Tutkija Hanna Virtanen 12.11.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle lausunto aiheesta HE 173/2020 vp

Hallituksen esitys oppivelvollisuuslaiksi nostaisi oppivelvollisuusiän 18 ikävuoteen vuoden 2021 syksystä alkaen. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa Suomessa sekä parantaa työllisyyttä. Käyn lausunnossani läpi perusteita oppivelvollisuusiän nostamiselle. Lisäksi käsittelen lyhyesti uudistuksen kustannuksia, vaihtoehtoisia tapoja tavoitella koulutustason nostoa sekä toisen asteen maksuttomuuteen liittyviä näkökantoja.

Yleisiä näkökohtia

Nykyisen oppivelvollisuuden suorittaminen ei tarjoa riittävää osaamista työelämässä pärjäämiseen. Ilman peruskoulun jälkeistä koulutusta jäävillä on myös merkittävä riski syrjäytyä yhteiskunnasta yleisemminkin. Esimerkiksi OECD:n tilastot osoittavat, että vähintään toisen asteen suorittaneiden työllisyysaste on merkittävästi peruskoulun varassa olevia parempi (OECD, 2020). Lisäksi peruskoulun varassa olevat nuoret ovat huomattavasti useammin kokonaan koulutuksen ja työvoiman ulkopuolella, tuomittu rikoksesta ja kärsivät mielenterveysongelmista (ks. esim. Asplund ja Vanhala, 2016; Sarvimäki ym., 2016). Työnmurroksen ennakoidaan lisäävän osaamistarpeita entisestää ja näiden ryhmien väliset erot tulevatkin todennäköisesti vain kasvattavamaan tulevaisuudessa.

Julkisen talouden kannalta on erittäin huolestuttavaa, että edelleenkin noin 15 prosenttia jokaisesta ikäluokasta jää ilman toisen asteen koulutusta (Tilastokeskuksen Väestön koulutusrakenne tilasto 2018). Oppivelvollisuuden laajentaminen antaa nuorille tärkeän signaalin siitä, että heidän paikkansa on peruskoulun päättymisen jälkeenkin edelleen koulutuksessa. Hallituksen esitys päivittää oppivelvollisuuden vastaamaan tämän päivän työelämän vähimmäistarpeita aiempaa paremmin.

Oppivelvollisuuden laajentaminen nostaa koulutustasoa ja parantaa työllisyyttä

Tutkimuskirjallisuuden perusteella on selvää, että oppivelvollisuuden laajentaminen nostaa koulutustasoa (ks. katsaus kansainväliseen tutkimukseen Seuri ym. (2018) sekä Harmon (2017)). Lisäksi suomalaisella aineistolta tehdyt analyysit osoittavat, että nykyisin koulutuksen ulkopuolelle jäävät nuoret hyötyisivät siitä, että he jatkaisivat opintojaan pidempään (Huttunen ym., 2019; Seuri ym., 2018; Virtanen, 2016).

Mittava kansainvälinen kirjallisuus on näyttänyt, että oppivelvollisuusiän nostaminen lisää koulutukseen osallistumista ja tutkinnon suorittamista (ks. Seuri ym., 2018; Harmon, 2017). Tulos on saatu varsin luotettavilla tutkimusmenetelmillä hyvin erilaisissa konteksteissa, joten on vaikea nähdä syitä sille, miksi näin ei olisi myös

Suomessa. On syytä huomata, että kaikkia nuoria uudistus ei tule samaan läpi toiselta asteelta. Sama kritiikki voidaan kuitenkin esittää muitakin mahdollisia koulutuspolitiikan toimia kohtaan. Jotta ikäluokat voitaisiin saada suorittamaan toinen aste kokonaisuudessaan, tarvitaan useita erilaisia keinoja. Oppivelvollisuusiän nostaminen on kuitenkin yksi tärkeimmistä toimista tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Oppivelvollisuusiän nostamisella on kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa myös mahdollisesti merkittävää hyötyä työmarkkinoilla (ks. Seuri ym., 2018; Harmon, 2017). Iso osa oppivelvollisuusiän nostamisen pidemmän aikavälin seurauksia tarkastelleista tutkimuksista perustuu melko vanhoihin uudistuksiin ja tilanteisiin, joissa oppivelvollisuutta nostetaan eri ikävaiheessa kuin mitä hallituksen esitys koskee. Onkin todennäköistä, että työllisyysvaikutuksia koskevat tulokset yleistyvät huonosti tämän päivän Suomeen.

Oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia ei ole ollut mahdollista tutkia Suomessa, sillä oppivelvollisuuden kestoon ei ole juurikaan koskettu täällä sitten 1950-luvun. Viime vuosina suomalaisella aineistolla on kuitenkin tehty useita analyysejä, jotka tarjoavat varsin luotettavaa näyttöä siitä, miten koulutukseen osallistumisen lisääminen vaikuttaisi nuorten tulevaisuuteen.

Ensinnäkin tulokset osoittavat sen, että opintojen ulkopuolelle jäämisen vähentäminen välittömästi peruskoulun päättymisen jälkeen lisää huomattavasti nuorten todennäköisyyttä suorittaa toisen asteen tutkinto (Virtanen, 2016; Seuri, 2018). Tulosten perusteella nähdään myös, että koulutukseen osallistumisen lisääminen parantaisi nykyisin ulkopuolelle jäävien nuorten menestystä sekä ansiotuloilla että työllisyydellä mitattuna (Seuri ym., 2018). Lisäksi koulutukseen osallistuminen vähentäisi nuorten todennäköisyyttä tulla tuomituksi käräjäoikeudessa (Huttunen ym., 2018). Nämä tutkimustulokset koskevat juuri niitä nuoria, joiden koulutukseen osallistumista oppivelvollisuusikä mitä todennäköisimmin lisäisi.

Kustannuksia arvioitu tarkasti

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että oppivelvollisuusiän nostaminen aiheuttaa siirtymäajan jälkeen noin 130 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset. Kustannuksia on arvioitu viime vuosina moneen kertaan eri toimijoiden taholta. Erityisesti Kuntaliitto on edelleen kritisoinut hallituksen esitystä puutteellisista resursseista. On selvää, että oppivelvollisuusiän nostamiseen tulisi varata riittävät resurssit. Erimielisyys tarvittavista resursseista on kuitenkin lopulta hyvin pieni suhteessa siihen, miten mittavasta ongelmasta nuorten koulutuksen keskeyttämisessä on kyse. Uudistusta ei missään nimessä pidä tämän vuoksi jättää toteuttamatta.

Oppivelvollisuusiän nostamisen yhteydessä olisi myös hyvä tilaisuus tarkastella koulutuksen resurssien riittävyyttä yleisemminkin. Oppivelvollisuuden laajentaminen toisi onnistuessaan koulutuksen piiriin sellaisia nuoria, joilla on keskimääräistä enemmän haasteita ja erityistä tarvetta laadukkaille opetusresursseille ja monipuoliselle tuelle. Se miten nuoret lisääntyvästä opiskelusta hyötyvät, onkin myös pitkälti kiinni siitä, onko koulutuksessa käytettävissä riittävät resurssit.

Vaihtoehtoisista toimista ei tutkimusnäyttöä

Hallituksen esityksessä nostetaan esille erityisesti ennalta ehkäisevät toimet sekä kohdennettu tuki vaihtoehtoisina tapoina nostaa nuorten osaamis- ja koulutustasoa. Vaihtoehtoisten toimien vaikuttavuudesta ei ole saatavilla läheskään yhtä laajaa tutkimusnäyttöä kuin oppivelvollisuusiän nostamisen vaikutuksista. Mikään muu toimi ei myöskään käsittääkseni poista tarvetta oppivelvollisuuden päivittämiselle.

Opiskelut keskeytetään monista syistä ja näin myös tarvitaan useita erilaisia toimenpiteitä, joilla ongelmaan voidaan puuttua. Oppivelvollisuuden pidentäminen tarjoaa koulutus- ja osaamistason nostamiselle vahvan perustan. Uudistus lisää koulutuksenjärjestäjien ja viranomaisten velvoitteita panostaa apua tarvitseviin nuoriin. Nämä velvoitteet eivät muutu kunnan taloustilanteen mukana, kuten käy usein ohjelmille, joilla ei ole pysyvää rahoitusta ja lainsäädäntöön perustuvaa velvoitetta.

Suomalaisten tutkimustulosten mukaan keskeyttäjien joukossa on myös paljon vähintään keskinkertaisesti peruskoulussa menestyneitä (Seuri ym, 2018). Oppivelvollisuuden laajentaminen voikin auttaa myös avun tarpeen kartoittamisessa sekä intensiivisemmän tuen kohdentamisessa. Mikään muu toimenpide ei voi myöskään puuttua siihen ongelmaan, että nuoret voivat olla lyhytnäköisiä koulutuspäätöstä tehdessään: he voivat painottaa päätöksenteossa lyhyen välin epämukavuutta ja antaa vähemmän painoarvoa koulutuksen tuleville hyödyille. Toisin sanoen ilman laajennettua oppivelvollisuutta nuori voi keskeyttää opinnot, koska tänään ei vaan huvita.

Toisen asteen maksuttomuuden jatkaminen perusteltua

Hallituksen esityksen mukaan toisen asteen maksuttomuutta on tarkoitus jatkaa vielä oppivelvollisuuden päättymisen jälkeenkin aina sen kalenterivuoden loppuun, jolloin nuori täyttää 20 vuotta. Hallituksen arvion perusteella maksuttomuuden rajaaminen pelkästään oppivelvollisiin vähentäisi uudistuksen aiheuttamia kustannuksia noin kolmasosalla eli noin 40 miljoonalla eurolla vuodessa.

On syytä olettaa, että pelkkä maksuttomuus ilman velvoitetta jatkaa koulutuksessa ei edistä koulutukseen osallistumista yhtä tehokkaasti. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että opintojen keskeyttämisriski kasvaisi merkittävästi, jos yhtä aikaa velvollisuuden loppumisen kanssa osa koulutuksen kustannuksista siirrettään nuorten itsensä maksettavaksi. Tämä voisi huolestuttavalla tavalla kasvattaa kynnystä jatkaa koulutuksessa valmistumiseen saakka. Näin ollen toisen asteen maksuttomuuden jatkaminen vielä oppivelvollisuuden jälkeenkin vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta esityksen tavoitteisiin nähden.

Oppivelvollisuusiän nostaminen julkisen talouden näkökulmasta suositeltavaa

Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportissa arvioimme, että oppivelvollisuuden laajentaminen voisi olla pitkällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali toimenpide (Seuri ym, 2018). Nämä laskelmat perustuivat varsin varovaisiin oletuksiin laajennuksen mahdollisista vaikutuksista ja keskittyivät yksinomaan työmarkkinavaikutusten kautta kertyviin hyötyihin (kasvaviin verotuloihin ja aleneviin tulonsiirtoihin). Kuten aiemmin todettiin, niin oppivelvollisuuden laajentaminen voisi vaikuttaa positiivisesti julkiseen talouteen myös esimerkiksi vähentyvän rikollisuuden kautta (Huttunen ym. 2019). Onkin todennäköistä, että uudistuksen fiskaaliset hyödyt olisivat merkittävästi Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportissa arvioitua suuremmat. Suurimpia hyötyjiä oppivelvollisuuden laajennuksesta ovat joka tapauksessa sen kohteena olevat nuoret itse eli se alaikäisten joukko, joiden opintojen jatkumiseen uudistus vaikuttaisi.

Lähteet

Asplund, R. ja Vanhala, P. (2016). Neet-nuorten tulkinnassa korjattavaa. Etla Muistio No. 52.

Harmon, C. (2017). How effective is compulsory schooling as a policy instrument? IZA World of Labor 2017: 348.

Huttunen, K., Pekkarinen, T., Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2019). Lost Boys: Access to Secondary Education and Crime. ETLA Working Papers No 64.

OECD (2020), Employment by education level (indicator). doi: 10.1787/26f676c7-en (Accessed on 12 November 2020)

Sarvimäki, M., Ansala, L. ja Hämäläinen, U. (2016). Slipping through the cracks of a welfare state: Children of immigrants in Finland. VATT WP 72.

Seuri, A., Uusitalo, R. ja Virtanen, H. (2018). Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle, taustaraportti.

Virtanen, H. (2016). Essays on post-compulsory education attainment in Finland. Aalto University publication series, Doctoral dissertations 2016:87. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, A:49.