Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 12.11. 2020

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

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisuus ulotettaisiin 18 vuoden ikään asti. Käytännössä muutos koskee 16-17 -vuotiaita, joiden oppivelvollisuus ei enää päättyisi peruskoulun oppimäärän suorittamiseen vaan joiden pitäisi peruskoulun jälkeen jatkaa opintojaan lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, peruskoulun lisäopetuksessa (kymppiluokka), toiselle asteelle valmentavassa koulutuksessa tai oppisopimuskoulutuksessa. Samalla uudistus tekisi oppivelvollisuuskoulun oppimateriaaleista opiskelijalle maksuttomia.

Uudistus on merkittävä muutos suomalaisessa koulutuspolitiikassa ja vaikuttaa moniin eri lakeihin. Hallituksen esitys on perinpohjainen ja melkein 500 sivua pitkä. Tässä lausunnossa keskityn vain muutamiin hallituksen esityksen oleellisiin kohtiin.

Kustannukset

Kuten hallituksen esityksessä todetaan uudistuksen kansantaloudelliset kustannukset eroavat merkittävällä tavalla uudistuksen valtion ja kuntien budjetissa näkyvistä kustannuksista.

Kansantalouden kannalta koulutuksen kustannusten merkittävin erä on vaihtoehtoiskustannukset, eli käytännössä sen työpanoksen arvo, joka menetetään, kun opiskelijat ovat koulutuksessa eikä työmarkkinoilla. Tämän kustannuksen suuruus riippuu siitä, millaisia vaihtoehtoja opiskelijoilla on koulussa vietetyn ajan käyttämiseen. Suomessa 16 – 17 -vuotiaiden, koulun lopettaneiden työllistymismahdollisuudet ovat nykyisin vähäiset. Empiiristen laskelmien mukaan koulutuksen ulkopuolelle jääminen tässä iässä ei lisää työllisyyttä. Koulutuksen ulkopuolelle jääneet ovat käytännössä myös työmarkkinoiden ulkopuolella (Seuri, Uusitalo, Virtanen 2018). Täten tämä merkittävin koulutuksen kansantaloudellinen kustannuserä on lähellä nollaa.

Oppivelvollisuusuudistus tekee oppimateriaaleista opiskelijalle maksuttomia. Tämä ei sinällään lisää eikä vähennä kansantaloudellisia kustannuksia vaan siirtää opiskelijoiden tai näiden vanhempien maksamat kustannukset veronmaksajien maksettavaksi. Kansantaloudellisten kustannusten muutos riippuukin lähinnä siitä, pystyykö kunta hankkimaan oppimateriaalit edullisemmin kuin opiskelijat itse.

Varhainen puuttuminen vs. oppivelvollisuuden pidennys

Useissa oppivelvollisuuden muutokseen kriittisesti suhtautuvissa kannanotoissa todetaan, että erot oppilaiden välillä syntyvät jo peruskoulun aikana tai mahdollisesti jo ennen koulun aloittamista ja että nämä erot ovat kasvaneet viime vuosien aikana.

Empiirinen näyttö osaamiserojen kasvusta on toistaiseksi puutteellista, mutta on toki mahdollista, että esimerkiksi maahanmuuton kasvun vuoksi oppilaiden kotitausta, kielelliset valmiudet ja taloudellinen asema muuttuu aikaisempaa heterogeenisemmaksi. Tämä voi myös heijastua osaamiserojen kasvuna peruskoulun päättövaiheessa.

Osaamiserojen kasvulla olisi silti vaikea perustella oppivelvollisuusuudistuksen pysäyttämistä – pikemminkin osaamiserojen kasvu lisää uudistuksen tarvetta. Oppivelvollisuuden pidentämisellä on todennäköisesti erilaisia vaikutuksia eri oppilasryhmissä. Aikaisemman tutkimuksen mukaan tällaisten uudistusten vaikutus on suurin heikoimmassa asemassa oleviin oppilaisiin.

Uudistuksen vaikutus koulutustasoon

Oppivelvollisuusuudistus tulee todennäköisesti pienentämään koulutuksen ulkopuolella olevien 16-17 -vuotiaiden osuutta ikäluokasta sekä kasvattamaan toisen asteen tutkinnon suorittavien osuutta. Oppivelvollisuuden pidennys ei silti takaa toisen asteen koulutusta kaikille eivätkä uudistuksen vaikutusta koskevat laskelmat tällaiseen oletukseen perustu. Uudistuksella tulee olemaan positiivisia vaikutuksia nuorten tilanteeseen, jos uudistuksen ansiosta osa nykyisin vaille toisen asteen koulutusta jäävistä suorittaa toisen asteen tutkinnon ja jos tämän tutkinnon suorittaminen parantaa tutkinnon suorittaneiden asemaa työmarkkinoilla.

Oppivelvollisuuden pidentäminen ei tee tarpeettomaksi muita nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen pyrkiviä toimenpiteitä. Oppivelvollisuuden pidentäminen saattaa tarjota kunnille lisää mahdollisuuksia syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tavoittamiseen, mutta ei sellaisenaan syrjäytymisvaaraa poista.

Uudistuksen vaikutus nuorten asemaan ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Oppivelvollisuusuudistuksen ensisijaisia hyötyjiä ovat nuoret, jotka ilman uudistusta olisivat lopettaneet koulun 16-vuotiaana, mutta jotka uudistuksen ansiosta pysyvät koulussa pidempään ja suorittavat mahdollisesti myös toisen asteen tutkinnon, jolla on arvoa työmarkkinoilla.

On myös mahdollista laskea uudistuksen hyötyjä ja haittoja esimerkiksi julkisen sektorin kannalta. Tällöin kustannuksiin laskettaisiin mm. oppimateriaalikustannusten kasvu ja tuottoihin kasvavat verotulot ja pienentyvät sosiaalimenot. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin liitteenä ilmestyneen artikkelimme (Seuri, Uusitalo & Virtanen 2018) mukaan tällaisessa laskelmassa julkisen sektorin hyödyt saattavat – lyhyen aikavälin kustannusten kasvusta huolimatta - pitkällä aikavälillä ylittää kustannukset. Julkisen sektorin hyödyt kasvaisivat edelleen, jos laskelmassa olisivat mukana esimerkiksi nuorisorikollisuuden aiheuttamien kustannusten muutos.

Julkisen sektorin kustannusten ja hyötyjen laskemiseen liittyy luonnollisesti paljon epävarmuutta. Uudistuksen varsinainen peruste ei voikaan olla vain julkisen sektorin tilannetta koskeva kustannus-hyötyanalyysi, vaan uudistuksen vaikutuksia koskevassa arvioissa pitää ottaa huomioon kaikki kansantaloudelliset kustannukset ja hyödyt, mikä kattaa siis myös nuorten aseman parantumisen.

Vaihtoehtoiset panostusten kohteet

Oppivelvollisuusiän noston tavoitteena on vähentää pelkän peruskoulun varaan jäävien määrää ja parantaa tämän joukon asemaa työmarkkinoilla sekä edellytyksiä toimia yhteiskunnan jäseninä. Samoihin tavoitteisiin pyritään luonnollisesti muillakin keinoilla. Periaatteessa näiden keinojen tehokkuutta voidaan verrata arvioimalla kunkin mahdollisen toimenpiteen kustannuksia ja hyötyjä. Tässä vertailussa kustannuksiksi pitää laskea sekä julkiset että yksityiset kustannukset ja hyötyjä mitata yksilölle ja yhteiskunnalle koituvien sekä taloudellisten että muiden hyötyjen kautta.

Tällainen vertailu on vaikeaa kaikkien mahdollisten toimenpiteiden, myös oppivelvollisuuden osalta. Koulutuksen vaikutuksia on kuitenkin tutkittu pitkään ja suuri osa tästä tutkimuksesta perustuu oppivelvollisuusiän muutoksiin tai oppivelvollisuusiän eroihin eri ryhmissä. (Ilman tällaisia muutoksia koulutuksen vaikutusten tutkiminen olisi hyvin vaikeaa, koska enemmän ja vähemmän koulutetut ovat monella muullakin tavalla erilaisia). Koulutuksella on todettu olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia työllistymismahdollisuuksien ja tulojen lisäksi mm. terveyteen ja onnellisuuteen. Koulutus myös vähentää merkittävästi mm. köyhyyttä, sosiaalietuuksien käyttöä ja nuorisorikollisuutta.

Arviot oppivelvollisuuden vaikutuksesta tutkintojen suorittamiseen ja lisäkoulutuksen vaikutuksesta koulun jälkeisessä elämässä menestymiseen ovat epävarmoja. Erityisesti ei-rahassa mitattavia vaikutuksia on luonnollisesti vaikea kvantifioida. Lisäksi suoraa tutkimusnäyttöä oppivelvollisuuden vaikutuksista Suomessa voidaan saada vasta sen jälkeen, kun uudistus on toteutettu. Etukäteen uudistuksen vaikutuksia pitää arvioida joko ulkomaisen, osin kovin erilaiseen koulutusjärjestelmään perustuvien kokemusten avulla tai vertaamalla kotimaisen aineiston avulla eri ikäisenä koulunsa lopettaneita. Kumpaankin lähestymistapaan liittyy merkittäviä haasteita.

Vielä epävarmempia ovat kuitenkin arviot vaihtoehtoisten syrjäytymisen ehkäisemiseen pyrkivien keinojen vaikutuksesta. Monista tutkimusnäyttö puuttuu kokonaan ja joissakin tapauksissa (esim. nuorisotakuu) ehdotettujen keinojen vaikuttavuus on tutkimuksen mukaan vähäinen.