



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/11376/2019/VNK-2

23.9.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnos oppivelvollisuudesta on laadukkaasti valmisteltu ja hyvin kirjoitettu. Lain tavoitteista ja keskeisistä esityksistä saa hyvän käsityksen, ja nykytilan kuvaus on poikkeuksellisen hyvin laadittu. Luonnoksessa on perusteellisesti kuvattu esimerkiksi toisen asteen opintoihin hakeutumista, opintojen läpäisyä ja toisen asteen tutkinnon merkitystä työhöön, tuloihin ja hyvinvointiin. Esitysluonnos sisältää suuren määrän viittauksia tutkimuksiin, selvityksiin ja tilastoihin, joita on taitavasti hyödynnetty esityksessä. Taulukot ja kuvat havainnollistavat hyvin tekstiä. Esitysluonnoksen vaikutusarviot ovat kattavia, ja arviointineuvostolla on vain joitakin lisäsehdotuksia niihin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa, varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen suorittamiseen, ja että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Esityksen keinoksi tavoitteiden saavuttamiseksi on valittu hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti oppivelvollisuuden pidentäminen. Esitysluonnoksen perusteella keskeinen ongelma tavoitteiden saavuttamiseksi on toisen asteen opintojen keskeyttäminen. Esityksessä tulisi arvioida muita vaihtoehtoja ja niiden aiheuttamia hyötyjä ja kustannuksia ja verrata niitä oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksiin ja hyötyihin.
- ii) Arviointineuvosto kiinnittää huomiota lain jälkiarviointiin. Vaikutusten uskotava jälkiarviointi edellyttää hallituksen esitykseen suunnitelman jälkiarvioinnin toteuttamisesta ja arviointitavasta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallitusohjelman kirjaus oppivelvollisuuden laajentamisesta keinona tavoitteiden saavuttamiseksi on heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Tämä heikentää arviointineuvoston arviolausua esitysluonnoksesta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakia, lukio lakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä

muita lakeja. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjaukseen nostaa oppivelvollisuusikä 18 vuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämistä.

Esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksenpäättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä laajemmasta maksuttomuudesta toisen asteen koulutuksessa. Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Maksuttomia olisivat opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Lisäksi yli seitsemän kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia.

Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset: perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Uuden koulutuskokonaisuuden tavoitteena olisi antaa valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen.

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Esityksen tavoitteena on osaltaan tukea työllisyysasteen nostamista.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Oppivelvollisuuden laajentamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa on selostettu monipuolisesti asian taustaa, kuten opiskelijoiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja toisen asteen koulutuksen läpäisyä ja keskeyttämistä. Esityksessä on monia taulukoita esimerkiksi opiskelijamääristä eri koulutusaloittain ja opiskelijoiden opintososiaalisista eduista.

Lain tavoitteista ja keskeisistä esityksistä saa hyvän käsityksen. Nykytilan kuvauksessa on hyödynnetty runsaasti asiaan liittyvä tutkimusta ja tilastoja, joiden lähteet on pääsääntöisesti esitetty. Näiden tietojen pohjalta on laadittu sujuvasti etenevä esitys.

Arviointineuvosto katsoo, että esitys muodostaa tasapainoisen kokonaisuuden, jossa esitysluonnoksen lähes kaikkia osa-alueita on käsitelty perusteellisesti. Esitys on hyvin ja ymmärrettävästi kirjoitettu.

Arviointineuvosto pitää esitysluonnoksen nykytilan kuvausta ansiokkaana. Sen perusteella saa hyvän käsityksen toisen asteen opintoihin hakeutumisesta ja toisaalta opintojen keskeyttämistä. Kaiken

kaikkiaan esityksestä välittyä selkeä kuva toisen asteen opintojen suorittamisen tärkeydestä mm. työllisyydelle, tulokehitykselle, terveydelle ja hyvinvoinnille.

Esitysluonnoksen mukaan 98,8 % perusopetuksen päättäneistä sai opiskelupaikan ammatilliseen koulutukseen, lukioon, erityisoppilaitokseen tai valmistavaan koulutukseen vuonna 2019. Opiskelupaikan hakijoiden osuus oli vielä hiukan suurempi (99,3 %). Esityksessä on mainittu myös Karvin arvio, jonka mukaan 2,5 – 4,4 % peruskoulun päättäneistä nuorista (1 400 – 2 500 nuorta) oli opiskelujen ulkopuolella vuosina 2014 – 2018.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on ansiokkaasti kuvattu toisen asteen opintoja eri puolilta, mutta lukujen perusteella oppivelvollisuuden laajentaminen näyttäisi hyödyttävän hyvin pientä joukkoa. Perusasteen jälkeisiin opintoihin hakeutuu 99 nuorta sadasta ilman oppivelvollisuuden laajentamistakin. Käytännössä opintoihin jättää pyrkimättä hyvin pieni osa ikäluokasta.

Esitysluonnoksen perustella ammatillisen koulutuksen opinnot keskeytetään lukio-opintoja useammin. Lukion keskeyttämisprosentti on 3,2 % ja ammatillisessa koulutuksessa 8,7 %. Ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen syyt painottuvat heikkoon opintomenestykseen, motivaatio-ongelmiin, terveyteen ja tuen puutteeseen. Myös taloudelliset syyt voivat vaikuttaa opintojen keskeyttämiseen, mutta ne eivät näytä olevan yleisimpiä syitä keskeyttää opinnot.

Useimpien muiden maiden tutkimustulosten perusteella pidennetty oppivelvollisuus vaikuttaa positiivisesti yksilöiden tutkinnon suorittamiseen, työllisyyteen ja ansiotuloihin ja vähentäneen sosiaalietuuksien käyttöä. Talouspolitiikan arviointineuvosto ja OECD katsovat, että oppivelvollisuuden pidentämistä tulisi harkita myös Suomessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on tuotu esiin relevantteja perusteluja oppivelvollisuuden pidentämiseksi. Esityksen perusteella keskeinen ongelma tavoitteiden saavuttamiseksi näyttäisi kuitenkin olevan toisen asteen opintojen keskeyttäminen, eikä opintojen aloittamatta jättäminen. Esityksen mukaan oppivelvollisuuden laajentaminen ei myöskään estäisi opintojen keskeyttämistä jatkossa, vaikka opiskelijoille tarjotaankin enemmän erilaisia tukitoimia opintojen jatkamiseksi. Syyt opintojen keskeyttämiseen eivät näyttäisi painottuvan taloudellisiin ongelmiin, mutta oppivelvollisuuden laajentamisen myötä oppimateriaalit ja koulumatkat muuttuisivat maksuttomiksi. Esityksessä kiinnitetään paljon huomiota tukea tarvitseviin opiskelijoihin, mutta esitys ei näytä kohdistuvan heihin kovin tehokkaasti. Kokonaisuutena perusongelman ja valitun keinon välillä on lievää epäsuhtaisuutta.

Esitysluonnoksessa on käsitelty erilaisia malleja oppivelvollisuuden pidentämisen toteuttamiseksi sekä aktiivisuusvelvoitetta. Lisäksi tuodaan esille jo käytetyt kohdennetut tukitoimet ja keinot toisen asteen opintojen suorittamisen lisäämiseksi, mutta esityksen mukaan toimet eivät ole olleet riittäviä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin muita vaihtoehtoja kuin oppivelvollisuuden laajentamisen eri muotoja. Vaihtoehtoja ja niiden aiheuttamia hyötyjä ja kustannuksia tulisi arvioida karkealla tasolla ja verrata niitä oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksiin ja hyötyihin. Vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi resurssien suuntaaminen esi- ja perusopetukseen tai tuen kohdentaminen selvemmin tukea tarvitseville opiskelijoille. Edellistä vaihtoehtoa tukisi se, että varhainen puuttuminen ja tuki ovat hyvin tehokkaita tapoja auttaa tukea tarvitsevia lapsia.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan hallitusohjelman kirjaus oppivelvollisuuden laajentamisesta keinona saavuttaa tavoitteet on heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja.

Esitysluonnoksessa on käsitelty lain toimeenpanoa ja seuranta. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus neuvovat ja ohjaavat mm. opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja kuntia lainsäädännön soveltamisessa. Lain toimeenpanoa tukevat esimerkiksi opinto-ohjauksen kehittämisohjelmat ja toisaalta valtakunnalliset nuoristyon- ja politiikan ohjelmaan kirjatut toimenpiteet ehkäisevät nuorten syrjäytymistä. Lisäksi esitysluonnoksessa mainitaan tavoitteena, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskus sisällyttäisi oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteiden toteuttamisen ja vaikutusten arvioinnin tulevaan arviointisuunnitelmaansa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lain toimeenpanoa ja seuranta on arvioitu etukäteen. Vaikutusten uskottava jälkiarviointi edellyttää hallituksen esitykseen suunnitelman jälkiarvioinnin toteuttamisesta ja arviointitavasta.

Esitysluonnoksessa on käyty läpi melko yksityiskohtaisesti lausuntopalautetta ja sen perusteella tehtyjä muutoksia. Esitysluonnoksessa on käsitelty esimerkiksi kustannuslaskelmiin kohdistettua kritiikkiä ja sen perusteella tehtyjä muutoksia. Lisäksi on perustelut sille, jos muutoksia ei ole tehty.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lausuntokierroksen palaute ja sen perusteella tehdyt muutokset on esitetty asianmukaisesti.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksille

Esitys parantaa opiskelijoiden taloudellista asemaa. Esitysluonnoksen mukaan lukiolaisen noin 2 000 euron kulut tulisivat jatkossa koulutuksen järjestäjän katettavaksi. Ammatillisen koulutuksen osalta kustannusten keventyminen opiskelijaa kohden vaihtelee merkittävästi koulutusaloittain (muualla esityksessä on esitetty ammatillisesta koulutuksesta opiskelijalle koituvia kuluja). Oppimateriaalilisää ei enää maksettaisi. Koulumatkatuen omavastuu poistuisi noin 38 000 opiskelijalta, mikä parantaisi opiskelijoiden asemaa 43 eurolla kuukaudessa. Maksuttomien koulumatkojen piiriin tulisi lähes 50 000 uutta opiskelijaa.

Alle 18-vuotias ei olisi enää oikeutettu työttömälle työnhakijalle maksettavaan työttömyysetuuteen. Opiskelevan nuorten toimeentulo muodostuisi opintorahasta ja opintolainan valtiontakauksesta. Koulutukseen osallistumisen arvioidaan pitkällä aikavälillä kasvattavan tutkinnon suorittamisen todennäköisyyttä ja siten työllisyyttä ja tuloja.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on kuvattu keskeiset muutokset opiskelijoille ja heidän kotitalouksilleen. Esitysluonnoksen perusteella saa riittävän yleiskäsityksen esityksen taloudellisista vaikutuksista opiskelijoille ja heidän kotitalouksilleen.

2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisen talouden määrärahat kasvavat asteittain sitä mukaan, kun uusia ikäluokkia tulee oppivelvollisuuden piiriin. Vuonna 2024 julkisen talouden määrärahat olisivat 129 milj. euroa. Koulutuksen järjestäjille esitetyt uudet tehtävät korvattaisiin kunnille 100-prosenttisesti valtionosuusrahoitteisesti.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että julkiselle taloudelle aiheutuvia kuluja on eritelty yksityiskohtaisesti, ja kulujen laskentaperusteita on selvitetty.

Esitysluonnoksessa on mainittu Talouspolitiikan arviointineuvoston laskelmat oppivelvollisuusiän noston fiskaalisista hyödyistä. Oppivelvollisuuden pidentäminen synnyttäisi pitkällä aikavälillä noin

140 miljoonan euron fiskaalisen hyödyn, mutta lyhyellä aikavälillä uudistus olisi julkista tasapainoa heikentävä. Vielä 15 vuoden jälkeen fiskaalinen hyöty olisi alle 60 miljoonaa euroa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että oppivelvollisuuden aiheuttamien välittömien vaikutusten lisäksi on arvioitu pitkän aikavälin vaikutuksia, mutta pitkä aikahorisontti aiheuttaa suurta epävarmuutta fiskaalisista hyödyistä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että kuntien valtionosuudet määräytyvät makrotasolla eivätkä kunnittain, jolloin kustannusten lisäys tulisi arvioida hyvin etukäteen ja valtionosuusjärjestelmän tulisi tunnistaa hyvin kuntien väliset erot. Tätä asiaa tulisi tuoda esiin esityksessä.

Arviointineuvosto katsoo, että kuntien mahdollisuudet toteuttaa uutta oppivelvollisuuslakia ovat kovin erilaiset. Kuntien resurssit ja mahdollisuudet henkilöstön saamiseksi eivät ole yhtäläiset ja etäisyyksilläkin on merkitystä. Esityksessä tulisi arvioida vaikutuksia etenkin pienille ja syrjäseudulla oleville kunnille. Asiaa on sivuttu alueellisissa vaikutuksissa, mutta ei kustannusten näkökulmasta.

2.2.3 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että inhimillisen pääoman vaikutus talouskasvuun on vaikeasti arvioitavissa. Esityksessä on arvioitu kansantaloudellisia vaikutuksia hyödyntämällä Hanushekin ja Wössmannin (2015) tutkimusta.¹ Oppivelvollisuuden pidentämisen oletetaan vaikuttavan noin 10 prosenttiin ikäluokasta ja heidän koulutuksensa oletetaan pidentyvän 1,5 vuodella, jolloin PISA-pisteiden parantuminen koko ikäluokan tasolla merkitsisi Suomen talouskasvun kiihtymistä 0,09 % vuodessa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutuksia kansantalouteen on arvioitu hyödyntämällä PISA-pisteisiin liittyvää tutkimusta. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin, että kokonaisaloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin hyvin epävarmoja. Talouskasvun kiihtymistä pysyvästi vuosittain noin 0,10 % voidaan pitää melko korkeana arviona.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan perusopetuksen järjestäjälle tulee velvoite ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuuden toteutumista. Esimerkiksi noin 10 000 oppilasta saa 8.-9. luokkalaisten tehostettua henkilökohtaista ohjausta. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille annetaan lisää resursseja, jotka suunnataan erityisesti keskeyttämisvaarassa oleville nuorille. Muutoksia tai uusia tehtäviä tulee myös Opetushallitukselle, kunnille, kansanopistoille, ylioppilastutkintolautakunnalle ja Kelalle. Oppivelvollisuuden laajentuminen sen sijaan vähentäisi merkittävästi alle 18-vuotiaiden asiointia TE-palveluissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on huolellisesti esitetty eri viranomaisille koituvia muutoksia ja niistä aiheutuvia vaikutuksia. Kokonaisvaikutusten ymmärtämistä vaikeuttaa kuitenkin se, että ohjaus- ja valvontavastuuta koskevia kustannuksia käsitellään julkisen talouden vaikutusten puolella. Viranomaisvaikutusten kohdalla tulisi esittää ainakin kooste keskeisistä määrällisistä vaikutuksista, jolloin lisääntyneiden tehtävien ja suurentuneiden resurssien yhteys näkyisi selvästi.

¹ Esitysluonnoksessa ei ole viitettä tutkimukseen, se tulisi lisätä esitykseen.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on arvioitu yhteiskunnallisia vaikutuksia lapsiin, yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon, vammaisiin ja vähemmistöihin, työllisyyteen, yritystoimintaan, alueisiin (koulutuksen saavutettavuuteen) ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikutusarvioiden perusteella esitys mm. vahvistaa perusoikeutta subjektiiviseen maksuttomaan perusopetukseen ja lisää yhdenvertaisuutta.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä käsitellään monipuolisesti ja melko hyvin yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Työllisyysvaikutusten osalta esitysluonnoksessa mm. todetaan, että koulutustason nosto parantaisi henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja asemaa työmarkkinoilla, mikä nostaisi työllisyysastetta ja vähentäisi työttömyysjaksoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on tuotu esiin olennaisia seikkoja koulutustason merkityksestä työllisyyteen. Työllisyyden ja oppivelvollisuuden laajentamisen osalta on kuitenkin huomiotava, että pidemmällä oppivelvollisuudessa ja työllisyydellä ei ole välttämättä syy-seuraussuhdetta, vaikka korrelaatio olisikin olemassa.² Eli työllistymiseen vaikuttaa moni muukin asia kuin vain koulutustaso.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu oppivelvollisuuslakia koskevasta esitysluonnoksesta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 3.9.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 23. syyskuuta 2020

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

² Kts. esim. Seuri, Uusitalo ja Virtanen (2018): Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Seuri_Uusitalo_Virtanen_2018.pdf. Kuosmanen ja Moisio (2014): Oppivelvollisuuden pidentämisen kustannusvaikutukset, VATT Muistio 39.