

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om studiestöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om studiestöd ändras. I propositionen föreslås det att de inkomstgränser som påverkar studiestödet temporärt höjs med 25 procent. Dessutom föreslås det att de belopp som avses i bestämmelsen om återkrav av stöd som betalats till för högt belopp och som beaktas när den studerandes årsinkomst överstiger beloppet av fribeloppet år 2022 på motsvarande sätt höjs med 25 procent. Det föreslås att inkomstgränserna höjs temporärt för ett års tid, och därför justeras inkomstgränserna undantagsvis inte år 2022 i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet. Den föreslagna temporära höjningen av inkomstgränserna främjar de studerandes möjligheter att arbeta mer vid sidan av studierna år 2022 utan att detta minskar studiestödet. Syftet med propositionen är att förbättra förutsättningarna för de ungas sysselsättning och för de studerandes försörjning.

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
3 Målsättning	7
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	7
4.1 Förslagen.....	7
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
5 Alternativa handlingsvägar	12
6 Remissvar	13
7 Ikraftträdande.....	13
8 Förhållande till budgetpropositionen.....	14
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	14
LAGFÖRSLAG	15
Lag om ändring av lagen om studiestöd	15

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Finansministeriet tillsatte i augusti 2021 en utredare för att utreda snabbverkande åtgärder som förbättrar tillgången på kompetent arbetskraft samt matchningen mellan lediga jobb och arbets-sökande. Utredningsarbetet blev klart i september 2021 (Finansministeriets publikationer – 2021:48) och som en åtgärd med snabb verkan föreslogs i utredningen att man temporärt höjer inkomstgränserna för studiestödet. Enligt utredningen skulle en skälig höjning av inkomstgränserna för studiestödet förbättra de studerandes försörjningsförutsättningar och möjligheter att komplettera studiestödet med löneinkomster. Enligt utredningen är en höjning av inkomstgränserna ett effektivt sätt att förbättra de studerandes utkomst med tanke på statsfinanserna. I utredningen föreslogs det att inkomstgränserna för studiestödet höjs med t.ex. med 25 procent. Eftersom studiestödets syfte är att trygga försörjningen vid heltidsstudier, bör höjningen av inkomstgränserna vara måttfull så att den inte bidrar till förvärvsarbete som drar ut på studierna.

Statsminister Sanna Marins regering har under budgetförhandlingarna om statsbudgeten för 2022 dragit upp riktlinjer för åtgärder som stöder tillgången på kompetent arbetskraft och förbättrar matchningen av arbetskraft. Enligt riktlinjerna ska regeringen fokusera på åtgärder med snabb verkan för att avhjälpa den brist på arbetskraft som uppstått på arbetsmarknaden. Enligt regeringsprogrammets skrivning om att förbättra sysselsättningen för unga ska regeringen förbättra förutsättningarna för sysselsättning av unga och temporärt höja inkomstgränserna för studiestödet för år 2022.

Bestämmelser om studiestöd och de inkomstgränser för studerande som påverkar studiestödet finns i lagen om studiestöd (65/1994). Centrala grunder för beviljande av studiestöd är att den studerande är i behov av ekonomiskt stöd, bedriver studierna på heltid samt har framgång i studierna. Vid behovsprövningen som baserar sig på den studerandes egna inkomster använder man sig av årsinkomstgränser som är anpassade till antalet stödmånader och som beräknas utifrån inkomstgränserna för stödmånader och för månader utan studiestöd. En studerande kan tjäna in fribeloppet när som helst under kalenderåret. Den studerandes inkomster undersöks inte vid ansökan om eller utbetalning av stöd, utan inkomstkontrollen görs i efterhand sedan beskattningen har slutförts. Syftet med inkomstgränserna är att styra stödet till heltidsstudier. År 2021 uppgår inkomstgränsen för en stödmånad till 696 euro och inkomstgränsen för en månad utan studiestöd till 2 078 euro.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med finansministeriet och Folkpensionsanstalten (FPA).

På grund av propositionens brådskande natur måste remisstiden förkortas jämfört med remisstiden enligt anvisningen om hörande vid lagberedning, och utkastet till proposition var på ett kort remissförfarande den 22–28 oktober 2021. Begäran om utlåtande om utkastet till proposition sändes till finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, Folkpensionsanstalten, Finlands Yrkesstuderandes Förbund - SAKKI rf, Finlands Gymnasistförbund rf, Finlands studerandekårers förbund – SAMOK rf, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry och Finlands studentkårers förbund (FSF) rf.

De handlingar som gäller beredningen av regeringspropositionen finns på undervisnings- och kulturministeriets webbplats: <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM058:00/2021>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Hur de studerandes egna inkomsters inverkar på studiepenningen och bostadstillägget

Den studerandes egna inkomster inverkar på för hur många månader han eller hon kan lyfta studiestöd per kalenderår. Inkomstgränserna gäller både studerande på andra stadiet och högskolestuderande. I 17 § i lagen om studiestöd föreskrivs det om hur den studerandes egna inkomster inverkar på studiepenningen och bostadstillägget. Enligt paragrafens 1 mom. kan en studerande under ett kalenderår utöver studiepenning ha andra skattepliktiga inkomster till ett belopp som kallas fribelopp. Fribeloppet räknas så att den studerande kan ha inkomster upp till 660 euro för varje månad för vilken han eller hon har fått studiepenning eller bostadstillägg samt inkomster upp till 1 970 euro för varje månad för vilken han eller hon inte har fått studiepenning eller bostadstillägg. Den årliga inkomstgränsen varierar beroende på för hur många månader per år den studerande har lyft studiestöd. Ju fler stödmånader den studerande lyfter stöd under året, desto lägre är inkomstgränsen för den studerande.

Som den studerandes egna inkomster beaktas skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomster enligt inkomstskattelagen (1535/1992) samt inkomster från utlandet, om motsvarande inkomster hade varit skattepliktiga i Finland. Om den studerande utöver studiestödet erhållit andra inkomster under året till ett belopp som uppgår till högst den årliga inkomstgränsen, återkrävs studiestödet inte. En studerande kan erhålla inkomster upp till ett belopp som motsvarar årsinkomstgränsen när som helst under kalenderåret. Om den studerandes faktiska årsinkomster överskrider årsinkomstgränsen, återkrävs studiestöd.

Studiestöd återkrävs dock inte, om överskridningen av årsinkomstgränsen helt och hållet beror på inkomster som erhållits före den månad då studierna inleddes eller efter den månad då studierna avslutades. Enligt 17 § 2 mom. beaktas inte inkomster som har erhållits samma år som studierna inleds men före den månad då studierna inleds, eller som har erhållits samma år som studierna avslutas men efter den månad då examen avläggs eller efter att de studier som berättigar till studiestöd har slutförts till den del fribeloppet skulle överskridas på grund av dem. Studier som berättigar till studiestöd anses avslutade när en högskolestuderande har fått studiestöd för den maximala tid som anges i 7 eller 7 a § och som beviljas för studierna i fråga eller när någon annan än en högskolestuderande har avlagt en så stor del av sin examen att de återstående studierna inte längre berättigar till studiestöd. Den studerande ska lägga fram en redogörelse om när inkomsterna har erhållits.

I 17 § 3 mom. i lagen om studiestöd föreskrivs att om en studerande antagits för att avlägga både en lägre och en högre högskoleexamen, avses med den i 2 mom. nämnda månaden då examen avläggs den månad då den högre högskoleexamen avläggs och med att den i det momentet avsedda maximitid som berättigar till studiestöd upphör att den sammanlagda maximitiden som berättigar till studiestöd för lägre och högre högskoleexamen upphör. Den månad då den lägre högskoleexamen avläggs kan dock anses vara den i 2 mom. avsedda månaden då examen avläggs, om den studerande bevisligen avslutat sina studier vid avläggandet av den lägre examen.

Enligt 17 § 4 mom. ska den studerande se till att årsinkomsten inte överstiger fribeloppet. Den studerande kan reglera fribeloppet genom att söka studiestöd för bara en del av studiemånaderna, genom att för önskade månader säga upp ett studiestöd som redan beviljats eller genom att betala tillbaka studiepenningen och bostadstillägget för stödmånader som redan förbrukats.

Studiepenningen och bostadstillägget ska betalas tillbaka under det kalenderår som följer på stödåret för att fribeloppet ska höjas. Bestämmelser om tidsfristen för återbetalning utfärdas genom förordning av statsrådet. Studiepenningen och bostadstillägget ska betalas tillbaka före utgången av april kalenderåret efter stödåret för att fribeloppet ska höjas.

Justering av inkomstgränserna

Maximibeloppen och inkomstgränserna justeras vartannat år i överensstämmelse med förändringen i inkomstnivåindexet. Inkomstgränserna sänks dock inte, även om inkomstnivåindexet skulle sjunka. I 17 a § i lagen om studiestöd föreskrivs det om justering av inkomstgränserna för den studerandes egna inkomster. De inkomstgränser som anges i 17 § justeras vartannat år den 1 januari i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet, men endast om förändringen i indexet leder till en höjning av inkomstgränserna. Justeringarna av inkomstgränserna motsvarar den förändring som inträffat före utgången av det tredje kvartalet under den gångna tvåårsperioden. Beloppet enligt det allmänna inkomstnivåindexet avrundas till närmaste hela euro. Bestämmelsen om justering av inkomstgränserna trädde i kraft vid ingången av 2018, och den första justeringen av dem företogs i inkomstgränserna för 2018 och 2019. Den föregående justeringen av inkomstgränserna företogs för stödåret 2020 och 2021. År 2020 och 2021 kan en studerande ha inkomster upp till 696 euro för varje månad då han eller hon har fått studiepenning eller bostadstillägg samt inkomster upp till 2 078 euro för varje månad då han eller hon inte har fått studiepenning eller bostadstillägg. Om den studerande under ett kalenderår har t.ex. nio stödmånader och tre månader utan stöd, är den studerandes årsinkomstgräns 12 498 euro.

Årsinkomstgränser 2020 och 2021

Stödmånader	Årlig inkomstgräns	Stödmånader	Årlig inkomstgräns
1	23 554 euro	7	15 262 euro
2	22 172 euro	8	13 880 euro
3	20 790 euro	9	12 498 euro
4	19 408 euro	10	11 116 euro
5	18 026 euro	11	9 734 euro
6	16 644 euro	12	8 352 euro

Återkrav av förmåner som betalats till för stort belopp

Inkomstkontrollen görs i efterhand när beskattningen har slutförts. Om det vid kontrollen visar sig att den studerandes inkomster överskrider den årliga inkomstgränsen som baserar sig på antalet stödmånader, återkrävs det överbetalda beloppet. Vid inkomstkontrollen jämförs den studerandes inkomster med hans eller hennes fribelopp, dvs. årsinkomstgräns, och studiestöd som betalats ut till för stort belopp återkrävs.

I 27 § i lagen om studiestöd föreskrivs det om återkrav av stöd som betalats till ett för stort belopp. I 4 mom. föreskrivs att om en studerandes årsinkomst enligt 17 § 1 mom. överstiger

fribeloppet, återkrävs en stödmånads studiepenning och bostadstillägg för varje påbörjat överstigande belopp av 1 310 euro i kronologisk ordning med början från kalenderårets sista stödmånad. Om fribeloppet har överskridits med högst 220 euro, återkrävs dock inte stöd som betalats ut till för stort belopp. Stödtagaren ges ett förslag till beslut om återkrav av stöd som betalats ut till för stort belopp. Beslutet träder enligt förslaget i kraft om stödtagaren inte inom den tid som reserverats för anförande av besvär skriftligen begär att ärendet ska behandlas på nytt. I 5 mom. föreskrivs att det studiepennings- och bostadstilläggsbelopp som ska återkrävas på basis av den studerandes egna inkomster höjs med 7,5 procent, om det inte föreskrivs om en lägre höjning genom förordning av statsrådet. Syftet med höjningen är att styra den studerande att inom utsatt tid återbetala stöd som erhållits till för högt belopp. Höjningen av återkravet av studiestödet avviker från andra statliga fordringar på så sätt att höjningen är av engångsnatur. I allmänhet har staten tillgång till löpande ränta enligt räntelagen.

Enligt 17 a § i lagen om studiestöd justeras även de inkomstgränser som föreskrivs i 27 § 4 mom. vartannat år i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet, men endast om inkomstgränserna höjs till följd av förändringen i indexet. År 2020 och 2021 är de belopp som avses i 27 § 4 mom. 1 382 euro respektive 232 euro.

Höjning av inkomstgränserna

Inkomstgränserna för studiestödet har länge varit på samma nivå, med undantag för de två indexjusteringarna som företogs 2018 och 2020. Senast höjdes inkomstgränserna år 2008, och då var höjningen 30 procent. Att inkomstgränserna länge hållits på samma nivå har enligt den allmänna uppfattningen begränsat de studerandes förvärvsarbete och samtidigt medfört en skärpning av behovsprövningen. I Finland är inkomstgränserna för studiestöd också lägre än i de övriga nordiska länderna.

Under de senaste åren har tyngdpunkten i utvecklingen av studiestödet legat särskilt på att sporra till heltidsstudier. Behovet av att höja inkomstgränserna har dock regelbundet tagits upp i den offentliga debatten, men det finns ganska lite egentlig forskning om hur en höjning av inkomstgränserna påverkar till exempel studieframgången. Undervisnings- och kulturministeriet beställde 2018 en utredning om inkomstgränserna för studiestödet av Löntagarnas forskningsinstitut. Utredningen blev klar våren 2019, och ett alternativ till studiestödets nuvarande inkomstgränser som ingår där är att höja, sänka eller avskaffa inkomstgränserna, eller att man övergår till en reglering som påminner om bestämmelsen om marginalskattnivåerna. (Kosonen och Järvinen 2019: Opintotuen tulorajat, Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 37). Enligt utredningen skulle en höjning av inkomstgränserna öka de studerandes inkomster, medan en sänkning skulle innebära mindre inkomster. Ändringarna i inkomstgränserna syns på ett omfattande sätt i hur inkomsterna fördelas, dvs. effekterna sträcker sig längre än bara till de studerande som befinner sig nära inkomstgränsen och till deras beteende och sysselsättning. Utredningen tog inte ställning till hur en höjning av inkomstgränserna skulle påverka studierna.

Studiestödets syfte är i första hand att främja heltidsstudier. Avsikten är dock inte att studiestödet ska hindra studerande från att jobba i skälig utsträckning, om studierna framskrider trots arbetet. Därför vore en måttlig justering av inkomstgränserna motiverad, om den handlar om att främja förvärvsarbete bland de studerande och att underlätta deras ekonomiska situation. För en höjning av de nuvarande inkomstgränserna talar också det att behovsprövningen på basis av de egna inkomsterna har skärpts sedan den nuvarande modellen för inkomstkontroll infördes, dvs. sedan 1998, trots att nivån på studiestödet höjts 2008 och att inkomstgränserna har höjts två gånger, 2018 respektive 2020, utifrån förändringen i inkomstnivåindexet. De justeringar som gjorts på basis av förändringen i inkomstnivåindexet har höjt inkomstgränserna med sammanlagt cirka fem procent. Nästa justering som baserar sig på inkomstnivåindexet skulle enligt de

gällande bestämmelserna företas från ingången av 2022, då höjningen skulle uppgå till ca 4,39 procent.

På basis av ovan nämnda utredning från Löntagarnas forskningsinstitut kan man anta att en måttlig justering av inkomstgränserna skulle lindra behovsprövningen, men sannolikt inte ha lika markanta effekter på de studerandes beteende som t.ex. en väsentlig höjning av nivån på inkomstgränserna. På grund av regeringens sysselsättningsmål har det vid beredningen av denna proposition varit nödvändigt att närmare utreda i synnerhet hur olika alternativ för en höjning av inkomstgränserna påverkar sysselsättningen och hur studierna framskrider.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att förbättra förutsättningarna för deras sysselsättning och de studerandes försörjning. Den höjning av den studerandes egna inkomstgränser med 25 procent som föreslås skulle förbättra de studerandes möjligheter att förvärvsarbeta vid sidan av studierna och komplettera studiestödet med löneinkomster i större utsträckning under år 2022. Syftet med propositionen är att lindra den ekonomiska behovsprövningen av studiestödet, utan att dock äventyra förutsättningarna för heltidsstudier. Genom att förbättra de studerandes möjligheter att förvärvsarbeta stöds tillgången på arbetskraft, och detta kan också ha effekter som stärker de offentliga finanserna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Förslagen

I propositionen föreslås det att inkomstgränserna för studiestöd höjs med 25 procent för år 2022. Dessutom föreslås att de belopp som avses i bestämmelsen om återkrav av stöd som betalats till för högt belopp och som beaktas när den studerandes årsinkomst överstiger beloppet på fribeloppet på motsvarande sätt höjs med 25 procent. Enligt propositionen ska inkomstgränserna och de belopp som ska beaktas vid återkrav av studiestöd på basis av den studerandes inkomster undantagsvis inte justeras 2022 i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet.

Det föreslås att det till 17 a § i lagen om studiestöd fogas ett nytt 2 mom. Enligt det avviker man år 2022 från bestämmelsen i 17 a §, där det föreskrivs att den indexjustering som avses i bestämmelsen görs vartannat år den 1 januari. Enligt den föreslagna paragrafen justeras inkomstgränserna enligt 17 § samt de belopp som anges i 27 § 4 mom. inte i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet år 2022, utan den i 1 mom. avsedda justering utifrån inkomstnivåindexet motsvarade den förändring som före utgången av det tredje kvartalet 2021 inträffat under den gångna tvåårsperioden görs först från och med den 1 januari 2023. Den senaste indexjusteringen gjordes vid ingången av 2020, och därför skulle nästa indexjustering med stöd av den gällande bestämmelsen göras vid ingången av 2022. Det är inte ändamålsenligt att den indexjustering som görs vartannat år ska företas vid ingången av 2022, då den föreslagna temporära engångshöjningen av inkomstgränserna med 25 procent genomförs. Nästa gång föreslås inkomstgränserna justeras enligt 17 § och beloppen enligt 27 § 4 mom. i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet i januari 2023. Därmed skulle de justeringar av inkomstgränserna som baserar sig på inkomstnivåindexet motsvara den förändring under den gångna tvåårsperioden som inträffat före utgången av det tredje kvartalet 2021. Den indexjustering som följer på detta görs enligt förslaget i enlighet med gällande bestämmelser i januari 2024.

I propositionen föreslås att det till lagen om studiestöd fogas en ny 18 §, där det föreskrivs om de gränser för den studerandes inkomster som ska iakttas vid beräkningen av fribeloppet 2022. Enligt propositionen avviker man 2022 vid beräkningen av fribeloppet från de inkomstgränser enligt 17 § 1 mom. i lagen om studiestöd, vilka från och med 2018 har justerats vartannat år i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet. Den föreslagna höjningen med 25 procent görs i de inkomstgränser som gällde 2020 och 2021, varvid inkomstgränsen för en stödmånad stiger från nuvarande 696 euro till 870 euro och inkomstgränsen för en månad utan studiestöd från 2 078 euro till 2 600 euro. För tydlighetens skull avrundas inkomstgränserna enligt förslaget till närmaste hela tio euro.

Enligt propositionen föreskrivs i den nya 18 § att med avvikelse från vad som föreskrivs i 17 § 1 mom. om beräkning av den studerandes fribelopp, att fribeloppet för 2022 beräknas så att den studerande kan ha en inkomst på 870 euro för varje månad för vilken han eller hon har fått studiepenning eller bostadstillägg samt 2 600 euro för varje månad för vilken han eller hon inte har fått studiepenning eller bostadstillägg. Enligt förslaget stiger till exempel den årliga inkomstgränsen för en studerande som regelbundet lyfter studiestöd i nio månader år 2022 från nuvarande 12 498 euro till 15 630 euro. Den föreslagna bestämmelsen tillämpas endast på studiestöd som beviljats för 2022, så avsikten är att fribeloppet år 2023 och därefter ska beräknas med iakttagande av de bestämmelser som gällde vid den föreslagna lagens ikraftträdande.

I 27 § 4 mom. i den gällande lagen om studiestöd föreskrivs om återkrav av studiestöd på basis av den studerandes egna inkomster. Eftersom det föreslås att den studerandes egna inkomstgränser temporärt höjs med 25 procent, bör också de belopp som beaktas vid återkrav av studiestöd på basis av den studerandes egna inkomster höjas med 25 procent till den del återkravet gäller studiestöd som beviljats år 2022 och överskrider fribeloppet för 2022. Därför föreslås det att det till lagen om studiestöd fogas en ny 27 b §, där det separat föreskrivs om de förhöjda belopp som ska beaktas vid återkrav i samband med överskridning av fribeloppet år 2022 och som avviker från de belopp som anges i 27 § 4 mom. i den gällande lagen. De belopp som anges i 27 § 4 mom. i gällande lag justeras vartannat år på basis av förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet, och därför föreslås att höjningen på 25 procent görs i de belopp som gäller 2020 och 2021. För tydlighetens skull avrundas de belopp till närmaste tio euro.

Enligt föreslagna 27 b § återkrävs, om en studerandes årsinkomst enligt 18 § överstiger fribeloppet för 2022, en stödmånads studiepenning och bostadstillägg för varje påbörjat överstigande belopp om 1 730 euro i kronologisk ordning med början från kalenderårets sista stödmånad. Om fribeloppet har överskridits med högst 290 euro, återkrävs dock inte stöd som betalats ut till för stort belopp.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för den studerandes ekonomiska ställning och förvärvsarbete

Förslaget skulle förbättra den ekonomiska situationen för sådana studerande vars årsinkomster 2022 överskrider de nuvarande årsinkomstgränserna eller som inte behöver återbetala stöd när inkomstgränserna höjts. Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna med 25 procent skulle lindra behovsprövningen för uppskattningsvis 38 000 studiestödstagare. Av dessa skulle uppskattningsvis 3 400 vara nya stödmottagare. Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna skulle höja inkomstgränsen för en stödmånad från 696 euro till 870 euro och inkomstgränsen för en månad utan stöd från 2 078 euro till 2 600 euro. Ändringen skulle t.ex. öka möjligheterna för en heltidsstuderande som omfattas av studiestödet nio månader per år att få extra inkomster med ca 3 000 euro år 2022, eftersom den årliga inkomstgränsen skulle stiga från nuvarande 12 498 euro till 15 630 euro. För närvarande är en studerande inte alls berättigad till stöd om

årsinkomsten överstiger 23 554 euro. Denna gräns stiger enligt förslaget till 29 470 euro år 2022. År 2023 återgår de årliga inkomstgränserna enligt förslaget till nästan nuvarande nivå, dock så att de justeras vid ingången av 2023 i enlighet med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet. Den uppskattade ändringen av inkomstnivåindexet under två år väntas vid utgången av tredje kvartalet 2021 uppgå till 4,39 procent, vilket innebär att årsinkomstgränsen för en studerande som lyfter stöd under nio stödmånader enligt uppskattningen uppgår till 13 047 euro år 2023.

De föreslagna högre inkomstgränserna skulle temporärt förbättra de studerandes möjligheter till arbete vid sidan av studierna. Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna skulle dessutom minska de återkrav som i efterhand ställs på den studerandes inkomster och som hänför sig till studiestöd som beviljats 2022.

Omvandlat till arbetstimmar kan t.ex. en extra inkomst på 3 000 euro per år innebära 200—300 arbetstimmar, dvs. cirka 1,5 eller 2 månaders arbete. Det kan också innebära t.ex. en ökning med i genomsnitt 17—25 arbetstimmar per månad, vilket innebär att arbetsmängden ökar med ungefär en arbetsdag per vecka. Konsekvenserna för möjligheterna att förvärvsarbeta är dock olika i olika livssituationer och varierar för studerande inom olika studieområden. Vanligtvis ökar förvärvsarbetet i synnerhet i slutskedet av studierna.

En utredning som granskat förvärvsarbete vid sidan om studierna i samband med yrkeshögskolestudier (Vanhanen-Nuutinen, Saari, Kotila, Mäki och Syrjänen (2018): Arbete vid sidan av studier – ett problem eller en möjlighet för yrkeshögskolestuderanden? Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2018:10) påverkar hur studierna framskrider på olika sätt beroende på arbetets art och hur väl arbetet motsvarar den bransch som studeras. Krävande arbetsuppgifter ökar studiemotivationen, men verkar också öka antalet veckotimmar och den arbetsrelaterade stressen för den studerande. Ett stort antal arbetstimmar i ett arbete som dåligt motsvarar studieämnet kan däremot försvaga motivationen och således bromsa upp studietakten. Enligt utredningen förbättrar synergin mellan jobb och studier inlärnigen och studiemotivationen hos studerande inom yrkeshögskolestudier.

Hur inkomstgränserna för studiestödet påverkar studieframgången behandlas i en undersökning om en reform av studiestödssystemet som blev klar 2016 (Karhunen, Määttänen, och Nyhuset (2016): Opintotukijärjestelmän uudistaminen – rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia. ETLA Raportit No 59.) och i en undersökning om inkomstgränserna för studiestödet och studerandenas förvärvsarbete som blev färdig 2015 (Paasiniemi, Markus (2015): Opinnotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti. VATT muistiot 49). Enligt båda undersökningarna får arbete studierna att framskrida långsammare. Enligt finansministeriets beräkningar bedöms en måttfull höjning av inkomstgränserna endast ha ringa konsekvenser för framgången i studierna. I de granskningar som gjorts vid finansministeriet korrelerar en ökning på 1 000 euro i årsinkomsterna med en minskning på 0,6 studiepoäng i de årliga studiepoängprestationerna. Uppskattningen grundar sig på en statistisk granskning där årsförändringen i antalet studiepoäng för högskolestuderande har förklarats med förändringen i årsinkomsterna där man förenhetligt de observerade bakgrundsvariablerna. I kombination med den uppskattade ökningen av de studerandes årsinkomster innebär det att antalet studiepoäng inom hela högskolesektorn temporärt skulle minska med några tiondelar av en procent. Det finns dock ingen exakt uppskattning av hur inkomstgränserna för studiestödet påverkar studieframgången. Således är det i anslutning till den nu föreslagna höjningen nödvändigt att inom några år bedöma inkomstgränsernas och arbetsinkomsternas inverkan på framgången i studierna mer i detalj.

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna ökar utgifterna för studiestödet. Höjningen av inkomstgränserna skulle öka anslagsbehovet under moment 29.70.55 *Studiepenning och bostadstillägg* stegvis åren 2022—2024. År 2022 beräknas anslagsbehovet öka med 3,4 miljoner euro, år 2023 med 2,5 miljoner euro och år 2024 med 8,1 miljoner euro. Uppskattningen av ökningen av anslagsbehovet för 2022 grundar sig på en uppskattning av antalet nya stödmånader, inklusive nya stödtagare. Åren 2023—2024 ökar behovet av anslag ytterligare på grund av att höjningen av årsinkomstgränserna minskar de frivilliga återbetalningarna och återkraven av studiestöd.

Vid en temporär höjning av inkomstgränserna för år 2022, realiserar studiestödsutgifterna stegvis åren 2022—2024 enligt följande:

år	Studiestödsutgifter
2022	3,4 miljoner euro
2023	2,5 miljoner euro
2024	8,1 miljoner euro

Behovet av tilläggsanslag för studiestödet beror på att behovsprövningen lindras när inkomstgränserna höjs. Bedömningen är förenad med osäkerhet om hur villkoren för studiestödet, såsom kravet på studieprestationer, beviljandet av stöd i princip för nio månader samt inledandet och avslutandet av studier mitt under kalenderåret, skulle begränsa användningen av stödet samt hur effekterna fördelar sig i synnerhet mellan 2023 och 2024. Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna med 25 procent skulle lindra behovsprövningen för uppskattningsvis 38 000 studiestödstagare. Av dessa mottagare av studiestöd vore merparten, dvs. ca 34 600 (91 %), nuvarande stödmottagare, och dessutom kunde ca 3 400 (9 %) komma att omfattas av studiestödet i och med att den högsta inkomstgränsen skulle stiga. De som omfattas av stödet skulle enligt förslaget få 1—2 fler stödmånader än för närvarande. Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna med 25 procent skulle minska behovet av frivillig återbetalning och återkrav av studiestöd för ca 31 700 mottagare av studiestöd. Dessutom skulle höjningen av inkomstgränserna leda till ett större antal studerande som ökar sysselsättningen och skatteintäkterna, men som inte ökar användningen av studiestödet. Det är dock svårt att uppskatta det exakta antalet sådana studerande.

De ekonomiska konsekvenserna av den temporära höjningen av inkomstgränserna realiserar stegvis under 2022—2024 och upphör huvudsakligen år 2024. Utgifterna för studiestödet skulle bestå av en ökning av antalet stödmånader för nuvarande och nya stödtagare år 2022, en minskning av antalet återbetalningar av studiestöd år 2023 och en minskning av återkraven år 2024. I praktiken skulle således studiestöd som beviljats 2022 inte behöva återbetalas i och med att inkomstgränserna höjs, eftersom behovsprövningen lindras under stödåret och därpå följande år. Inkomstkontrollen görs i efterhand när beskattningen har färdigställts. I och med den föreslagna höjningen av inkomstgränserna skulle således också återkraven minska cirka två år efter att höjningen av inkomstgränserna trätt i kraft.

Bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna baserar sig på en statistisk granskning som gjorts vid finansministeriet och som bland annat använt sig av registermaterial i mikrosimuleringsmodellen SISU. Dessa uppskattningar har gjorts genom att årsinkomstkontrollen enligt gällande lagstiftning och enligt de höjda inkomstgränserna simulerats med hjälp av 2018 års personmaterial. Storleken på målgruppen är en uppskattning av antalet studerande för vilka återkravet av studiestöd minskar (inbegriper både det egentliga återkravet och frivilliga återbetalningar vid inkomstkontrollen) eller som kan lyfta studiestöd under ett ökat antal stödmånader. Uppskattningarna motsvarar de konsekvensbedömningar av utgifterna för studiestödet som gjorts av Folkpensionsanstalten och som har baserat sig på effekterna av den tidigare höjningen av inkomstgränserna samt på data om hur stödet använts och de studerandes normala beteendemönster. Resultaten av simuleringen har bearbetats så att de motsvarar FPA:s uppgifter om andelen frivilliga återbetalningar inom ramen för inkomstkontrollen av studiestödet 2018. Indelningen i frivilliga återbetalningar och återkrav inverkar på hur effekten fördelas mellan 2023 och 2024. Antalet stödmånader som återbetalas och återkrävs frivilligt minskade med uppskattningsvis 1—2 stödmånader per stödmottagare.

Propositionen bedöms öka förvärvsarbetet så att lönesumman ökar med cirka 75 miljoner euro år 2022. I och med att de studerandes egna inkomster ökar, minskar utgifterna för det allmänna bostadsbidraget. Inbesparingseffekten är enligt finansministeriets beräkningar uppskattningsvis cirka 5 miljoner euro år 2022. Uppskattningen grundar sig på mikrosimuleringsmodellen SISU:s uppgifter om allmänt bostadsbidrag, enligt vilka ca 70 procent av dem som lyfte studiestöd fick allmänt bostadsbidrag 2018. Av dem hade ca 29 procent en årlig löneinkomst som översteg 10 000 euro. På den inkomstnivån kommer personerna sannolikt att närma sig jämkningen av bostadsbidraget, och 20 procent av dem som får studiestöd kommer att göra det. Det allmänna bostadsbidraget är 80 procent av skillnaden mellan de godtagbara boendeutgifterna och bassjälvriskandelen och förmånstagarens inkomster höjer bassjälvriskens med koefficienten 0,42, varvid förmånstagarens inkomster i okomplicerade fall minskar det allmänna bostadsbidraget med koefficienten $0,8 * 0,42 = 0,34$. Besparingarna i det allmänna bostadsbidraget är i så fall ca $20 \% * 0,34 * 75$ miljoner euro, dvs. ca 5,1 miljoner euro. Uppskattningen är i viss mån optimistisk, och är förenad med osäkerhetsfaktorer, och därför har det inte föreslagits några besparingar i anslagsbehovet under momentet för bostadsbidrag.

Enligt finansministeriets uppskattning skulle en temporär höjning av inkomstgränserna öka skatteinkomsterna med uppskattningsvis 24,3 miljoner euro år 2022. De uppskattade skatteinkomsteffekterna av höjningen av inkomstgränserna beror på att konsumtionsskatten och intäkterna av samfundsskatten ökar till följd av det ökade förvärvsarbetet, eftersom beskattningen av förvärvsinkomster inte ökar nämnvärt på den inkomstnivå som normalt gäller för studerande. När det gäller utgifterna för studiestödet är uppskattningen statisk, dvs. man har inte beaktat eventuella effekter av mer arbete vid sidan om studierna med avseende på utgifterna för studiestödet. Den fiskala nyttan av ökad sysselsättning, där även inbesparingen i det allmänna bostadsbidraget har beaktats, uppskattas uppgå till sammanlagt 29,4 miljoner euro år 2022. När man från detta drar av 3,4 miljoner euro i fråga om behovet av tilläggsanslag för studiestöd, uppgår nettovinningen av den föreslagna höjningen av inkomstgränserna för den offentliga ekonomin till 26 miljoner euro 2022.

Konsekvenser för sysselsättningen

Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna för studiestödet med 25 procent ökar enligt finansministeriets uppskattning sysselsättningen med cirka 2 000 personer år 2022. I bedömningen har man utnyttjat resultaten i inhemsk forskningslitteratur (Kosonen och Matikka (2019): Discrete earnings responses to tax Incentives: Empirical evidence and implications samt Kosonen och Järvinen (2019): Opintotuen tulorajat, Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja

37) om, hur förändringar i inkomstgränserna påverkar förvärvsarbete bland studerande. Tidigare undersökningar baserar sig på en höjning av inkomstgränserna i en miljö som avviker från den nuvarande och koncentrerar sig endast på högskolestuderande som har lyft studiestödet i nio månader, och därför är en generalisering av forskningsresultaten förenat med osäkerhetsfaktorer. Uppskattningarna gällande sysselsättningen och en ökning av skatteintäkterna inbegriper inte eventuella konsekvenser i form av studier som drar ut på tiden i och med att de studerande förvärvsarbetar mer. De uppskattade sysselsättningseffekterna har uttryckts i form av den genomsnittliga nivån för antalet heltidsanställda genom att dividera den uppskattade höjningen av lönebeloppet med den genomsnittliga inkomsten per hushåll.

Övriga konsekvenser

Propositionen har inga betydande konsekvenser för verkställigheten av studiestödet vid FPA. Den föreslagna höjningen av inkomstgränserna lindrar behovsprövningen av studiestödet och minskar återkravet av studerandes inkomster i efterhand, vilket i sin tur kan minska den arbetsmängd vid Folkpensionsanstalten som hänför sig till återkravet av studiestöd som beviljats 2022. I praktiken skulle den minskade arbetsbördan endast gälla till år 2024. Till följd av den föreslagna temporära ändringen av inkomstgränserna skulle FPA dock behöva informera de studerande och uppdatera informationsmaterialet om studiestödet. FPA bör se till att informera om och skapa informationsmaterial som på bred front lyfter fram att det handlar om en tidsbegränsad förändring, samt om vilka inkomstgränser som tillämpas när den temporära höjningen upphört att gälla. Propositionen medför inga betydande tekniska ändringar i FPA:s system, men uppgifter om nya inkomstgränser för en viss tid bör uppdateras på samma sätt som man även för närvarande gör i samband med indexjusteringarna av inkomstgränserna.

5 Alternativa handlingsvägar

Vid beredningen av propositionen var ett alternativ till en temporär höjning av den studerandes egna inkomstgränser en permanent höjning av inkomstgränserna. Ett ytterligare alternativ till den föreslagna höjningen med 25 procent var att höja inkomstgränserna med 20 procent. Såväl en höjning av inkomstgränserna med 20 som med 25 procent skulle förbättra ekonomin för uppskattningsvis knappt 40 000 mottagare av studiestöd. En höjning av inkomstgränserna med 20 procent skulle dock öka utgifterna för studiestödet, skatteinkomsterna och sysselsättningen mindre än en höjning av inkomstgränserna med 25 procent. Om den temporära höjningen var 20 procent, skulle behovsprövningen lindras för uppskattningsvis 36 000 stödmottagare och behovet av tilläggsanslag för studiestödet år 2022 uppgå till ca 2,5 miljoner euro, år 2023 till ca 2,2 miljoner euro och år 2024 till ca 7,0 miljoner euro. Ökningen av utgifterna för studiestödet realiserar stegvis, delvis på grund av inkomstkontrollen, som görs i efterhand efter att beskattningen har slutförts. Om höjningen var 20 procent, skulle sysselsättningseffekten vara uppskattningsvis 1 600 årsverken och den fiskala nyttan av höjningen av sysselsättningen 23,5 miljoner euro och nettovinningen för den offentliga ekonomin 21 miljoner euro år 2022.

Om inkomstgränserna höjdes permanent, skulle de ekonomiska konsekvenserna och ökningen av utgifterna för studiestödet genomföras stegvis åren 2022—2024 och efter år 2024 kvarstå relativt permanent på 2024 års nivå. I och med en permanent höjning av inkomstgränserna skulle utgifterna för studiestödet öka år 2023 och därefter mer än om inkomstgränserna höjs för viss tid, eftersom en permanent höjning av inkomstgränserna skulle öka antalet nya stödmottagare också efter år 2022. Ökningen av skatteinkomsterna till följd av den ökade sysselsättningen antas vid en permanent höjning av inkomstgränserna år 2022 uppgå till samma nivå som vid en temporär höjning, men vid en permanent höjning av inkomstgränserna antas även skatteinkomsterna öka permanent från och med 2022. De olika alternativen för att genomföra en höjning av

inkomstgränserna skulle inte inverka på vilket sätt inkomststoppföljningen av studiestödet genomförs. En permanent höjning av inkomstgränserna skulle dock i praktiken förändra verkställandet av studiestödet och den studerandes beteende och den inkomststoppföljning som han eller hon själv ansvarar för, i synnerhet på lång sikt.

Propositionen är en del av de åtgärder med snabb verkan som regeringen föreslog vid budgetförhandlingarna om budgeten för 2022 och som syftar till att förbättra tillgången på kunnig arbetskraft samt matchningen av lediga jobb och arbetssökande. Genom den föreslagna höjningen av inkomstgränserna kan man också snabbt förbättra de studerandes arbetsmöjligheter, som coronavirusepidemin har försämrat. Eftersom de uppskattade anslagen för en permanent höjning av inkomstgränserna samt de fiskala konsekvenserna på lång sikt, och därmed konsekvenserna för planen för de offentliga finanserna, dock är förenade med en viss osäkerhet, har det i detta skede bedömts vara bättre att föreskriva om en temporär höjning av inkomstgränserna. Verkningarna av den temporära höjningen kan granskas närmare efter den föreslagna ändringen.

6 Remissvar

Remissvar om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om studiestöd inlämnades av finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Folkpensionsanstalten, Finlands Yrkesstuderandes Förbund - SAKKI rf, Finlands Gymnasistförbund rf, Finlands studerandekårens förbund – OSKU rf, Suomen Opiskelija-Allianssi - SAMOK ry och Finlands studentkårens förbund (FSF) rf samt Centralhandelskammaren. Alla remissinstanser understödde förslaget om att höja inkomstgränserna. Enligt remissvaren ansågs det att en höjning av inkomstgränserna behövs, eftersom det underlättar studerandenas förvärvsarbete och eftersom det har gått en mycket lång tid sedan den föregående nivåhöjningen av inkomstgränserna för studiestöd. I några yttranden föreslogs en mer kännbar höjning av inkomstgränserna än den föreslagna, så att inkomstgränserna bättre skulle motsvara den allmänna utvecklingen av inkomstnivån. Även syftet med propositionen understöddes i stor omfattning, och det ansågs viktigt att förbättra de studerandes förvärvsförutsättningar.

Alla studerandeorganisationer som lämnade in remissvar samt social- och hälsovårdsministeriet, FPA och Centralhandelskammaren ansåg i sina yttranden dock att inkomstgränserna borde höjas permanent. En särskild utmaning med den temporära höjningen ansågs vara att inkomstgränserna år 2023 ska återgå till den nuvarande nivån efter den ettåriga temporära höjningen. Detta bedömdes bl.a. leda till att ett stort antal studerande överskrider inkomstgränserna av misstag, och att det därmed också medför många återkrav av studiestödet. I yttrandena ansågs det viktigt att de studerande informeras om reformen i så stor utsträckning och så tydligt som möjligt, och att det när inkomstgränserna höjs för viss tid också måste säkerställas att de studerande har kännedom om det när situationen ändras på nytt.

En del studerandeorganisationer framförde att även om en höjning av inkomstgränserna är en bra och lönsam reform för de studerande, så berör den endast dem som arbetar vid sidan av studierna. Därför lyftes även behovet av att höja studiepenningens belopp upp i remissvaren. Utifrån remissvaren har konsekvensbedömningen i samband med verkställigheten av studiestödet och FPA:s uppgifter preciserats, så att FPA:s informationsmaterial i stor utsträckning ska lyfta fram att det handlar om en tidsbegränsad ändring. Dessutom har det gjorts några enstaka preciseringar i motiveringen till propositionen.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Bestämmelserna i 18 och 27 b § i den lag som föreslås tillämpas på studiestöd som beviljats för 2022. Enligt 17 a § i förslaget ska inkomstgränserna enligt 17 a § och beloppen enligt 27 § 4 mom. undantagsvis inte justeras i enlighet med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet år 2022. Därmed görs nästa i 17 a § avsedda justering av inkomstgränserna i överensstämmelse med inkomstnivåindex den 1 januari 2023, och den motsvarar ändringen i inkomstnivåindexet från och med ingången av oktober 2019 till utgången av september 2021. Den justering som baserar sig på förtjänstnivåindexet och som görs i januari 2023 företas enligt förslaget på de inkomstgränser och belopp som gällde vid ikraftträdandet av den föreslagna lagen.

8 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till en kompletterande budgetproposition för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Genom studiestödet tryggas de kulturella rättigheterna i enlighet med 16 § i grundlagen.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Genom de föreslagna bestämmelserna förbättras förutsättningarna för sysselsättning bland unga och förbättras de studerandes möjligheter att skaffa sig sådan försörjning som kompletterar studiestödet med löneinkomster.

Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Genom de föreslagna bestämmelserna särbehandlas ingen, utan de bidrar till större jämlikhet genom att förbättra möjligheterna för studerande att arbeta vid sidan om studierna utan att detta minskar på studiestödet.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om studiestöd

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 17 a § i lagen om studiestöd (65/1994), sådan paragrafen lyder i lag 960/2017, ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 18 §, i stället för den 18 § som upphävts genom lag 345/2004, samt en ny 27 b §, som följer:

17 a §

Justering av inkomstgränserna för studerandes egna inkomster

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 mom. justeras inkomstgränserna enligt 17 § samt de belopp som anges i 27 § 4 mom. inte i överensstämmelse med förändringen i det allmänna inkomstnivåindexet år 2022, utan den i 1 mom. avsedda justering utifrån inkomstnivåindexet motsvarande den förändring som före utgången av det tredje kvartalet 2021 inträffat under den gångna tvåårsperioden görs först från och med den 1 januari 2023.

18 §

Hur studerandens egna inkomsters inverkar på studiepenningen och bostadstillägget 2022

Med avvikelse från vad som i 17 § 1 mom. föreskrivs om beräkning av fribeloppet, räknas fribeloppet för en studerande för 2022 så att den studerande kan ha

- 1) inkomster upp till 870 euro för varje månad för vilken han eller hon har fått studiepenning eller bostadstillägg, samt
- 2) inkomster upp till 2 600 euro för varje månad för vilken han eller hon inte har fått studiepenning eller bostadstillägg.

27 b §

Återkrav i samband med överskridning av fribeloppet för 2022

Med avvikelse från vad som i 27 § 4 mom. föreskrivs om de belopp som ska beaktas vid återkrav återkrävs, om en studerandes årsinkomst enligt 18 § överstiger fribeloppet för 2022, en stödmånads studiepenning och bostadstillägg för varje påbörjat överstigande belopp om 1 730 euro i kronologisk ordning med början från kalenderårets sista stödmånad. Om fribeloppet har överskridits med högst 290 euro, återkrävs dock inte stöd som betalats ut till för stort belopp.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 18 och 27 b § tillämpas på studiestöd som beviljats för 2022.

Helsingfors den 11 november 2021

Statsminister

Sanna Marin

Forsknings- och kulturminister Antti Kurvinen