

Lausunto

15.09.2022

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

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/21868/2022

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta, joka toteutettaisiin 25 kunnan alueella Pohjois- ja Itä-Suomessa vuosina 2023–2026. Esityksen mukaan kokeiluryhmään valituille korkeakoulututkinnon suorittaneille henkilöille myönnettäisiin säädettyjen edellytysten täyttyessä alueellinen opintolainahyvyys, mikäli he asuvat valmistumisen jälkeen kokeilualueella. Erissä myönnettävä opintolainahyvyys olisi määrältään yhteensä enintään 8800 euroa, mutta kuitenkin yhteensä enintään 60 prosenttia tutkinnon suorittamislukukauden viimeisen päivän lainamäärästä.

Käytännössä Kansaneläkelaitos poimisi kokeiluryhmään kuuluvat henkilöt tutkinnon vuonna 2023 suorittaneista henkilöistä kerran kuukaudessa. Ensimmäinen poiminta tehtäisiin helmikuussa 2023, jolloin kokeiluryhmään valittaisiin satunnaisotannalla puolet tammikuussa 2023 tutkinnon suorittaneista henkilöistä. Viimeinen poiminta tehtäisiin maaliskuussa 2024 niistä tutkinnon vuonna 2023 suorittaneista, joiden tutkinnon suorittamista koskevat tiedot Kansaneläkelaitos on saanut helmikuun 2024 loppuun mennessä. Kun poiminta kokeiluryhmään tehtäisiin kuukausittain, saisivat tutkinnon suorittaneet henkilöt tiedon kokeiluryhmään valikoitumisesta mahdollisimman pian valmistumisensa jälkeen.

Kokeiluun valitut henkilöt voivat hakea vähennystä, mikäli heidän kotikuntansa on ollut yhtäjaksoisesti 12 kuukauden ajan kokeilualueella. Hakijan on myös toimittava 6 kuukauden ajan työntekijänä tai yrittäjänä saman jakson aikana, mutta työpaikan ei tarvitse sijaita kokeilukunnan alueella.

Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista esityksen mukaisen kokeilun työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilu pyrkii vastaamaan luotettavasti kysymykseen, voidaanko harvaan asuttujen alueiden työvoiman liikkuvuuteen ja saatavuuteen vaikuttaa opintolainahyvityksen kaltaisella kannustimella.

Esityksessä merkittäviä puutteita

Käymme seuraavaksi läpi esitetyn kokeilun eräitä ongelmia, jotka tulisi huomioida kokeilun suunnittelussa ja varsinaisessa kokeilulainsäädännössä.

Kokeilun tavoite on sekava

Hallituksen esityksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, voidaanko hyvityksellä vaikuttaa työvoiman saatavuuteen ja kokeilun alueiden elinvoimaisuuteen. Esityksen mukainen kokeilu ei voi tuottaa tietoa näistä 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. Kokeilu voidaan myös toteuttaa satunnaistamalla kunnat kokeiluun, jolloin nykyinen tavoite voisi olla toteutettavissa. Esitys kaipaa huomattavaa tarkennusta kokeilun tavoitteiden osalta.

Esitetty kokeilu ei ole realistinen kokeilu

Esitettyä kokeilua on havainnollistavaa verrata aiemmissä kokeiluissa havaittuihin puutteisiin. Perustulokokeilun yksi merkittävimpiä puutteita oli se, että kokeilussa ei muutettu samalla verotuksen sääntöjä. Perustulokokeilu ei siis ollut realistinen myöhempää implementaatiota varten sen kokonaiskustannusten takia. Esitettyssä kokeilussa on samankaltainen puute. Kokeilun kohderyhmään arvotut henkilöt saavat tietää vähennyksen mahdollisuudesta vasta kuukausi valmistumisen jälkeen. Ei ole realismia, että mahdollisessa tulevassa lainsäädännössä opintolainavähennys otettaisiin käyttöön samankaltaisin säännöin. On todennäköistä, että jos vähennys otettaisiin Suomessa myöhemmin laajemmin käyttöön, niin opiskelijat tietäisivät sen mahdollisuudesta jo ennen opintoihin hakeutumista. Esityksen mukainen kokeilu tuottaa tietoa vain niistä opiskelijoista, jotka ovat valmiita muuttamaan, kun he saavat tiedon kuukausi valmistumisen jälkeen. Nämä henkilöt ovat todennäköisesti hyvin erilaisia kuin muu opiskelijapopulaatio. Vähennyksen mahdollisuus voi vaikuttaa myös valmistumisen ja varsinaisen opintolainan käyttöön.

Julkisen hallinnon tekemien kokeilujen tulisi ymmärtääksemme olla jo lähtökohtaisesti siinä määrin realistisia, että ne tukisivat kokeiltavan toimenpiteen käyttöönottoa myöhemmässä lainsäädäntötyössä. Esitystä tulisikin tältä osin muuttaa niin että koeryhmän arvonta tehtäisiin ylioppilaista, korkeakouluihin hakeneista (hakurekisteri) tai aloittaneista opiskelijoista (Virta-tietovaranto). Tämä tulisi luonnollisesti pidentämään kokeilun kestoa.

Kokeilun säännöt kaipaavat tarkennusta suhteessa tavoitteisiin

Kokeilun nimellinen tavoite on saada osaavaa työvoimaa harvaan asuttujen kuntien alueelle. Edellytyksenä vähennyksen saamiselle on kuitenkin, että henkilö vain asuu kokeilun alueella. Tämä voi

johtaa tilanteeseen, jossa henkilöt asuvat kokeilualueella, mutta työskentelevät muualla. Henkilöiden päätös pitää kirjansa koalueella esimerkiksi vanhempiansa luona toki tukee kokeilualueiden kuntia verotuksellisesti, mutta tämä ei ole yhtenevä työvoiman saatavuutta korostavan tavoitteen kanssa. Esitystä tulisi muuttaa suuntaan, missä vähennys sidottaisiin työssäkäyntikuntaan esimerkiksi tulorekisterin tietojen avulla.

Kokeilun sääntöjä muotoillessa tulee muistaa, että kokeilun vaikuttavuus riippuu paljon myös siitä, kuinka hyvin ja selkeästi asiasta tiedotetaan koeryhmään valituille henkilöille. On epäselvää, kuinka hyvin Kansaneläkelaitos pystyy tavoittamaan juuri valmistuneet opiskelijat ja viestimään vähennyksestä kirjeitse ymmärrettävällä ja vaikuttavalla tavalla. On luultavaa, että valtaosa opintonsa päättävistä henkilöistä tekee sijoittumispäätöksenä hyvissä ajoin ennen valmistumistaan sen sijaan, että he reagoisivat valmistumisen jälkeen saamaansa informaatioon. Jos vähennyksestä viestitettäisiin aikaisemmin, henkilöillä olisi aikaa punnita vähennyksen merkitystä alueellisen sijoittumiseensa.

Kokeilun etukäteisvalmistelu on puutteellinen ja kokeilu on nykymuodossaan kallis

Esitetyn kokeilun pohjaksi ei ole tehty etukäteissuunnitelmaa, joka sisältäisi arvioita esimerkiksi siitä, kuinka suuri vaikutus kokeilulla voidaan tilastollisesti havaita, kun puolet valmistuneesta kohortista otetaan mukaan koeryhmäksi. Luultavasti osittain tästä syystä kokeiluun ehdotetaan varattavan 6 miljoonaa euroa. Kokeilu on näin esimerkiksi perustulokokeilua kalliimpi. Olemme lisäksi huolissamme siitä, että esityksen mukaisen hyvityksen hyötyjät ovat yhteiskuntamme hyväosaisia. Alueellinen hyvitys tulee todennäköisesti kohdentumaan edelleen hyvin ansaitseville erityisosaajille kuten lääkäreille.

On myös hyvä tuoda esiin, että esityksen pohjamateriaalina käytetään laajasti lainattua esiselvitystä alueellisesta opintolainahyvityksestä (Keinänen ym. 2022). Tämä esiselvitys on ansiokas lainsäädännöllisiltä osiltaan, mutta se ei toimi nykyisen kokeilun etukäteissuunnitelmana, koska se ei käsittele kokeiluteknisiä asioita uskottavalla tavalla. Esiselvityksessä luodaan myös varsin positiivinen kuva Norjassa käytössä olevasta alueellisesta opintolainavähennyksestä. Siinä ei kuitenkaan selväsanaisesti kerrota sitä tosiseikkaa, että vähennyksen mahdollisesta vaikuttavuudesta ei ole olemassa Norjasta yhtään vertaisarvioitua tutkimusta eikä itse esiselvitys pyri tällaista tietoa edes tuottamaan.

Kokeilurekisterin tiedot tulee säilyttää pysyvästi

Hallituksen esityksessä kokeilurekisterin tiedot säilytettäisiin vain vuoden 2027 loppuun saakka. Tämä tarkoittaa, 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.

Suomeen tarvitaan itsenäinen ja hyvin resursoitu koordinoiva taho

Näkemyksemme mukaan on välttämätöntä, että eri ministeriöiden suunnitelmat kokeiluista ja jälkiarvioinneista altistetaan ammattitaitoisen tahon arvioitavaksi hyvissä ajoin lainsäädäntöprosessia. Kokeilujen suunnittelua tulisi ohjata ja avustaa keskitetysti ja itsenäisesti erillään poliittisesta päätöksenteosta sekä varsinaisesta lakia laativasta ministeriöstä tai virastosta.

Luonteva paikka koordinaatiovastuulle olisi valtioneuvoston kanslia tai Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Kyseisen koordinoivan tahon tulisi olla mahdollisimman itsenäinen ja hyvin resursoitu.

Satunnaiskokeilut luovat parhaimmillaan uskottavaa tietoa poliittisen päätöksenteon tueksi. Satunnaiskokeilujen avulla voidaan pyrkiä etsimään ratkaisuja yhteiskuntamme viheliäisiin ongelmiin varovasti kokeillen edeten askel kerrallaan. On erinomaista, että poliittiset päättäjät ja virkahenkilöt uskaltavat ottaa entistä rohkeampia askelia tähän suuntaan.

Helsingissä 15. päivänä syyskuuta 2022

Hannu Karhunen	Ohto Kanninen
tutkimusohjaaja	johtava tutkija
Labore	Labore

Viitteet

Keinänen, Anssi, Petri Kahila, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen, Pinja Leino, and Virpi Lemponen. (2022) Alueellisen opintolainahyvityskokeilun esiselvitys. SPATIA RAPORTTEJA 1/2022.

2. Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista

-

3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä

-

Karhunen Hannu
Työn ja talouden tutkimus LABORE