

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**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa esityksestä laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilu, jossa satunnaisesti valituille korkeakoulututkinnon suorittaneille henkilöille hyvitetäisiin enintään 8 800 euroa opintolainasta vuosina 2023-2026, jos he asettuvat asumaan Itä- ja Pohjois-Suomen kokeilualueilla. Tämä hyvitys olisi saajalleen verovapaata tuloa. Opintolainahyvityksellä pyritään vaikuttamaan kokeilualueiden työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaisuuteen. Koska opintolainahyvityksen vaikutukset valmistuneiden opiskelijoiden muuttopäätöksiin eivät ole etukäteen tiedossa, ehdotetaan esityksessä näiden vaikutusten selvittämistä kokeilulla.

VATT kiinnittää lausunnossaan huomiota lähinnä kokeilun ehdotettuun toteutustapaan sekä siihen, kuinka todennäköisesti kokeilu onnistuu vastamaan sille asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Kokeilun tavoitteena on selvittää kannustaako suunniteltu opintolainahyvitys opiskelijoita muuttamaan harvaanasutuille seuduille. Kokeiluesitys perustuu esiselvitykseen alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta. Tässä esiselvityksessä esitetään perustelut valitulle kokeilustrategialle sekä sen peruspiirteet.

VATT pitää satunnaistamiseen perustuvaa kokeilua oikeana lähtökohtana annettujen tutkimuskysymysten tarkasteluun. Vain satunnaistamiseen nojaava kokeilu voi tuottaa luotettavaa tietoa opintolainahyvityksen vaikutuksista muuttopäätöksiin. Esityksessä ehdotettu satunnaistaminen on oikea tapa jakaa hyvityksen kohdepopulaatio kokeilu- ja kontrolliryhmiin. Koska kokeilun kiinnostuksen kohteena olevat vastemuuttajat havaitaan yleisesti käytetyissä rekisteriaineistoissa ei kokeilussa myöskään ole tarvetta turvautua otokseen, vaan kokeilussa voidaan käyttää koko kohdepopulaation kattavaa aineistoa.

Merkittävin puute esityksessä sekä esiselvityksessä, johon esitetty kokeilu pohjautuu, on ns. voimalaskelmien puute. Satunnaiskokeiden suunnittelussa voimalaskelmat ovat tärkeitä, koska niiden avulla voidaan hahmottaa, minkä suuruisia vaikutuksia kyseessä olevalla kokeilulla on mahdollista havaita (Duflo ym, 2008; Bloom, 1995). Jos kokeilulla on mahdollista havaita vain hyvin suuria vaikutuksia, ei kokeilu ole hyödyllinen, koska sillä ei pystytä testaamaan toimenpiteiden realistisia vaikutuksia. Esitys tai esiselvitys eivät sisällä tällaisia laskelmia.

Esityksessä ei myöskään keskustella toimenpiteellä tavoiteltavien vaikutusten suuruuksista. Opintolainahyvityksestä aiheutuu myös kustannuksia, joten olisi tärkeää määritellä jokin tavoiteltu vaikutuksen taso, joka legitimisoi nämä kustannukset. Tätä tavoiteltavaa vaikutusta olisi myös hyvä verrata niihin vaikutuksiin, joita kokeilu pystyy voimalaskelmien mukaan havaitsemaan.

## **2. Lausunnonantajan näkemykset lakiehdotuksista ja säännöskohtaisista perusteluista**

Kokeilua varten perustetaan kokeilurekisteri, johon tallennetaan kokeilu- ja verrokkiryhmässä mukana olevien henkilöiden tiedot. Esityksen mukaan kokeilurekisterin tietoja säilytettäisiin vuoteen 2027 asti. 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.

## **3. Lausunnonantajan yleiskommentit esityksestä**

VATT ei ota kantaa opintolainahyvityksen kansantaloudelliseen tai aluepoliittiseen mielekkyyteen. Satunnaistetut kokeilut ovat kuitenkin paras tapa hankkia tietoa suunniteltujen toimenpiteiden mahdollisista vaikutuksista. Esityksen mukaisella kokeilulla on mahdollista tuottaa päätöksentekoa tukevaa tutkimustietoa. Tämän varmistamiseksi olisi kuitenkin tärkeää kehittää esitystä tarkoituksenmukaisilla voimalaskelmilla ja varmistaa kokeilun pitkän aikavälin vaikutusten tutkimus kokeilurekisterin arkistoinnilla.

Collan Mikael  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Pekkarinen Tuomas  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus