



Lausuntoyhteenveto

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

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä muutettavaksi väliaikaisesti tuloverolakia. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu toteutettaisiin vuosina 2023–2026. Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista esityksen mukaisen kokeilun alueen 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 säädetyjen edellytysten täytyessä 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.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu, jonka tarkoituksena on selvittää, kuinka alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa työvoiman saatavuuteen ja kokeilun alueen elinvoimaisuuteen. Tarkoituksena on saada tutkittua tietoa erityisesti siitä, onko alueellisesti määräytyvällä opintolainahyvityksellä 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi 2.9.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllään lausuntoja hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnot pyydettiin toimittamaan opetus- ja kulttuuriministeriölle viimeistään 16.9.2022 ensisijaisesti lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta. Lausunto oli mahdollista toimittaa myös sähköpostitse opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamoon.

Lausuntopyynnössä lausunnonantajia pyydettiin antamaan näkemyksensä esityksen tavoitteista ja vaikutuksista, lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista sekä yleiskommentit esityksestä. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä 50 taholle, mutta myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa esityksestä. Lausunnon antoi 46 tahoja, jotka on lueteltu kohdassa 4. Kokeilun alueen kaupungeista ja kunnista alle puolet (11) antoi lausunnon. Kaikki annetut lausunnot on luettavissa opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivuilla <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM038:00/2022>.

2 Lausuntojen keskeinen sisältö

Annettujen lausuntojen perusteella hieman yli puolet kaikista lausunnonantajista kannattaa ehdotettua kokeilua. Kokeilua kannattavista lausunnonantajista suurin osa kuitenkin ehdottaa erilaisia muutos- tai

täsmennystarpeita esitysluonnokseen. Lausunnonantajista 11 taho suhtautuu kielteisesti kokeiluun. Lausunnonantajista 10 taho suhtautuu varauksellisesti kokeiluun taikka ne eivät ota selkeää kantaa kokeilun puolesta tai vastaan. Erityisesti ehdotetulla kokeilualueella sijaitsevat lausunnon antaneet kunnat ja kaupungit sekä lausunnon antaneet maakuntien liitot kannattavat kokeilua ja pitävät sitä hyvänä keinona saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksesta kokeilualueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Useat lausunnonantajat esittävät kokeilualueen laajentamista tai kokeilun keston pidentämistä. Osa kunnista toivoo myös kokeilun kohderyhmän ja budjetin suurentamista.

Yleisesti lausunnonantajat kannattavat kokeilun tavoitteita ja useissa lausunnoissa arvioidaan, että alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu voi tuoda lisätietoa mallin vaikutuksesta yhtenä keinona lisätä harvaan asutun alueen työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuutta. Toisaalta useat lausunnonantajat katsovat, että ehdotettu kokeilu tai alueellinen opintolainahyvitys ei olisi tarkoituksenmukaisin tai riittävä keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Useissa lausunnoissa pidetään kokeilun tavoitteiden saavuttamista epävarmana, koska alueellisen opintolainahyvityksen ohella ei ole tarjolla muita keinoja tai tukimuotoja harvaan asutun alueen työvoimapulaan vastaamiseksi samalla tavalla, kuin mallin esikuvana olevassa Norjassa.

Suurella osalla lausuntoja esitetään erilaisia muutosehdotuksia ehdotettujen säännösten sisältöön. Erityisesti lausunnoissa otetaan kantaa kokeilun keston, kokeilualueeseen ja sen määrittelyyn, kokeilun kohderyhmään sekä hyvityksen saamisen edellytyksenä olevaan työskentelyehtoon. Kokeilun keston osalta lausunnonantajien näkemykset jakautuvat jonkin verran, mutta suurin osa kokeilun ajalliseen keston kantaa ottaneista lausunnonantajista katsoo, että kokeilun ajallista kestoja tulisi pidentää. Kokeilun keston pidentämistä ehdotetaan erityisesti kuntien ja maakuntien lausunnoissa. Lausunnoissa arvioidaan mm. että tilastollisesti merkittäviä ja pysyviä vaikutuksia tai kokemuksia alueellisen opintolainahyvityksen toimivuudesta voi olla vaikea osoittaa näin lyhyessä ajassa.

Suurimmassa osassa lausuntoja otetaan kantaa ehdotettuun kokeilualueeseen. Lausunnonantajien näkemykset ehdotetun kokeilualueen rajauksesta ja siihen kuuluvista kokeilukunnista jakavat lausunnonantajien näkemyksiä. Ehdotetulla kokeilualueella sijaitsevat kunnat ja alueen maakuntien liitot lähtökohtaisesti kannattavat ehdotettua kokeilualueita, mutta muutoin lausunnonantajat pääosin katsovat, että paheneva osaajapula on valtakunnallinen ongelma eikä koske vain tiettyjä maakuntia tai harvaan asuttuja kuntia. Toisaalta osa lausunnonantajista esittää kokeilualueen laajentamista yksittäisillä kunnilla. Ehdotettua kokeilualueita kannattavissa lausunnoissa katsotaan, että esitetyt Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat muodostavat tarkoituksenmukaisen alueen kokeiluille, ja että kokeilualue on riittävän laaja, työpaikkapotentiaaaliltaan riittävä ja maantieteellisesti yhtenäinen alue. Muutamissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota kokeilualueen määrätymisen osalta siihen, että perusteluissa tulisi kuvata tarkemmin, minkä vuoksi kokeilu ei kattaisi muita perusteluissa esitettyjä kriteereitä täyttäviä kuntia, kuin valitut 25 kuntaa.

Kokeilun kohdejoukon rajaukseen kantaa ottaneista lausunnonantajista useimmat katsovat, että kohdejoukko tulisi laajentaa korkeakoulututkinnon suorittaneiden lisäksi myös ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin. Lausunnoissa huomautetaan mm. että kokeilualueella oleva työvoiman tarve koskee myös muita kuin korkea-asteen suorittaneita henkilöitä. Ehdotetun kohderyhmän osalta todetaan, ettei se kohtelee yhdenvertaisesti korkeakoulututkinnon ja toisen asteen tutkinnon suorittaneita. Kuitenkin osa lausunnonantajista myös kannattaa ehdotettua kohdejoukon rajusta.

Lähes kaikki työskentelyä koskevaa edellytystä kommentoineista lausunnonantajista katsoo, että työskentelyä tulisi edellyttää kokeilualueella. Useissa lausunnoissa katsotaan, että ehdotettu työskentelyedellytys on ristiriidassa kokeilun tavoitteen kanssa, ja siten esitystä tulisi muuttaa niin, että siihen

sisältyisi työllistymisehto kokeilualueelle. Lausunnoissa katsotaan mm., että esimerkiksi etätöitä tekevien sijoittuminen kokeilualueelle ei suoraan vaikuta alueen työpaikkojen osajapulaan, eikä kokeilu ilman lausunnoissa ehdotettua työllistymisehtoa näin vastaa sen tavoitteeseen.

3 Lausunnonantajien näkemykset

3.1 Lausunnonantajan näkemykset esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

Esityksen tavoitteet

Lausunnonantajat kannattavat yleisesti kokeilun tavoitteita ja useissa lausunnoissa arvioidaan, että alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu voi tuoda lisätietoa mallin vaikutuksesta yhtenä keinona lisätä harvaan asutun alueen työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuutta, mutta osa lausunnonantajista katsoo, että ehdotettu kokeilu tai alueellinen opintolainahyvitys ei olisi tarkoituksenmukaisin tai riittävä keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

Varsinkin ehdotetun kokeilualueen kunnat sekä alueen maakuntien liitot katsovat, että esitys vastaa tunnistettuun haasteeseen ja on erittäin tarpeellinen. Myönteisesti esitykseen ja kokeiluun suhtautuvissa lausunnoissa katsotaan mm., että kokeilu voi helpottaa kohtaanto-ongelmaa ja lisätä elinvoimaa kokeilukunnissa, vaikka se ei täysin tulisikaan poistamaan kuntien työvoimapulaa. Esitystä kannattavissa lausunnoissa myös katsotaan, että tutkittuun tietoon perustuvat toimenpiteet työvoiman liikkuvuuden helpottamiseksi ovat kannatettavia. Näissä lausunnoissa myös katsotaan, että koska opintolainahyvityksen vaikutuksia mainittuun haasteeseen ei tunneta, on kokeilun toteuttaminen tarpeellista.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää tavoitteiden osalta huomiota siihen, että valmistuvien opiskelijoiden muuttopäätöksiin vaikuttavat myös muut tekijät, kuin nyt esitetyn kaltaiset taloudelliset kannusteet. Välittömien taloudellisten kannustimien ohella myös alueelliset kehitysnäkymät ja nuorten käsitys alueen vetovoimasta oletettavasti vaikuttaa muuttopäätöksiin.

Kokeiluun kielteisesti suhtautuvien lausuntojen mukaan on mm. vaikeaa nähdä, miten esityksellä voitaisiin päästä kokeilun tavoitteisiin tai että tavoitteiden saavuttaminen kokeilulla on epävarmaa. Useammassa lausunnossa myös katsotaan opintolainahyvityksen kokeilemisen ilman muita keinoja harvaan asuttujen alueiden työvoiman ja elinvoiman turvaamiseksi jättävän kokeilun puolitiehen, ja että tavoitteiden saavuttamiseksi olisi otettava käyttöön huomattavasti tehokkaampia keinoja. Muutamissa lausunnoissa myös huomautetaan, että Norjassa vastaavaan sääntelyyn on kytketty kiinteästi samaan mekanismiin toinenkin tukimuoto harvaanasuttujen alueiden osalta. Siellä on uusille yrityksille annettu vapautus työnantajamaksuista, ja vastaavia mekanismeja olisi tarpeen harkita toteutettavaksi myös Suomessa.

Osassa lausunnoissa kokeilun katsotaan asettavan vastavalmistuneita eriarvoiseen asemaan, ja vaikka esityksen tavoitteissa arvioidaan olevan hyviäkin puolia, tavoitteen hyödyt ovat tasa-arvon sekä työvoimapulasta kärsivien muiden alueiden näkökulmasta ongelmallisia. Lisäksi osassa lausuntoja arvioidaan olevan epävarmaa, onko kokeilussa perustuslain kannalta hyväksyttävää tavoitetta, joka mahdollistaisi perustuslain vaatimuksista poikkeamisen.

Työn ja talouden tutkimus Laboren lausunnon mukaan esityksen mukainen kokeilu ei voi tuottaa tietoa kokeilun tavoitteista, sillä satunnaistaminen tehdään henkilötasolla aluetason sijaan. Tämä tarkoittaa kokeilun soveltuvan henkilöiden sijoittumispäätösten tutkimiseen. Sen sijaan työvoiman saatavuutta ja alueiden elinvoimaisuutta koskeviin tutkimuskysymyksiin se ei sovellu, joten lausunnon mukaan esitys kaipaava huomattavaa tarkennusta kokeilun tavoitteiden osalta.

Opiskelijajärjestöistä SYL ry:n lausunnossa katsotaan, että kokeilu on laadittu pelkästään alue- ja työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi, vaikka opintotuki on opiskelijoiden sosiaaliturvaa ja siksi opiskelijoiden toimeentulon takaamisen tulee olla opintotukijärjestelmän tärkein tavoite. Opintotukijärjestelmää ei pidä alistaa muiden yhteiskunnallisten tai poliittisten tavoitteiden saavuttamiselle. SAMOK ry puolestaan katsoo, että alueellisella opintolainahyvityksellä ei ole koulutuspoliittista ulottuvuutta, eikä se millään tavalla paranna opiskelijan taloudellista tai sosiaalista asemaa. Tuki kohdentuu varsin pieneen osaan hyväosaisia korkeakoulututkinnon suorittaneita, opintolainaa nostaneita työssäkäyviä henkilöitä, joiden elinkustannukset ovat keskimääräistä matalammat. Lausunnon mukaan kysymyksiä herättää mallin toimivuus etenkin, kun se olisi Suomeen tuotuna irrotettu Norjan mallin mukaisista muista erityistukimuodoista syrjäseudulla asuville ja työskenteleville. Myöskään mm. Akavan mielestä opintolainahyvitys ei ole oikea työkalu vaikuttaa korkeakoulutettujen asuin- ja työskentelypaikkakunnan valintaan. Akavan lausunnon mukaan opintolainaa on olennainen osa opiskelijoiden toimeentuloa ja opintolainahyvityksen roolin tulee jatkossakin olla tavoiteajassa valmistumiseen kannustamisessa.

Vaikutukset ja vaikuttavuus

Useissa esityksen ja kokeilun vaikutusarviointiin ja vaikutuksiin kantaa ottaneissa lausunnoissa katsotaan, että vaikutusarviointia tulisi laajentaa ja konkretisoida. Erityisesti kokeiluun kriittisesti suhtautuvien tahojen lausunnoissa katsotaan, että vaikutusarviointi ei ole riittävän kattava tai että hallituksen esityksen luonnoksessa ei esitetä uskottavaa vaikutusarviota, jonka perusteella esityksen tavoitteiden voisi arvioida toteutuvan siten, että kokeilulla olisi aitoa vaikuttavuutta. Esimerkiksi yksilölle koituvan rahallisen hyödyn voidaan arvioida olevan sen verran pieni, että sillä ei olisi merkittävää vaikutusta työvoiman liikkuvuuteen ja ihmisten muuttohaluun harvaan asutuille alueille.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää vaikutuksia ja niiden ennakoarvioita relevantteina ja oikeasuhtaisina, mutta katsoo, että jos kokeilu suoritettaisiin esitetyn kolmen hyvitysvuoden sijaan pidempänä ja suurempaa osallistujajoukkoa koskevana, saataisiin pitkäkestoisista vaikutuksista tarkempia arviotuloksia. Erityisesti aluetaloudellisten vaikutusten ja korkeakoulutettujen henkilöiden muuttopäätösten motivaatiotekijöiden selvittämisen kannalta kokeiluajan pidentäminen kolmen maksuvuoden sijasta esimerkiksi viiteen maksuvuoteen olisi kannatettavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kokeilussa on aiheellista kiinnittää huomiota yleiseen työvoiman kohtaanto haasteeseen, mikä on useilla toimialoilla valtakunnallinen ilmiö. Vaikutusarvioinnissa olisi perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että kokeilualueille siirtyvä työvoima on jossain määrin poistumaa muilta alueilta. Vaikutusarvioinnin osalta olisi perusteltua huomioida työmarkkinoiden toimivuus kokonaisuutena. Muutamissa muissakin lausunnoissa katsotaan, että kokeilualueelle mahdollisesti siirtyvä työvoima heikentää muiden alueiden työvoiman saatavuutta.

SYL ry toteaa, että lakiesityksessä on arvioitu aikaisemman tutkimustiedon perusteella alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun voivan lisätä kokeilualueelle muuttavien tai jäävien vastavalmistuneiden määrää joillain kymmenillä henkilöillä. Lausunnon mukaan tätä määrää on syytä pitää merkittävän vähäisenä vaikutuksena kokeilulle, joka vaatii täysin uuden etuuden perustamista, suurta määrää hallinnollista työtä sekä uuden lainsäädännön laatimista. Lisäksi pienen vaikutuksen arvioidaan mahdollisesti jäävän tilastollisesti epämerkittäväksi vaikutukseksi. Kokeilun vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös hyvityksen käyttö kokeilun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaisesti sekä suoranainen väärinkäyttö. Lisäksi esimerkiksi SAMOK ry katsoo, että kokeilun mitattavuutta heikentää myös se, että huomattavan 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 asuinpaikan valintaan.

Muutamassa lausunnossa todetaan, että 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. Lisäksi huomautetaan, että vaikka Norjassa tulokset saman tasoisesta opintolainahyvityksestä ovat olleet hyviä, on Norjassa käytössä kuitenkin ollut opintolainahyvityksen lisäksi muita toimenpiteitä. Siten nyt esitettyä mallia ei pidetä vaikuttavimpana keinona osajien houkutteluun.

Muutamassa lausunnossa katsotaan, että 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 kuitenkin tärkeää kokeilla esitettyä mallia ja arvioida sen vaikuttavuutta.

Voimalaskelmat

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT katsoo, että merkittävin puute esityksessä sekä esiselvityksessä, johon esitetty kokeilu pohjautuu, on ns. voimalaskelmien puute. Lausunnon mukaan satunnaiskokeiden suunnittelussa voimalaskelmat ovat tärkeitä, koska niiden avulla voidaan hahmottaa, minkä suuruisia vaikutuksia kyseessä olevalla kokeilulla on mahdollista havaita. Jos kokeilulla on mahdollista havaita vain hyvin suuria vaikutuksia, ei kokeilu ole hyödyllinen, koska sillä ei pystytä testaamaan toimenpiteiden realistisia vaikutuksia. Esityksessä ei myöskään keskustella toimenpiteellä tavoiteltavien vaikutusten suuruuksista. Myös valtiovarainministeriö edellyttää voimalaskelmien tekemistä ja tuloksien raportoimista hallituksen esityksessä ennen sen esittelyä eduskunnalle. Voimalaskelmat ovat edullinen keino varmistaa, että kokeilua ei tehdä turhaan. Lausunnon mukaan jatkovalmistelussa tulee arvioida tutkimusjoukon kokoa suhteessa tavoiteltuun tietoon. Tarvittava koeryhmän koko selviää voimalaskelmista. On mahdollista, että kaikki yhden vuoden valmistuneet eivät riitä havaitsemaan eroja tutkimusjoukon ja verrokkijoukon välillä, ja kokeilun pitäisi koskea useampia valmistumisvuosia tai on mahdollista, että erojen havaitsemiseen riittää vain osa vuoden 2023 valmistuneista.

3.2 Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista

Yleistä

Muutamit lausunnonantajat katsovat, että lakiehdotukset ja säännöskohtaiset perustelut ovat yleisesti asianmukaiset, lakiehdotuksen valmistelu on ollut monia näkökulmia huomioivaa ja tausta-aineistoa on käytetty kattavasti hyväksi. Oikeusministeriö katsoo, että luonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu kokeilulainsäädännölle vakiintuneesti asetetut vaatimukset ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ja näitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Oikeusministeriön lausunnon mukaan näistä on myös tehty selkoa lähtökohtaisesti asianmukaisesti ja kattavasti säätämisyjärjestysperusteissa, ja luonnos noudattelee näitä reunaehtoja. Suuressa osassa lausuntoja esitetään kuitenkin erilaisia muutosehdotuksia ehdotettujen säännösten sisältöön. Erityisesti lausunnoissa otetaan kantaa kokeilun kestoon, kokeilualueeseen ja sen määrittelyyn, kokeilun kohderyhmään sekä hyvityksen saamisen edellytyksenä olevaan työskentelyehtoon. Lisäksi mm. oikeusministeriön, Kelan ja Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnoissa esitetään joitakin yksityiskohtaisia muutostarpeita ehdotettuihin säännöksiin tai niiden perusteluihin.

Kokeilun kesto

Lakiehdotuksen mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa tammikuun 2023 alusta joulukuun 2026 loppuun kestävä kokeilu alueellisesta opintolainahyvityksestä. Kokeilun keston osalta lausunnonantajien näkemykset jakautuvat jonkin verran, mutta suurin osa kokeilun ajalliseen kestoon kantaa ottaneista lausunnonantajista katsoo, että kokeilun ajallista kestoa tulisi pidentää. Lausunnoissa arvioidaan mm.

että tilastollisesti merkittäviä ja pysyviä vaikutuksia, kokemuksia alueellisen opintolainahyvityksen toimivuudesta tai muita kokeilun tuloksia voi olla vaikea saada ja osoittaa näin lyhyessä ajassa. Esitysehdotuksen mukaista kokeilun kestoa kannattavat lausunnonantajat katsovat, että esityksen mukainen kokeilujakso on riittävän pitkä, jotta voidaan saada luotettavia tuloksia ja tietoa koulutettujen liikkuvuudesta.

Kahdessa lausunnossa esitetään, että kokeilu toteutettaisiin kuusivuotisena, jotta vaikutuksista saadaan riittävästi tietoa. Itä-Suomi on rakenteellisista syistä johtuen kärsinyt jo pitkään väestökadosta ja erityisesti nuorten poismuutosta. Pohjois-Karjalan Yrittäjät ry:n lausunnon mukaan Norjan mallin toimivuuden kannalta olennaista on ollut se, että jo opintojen varhaisessa vaiheessa opiskelija tietää edun hyödyntämisen olevan mahdollista. Tämä puoltaisi sitä, että jo kokeiluvaihe olisi riittävän pitkä, käytännössä 5-6 vuotta. Ehdotetulla kokeilualueella sijaitsevat lausunnon antaneet Pohjois-Suomen kunnat katsovat, että kokeilulain voimassaoloa voisi jatkaa vuoden 2028 loppuun asti.

Kokeilualue ja sen määrittely

Suurimmassa osassa lausuntoja otetaan kantaa ehdotettuun kokeilualueeseen. Lausunnonantajien näkemykset ehdotetun kokeilualueen rajauksesta ja siihen kuuluvista kokeilukunnista jakavat lausunnonantajien näkemyksiä laajasti. Ehdotetulla kokeilualueella sijaitsevat kunnat ja alueen maakuntien liitot lähtökohtaisesti kannattavat ehdotettua kokeilualuetta, mutta muutoin lausunnonantajat pääosin katsovat, että paheneva osaajapula on valtakunnallinen ongelma eikä koske vain tiettyjä maakuntia.

Ehdotettua kokeilualuetta kannattavissa lausunnoissa katsotaan mm., että esitetyt Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat ovat tarkoituksenmukainen pilottialue kokeiluille, ja että kokeilualue on riittävän laaja, työpaikkapotentiaaliltaan riittävä ja maantieteellisesti yhtenäinen alue. Alueen yhtenäisyyden vuoksi työnsaantimahdollisuudet ovat paremmat kuin jos kokeilukunnat sijaitisivat hajautuneesti eri puolilla maata. Erityisesti lausunnon antaneet Pohjois-Suomen kunnat katsovat, että kokeilualueeksi valikoitu kaupunki- ja kuntajoukko edustaa voimakkaasti väestöään menettäviä alueita, joiden elinvoimaisuuden vahvistamiseen liittyy oleellisesti koulutettujen nuorten työperäinen muutto kuntiin ja sitä kautta mahdollisesti nuorten perheiden ja syntyvyyden kasvaminen. Elinvoimaisuuteen vaikuttaa oleellisesti väestörakenne ja työllisten ja työpaikkojen määrä. Lisäksi eräissä ehdotettuun kokeilualueeseen myönteisesti suhtautuvissa lausunnoissa katsotaan mm., että itärajan kunnat kärsivät nykyisessä kansainvälisessä kriisitilanteessa monella tavalla suhteellisesti enemmän kuin muu Suomi, joten tämän vuoksi kokeilukuntien valinta kohdistuu oikein.

Ehdotettuun kokeiluun kielteisesti suhtautuvissa lausunnoissa todetaan laajasti, että työvoimapula on tällä hetkellä valtakunnallinen ja kohdistuu laajasti työelämän eri toimialoille tai että esityksellä pyritään työvoimapulaan vedoten houkuttelemaan valmistuneita muuttamaan pois alueilta, jossa myös on jo nyt merkittävä työvoimapula. Lausunnoissa kiinnitetään huomiota mm. siihen, että osaajatarve on todellisuutta maan eri osissa, ei vain Itä- ja Pohjois-Suomessa tai harvaan asutuilla alueilla, joten tästä näkökulmasta uudistus ei kohtele alueita tasapuolisesti. Muun muassa STTK:n ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n lausunnoissa huomautetaan, että ammattibarometrin mukaan suurin pula koko maassa on terveydenhuollon ammattihenkilöistä sekä varhaiskasvatuksen opettajista, eli samojen ammattien edustajista, joiden työllistymistä kokeilulla halutaan lisätä kokeilualueen kuntiin. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunnoissa myös arvioidaan, että tietyille alueille kohdistuvat erityiset tukitoimet saattavat osaltaan vain siirtää työvoiman saatavuusongelmia paikasta toiseen parantamatta kokonaistilannetta. SAK ry:n lausunnossa katsotaan, että koska hyvitys ei edellytä kokeilualueella työskentelyä, on mahdollista, että kaikki henkilön työskentelystä saatavat hyödyt valuvat muille kuin harvaan asutuille alueille.

Lausunnoissa tuodaan esille, että myös pääkaupunkiseudulla on erittäin suuri tarve esityksen perusteluissa mainituille sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetusalan työntekijöille. Esimerkiksi Vantaan kaupungin lausunnon mukaan ei ole millään tavalla perusteltua toteuttaa kokeilua, joka voi heikentää pääkaupunkiseudun työntekijäpulaa entisestään. Tehy ry puolestaan pitää tarpeellisena, että kokeilualuetta laajennetaan ainakin pääkaupunkiseutua koskevaksi, koska sote-alan työvoimapula ja saatavuusongelmat ovat vakavia metropolialueella.

Lapin liitto ja Lapin kauppakamari katsovat, että kokeilualue tulisi laajentaa koskemaan koko Lapin maakuntaa. Lapin maakunnan kunnat täyttävät harvaan asuttujen alueiden lähtökohdat, joten on perusteltua, että koko Lapin maakunta kuuluisi kokeiluun. Lisäksi Lappi on selkeästi Suomen harvaan asutuin maakunta, väestön tiheys on 1,9 asukasta neliökilometriä kohden. Muutamassa lausunnossa esitetään myös ehdotetun kokeilualan laajentamista yksittäisillä kunnilla. Sodankylän kunta ja Utsjoen kunta esittävät lausunnoissaan, että niiden tulisi kuulua kokeilualueeseen. Utsjoen kunnan lausunnon mukaan se täyttää kokeilukunnille asetetut kriteerit, ja että opintolainahyvitys houkuttelisi kuntaan nuoria paluumuuttajia turvaamaan kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja kasvattamaan kunnan elinvoimaa. Lausunnon mukaan kokeilun kannalta olisi tärkeää, että mukana olisi edes yksi saamelaisalueen kaksikielinen kunta.

Muutamissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota kokeilualan määrittelyyn ja siihen liittyviin perusteluihin. Esimerkiksi oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa olisi asianmukaista perustuslain 6 §:stä johtuvista syistä tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi kokeilu ei kattaisi muita perusteluissa esitettyjä kriteereitä täyttäviä kuntia, kuin esiselvitykseen valitut 25 kuntaa. Lausunnon mukaan epäselväksi myös jää, miksi kokeilualan tulisi muodostaa yhtenäinen, rajattu alue. Kokeilualan suuruus kiinnittyy myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja henkilön mahdollisuuteen valita oma asuinpaikkansa, koska hyvityksen myöntämisen edellytyksenä olisi kotikunnan sijaitseminen kokeilualueella yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, että kokeilualan rajausta tiettyihin yksikielisiin kuntiin ja saamelaisten kotiseutualan ulkopuolelle ei luonnoksessa ole arvioitu suhteessa 17 §:ssä tarkoitettuihin kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin.

Myös valtiovarainministeriö katsoo, että tarve kokeilualan selvärajaisuudelle on selvä, mutta esityksessä ei perustella riittävällä tavalla sitä, miksi kokeilu on toteutettava maantieteellisesti yhtenäisellä alueella. Perusteeksi on mainittu se, että alue muodostuu työssäkäynti- ja asiointialueiden mukaisesti, mikä ei tunnu korreloivan sen kanssa, että opintolainahyvityksen saaminen ei edellyttäisi työssäkäyntiä kokeilualueella. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sääätämisyjärjestystä koskevaa arviointia olisi tarpeen täydentää kokeilualueeseen määräytyvien kuntien osalta.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ehdotetut kokeilukunnat ovat Kajaania ja Nurmesta lukuun ottamatta Suomen ympäristökeskuksen paikkatietopohjaisen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisesti harvaan asutun maaseudun kuntia. On kuitenkin huomattava, että myös muualla Suomessa on harvaan asuttuja alueita, jotka kokevat väestönkatoa ja joilla on vaikeuksia saada osaavaa työvoimaa. Lausunnon mukaan on kuitenkin tärkeää, että esityksen mukaisella kokeilulla saadaan Itä- ja Pohjois-Suomen alueiden kokemuksista myös valtakunnallisten politiikkatoimien valmisteluun relevanttia tietoa. Samoin Kuntaliitto huomauttaa, että kokeilualan ulkopuolelle jääneiden mutta kuitenkin kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisen harvaan asutun maaseudun kriteerit täyttävien kuntien osalta on syytä tarkentaa miksi eivät sisälly kokeiluun ja tarvittaessa tarkentaa aluetta.

Kohdejoukko ja otanta

Kokeilun kohdejoukon rajaukseen kantaa ottaneista lausunnonantajista useimmat katsovat, että kohdejoukko tulisi laajentaa korkeakoulututkinnon suorittaneiden lisäksi myös ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin. Lausunnoissa huomautetaan mm. että kokeilualueella oleva työvoiman tarve koskee myös

muuta kuin korkea-asteen suorittaneita henkilöitä, ja jatkossa olisi hyvä miettiä toimenpiteitä esimerkiksi ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työn perässä muuttamiseen liittyvien esteiden ja kannustinloukkujen purkamiseen. Ehdotetun kohderyhmän osalta arvioidaan, ettei se kohtelee yhdenvertaisesti korkeakoulututkinnon ja toisen asteen tutkinnon suorittaneita.

Toisaalta muutamassa lausunnossa katsotaan, että 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. Kuntaliiton lausunnossa katsotaan, että koulutuspoliittisesta näkökulmasta katsottuna on hyvä, että ammattikorkeakoulu ja yliopisto ovat samalla viivalla, ja siten myös esitetty rajausta näiden oppilaitosten tutkintoihin on perusteltu. SAK ry:n lausunnon mukaan harvaan asutuilla alueilla ongelmana on erityisesti sote-henkilöstön puute, mutta koska alueellinen opintolainahyvitys kuuluisi esityksen perusteella kaikille ammattiryhmille, hyvityksen voidaan SAK ry:n näkemyksen mukaan katsoa edustavan enemmän välillistä aluetukea kuin työvoimatarpeita palvelevaa instrumenttia.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että esityksen mukaan kokeilun kohdejoukkoon tulisi kuulumaan myös korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, joilla ei ole opintolainaa ja jotka eivät siten olisi oikeutettuja alueelliseen opintolainahyvitykseen. Lausunnon mukaan tämä nostaa huolen kokeilun kohdejoukon merkittävästä pienenemisestä, kun pois karsiutuvat henkilöt, joilla ei ole opintolainaa.

Muutamissa lausunnoissa on ilmennyt väärinymmärrystä siinä, että kokeilu kohdennettaisiin vain tiettyihin ammattialoihin, joista on pulaa työmarkkinoilla. Pääosin tällaisissa lausunnoissa on katsottu, että kokeilun kohdentaminen vain tietyn alan tutkinnon suorittaneisiin on epätarkoituksenmukaista ja tutkinnon suorittaneiden henkilöiden yhdenvertaisuutta vaarantavia. Esitysehdotuksessa ei kuitenkaan ole esitetty kokeilun kohderyhmän rajaamista vain tiettyihin ammattialoihin.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT pitää satunnaistamiseen perustuvaa kokeilua oikeana lähtökohdana annettujen tutkimuskysymysten tarkasteluun. Vain satunnaistamiseen nojaava kokeilu voi tuottaa luotettavaa tietoa opintolainahyvityksen vaikutuksista muuttopäätöksiin. Lausunnon mukaan esityksessä ehdotettu satunnaistaminen on oikea tapa jakaa hyvityksen kohdepopulaatio kokeilu- ja kontrolliryhmiin.

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton ja Lieksan kunnan lausunnoissa katsotaan, että kokeilun toteuttamistapaa tulee muuttaa niin, että kokeilu koskisi kaikkia vuonna 2023 valmistuvia korkeakouluopiskelijoita, ei vain puolta heistä. Lausuntojen mukaan ongelman kokeilun toteuttamistavassa muodostaa se, että se koskee vain puolta valmistuneista, ja esityksen mukaiseen kohderyhmään 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 alueen kuntiin muuttamisesta, voi kokeilukuntien osaavan työvoiman saatavuus pahimmissa tapauksissa jopa heikentyä.

Työn ja talouden tutkimus Labore puolestaan katsoo, että koeryhmän arvonta tulisi tehdä ylioppilaista, korkeakouluihin hakeneista tai aloittaneista opiskelijoista, jolloin hyvityksellä voisi olla tosiasiasa vaikutusta henkilöiden käyttäytymiseen.

Kela huomauttaa lausunnossaan, että lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miten alueellinen opintolainahyvitys ratkaistaan, jos kokeiluryhmään kuuluva henkilö suorittaa vuonna 2023 kaksi korkeakoulututkintoa. Siten Kela ehdottaa, että laissa säädettäisiin siitä, ratkaistaanko alueellinen opintolainahyvitys ensimmäiseksi vai viimeiseksi suoritettuna vai asiakkaalle edullisimman vaihtoehdon perusteella.

Hyvityksen määrä ja hyvityserät

Ehdotetun kokeilualueen kunnista etenkin Lapin kunnat ja Itä-Lapin kuntayhtymä katsovat, että esityksen mukainen opintolainahyvitys on merkittävä ja toteutus kolmessa erässä on menettelyllisesti hyvä ja sitoo opintonsa päättäneet pidemmäksi aikaa, jolloin myös kotiutuminen ja elämän pysyvyyden rakentaminen kiinnittyy kokeilualueeseen.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttia tulisi selkeyttää ymmärrettävämmäksi, jos tarkoituksena on säätää, että alueellista opintolainahyvitystä voidaan myöntää enintään kolmelta 12 kuukauden seurantajaksoilta tai että hyvitystä on mahdollista saada enintään kolme erää. Nyt ehdotetun säännöksen mukaan alueellinen opintolainahyvitys voidaan myöntää enintään kolmessa erässä. Myös lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttia olisi mahdollista selkeyttää siten, että erien euromäärät viittaavat seurantajaksoihin.

Työskentelyä koskeva edellytys

Lausunnoilla olleen esitysluonnoksen mukaan työskentelyä tai yritystoimintaa edellytettäisiin vähintään kuuden kuukauden ajan kutakin 12 kuukauden seurantajaksoa kohden. Työskentelyä ei kuitenkaan edellytettäisi kokeilualueella, vaan henkilö voisi työskennellä myös kokeilualueen ulkopuolella tai tehdä etätöitä. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että henkilö asuu kokeilualueella, eli että hänellä olisi koko 12 kuukauden seurantajakson ajan kotikunta kokeilualueella.

Suurin osa työskentelyä koskevaa edellytystä kommentoineista lausunnonantajista katsoo, että työskentelyä tulisi edellyttää kokeilualueella (mm. Suomen Ekonomit ry, SAK, Haaga-Helian opiskelijakunta, Akava, Helsingin kauppakamari, Vantaan kaupunki, Vaalan kunta, Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, SAMOK ry, Työn ja talouden tutkimus Labore, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, Keskuskauppakamari). Useissa lausunnoissa katsotaan, että esitysluonnoksen mukainen työskentelyedellytys on ristiriidassa kokeilun tavoitteen kanssa., Lausunnoissa katsotaan myös mm., että esimerkiksi etätöitä tekevien sijoittuminen alueelle ei suoraan vaikuta alueen työpaikkojen osaa-japulaan, eikä kokeilu ilman lausunnoissa ehdotettua työllistymisehtoa näin vastaa sen tavoitteeseen.

Useammassa lausunnossa nähdään riskinä, että hyvityksen saadakseen henkilö siirtää kotikuntansa alueella ilman, että tarkoituksena olisi alueelle tosiasiaassa sijoittua. Tältä osin muutamissa lausunnoissa katsotaan esitysluonnoksen mukaisen mallin mahdollistavan myös tuen väärinkäytöksen. Lausunnoissa myös arvioidaan, että hyvityksen saamisen ehdot eivät ole riittävän kannustavat, eivätkä ne ohjaa työn perässä muuttamiseen. Kun kokeilulle asetetaan tavoitteeksi osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, tulisi hyvityksen saaminen sitoa työllistymiseen alueelle. Muussa tapauksessa kokeilua ei voida perustella työvoimapulan helpottamisella. Myös valtiovarainministeriö edellyttää, että esitystä korjataan opintolainahyvityksen myöntämisehtojen osalta siten, että hyvityksen saamiseksi tulee edellyttää työskentelyä kokeilualueella Norjan mallin tapaan. Kuntaliiton lausunnossa pidetään hyvänä, että monipaikkaisen työn mahdollisuudet on huomioitu kokeilussa.

Kelan mukaan lakiluonnoksen 7 §:ssä määritelty työskentelyedellytys on asiakkaille vaikeasti ymmärrettävä ja selvitettävä. Lisäksi säännöksen katsotaan hankaloittavan etuuden toimeenpanoa Kelassa. Kelan näkemyksen mukaan asiakkaille selkein ja toimeenpanolle käytännöllisin työskentelyedellytys olisi tuloajaan perustuva malli. Jos työskentelyedellytys perustuisi tuloajaan, Kela voisi hyödyntää tulorekisteriä toimeenpanossa ja toimia tiedonhallintalain 20 §:n vaatimusten mukaisesti.

Kokeilurekisteri ja henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen mukaan kokeilua varten perustetaan kokeilurekisteri, johon tallennetaan kokeilu- ja verrokkiryhmässä mukana olevien henkilöiden tiedot. Esityksen mukaan kokeilurekisterin tietoja säilytettäisiin vuoteen 2027 asti. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT katsoo, että tämä rajoittaa kokeilun vaikutusten tutkimista tarpeettomasti. Jotta kokeilusta saataisiin mahdollisimman suuri hyöty, olisi kokeilurekisteri syytä arkistoida Kansallisarkistoon vuoden 2027 jälkeen. Arkistointi mahdollistaisi

kokeilun pitkän aikavälin vaikutusten tutkimisen tulevaisuudessa. Esitys ei edellytä kokeilurekisterin arkistointia, vaan jättää sen Kansallisarkiston harkintavaltaan. Myös Työn ja talouden tutkimus Labore katsoo, että kokeilua ja sen pitkän aikavälin vaikutuksia ei voida tulevaisuudessa tutkia, kun kohde- ja koeryhmän tietoja ei tallenneta tutkimuskäyttöä varten. Kokeilusta on lähes mahdotonta saada vertaisarvioitua tietoa ennen 2027 loppua, sillä vertaisarviointiprosessi kestää yleensä useita vuosia. Yhteiskunnallisesti merkittävien kokeilujen perustiedot tulisi tallentaa pysyvästi myöhempää tutkimuskäyttöä varten. Myös Kela katsoo, että kokeilurekisterin säilyttäminen pysyvästi tai muuten pidemmän aikaa, esimerkiksi vähintään 10 vuoden ajan, mahdollistaisi muun muassa kokeilun pitkän aikavälin vaikutusten tutkimisen myöhemmin ja ainutlaatuisen aineiston hyödyntämisen tutkimuskäytössä.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnos on henkilötietojen suojan osalta valmisteltu huolellisesti. Oikeusministeriö kiinnittää henkilötietojen suojan osalta ainoastaan huomiota siihen, että kansallisen liikkumavaran käyttöä voisi selostaa tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa ja tuoda esiin, miltä osin yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä täsmennettäisiin.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa kiinnitetään laajemmin huomiota esitysluonnokseen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Lausunnon mukaan hallituksen esityksen perusteluja tulee täsmentää mm. siten, miltä osin kokeilurekisteriin tallennettaviin henkilötietoihin voisi sisältyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös siihen, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, mitä tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä lakiehdotukseen liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä sovellettaisiin. Käsiteltävien tietojen luonnetta olisi tarpeellista arvioida lain jatkovalmistelussa vielä tarkemmin, koska tietojen luonne vaikuttaa henkilötietojen käsittelystä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille aiheutuvan riskin arviointiin. Esityksessä tulisi myös kuvata, käsiteltäisiinkö esitysluonnoksen kohteena olevassa henkilötietojen käsittelyssä julkisiksi arvioituja tietoja. Lisäksi tietosuojavaltuutettu pitää tarpeellisena, että lain jatkovalmistelussa 13 §:n 4 momentin mukaista tiedonsaantioikeutta arvioidaan vielä tarkemmin. Lisäksi apulaistietosuojavaltuutettu ehdottaa harkittavaksi, olisiko seuranta- ja arviointiaineistojen säilytysajasta mahdollista säätää tarkemmin.

Tuloverolain 92 §:n väliaikainen muuttaminen

Lakiehdotuksen mukaan veronalaista tuloa ei olisi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta annetussa laissa tarkoitettu alueellinen opintolainahyvitys. Tämän vuoksi tuloverolain 92 §:ää ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti. Kaikki tuloverolain 92 §:n väliaikaista muuttamista kommentoineet lausunnonantajat kannattavat esitettyä muutosta. Muutosta pidetään yleisesti perusteltuna ja sen katsotaan osaltaan varmistavan sen, että kokeilun toteutusmalli olisi kannustava ja kokeilun vaikutukset saadaan täysimääräisinä. Lausunnoissa pidetään hyvänä, että hyvitys olisi verovapaata sosiaalietuutta, eikä siitä siten aiheutuisi verotuksellisia vaikutuksia yksilölle.

3.3 Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

Yhdenvertaisuus

Useissa lausunnoissa katsotaan, että alueellinen opintolainahyvitys asettaa vastavalmistuneet eriarvoiseen asemaan mm. asuinpaikan perusteella tai että esitys ei edistä korkeakoulututkimuksen suorittaneiden yhdenvertaisuutta. Lisäksi esimerkiksi Vantaan kaupunki katsoo, että esitys on myös kunta-laisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Toteutuessaan se muodostaisi selkeän ja tietoisien poikkeuksien suomalaisten yhdenvertaiseen kohteluun. Muutamassa lausunnossa todetaan, ettei ole perusteltua, että opintolainahyvitystä käytetään alue- ja työllisyyspolitiikan välineenä. Sen sijaan katsotaan, että kun lainahyvitysjärjestelmää kehitetään, on tärkeää ottaa lähtökohdaksi kehittämisen myönteiset vaikutukset koulutuksen läpäisyyn ja valmistumisaikoihin.

Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan lausunnossa katsotaan, että alueellinen opintolainahyvitys tulee eriarvoistamaan opiskelijoita ja vastavalmistuneita. Kaikilla vastavalmistuneilla, esimerkiksi eri alojen

osaajilla tai kielivähemmistöillä kuten ruotsinkielisillä, ei välttämättä ole työpaikkoja kokeilualueella tai mahdollisuuksia tehdä etätöitä. Tämä estää yhdenvertaisen mahdollisuuden hyödyntää alueellista opintolainahyvitystä. Lisäksi muillakin kuin harvaan asutuilla alueilla on työvoimapulaa esimerkiksi opetus- ja sotealan henkilökunnasta, muun muassa pääkaupunkiseudulla.

Opiskelijajärjestöjen lausunnoissa katsotaan, että alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu on siinä määrin yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, että sitä ei tule toteuttaa perustuslaillisista syistä. Opin- totuen, kuten muidenkin toimeentuloetuksien, tulee olla kaikille käyttäjilleen yhdenvertaisia riippu- matta asuinpaikasta tai opiskelualasta. Se ei saa olla työllisyys-, talous- tai aluepolitiikan työkalu. Opin- tolainahyvityksen tulee kohdella jatkossakin kaikkia velallisia yhdenvertaisesti ja perustua opiskeluun, ei sen jälkeiseen aikaan. Alueellisessa opintolainahyvityskokeilussa korkeakouluopiskelijat asetetaan taloudellisesti 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 toiminta- taan. Ennestään kokeilualueen ulkopuolella asuville hyvityksen hyödyntäminen edellyttäisi muuttoa, joka ei usein ole mahdollista esimerkiksi perheellisyyden vuoksi. Näin ollen hyvitys siis asettaisi vas- tavalmistuneet eriarvoiseen asemana heidän lähtökohtiensa ja elämäntilanteensa mukaan. Yhdenver- taisuusperiaatteen kannalta on merkityksellistä myös se, että hyvitystä voisivat hyödyntää pelkästään ne opiskelijat, jotka ovat olleet opiskeluaikanaan oikeutettuja opintotukeen ja ovat pystyneet nosta- maan opintolainaa. Ongelmallisena pidetään sitä, että opintolainahyvitys ei paranna opiskelijoiden ta- loudellista asemaa, vasta kuin työllistyttäessä ja valmistumisen jälkeen.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluissa on tehty asianmukaisesti arviointia siitä, että kyse ei ole poikkeuksellisen syvälle käyvstä erilaisesta kohtelusta ja kokeilun kesto on riittävän lyhyt. Luonnoksessa todettu kokeilun hyväksyttävyyden yhteys ja kiinnittyminen perustuslain 18 §:ään vaikuttavat jäävän kuitenkin varsin välilliseksi. Perusteluista ei selkeästi käy ilmi, miten kokeilu kiinnit- tyy kyseiseen perusoikeussäännökseen ja julkisen vallan velvollisuuteen, minkä vuoksi perusteluja olisi syytä näiltä osin täydentää ja täsmentää, koska hyväksyttävä peruste on yksi edellytys yhdenver- taisuudesta poikkeamiselle. Kokeilun hyväksyttävyyden perustuslain 6 §:n kannalta voidaan kytkeä ni- menomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaiku- tuksista, joten vaatimuksen hyväksyttävyydestä voidaan oikeusministeriön mielestä esitysluonnok- sessa katsoa täyttyvän.

Kokeilun seuranta ja arviointi

Lausunnoissa pidetään yleisesti tärkeänä, että kokeilun vaikutuksia tulee seurata tarkoin ja analysoida tuloksia ja niiden syitä huolellisesti. Vaikutukset pitää arvioida tarkasti ja pyrkiä erottelemaan sekä kriittisesti arvioimaan kokeilun seurauksena myönnettyjen hyvitysten suhdetta korkeakoulutettujen muuttoinnokkuuteen sekä hyvityksen saaneiden työllistymistä kokeilun aikana. Tutkitun tiedon kerää- minen harvaan asuttujen seutujen korkeakoulutettujen työvoiman saatavuuteen vaikuttavista keinoista on toistaiseksi melko vähäistä ja siten tarpeellista. Kokeilun aikaisen seurantatiedon kerääminen ja analysointi korkeakoulutettujen työvoiman saatavuuden kehittymisestä ja koko alueen elinvoimaisuus- den muuttumisesta on kannatettavaa. Muutamassa lausunnoissa pidetään yleisellä tasolla hyvänä, että esitysluonnoksessa kokeilulle on määrätty tehtäväksi sekä seurantaa että arviointi, tai että kokei- lun tulosten selvittäminen ja arviointi on ehdotuksessa asianmukaisesti järjestetty. Toisaalta muuta- missa lausunnoissa katsotaan, että kokeilun arviointia ja seurantaa ei ole suunniteltu ja kuvattu esi- tyslunonnoksessa riittävästi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kokeilun seurannassa olisi perusteltua huomioida aluekehitys- näkökulma, kuten myös esimerkiksi se miten alueet hyödyntävät taloudellista kannustetta alueensa

markkinoinnissa. Sikäli kun hyvityksen myöntäminen ei edellytä työssäkäyntiä kokeilualueella, on mahdollista, että kokeilu lisää monipaikkaista työskentelyä. Kokeilun vaikutusten seurannassa olisi tarkoituksenmukaista seurata myös syntyneiden työsuhteiden laatua ja monipaikkatyöskentelyn yleisyyttä sekä edellytyksiä. Lausunnon mukaan kokeilun arvioinnista todetaan kaiken kaikkiaan erittäin niukasti, vaikka kyse on ennen kaikkea tieteellisestä kokeilusta ja sen arvioinnista. Kelan rooli jää hieman epäselväksi ja erityisesti se, minkä osan arvioinnista tekee Kelan tutkimus ja mikä osa tehdään muualla tai muiden toimesta. Täysin avoimeksi jää se, millaisia arviointeja opintolainan saajille voitaisiin tehdä, jos laki hyväksytään. Arviointikokonaisuus olisi hyvä selkeyttää sekä toimijoiden että metodologisten kysymysten osalta jo ennen, kuin kokeilu alkaa. Olisi myös hyvä määrittää arvioinnista vastuullinen taho, joka vastaa kokonaisuudessaan kokeilun arvioinnista. Myös Kela toivoo, että lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa selkeytetään sitä, kuka seuraa ja arvioi mitään. Nyt kokonaisuuden katsotaan jäävän epäselväksi.

Suhde nykyiseen opintolainahyvitykseen

Muun muassa opiskelijajärjestöt kiinnittävät huomiota ehdotetun alueellisen opintolainahyvityksen suhteeseen nykyiseen opintolainahyvitysmalliin ja siihen, että jatkossa Suomessa olisi kaksi osittain päällekkäistä opintolainahyvitysjärjestelmää. Näissä lausunnoissa mm. katsotaan, että opintolainahyvitys ei ole oikea työkalu vaikuttaa korkeakoulutettujen asuin- ja työskentelypaikkakunnan valintaan, ja että opintolaina on olennainen osa opiskelijoiden toimeentuloa ja opintolainahyvityksen roolin tulisi jatkossakin olla tavoiteajassa valmistumiseen kannustamisessa.

4 Lausunnon antaneet tahot

1. Oikeusministeriö
2. Kansaneläkelaitos (Kela)
3. Utsjoen kunnan lausunto
4. Haaga-Helian Opiskelijakunta Helga
5. Sodankylän kunta
6. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
7. Suomen Ekonomit ry
8. Pohjois-Pohjanmaan liitto
9. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
10. Vaalan kunta
11. Lieksan kaupunki
12. Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
13. Sallan kunta
14. Suomen Kuntaliitto ry
15. Pohjois-Karjalan kauppakamari
16. Ilomantsin kunta
17. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
18. Akava ry
19. Pohjois-Karjalan Yrittäjät r.y.
20. Sonkajärven kunta
21. Kajaanin kaupunki
22. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
23. Helsingin seudun kauppakamari
24. STTK ry
25. Vantaan kaupunki
26. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
27. Työ- ja elinkeinoministeriö
28. Helsingin yliopiston ylioppilaskunta
29. Kemijärven kaupunki

30. Tehy ry
31. Työn ja talouden tutkimus LABORE
32. Pudasjärven kaupunki
33. Tietosuojavaltuutetun toimisto
34. Keskuskauppakamari ry
35. Savukosken kunta
36. Lapin kauppakamari
37. Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry
38. Verohallinto
39. Lapin liitto
40. Suomussalmen kunta
41. Posion kunta
42. Itä-Lapin kuntayhtymä
43. Pohjois-Savon liitto
44. Kirsi Oksiala-Mäki-Petäjä
45. Maa- ja metsätalousministeriö
46. Valtiovarainministeriö