



Kirje

14.9.2022

VN/21868/2022
VN/21868/2022-VM-6

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Kokeilu toteutettaisiin vuosina 2023–2026. Sen tarkoituksena on saada tietoa alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista esityksen mukaisen kokeilualueen työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Kokeilu toteutettaisiin Pohjois- ja Itä-Suomessa kokeilualueella, joka kattaa 25 kuntaa. Esityksen mukaan kokeilyryhmään valituille korkeakoulututkinnon suorittaneille henkilöille, jotka asuvat kokeilualueella, myönnettäisiin säädettyjen edellytysten täyttyessä hakemuksesta alueellinen opintolainahyvitys. Alueellinen opintolainahyvitys olisi saajalleen verovapaata tuloa.

Valtiovarainministeriön lausunto:

Keskeiset huomiot esitysluonnoksesta:

- Valtiovarainministeriö edellyttää, että esitystä korjataan opintolainahyvityksen myöntämisehtojen osalta. Esitysluonnoksen mukaan opintolainahyvityksen saadakseen henkilön ei tarvitse työskennellä alueella vaan riittää, että henkilön kotikunta sijaitsee kokeilualueella. Esitystä tulee korjata tältä osin. Hyvityksen saamiseksi tulee edellyttää työskentelyä kokeilualueella Norjan mallin tapaan.
- Valtiovarainministeriö edellyttää myös voimalaskelmien tekemistä ja tuloksien raportoimista hallituksen esityksessä ennen sen esittelyä eduskunnalle. 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. Voimalaskelmat ovat edullinen keino varmistaa, että kokeilua ei tehdä turhaan.
- Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevaa arviointia olisi tarpeen täydentää kokeilualueeseen määräytyvien kuntien osalta. Ehdotetut kunnat poikkeavat joiltain osin toisistaan. Kokeilualueen määrittelyllä on asuinpaikkaan liittyen merkitystä yhdenvertaisen kohtelun osalta.
- Valtiovarainministeriö toteaa, ettei lausunnolla olleessa ehdotusluonnoksessa ole sen näkemyksen mukaan arvioitu tiedonhallinnan muutosvaikutuksia lain 8.2 §:n vaatimusten mukaisella tavalla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

- Esitys tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

Tarkemmat huomiot kokeilusta

Valtiovarainministeriö pitää yleisesti kannatettavana, että politiikkatoimen vaikutusarviointiin esitetään satunnaistettua koeasetelmaa. Kokeiluja tulisi käyttää silloin, kun luotettavaa tietoa politiikkatoimen vaikutuksista ei ole saatavilla, ja kyseinen toimenpide halutaan mahdollisesti laajentaa koskemaan laajoja väestönosia, mutta käytävissä ei ole luotettavaa ennakkotietoa toimenpiteen vaikutuksista. Hyvin toteutettu kokeilu on erinomainen tapa todentaa, onko ennakoarvio vaikutuksen suunnasta ja suuruudesta oikea. Tällöin voidaan varmistaa, että julkisia varoja käytetään vaikuttaviin politiikkatoimiin. Luotettavalle tiedolle toimenpiteen hyödyistä, mahdollisista haitoista ja kustannuksista on tarvetta.

Esitysluonnoksesta käy hyvin ilmi, että alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksista ei ole saatavilla luotettavaa tietoa, joten huolellisesti suunniteltu kokeilu on mahdollinen tapa todentaa toimen kustannusvaikuttavuus. Alueellisen opintolainahyvityksen tulisi olla toteutukseltaan sellainen, että kokeilun avulla on mahdollista mitata tavoitteiden mukaisia vaikutuksia. Kokeilun tavoitteena on lisätä koalueiden elinvoimaisuutta ja työvoiman saatavuutta. Käsillä olevan ehdotuksen mukaan opintolainahyvityksen saadakseen henkilön ei kuitenkaan tarvitse työskennellä alueella vaan riittää, että henkilön kotikunta sijaitsee kokeilualueella. On todennäköistä, että osa kohdejoukkoon kuuluvista siirtää väestötietojärjestelmään merkityn kotikuntansa kokeilualueelle, vaikka he eivät tosiasiallisesti asuisi koalueella. Kokeilulla voitaisiin paremmin mitata alueellisen työvoiman tarjontaa, jos sen edellytyksenä olisi Norjan mallin tapaan työskentely kokeilualueella. Vaikka työpaikan sijaintitietoja ei saada tyhjentävästi viranomaisrekisteristä, se ei ole syy olla vaatimatta sitä. Opintolainahyvityksen hakemuksessa opiskelijalta voidaan kysyä työpaikan sijaintikuntaa, säätää laissa rangaistus väärän tiedon antamisesta ja tarkastaa satunnaisotannalla osan hakemuksista tiedot. Valtiovarainministeriö edellyttää, että esitystä korjataan tältä osin.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tutkimusjoukon kokoa suhteessa tavoiteltuun tietoon. Nyt esityksestä ei käy ilmi miten ehdotettuun tutkimusjoukon kokoon (kaikki 2023 korkeakouluista valmistuneet) on päädytty. Olisi tarpeen selvittää, kuinka suuri koeryhmän on tarkoitus olla ja minkä suuruisia vaikutuksia kyseisellä populaatiolla on ylipäätään mahdollista havaita. 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. Voimalaskelmat ovat edullinen keino varmistaa, että kokeilua ei tehdä turhaan, joten valtiovarainministeriö edellyttää niiden tekemistä ja tuloksien raportoimista hallituksen esityksessä ennen sen esittelyä eduskunnalle.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kokeilussa mukana olevat kohdejoukkoon kuuluvat henkilöt (vuonna 2023 korkeakoulusta valmistuneet) voivat kokeilyryhmään osoittamisen jälkeen vapaaehtoisesti päättää, muuttavatko he kohdealueelle sekä hakevatko he alueellista opintolainahyvitystä. Kohdejoukolta ei kuitenkaan tulisi pyytää lupaa kokeiluun osallistumisesta ennen satunnaistamista, koska näin toteutettu kokeiluun osallistumisen vapaaehtoisuus johtaisi osallistujien valikoitumiseen, minkä myötä vaikutusten luotettava arviointi ei olisi mahdollista.

Esitysluonnoksessa kuvataan korkeakoulututkinnon suorittaneiden opintolainan keskimääräistä määrää, mutta siinä ei kuvata, miten opintolainamäärät vaihtelevat eri alojen tutkinnon suorittaneiden kesken. Mikäli tutkinnon suorittajalla ei ole opintolainaa tai sitä on hyvin vähän, niin ehdotetulla alueellisella opintolainahyvityksellä ei ole merkitystä henkilön asuinpaikan valinnassa. Esitykseen olisi hyvä täydentää keskimääräisten opintolainamäärien vaihtelu eri alojen tutkinnon suorittaneiden kesken. Näin voitaisiin paremmin arvioida, miten hyvin ehdotettu alueellinen opintolainahyvitys voisi edistää erityisesti työvoimapula-alojen osaajien saatavuutta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että alueellisen opintolainahyvityksen voisi saada, vaikka henkilö ei olisi suorittanut tutkintoa määräajassa. Tätä poikkeusta opintotukilain mukaiseen, tutkinnon suorittamiseen määräajassa perustuvaan opintolainahyvitykseen ei esityksessä kuitenkaan perustella. Esitystä voidaan pitää tältä osin ongelmallisena ja sen voidaan katsoa olevan ristiriidassa opintoaikojen lyhentämistä koskevien tavoitteiden kanssa ja heikentävän osaltaan opintotukilakiin sisältyvää kannustinta suorittaa opinnot määräajassa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että ehdotetulla kokeilulla ei pystytä huomioimaan kaikkia alueellisen opintolainahyvityksen vaikutuksia. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että opintolainahyvityksen vaikutuksia tutkitaan vuonna 2023 korkeakoulusta valmistuneiden joukossa.

Ensinnäkin kokeilulla on todennäköisesti vaikutusta myös muihin kuin koe- ja verrokkiryhmiin (esimerkiksi kokeiluun osallistunut voi syrjäyttää työpaikasta alueella jo asuvan korkeakoulutetun tai koealueelta saatetaan muuttaa pois). Nämä vaikutukset jäävät kokeilussa havaitsematta, joten havaitut erot koeryhmien välillä eivät ole tulkittavissa sellaisinaan alueellisiksi vaikutuksiksi. Toisekseen kokeilulla ei voida tunnistaa opintolainahyvityksen kaikkia yksilökohtaisia vaikutuksia, koska opintolainahyvitys vaikuttaa myös opiskelijoiden päätöksiin ennen valmistumista (esimerkiksi opiskeleeko korkeakoulussa, mitä opiskelee ja missä opiskelee). Nämä vaikutukset voitaisiin havaita kohdistamalla kokeilu esimerkiksi vuoden 2023 ylioppilaisiin.

Kokeilualueen määrittely

Kokeilualueeksi on esityksessä määritelty 25 itäisen Suomen kuntaa Lapista, Kainuusta, Pohjois-Karjalasta ja Pohjois-Savosta. Valintaa perusteellaan kyseisten kuntien elinvoimakeijillä ja alueen yhtenäisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Tarve kokeilualueen 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.

Valtiovaraministeriön käsityksen mukaan säätämisyjärjestystä koskevaa arviointia olisi tarpeen täydentää kokeilualueeseen määräytyvien kuntien osalta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa kuvataan esityksen kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä suhteessa esitykseen. Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään esimerkiksi todennut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassa liikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään pitänyt jonkinasteiseen erillaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säätelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Tämän vuoksi myös kokeilualueeseen valikoitavuutta siihen määräytyvien kuntien osalta suhteessa esityksen tavoitteisiin tulisi jatko-valmistelussa vielä perustella tarkemmin taikka mahdollisuuksien mukaan täsmentää. Ehdotetut kunnat poikkeavat joiltain osin toisistaan. Kokeilualueen määrittelyllä on asuinpaikkaan liittyen merkitystä yhdenvertaisen kohtelun osalta.

Kun kyse on kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun vaikuttavasta esityksestä, tulisi sen vaikutukset pyrkiä rajaamaan kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta mahdollisimman pieniksi. Näin olleen voidaan pohtia, tulisiko kokeilualueen tulisi koskea ehdotetun rajauksen sijasta vain niitä kuntia, jotka tosiasiansa ovat harvaan asuttuja, työvoimapulasta kärsiviä ja väestöltään väheneviä kuntia (esimerkiksi palvelujen turvaamisen näkökulma tämän tyyppisissä kunnissa). Nykyisessä muodossa esityksen voidaan katsoa olevan jossain määrin ristiriidassa myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten kanssa, koska esitettyyn kokeilualueeseen kuuluu myös sellaisia kuntia, jotka eivät ole harvaan asuttua maaseutua tai jotka eivät ole erinäisillä kunnan elinvoimaa kuvaavilla mittareilla heikommassa asemassa kuin lukuisat kokeilualueen ulkopuolelle jäävät kunnat eri puolilla Suomea. Mainitun kaltaista ongelmallisuutta sisältyy esimerkiksi Kajaanin, Kuusamon, Sallan ja Sotkamon kuulumiseen kokeilualueeseen.

Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2018) 8.2 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Valtiovaraministeriö kiinnittää lausunnon pyytäjän huomion siihen, ettei lausunnolla olleessa ehdotusluonnoksessa ole sen näkemyksen mukaan arvioitu tiedonhallinnan muutosvaikutuksia lain 8.2 §:n vaatimusten mukaisella tavalla. Lainvalmistelun yhteydessä toteutettavan arvioinnin suorittamisesta on ohjeistettu muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan suosituksessa tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista (Valtiovaraministeriön julkaisu – 2020:53)

VN/21868/2022-VM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: