Lausunto
VATT/336/07.01/2020

12.11.2020

Asiantuntijalausunto Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Tuomas Pekkarinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Asia: HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen tavoitteena on laajentaa oppivelvollisuus koskemaan peruskoulun jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Näin oppivelvollisuudella olisi perusopetuksen jälkeen hakemisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi laajemmasta maksuttomuudesta toiseen asteen koulutuksessa siten, että ammatillinen tutkinto sekä lukiokoulutus olisivat jatkossa täysin maksuttomia aina 20 ikävuoteen asti.

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto. Koulutusasteen nostamisen kautta esityksellä tavoitellaan myös työllisyysasteen nousua. Lisäksi esityksellä pyritään pienentämään oppimiseroja, lisäämään koulutuksellista tasa-arvoa ja antaa nuorille yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua kykyjensä mukaisesti.

Keksityn lausunnossani esityksen vaikuttavuuteen kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta sekä esityksen yhteiskunnallisten kustannusten arvioon.

Esityksen vaikutusarvioista

Esityksen vaikutusarviot ovat varovaisia mutta oikeansuuntaisia. Esityksessä todetaan oppivelvollisuuden pidentämisen todennäköisesti parantavan nuorten työllisyys- ja tulokehitystä tulevaisuudessa. Talouskasvuvaikutuksia arvioidessa oletetaan uudistuksen vaikuttavan noin 10 prosenttiin ikäluokasta ja pidentävän heidän koulutustaan 1,5 vuodella. Talouspoliittisen arviointineuvoston taustaraportissa Seuri, Virtanen ja Uusitalo (2018) päätyvät tuloksiin, joiden mukaan oppivelvollisuusiän nostaminen esityksen mukaisesti lisäisi vuosiansioita noin 3000 eurolla, tosin he arvioivat uudistuksen vaikuttavan hieman pienempään joukkoon nuoria.

Vaikutusarvioiden varovaisuuden taustalla on todennäköisesti oppivelvollisuuden pidentämisen vaikutuksia koskevan tutkimuskirjallisuuden vanhuus. Valtaosa kysymystä käsittelevästä kirjallisuudesta tutkii uudistuksia, jotka toteutettiin Länsi-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Lisäksi valtaosa tutkimuksista käsittelee uudistuksia, joissa oppivelvollisuutta pidennettiin 16. ikävuoteen mutta ei sen pidemmälle. On totta, että näiden tulosten soveltuvuus käsillä olevan esityksen vaikutusten arviointiin on kyseenalainen. Lisäksi

Suomesta ei ole olemassa tutkimustuloksia lainkaan, koska oppivelvollisuutta ei ole pidennetty sitten vuoden 1957.
Yhdysvalloissa kuitenkin 27 osavaltiota on pidentänyt oppivelvollisuutta 17. tai 18. ikävuoteen vuosien 1970 ja 2005 välisenä aikana. Joissain osavaltioissa nämä muutokset ovat tapahtuneet vuoden 2000 jälkeen. Oreopoulos (2007) on tutkinut näiden uudistusten vaikutuksia lopulliseen koulutukseen ja työmarkkinatulemiin. Tutkimuksen tulosten mukaan yhden vuoden lisäys oppivelvollisuusikään nostaa koulutusvuosia 0.12 vuotta per oppilas. Oppivelvollisuuden pidentäminen 18. ikävuoteen vähensi koulupudokkaiden osuutta 2.4 prosenttiyksikköä, mikä on tuntuva vaikutus, kun lähtötaso on 13.4 prosenttia. Saavutetulla koulutustason lisäyksellä on myös tuntuva vaikutus työmarkkinatulemiin: työttömäksi jäämisen todennäköisyys pienenee 3.6 prosenttiyksikköä ja vuositulot kasvavat 10.7 prosenttia.

On tietenkin epävarmaa, kuinka informatiivisia eri maista saadut tutkimustulokset ovat suomalaisessa kontekstissa. Talouspoliittisen arviointineuvoston taustaraportti kuitenkin antaa ymmärtää, että Suomessakin toisen asteen koulutukseen pääsy lisää toisen asteen tutkinnon suorittamisen todennäköisyyttä 28-vuotiaaksi mennessä noin yhdeksällä prosenttiyksiköllä. Koska tämä on juuri se ryhmä, johon oppivelvollisuuden pidentäminen todennäköisesti vaikuttaa vahvimmin, voidaan tutkimuskirjallisuuden katsoa tarjoavan vahvan tuen sille arviolle, että esitetty lakimuutos johtaa tuntuvaan koulutustason nousuun myös Suomessa. Koska työhön osallistumisen mahdollisuudet ovat koulupudokkaille Suomessa selvästi huonommat kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, voidaan myös olettaa, että uudistus vaikuttaa työmarkkinatulemiin pitemmällä aikavälillä samansuuntaisesti kuin yhdysvaltalaisissa tutkimuksissa.

Lisäksi kansainvälinen tutkimuskirjallisuus on osoittanut, että oppivelvollisuuden pidentämisellä on positiivisia vaikutuksia myös muihin hyvinvoinnin kanssa korreloituneisiin tulemiin. Oppivelvollisuuden pidentäminen on vähentänyt rikollisuutta, parantanut terveystulemia, vähentänyt teiniraskauksia ja parantanut kognitiivisia kykyjä (Messacar ja Oreopoulos, 2012). Suomalaiset tutkimustulokset (Huttunen et al, 2019) viittaavat myös siihen, että toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääminen lisää rikoksiin syyllistymisen todennäköisyyttä, joten voidaan olettaa, että oppivelvollisuuden pidentämisellä olisi rikollisuutta vähentävä vaikutus myös Suomessa. Nuoret eivät välttämättä ota huomioon näitä tulemia tehdessään koulutusvalintojaan. Lisäksi nämä vaikutukset osoittavat, että oppivelvollisuuden pidentäminen vaikuttaa myös muiden kuin sen välittömänä kohteena olevien nuorten hyvinvointiin positiivisesti. Näistä syistä oppivelvollisuuden pidentäminen on hyvä esimerkki julkisen vallan interventiosta, jolle on poikkeuksellisen vahvat perusteet.

Esityksen kustannusarvioista

Esityksen kustannusten katsotaan aiheutuvan pääasiassa oppimateriaali-, kuljetus-, majoitus- ja ylioppilastutkintomenoista, jotka esityksen seurauksena siirtyvät julkisen sektorin kustannuksiksi. Kuten esityksessä ansiokkaasti todetaan ei esitys näiltä osilta kuitenkaan lisää yhteiskunnallisia nettokustannuksia, sillä nämä menot ovat tällä hetkellä kotitalouksien vastuulla. Kustannusten osalta esityksen suurimmat vaikutukset ovatkin jakaumavaikutuksia. Vaikutukset kustannusten tasoon ovat todennäköisesti huomattavasti pienempiä ja ne voivat olla jopa negatiivisia, jos kunnat onnistuvat käyttämään markkinavoimaansa hankinnoissa tehokkaasti.

Lisäksi on todettava, että esityksen vaikutusanalyysi puoltaa kustannusten siirtämistä julkisen sektorin hoidettavaksi. Oppivelvollisuuden pidentämisellä on tutkimustulosten mukaan positiivisia ulkoisvaikutuksia, joita koulutusvalintoja tekevät nuoret eivät ota huomioon. Koska nämä valinnat

kuitenkin vaikuttavat hyvinvointiin yhteiskunnassa laajemmalti on perusteltua, että veronmaksajat osallistuvat valinnoista aiheutuvien menojen rahoittamiseen.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa erilaisten politiikkatoimenpiteiden nettohyvinvointivaikutuksia voidaan verrata laskemalla ns. julkisten menojen raja-arvo ”Marginal Value of Public Funds”. Kannattavimpien toimenpiteiden kohdalla toimenpiteiden hyödyt ylittävät niistä julkiselle sektorille aiheutuvat kustannukset. Vaikka tässä kirjallisuudessa ei ole suoraan arvioitu oppivelvollisuuden pidentämisen vaikutuksia, on kuitenkin saatu tuloksia, että sellaisilla interventioilla, jotka nostavat nuorten koulutustasoa on yleensä suuret nettohyvinvointivaikutukset (Hendren ja Sprung-Keyser, 2020). Ottaen huomioon oppivelvollisuuden pidentämisen todennäköisesti pienet yhteiskunnalliset nettokustannukset, on tämän kirjallisuuden valossa syytä olettaa, että sen nettohyvinvointivaikutukset ovat myös todennäköisesti positiiviset.

Helsingissä 12.11.2020

Essi Eerola	Tuomas Pekkarinen
Ylijohtaja	Tutkimusprofessori

Lähteet:

Hendren, N. ja B. Sprung-Keyser, (2020): “A unified welfare analysis of government policies”, *The Quarterly Journal of Economics*, 135 (3), 1209-1318.

Huttunen, K., Pekkarinen, T., Uusitalo, R. ja H. Virtanen, (2019): ”Lost boys: Access to secondary education and crime”, Discussion Paper 12084, Institute for the Study of Labor.

Messacar, D. ja P. Oreopoulos, (2012): ”Staying in school: A proposal to raise high school graduation rates”, Discussion Paper 2012-07, The Hamilton Project, Brookings Institute.

Oreopoulos, P., (2009): ”Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws”, teoksessa J. Gruber (toim.) *The Problems of Disadvantaged Youth*, National Bureau of Economic of Research.

Seuri, A., Uusitalo, R. ja H. Virtanen, (2018): ”Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?”, Talouspoliittisen arviointineuvoston taustaraportti.