

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

Hallituksen esitykset laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta vastaavat suureen ja ajankohtaiseen haasteeseen. Harvaan asutuilla alueilla on merkittäviä haasteita osaavan työvoiman rekrytoimisessa avoimena oleviin ja tulevaisuudessa avautuviin työpaikkoihin. Edellä mainitun haasteen takia Lieksan kaupunki pitää alueellista opintolainahyvitystä tervetulleena ja tärkeänä kokeiluna. Kokeilun tavoitteina ovat osaavan työvoiman saatavuuden edistäminen ja elinvoimaisuuden kehittyminen harvaan asutulla maaseudulla ovat erittäin kannatettavia. Opintolainahyvityskokeilu toimenpiteenä tukee sekä osaavan työvoiman saatavuuden edistämistä että elinvoimaisuuden kehittämistä harvaan asutulla alueella.

Opintolainahyvityskokeilu tasaa eläköityvän työvoiman ikärakennetta houkutellessa nuoria alueelle. Tällä on erityisen suuri merkitys niille Itä- ja Pohjois-Suomen alueille, kuten Lieksan kaupunki, joiden väestörakenne on ikääntynyt. Työvoiman saatavuuden ohella alueellinen huoltosuhde paranee. Lisäksi kokeilu edistää tuoreimman osaamisen hyödyntämistä alueen yrityksissä lisäten yritysten kilpailukykyä ja alueen elinvoimaisuutta. Esitetyt Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat ovat tarkoituksenmukainen pilottialue kokeiluille. Harvaan asuttujen alueiden osaavan työvoiman saatavuudessa on ollut haasteita monilla toimialoilla ja aiemmin yksittäisiä ammattiryhmiä koskeneet rekrytointiongelmat ovat leviämässä laaja-alaisemmaksi osaajapulaksi. Lieksan kaupungin alueella toimivat yritykset ovat viestineet, että osaavan työvoiman saatavuus on kriittinen menestystekijä, joka vaikuttaa yritysten investointien toteutumiseen ja tuotannon kehittämiseen alueella. Osaajapula on muutaman viime vuoden aikana kärjistynyt siten, että alueen yritysten lisäksi myös julkisen sektorin rekrytoinnit ovat merkittävästi vaikeutuneet.

Erityisesti sote-aloilla henkilöstön saatavuus on ollut suurissa haasteissa monista toimenpiteistä huolimatta. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelut järjestävässä kuntayhtymässä Siun sotessa työvoiman saatavuusongelmat / avoimet työpaikat ovat selvästi pahempi ongelma kuin maassa keskimäärin. Siun sotessa on rekrytoinnissa ollut käytössä ja kokeiltavana lukuisia toimenpiteitä, joilla on pyritty turvaamaan henkilöstön saatavuutta. Tilanne on kuitenkin niin vaikea ja ongelman mittakaava niin suuri, että toimenpiteistä huolimatta odotettavissa on, että saatavuusongelmat eivät tule helpottumaan. Henkilöstön saatavuusongelmat tulevat vaarantamaan tulevan hyvinvointialueen palveluiden lakisääteisen toteutuksen. Lisäksi palvelujen tuottamisen kustannukset nousevat merkittävästi, kun niiden toteuttamiseen tarvitaan kalliita ostopalveluja tai erityiskorvauksia. Kuntiin jäävissä palveluissa kuten esimerkiksi varhaiskasvatus- ja opetuspalveluissa on ilmennyt kuluneen vuoden aikana vastaavia ongelmia kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa. On selvää, että erilaisia uusia vaikuttavia keinoja rekrytoinnin tueksi tarvitaan. Opintolainahyvityskokeilu on tällainen uusi keino henkilöstösaatavuuden parantamiseksi.

Kokeilun vaikutuksia tulee seurata tarkoin ja analysoida tuloksia ja niiden syitä huolellisesti. Mikäli kokeilu osoittautuu vaikuttavaksi, se tulisi voida vakiinnuttaa pysyväksi toimintamalliksi. Mallin laajentaminen voi tarjota ratkaisuja uusille aloille ja alueille, ja se voidaan ulottaa kattamaan myös muut kuin vain korkea-asteen koulutuksen saaneet. Tässä vaiheessa on tärkeää kokeilla esitettyä mallia ja arvioida sen vaikuttavuutta.

HAMA-työryhmä teetti työnsä tueksi perustuslaillisen ennakoarvioinnin neljästä ns. Norjan mallin mukaisesta aluekehittämistoimenpiteestä ja niiden soveltamismahdollisuuksista Suomen olosuhteisiin. Harvaan asutuille maaseutumaisille alueille töihin muuttavien opintolainojen anteeksi antamista arvioitiin myös ennakoarvioinnissa. Arvioinnin mukaan toimenpide-ehdotuksille on osoitettavissa sellaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tavoitteita, joiden nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä eikä toimenpiteille ole perustuslaillisia esteitä. Toisaalta todettiin, että toimenpide-ehdotusten oikeasuuntaisuuden arviointi edellyttää tarkempaa tietoa niiden toteuttamistavoista ja vaikutuksista. Näin ollen ennakoarvioinnissa suositeltiin toimenpide-ehdotusten toteuttamista aluksi määräaikaisina kokeilulakeina. Opintolainahyvityksestä teetettiin myös esiselvitys, joka puolsi kokeilun käynnistämistä.

2. Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännökohtaisista perusteluista

Esitetty 25 kunnan kokeilualue on tarkoituksenmukainen. Se on riittävän laaja, työpaikkapotentialiltaan riittävä ja maantieteellisesti yhtenäinen alue. Alueen yhtenäisyyden vuoksi työnsaantimahdollisuudet ovat paremmat kuin jos kokeilukunnat sijaitsisivat hajautuneesti eri puolilla maata. Kohdealueella asuu vain 2,7 % koko maan väestöstä, ja alueelle muuttavien korkeakouluista valmistuneiden määrä jää arvioiden mukaan joihinkin satoihin. Tämän takia kokeilu ei muodostu kustannuksiltaan kalliiksi eikä heikennä muiden alueiden kehitysedellytyksiä. Kokeilun rajaaminen yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneisiin on perusteltua tässä vaiheessa, mutta jos kokeilu osoittautuu toimivaksi, olisi harkittava sen laajentamista myös toiseen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin. Kokeilun kohdentaminen osaajapula-ammatteihin on tarkoituksenmukaista. Esitetty kokeilujakso, vuodet 2023-2026, on riittävän pitkä, että voidaan saada luotettavia tuloksia ja tietoa koulutettujen liikkuvuudesta.

Tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, miten laajalti opintolainahyvityksen taso riittää vaikuttamaan muuttopäätöksiin. Monissa kokeiluun valituissa kunnissa on haasteita vastavalmistuvien asumispreferensseihin ja muuttohalukkuuteen liittyen (esimerkkeinä saavutettavuus ja joukkoliikenteen toimivuus sekä puolison työllistyminen), joten opintolainahyvityksen on oltava riittävän suuri. Norjassa tulokset samantasoisesta opintolainahyvityksestä ovat olleet hyviä. On kuitenkin huomattava, että siellä käytössä on ollut opintolainahyvityksen lisäksi muita toimenpiteitä. Tosiasiallisesti ainoa mahdollisuus hyvityksen vaikuttavuuden arvioimiseksi onkin nyt esitetty kokeilu ja siihen liittyvä seuranta sekä saatujen tulosten arviointi.

Kokeilun toteuttamistavassa ongelman muodostaa se, että se koskee ainoastaan puolta valmistuneista. Esityksen mukaan kokeilu toteutettaisiin valitsemalla vuonna 2023 valmistuvien korkeakouluopiskelijoiden kohdejoukosta satunnaisotannalla puolet kokeiluryhmään toisen puolen toimiessa verrokkiryhmänä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan näin saadaan selville opintolainahyvityksen vaikuttavuus opiskelijoiden valintoihin. Tähän sisältyy alueiden kannalta riski, joka on syytä tunnistaa. Jos opintolainahyvitys ei olekaan riittävän suuri kannustin opiskelijoiden muuttamiseksi kokeilukuntiin ja jos kokeilun ulkopuolelle jäänyt verrokkiryhmä toisaalta kokee jääneensä heikompaan asemaan ja tietoisesti hylkää mahdollisuuden kokeilun alueen kuntiin muuttamisesta, kokeilukuntien osaavan työvoiman saatavuus voi pahimmissa tapauksissa jopa heikentyä. Riskin eliminomiseksi kokeilun vaikuttavuutta voitaisiin arvioida tarjoamalla mahdollisuutta kaikille valmistuville korkeakouluopiskelijoille ja vertailemalla heidän käyttäytymistään vastavalmistuneiden alueelliseen työmarkkinoille sijoittumiseen aiempina vuosina. Muuttoon vaikuttaneita tekijöitä voitaisiin tutkia empiirisellä kyselyllä kohdealueille muuttaneilta korkeakoulutetuilta.

Kokeilun ulottaminen kaikkiin vuonna 2023 valmistuviin opiskelijoihin poistaisi myös joissakin mallia kohtaan esitetyissä kritiikeissä esille nostetun ongelman. Mallia on kritisoitu siitä, että se asettaa opiskelijoita epätasa-arvoiseen asemaan. Tehdyn arvioinnin mukaan kokeilu ei sinänsä ole ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, sillä kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite, eikä kohderyhmään sijoittumisessa ole kyse henkilöön liittyvästä syystä. Suomessa on jo nyt käytössä opintolainahyvitysjärjestelmä, jossa valtio maksaa osan määrääjassa valmistuneen korkeakouluopiskelijan opintolainan lyhennyksestä, vaikka sekin asettaa opiskelijat erilaiseen asemaan. Lisäksi on huomioitava, että kokeilun perimmäisenä tarkoituksena on edistää osaavan työvoiman saatavuutta harvaan asutulla maaseudulla. Henkilöihin kohdistuva hyvitys on vain väline tavoitteen toteuttamiseksi. Jos kokeilua kohtaan osoitetulta kritiikiltä halutaan viedä kokonaan pohja pois, esille nostettu ongelma voidaan poistaa ulottamalla kokeilu kaikkiin valmistuviin. Tällöin kokeilua voidaan käyttää aitona houkuttelukeinona ja siitä saadaan myös vaikuttavampi.

Kokeilun onnistumisen varmistamiseksi alueen kunnille olisi hyvä sisällyttää kokeiluun neuvonta- ja ohjaustukea, jonka avulla ne voivat tiedottaa ja markkinoida asuin- ja työllistymismahdollisuuksiaan kohderyhmään kuuluville vastavalmistuneille.

3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

Osaavan työvoiman saatavuus on koko Suomea koskeva vakava ongelma, joka edellyttää toimenpiteitä. Ongelma kärjistyy Lieksan kaupungin kaltaisissa kunnissa Itä- ja Pohjois-Suomessa, jossa työikäisen väestön määrä voimakkaasti vähenee väestön ikärakenteesta johtuen. Samalla väestön ikääntyminen lisää työvoimatarvetta erityisesti sosiaali- ja terveystaloudessa. Ongelma koskettaa kuitenkin myös kuntien muita palveluja sekä yritystoimintaa. Harvaan asuttujen alueiden nuoret joutuvat muuttamaan kasvukeskuksiin toisen asteen koulutuksen jälkeen korkeakouluopintojen takia. Tämä osaltaan lisää alueeseen kohdistuvaa negatiivista muuttoliikettä. Lieksan kaupungissa on tunnustettu, että korkeakouluopintojen takia kasvukeskuksiin muuttaneiden nuorten vastavalmistuneiden rekrytointi lähtökaupungin avautuviin työpaikkoihin on haasteellista. Nuorten poismuutto ja pula osaavasta työvoimasta nakertavat elinvoimaisuutta, synkentävät tulevaisuudennäkymiä ja luovat helposti itse itseään ruokkivan negatiivisen kierteen, vaikka alueilla olisi kilpailukykyisiä ja kannattavia sekä kasvavia yrityksiä. Lieksalaiset yritykset ovat nimenneet osaavan työvoiman saatavuuden yhdeksi suurimmista kasvun esteistä. Lieksassa työntekijöitä tarvitaan esimerkiksi merkittävästi kasvaviin biotalouden ja matkailun toimialan yrityksiin.

Erittäin vaikea tilanne on Pohjois-Karjalan maakuntakeskuksen ulkopuolisilla maaseutumaisilla alueilla sosiaali- ja terveystaloudessa, jotka ovat väestön hyvinvoinnin kannalta kriittisiä aloja. Sote-alojen työvoima on keskimääräistä ikääntyneempää ja osaajia tarvitaan paljon jo korvaamaan eläkkeelle siirtyviä työntekijöitä, lisäksi hoidon ja työvoiman tarve kasvaa väestörakenteen ikääntymisen ja mm. tulossa olevan hoitajamitoituksen myötä. Ongelman merkittävyyttä kuvaa se, että Pohjois-Karjalassa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuussa oleva Siun sote palkkaisi heti 200-500 hoitajaa lisää, jos palkattavia henkilöitä olisi käytettävissä. Erittäin hankala tilanne Lieksassa on esimerkiksi kotihoidossa, jossa ikäihmisten palvelujen hoitajavaje on tällä hetkellä 13-25 prosenttia.

Osaavan työvoiman saatavuuden haasteeseen vastaaminen ei ole helppoa. Onnistuminen edellyttää kaikkien vaikuttavien keinojen käyttöönottoa. Tämä tarkoittaa myös Suomessa Norjan tavoin uusia ja ennakkoluulottomia toimenpiteitä ja kokeiluja. Luontevinta ja tehokkainta on ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka on jo muualla todettu toimiviksi. Opintolainahyvitys, joka on jo todettu hyväksi malliksi Norjassa, on tällainen toimiva ja menestyksellinen toimenpide. Tästä syystä kokeilu on erittäin tervetullut. Jos opintolainahyvityskokeilu haasteellisissa kunnissa osoittautuu toimivaksi keinoksi harvaan asuttujen maaseutualueiden osaavan työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa, siitä voidaan tehdä pysyvä malli, jota voidaan hyödyntää myöhemmin Suomessa laajemmin. Lieksan kaupunki kannattaa vahvasti opintolainahyvityskokeilun toteuttamista. Kokeilun toteuttamistapaa tulee kuitenkin muuttaa niin, että kokeilu koskee kaikkia vuonna 2023 valmistuvia korkeakouluopiskelijoita, ei vain puolta heistä.

Hyvärinen Marika
Lieksan kaupunki