

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. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää alueellista opintolainahyvitystä tervetulleena ja tärkeänä kokeiluna. Kokeilun tavoitteet - osaavan työvoiman saatavuuden edistäminen ja elinvoimaisuuden kehittyminen harvaan asutulla maaseudulla - ovat erittäin kannatettavia.

Kokeilua hallitusohjelman kirjausten mukaisesti valmistelleen, valtioneuvoston asettaman Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän (HAMA-työryhmä) tehtävänä on ollut seurata harvaan asuttujen alueiden erityiskysymyksiä sekä vahvistaa näiden alueiden elinvoimaisuutta. Työryhmän toimintasuunnitelmassa tuettaviksi teemoiksi on määritelty mm. elinvoima ja koulutus. Opintolainahyvityskokeilu on toimenpide, jossa yhdistyvät nämä molemmat keskeiset teemat.

Opintolainahyvityskokeilun tavoitteena on osaltaan vastata harvaan asuttujen alueiden haasteisiin turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta. Kokeilu tasaa eläköityvän työvoiman ikärakennetta houkutellen nuoria alueelle sekä 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 rekrytointiongelmien ovat leviämässä laaja-alaisemmaksi osaajapulaksi.

Eryteisesti sote-aloilla henkilöstön saatavuus on ollut suurissa haasteissa monista toimenpiteistä huolimatta. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvet 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 ja erilaisia uusia vaikuttavia keinoja rekrytoinnin tueksi tarvitaan. Opintolainahyvityskokeilu on tällainen uusi keino henkilöstösaatavuuden parantamiseksi.

Kokeilun vaikutuksia tulee seurata tarkoin. 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. Yksi arvioidusta toimenpiteistä oli harvaan asutun maaseudun alueelle töihin muuttavien opintolainojen anteeksianto. 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 säännöskohtaisista perusteluista

Esitetty 25 kunnan kokeilualue on tarkoituksenmukainen. Se on riittävän laaja, työpaikkapotentialtaan riittävän suuri ja maantieteellisesti yhtenäinen niin, että työnsaantimahdollisuudet ovat paremmat kuin jos kokeilukunnat sijaitsisivat eri puolilla maata. Alueella asuu vain 2,7 % koko maan väestöstä, ja alueelle muuttavien korkeakouluista valmistuneiden määrä jää arvioiden mukaan joihinkin satoihin, joten kokeilu ei myöskään ole kallis eikä se heikennä muiden alueiden kehitysedellytyksiä. Kokeilun rajaaminen yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneisiin on perusteltua, mutta jos kokeilu osoittautuu toimivaksi, olisi hyvä, jos se olisi laajennettavissa myös toiseen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin. Kohdentaminen osajapula-ammattiteihin on tarkoituksenmukaista. Esitetty kokeilujakso eli vuodet 2023-2026 on riittävän pitkä, että voidaan saada luotettavia tuloksia ja tietoa koulutettujen liikkuvuudesta pidemmällä aikavälillä.

Etukäteen ei tiedetä sitä, 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, mutta siellä käytössä on ollut laajempi toimenpidevalikoima. Ainoa mahdollisuus hyvityksen vaikuttavuuden arvioimiseksi onkin nyt esitetty kokeilu.

Ongelmana kokeilun toteuttamistavassa on se, että se koskee vain puolta valmistuneista. Esityksen mukaan kokeilu toteutettaisiin valitsemalla vuonna 2023 valmistuvien korkeakouluopiskelijoiden kohdejoukosta satunnaisotannalla puolet kokeiluryhmään, toinen puolisko toimisi verrokkiryhmänä. Perustelujen mukaan näin saadaan selville opintolainahyvityksen vaikuttavuus opiskelijoiden valintoihin. Tähän sisältyy alueiden kannalta riski: 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 alueeseen kuntiin muuttamisesta, kokeilukuntien osaavan työvoiman saatavuus voi pahimmissa tapauksissa jopa heikentyä. Kokeilun vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ilman em. riskiä tarjoamalla mahdollisuutta kaikille valmistuville korkeakouluopiskelijoille ja vertailemalla heidän käyttäytymistään vastavalmistuneiden alueelliseen työmarkkinoille sijoittumiseen aiempina vuosina.

Kokeilun ulottaminen kaikkiin vuonna 2023 valmistuviin opiskelijoihin poistaisi myös joissakin mallia kohtaan esitetyissä kritiikkeissä 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. Lisäksi Suomessa on jo nyt käytössä opintolainahyvitysjärjestelmä, jossa valtio maksaa osan määrääjässä valmistuneen korkeakouluopiskelijan opintolainan lyhennyksestä - tämä on yleisesti hyväksytty järjestely, 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 tähän. Mikäli kritiikiltä halutaan viedä kokonaan pohja pois, esille nostettu ongelma voidaan poistaa ulottamalla kokeilu kaikkiin valmistuviin. Näin kokeilua voidaan käyttää aitona houkuttelukeinona ja siitä saadaan myös vaikuttavampi.

Kokeilun onnistumisen varmistamiseksi olisi tärkeää sisällyttää kokeiluun neuvonta- ja ohjaustukea kokeilun alueen kunnille niin, että ne voivat tiedottaa ja markkinoida asuin- ja työllistymismahdollisuuksiaan kohderyhmään kuuluville vastavalmistuneille.

3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

Osaavan työvoiman saatavuudesta on tullut vakava ongelma, joka kärjistyy kunnissa, joissa työikäisen väestön määrä vähenee sekä negatiivisen muuttoliikkeen että väestörakenteen ikääntymisen takia. Samaan aikaan työvoimatarpeet kasvavat. Haasteellisessa tilanteessa olevia kuntia on paljon Itä- ja Pohjois-Suomen reuna- ja maaseutualueilla, joiden kunnat usein kärsivät muuttotappioista. Merkittävä osa muuttotappiosta syntyy opiskeleikäisistä ja työmarkkinoille tulossa olevista nuorisokäluokista, jotka jo muutenkin ovat lähtökohtaisesti pienempiä kuin työmarkkinoilta poistuvat eläkkeelle siirtyvät ikäluokat, jotka heidän pitäisi korvata. Nuorten

poismuutto ja pula osaavasta työvoimasta nakertavat elinvoimaisuutta, synkentävät tulevaisuudennäkymiä ja luovat helposti itse itseään ruokkivan negatiivisen kierteen, vaikka alueilla olisi kilpailukykyisiä ja kannattavia yrityksiä. Pohjoiskarjalaiset yritykset ovat nimenneet osaavan työvoiman saatavuuden yhdeksi suurimmista kasvun esteistä. Työntekijöitä tarvitaan esimerkiksi vihreän siirtymän kannalta tärkeän metsäbiotalouden tuotantoketjuihin.

Eriyisen vaikea tilanne on 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.

Sote-alan tilanne on akuutti, mitä kuvaa hyvin se, että Pohjois-Karjalassa suhteellisen paljon palveluja tarvitsevien 75-84 -vuotiaiden määrä nousee jo kuluvalle viisivuotiskaudelle 2020-2025 peräti 26,2 %. Pidemmällä aikavälillä haaste vain kasvaa: vuoteen 2040 mennessä eniten sote-palveluja tarvitsevan ikäluokan eli yli 85-vuotiaiden määrä kaksinkertaistuu. Suurista vaikeuksista työvoiman saatavuudessa kertoo se, että Pohjois-Karjalassa julkisista hyvinvointipalveluista vastaava Siun sote palkkasi heti 200-500 hoitajaa lisää, jos palkattavia vain olisi. Siun soten hoitohenkilökunta toimii 5-10 % vajeella, mikä näkyy niin hoitoon pääsyssä kuin työntekijöiden jaksamisessakin. Kotihoidossa hoitajatilanne on hankalin Lieksassa ja Nurmeksessa. Näissä kunnissa ikäihmisten palvelujen vakituisten hoitajien vaje on peräti 13–25 prosenttia.

Haasteeseen vastaaminen on vaikeaa ja onnistuminen edellyttää kaikkien vaikuttavien keinojen käyttöönottoa, myös Suomen oloissa uusia ja ennakkoluulottomia toimenpiteitä ja kokeiluja. Luontevinta ja tehokkainta on ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka on jo muualla todettu toimiviksi. Opintolainahyvyys, joka on jo todettu hyväksi malliksi Norjassa, on tällainen toimiva ja menestyksellinen toimenpide, ja kokeilu on siten erittäin tervetullut. Mikäli opintolainahyvyyskokeilu haasteellisissa kunnissa osoittautuu toimivaksi keinoksi harvaan asuttujen maaseutualueiden osaavan työvoiman saatavuuden ongelmiin vastaamisessa, siitä voidaan tehdä pysyvä malli, jota voidaan hyödyntää myöhemmin laajemmin. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto kannattaa vahvasti opintolainahyvyyskokeilun toteuttamista. Kokeilun toteuttamistapaa tulee kuitenkin muuttaa niin, että kokeilu koskee kaikkia vuonna 2023 valmistuvia korkeakouluopiskelijoita, ei vain puolta heistä.

Mahonen Sirpa
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto - maakunta-asiamies Kimmo Niiranen,
maakunnan edunajaminen- yksikkö