

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
kirjaamo.okm@gov.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 2.9.2022 (VN/21868/2022, OKM038:00/2022)

## **Kelan lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Kela kunnioittaen lausuu seuraavaa esityksestä alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta annettavasta laista.

### **Kokeilun kohdejoukko**

Lakiluonnoksen 4 §:n 2 momentissa säädetään kokeilun kohdejoukosta. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat vuonna 2023 ylemmän korkeakoulututkinnon, ammattikorkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain (65/1994) mukaista opintotukea. Kohdejoukkoon kuuluvat lisäksi vuonna 2023 alemman korkeakoulututkinnon Suomessa tai vastaavan tutkinnon ulkomailla suorittaneet, jotka on otettu suorittamaan pelkästään alemmaa korkeakoulututkintoa ja jotka ovat saaneet kyseisen tutkinnon suorittamisen aikana opintotukilain mukaista opintotukea.

Poiminta kohdejoukosta tehdään ensimmäiseksi suoritettujen tutkinnon perusteella. Sen jälkeen henkilö on joko kokeiluryhmässä tai verrokkiryhmässä, eikä se muutu, vaikka henkilö suorittaisi uuden tutkinnon.

Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miten alueellinen opintolainahyvitys ratkaistaan, jos kokeiluryhmään kuuluva suorittaa vuonna 2023 kaksi alueelliseen opintolainahyvitykseen oikeuttavaa tutkintoa. Esimerkiksi opiskelija on poimittu kokeiluryhmään ensimmäisen, keväällä suoritettujen tutkinnon perusteella ja opiskelija suorittaa syksyllä uuden korkeakoulututkinnon, ja lainamäärä on erilainen 31.7. ja 31.12.

Kela ehdottaa, että laissa säädettäisiin siitä, ratkaistaanko alueellinen opintolainahyvitys ensimmäiseksi suoritettujen, viimeksi suoritettujen tutkinnon vai asiakkaalle edullisimman vaihtoehdon mukaan. Kelan näkemyksen mukaan alueellinen opintolainahyvitys tulisi ratkaista asiakkaalle edullisemman vaihtoehdon mukaan. Useimmissa tapauksissa tämä tarkoittaisi sitä,

että alueellinen opintolainahyvitys ratkaistaisiin viimeksi vuonna 2023 suoritetun tutkinnon perusteella. Lainamäärä on yleensä suurempi joulukuussa kuin heinäkuussa.

### **Alueellisen opintolainahyvityksen työskentelyedellytys**

Kelan mielestä lakiluonnoksen 7 §:ssä määritelty työskentelyedellytys on asiakkaille vaikeasti ymmärrettävä ja selvitettävä. Lisäksi tämä hankaloittaa etuuden toimeenpanoa Kelassa.

Suuri osa nuorista aloittaa työuransa epäsäännöllisissä työsuhteissa. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan 15–24-vuotiaista palkansaajista 46 prosenttia teki osa-aikatyötä vuonna 2021. Vastaava osuus oli 16 prosenttia 25–34-vuotiailla.

Kokeiluryhmään kuuluvalle ja osa-aikatyötä tekeväälle henkilölle voi olla haastavaa selvittää, voiko hän saada alueellisen opintolainahyvityksen, jos työskentelyedellytys on lakiluonnoksessa esitetty vähintään kuuden kuukauden työskentely osa-aikatyössä, jossa työaika on vähintään 50 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos henkilöllä on nollatyösopimus ja hänellä on epäsäännöllisesti 1–8 tunnin työpäiviä, miten työskentelyedellytyksen toteutuminen selvitetään ja ratkaistaan? Miten selvitetään jokaisen toimialan enimmäistyöaika?

Tulorekisteri ei poista edellä kuvattuja hakemisen ja toimeenpanon ongelmia, koska palvelussuhteen tietojen ilmoittaminen on vapaaehtoista. Kelan selvityksen mukaan lakiluonnoksen mukaisen työskentelyedellytyksen selvittämisessä tarvittavat tiedot ovat tulorekisterissä vain noin kolmasosassa ilmoitetuista työsuhteista.

Jos alueellisen opintolainahyvityksen saaminen edellyttää vähintään kuuden kuukauden työskentelyä tai siihen rinnastettavaa olosuhdetta, laissa on määriteltävä, mitä kuudella kuukaudella tarkoitetaan. Tämä koskee esimerkiksi tilanteita, jossa henkilöllä on erillisiä ja kesken kuukauden alkavia ja päättyviä työsuhteita tai rinnastettavia olosuhteita. Täyttyykö kuuden kuukauden edellytys, jos henkilöllä on esimerkiksi vanhempainrahakausi ajalla 3.7.–17.10.2023 (3 kuukautta ja 15 päivää) ja työsuhde ajalla 2.1.–15.3.2024 (2 kuukautta ja 14 päivää)? Ja miten lasketaan kuukaudet, jos henkilöllä on ollut mainitun vanhempainrahakauden lisäksi 53 erillistä työpäivää vähintään 50 prosentin työajalla?

Työskentelyedellytys olisi ymmärrettävämpi, jos laissa olisi luonnoksessa esitetyn edellytyksen sijaan tai lisäksi yksiselitteinen tuntiraja. Se voisi olla esimerkiksi keskimäärin vähintään 18 tuntia viikossa (eli vähintään 3 tuntia 36 minuuttia päivässä). Tuntiraja ei kuitenkaan poistaisi tällaisen työskentelyedellytyksen selvittämiseen liittyviä vaikeuksia ja työmäärää kokeiluryhmään kuuluville, heidän työnantajilleen, Kelalle ja muutoksenhakuelimille.

Asiakkaille selkein ja toimeenpanolle käytännöllisin työskentelyedellytys olisi tuloraja. 12 kuukauden seurantajakson tuloraja voisi esimerkiksi olla 15 000 euroa. Tuloina huomioitaisiin tuloverolain mukaiset veronalaiset palkkatulot.

Tulorajat ovat pääsääntö sosiaalietuuksien tarveharkinnassa ja työssäoloehtojeselvittämisessä. Tulorajojen avulla voidaan yksinkertaisesti, täsmällisesti ja luotettavasti selvittää riit-

tävän työskentelyn määrä. Jos alueellisessa opintolainahyvityksessä olisi tuloraja, kokeiluryhmään kuuluvat voisivat helposti itse arvioida, voivatko he saada hyvityksen. He voisivat myös ymmärrettävällä tavalla vaikuttaa omiin mahdollisuuksiinsa saada hyvitys.

Tulorajan ansiosta kaikki työskentely tulisi huomioitua yhdenvertaisesti siitä riippumatta, mistä työstä on kyse ja minkälaisessa työsuhteessa työtä on tehty. Kaikki työ olisi yhtä arvokasta. Hyvin olennaista olisi myös se, että alueellisen opintolainahyvityksen hakeminen ja toimeenpano helpottuisivat merkittävästi, kun huomioitavien tulojen määrä voitaisiin selvittää tulorekisterin avulla.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 20 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Lainkohdan toisessa momentissa todetaan: ”Jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.”

Kela hyödyntää etuuksien toimeenpanossa tulorekisteriä. Lakiluonnoksen työskentelyedellytyksen sisältö ei mahdollista tulorekisterin hyödyntämistä alueellisen opintolainahyvityksen toimeenpanossa. Käytännössä kokeiluryhmään kuuluvan pitäisi monissa tilanteissa liittää alueellisen opintolainahyvityksen hakemukseen yksityiskohtaisia ja vaikeasti laadittavia työnantajan todistuksia palvelussuhteesta ja työskentelyn määrästä. Todistukset tarvittaisiin erikseen jokaiselta työnantajalta ja niitä tarvittaisiin jokaiselta enintään kolmelta seuranta-jaksolta. Hakijan velvollisuudesta toimittaa Kelalle tarvittavat tiedot on säädetty lakiluonnoksen 8 §:ssä.

Jos työskentelyedellytys perustuisi tulorajaan, Kela voisi hyödyntää tulorekisteriä toimeenpanossa ja toimia tiedonhallintalain 20 §:n vaatimusten mukaisesti.

Tulorajaa ja tulorekisteriä on tarkoitus hyödyntää tässä esitetyllä tavalla myös valmisteilla olevassa [palkansaajan työssäoloehdon uudistamisessa](#). Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan muutettavaksi siten, että työssäoloehto määräytyisi jatkossa tulojen perusteella nykyisen viikkokohtaisen työtuntimäärän sijaan. Kela toivoo, että vastaavat periaatteet ja käytännöt toteutuisivat myös alueellisen opintolainahyvityksen kokeilussa.

## Kokeilurekisteri

Lakiluonnoksen 12 §:ssä säädetään kokeilurekisteristä ja siihen kerättävistä ja tallennettavista tiedoista.

Luonnoksesta ei käy ilmi, minkä hetken kotikuntatieto kokeilurekisteriin tallennetaan. Kelan näkemyksen mukaan kokeilurekisteriin pitäisi tallentaa kaikista kohdejoukkoon kuuluvista henkilöistä heidän kaikki kotikuntansa vuosilta 2023–2026, jotta voidaan selvittää, miten liikkuvuus erosi kokeiluryhmäläisillä verrokkiryhmäläisiin verrattuna.

Luonnoksesta ei myöskään käy ilmi, mikä tutkintotieto kokeilurekisteriin tallennetaan siinä tilanteessa, kun kohdejoukkoon kuuluva on suorittanut vuoden 2023 aikana useamman korkeakoulututkinnon. Kelan näkemyksen mukaan rekisteriin tulisi tallentaa kaikki kohdejoukkoon kuuluvan vuoden 2023 aikana suoritetut 4 §:n mukaiset tutkinnot.

Lakiluonnoksessa säädetään, että rekisterin tiedot säilytetään vuoden 2027 loppuun saakka. 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. Kokeilurekisteri muodostuu vain Kelan käytössä olevista tiedoista. Perustulokokeilusta on edelleen olemassa vastaava rekisteri. Rekisteri sisältää tiedon henkilön kuulumisesta kokeilu- tai verrokkiryhmään ja lisäksi tiedot kokeiluryhmäläisille maksetuista perustuloista.

### **Kokeilun seuranta ja arviointi**

Lakiluonnoksen 13 §:ssä säädetään alueellisen opintolainahyvityskokeilun kokeilun seurannasta ja arvioinnista. Kela toivoo, että lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa selkeytetään sitä, kuka seuraa ja arvioi mitäkin. Nyt kokonaisuus jää epäselväksi ja herättää kysymyksiä. Sisältääkö seuranta myös arvioinnin? Arvioidaanko pelkästään kokeilua vain myös sen vaikutuksia ja kuka arvioi?

### **Kokeilun rahoitus**

Lakiluonnoksen 14 §:ssä säädetään, että tämän lain toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat menot luetaan Kansaneläkelaitoksen toimintamenoiksi. Eesityksen mukaan samalta momentilta rahoitettaisiin sekä etuusmenot että Kelan toimeenpanokustannukset. Kela katsoo, että olisi selkeämpää, jos toimeenpanokustannusten rahoitus hoituisi kuten Kelan muidenkin toimintakulujen rahoitus eli toimintakulut olisivat eri momentilla kuin etuusmenot. Tällaisen erillisen korvamerkityn summan käsittely vaatii huomioimista hyvin monessa eri yhteydessä.

Lakiluonnoksen kohdassa Taloudelliset vaikutukset kerrotaan, että kokeilun toimeenpanosta aiheutuisi Kansaneläkelaitoksen mukaan kustannuksia vuosina 2023-2027 yhteensä 440 000 euroa. Kela on aikaisemmin ilmoittanut, että toimeenpanokustannuksia aiheutuu jo vuodesta 2022 muun muassa suunnittelutyön osalta. Mistä siis rahoitetaan alueellisen opintolainahyvityksen vuoden 2022 Kelan toimeenpanokustannukset?

Lakiluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, miten Kela laskuttaa etuusmenoihin ja toimintakuluihin ehdotetun 6 miljoonan euron siirtomäärärahan. Laskuttaako Kela etuusmenot ja toimintakulut vuosittain toteutuneiden kulujen perusteella vai toimintakuluosuuden kokonaisuudessaan heti vuoden 2023 alussa ja etuusmeno-osuuden kokonaisuudessaan heti vuoden 2024 alussa, vaikka viimeiset etuusratkaisut tehdään mahdollisesti vasta 31.3.2027 jälkeen? Epäselväksi myös jää, onko ehdotettu 6 miljoonan euron siirtomääräraha vapaasti käytettävissä 3 vuoden ajan etuusmenoihin ja toimintakuluihin siten, että niiden yhteismäärä ei ylitä ehdotettua siirtomäärärahaa. Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miten kokeilun jälkeen hoidetaan mahdolliset yli-/alijäämät. Kela katsoo, että rahoituspykälää olisi näiltä osin syytä tarkentaa.

Etuuksien ja palvelujen  
suunnitteluosaston päällikkö

Mia Helle

Osaamiskeskuksen päällikkö

Heli Hänninen