



## Koulutuksen tutkimuslaitoksen lausunto asiasta

### Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp)

Koulutuksen tutkimuslaitos kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto oppivelvollisuuslaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

Koulutuksen tutkimuslaitoksen mielestä on varsin positiivista, että maan hallitus pyrkii parantamaan koulutusjärjestelmän toimintaa ja edistämään erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten koulutusolosuhteita. Samalla toteamme tosiasian, että oppivelvollisuusiän ylärajan nostaminen kahdella vuodella on sekä poliittisesti että tieteellisesti kiistanalainen uudistus, jonka vaikutuksista on ristiriitaisia näkemyksiä. Tästä syystä keskitymme seuraavassa siihen, mitä tutkimustiedon perusteella voidaan sanoa oppivelvollisuuden laajentamisesta.

Koulutuksen taloustieteellisessä tutkimuksessa kiinnitetään huomiota ihmisen työuran ja elämänkaaren mittaiseen tarkasteluun. Tämä lähestymistapa perustuu olettamuksiin ihmisen ja talouden toiminnasta, joiden perusteella tehdään johtopäätöksiä. Oppivelvollisuusiän vaikutuksia analysoivassa talouspoliittisen neuvoston julkaisussa todetaankin, että ”laskelmassa tehdään lukuisia yksinkertaistavia oletuksia, ja sitä voi pitää vain suuntaa antavana” (Seuri, Uusitalo & Virtanen 2017, 34). Talouspoliittisen neuvoston raportissa on selvitetty oppivelvollisuuden kaltaisten uudistusten seurauksia eri maissa. Yleinen havainto on, että oppivelvollisuuden yläikärajan nostolla on ollut positiivisia vaikutuksia sekä kansantalouteen että yksilöiden työuriin. Tulokset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia, sillä vaikutukset vaihtelevat eri maissa. Johtopäätöksenä talouspoliittinen arviointineuvosto kuitenkin päätyy siihen, että pitkällä tähtäyksellä opintialalla vietetyistä lisävuosista on hyötyä sekä yksilölle itselleen että kansantaloudelle, koska se lisää kansalaisten tulotasoa ja työn tuottavuutta ja tätä kautta verokertymää. Toisaalta uudistuksen on arvioitu säästävän sosiaali- ja terveyskuluja ja ehkäisevän syrjäytymistä sekä takaavan paremmat valmiudet jatkuvalle oppimiselle.

Tiedämme myös, että korkeampi koulutustaso on yhteydessä korkeampaan elinikään ja terveellisiin elintapoihin. Samalla lisäoppivuodet todennäköisesti lisäävät yksilön mahdollisuuksia työllistyä uusiin töihin entisten sulaessa alta tulevaisuudessa. Raportin mukaan (Seuri, Uusitalo, Virtanen 2017,

37) ”mikäli oppivelvollisuuden pidentäminen onnistuisi pitämään nyt koulutuksen ulkopuolelle alle 18-vuotiaana jäävät koulutuksessa 18 vuoden ikään asti, kasvattaisi se merkittävästi toisen asteen tutkinnon suorittavien osuutta ja tästä olisi myös merkittävää hyötyä tämän joukon myöhemmälle työllisyydelle ja tuloille. Työllisyyden ja tulojen koheneminen näkyy vastaavasti julkisen talouden tuloissa ja menoissa niin, että on hyvinkin mahdollista, että oppivelvollisuusiän nostaminen olisi pitkällä aikavälillä budjettineutraali uudistus vaikka samalla tehtäisiin panostuksia opinto-ohjaukseen ja erityisopetukseen. Kaikkein tärkein uudistus olisi kuitenkin nuorille itselleen. 16- ja 17-vuotiaana koulutuksen ulkopuolella olevat ovat ikätovereitaan heikommassa asemassa läpi elämän. Oppivelvollisuusiän nostaminen olisi suoraviivainen, hyvin kohdentuva ja kustannustehokas tapa parantaa tämän ryhmän työmarkkina-asemaa.”

Taloudellisen estimoinnin näkökulmasta oppivelvollisuuden lisävuosista on siis todennäköisesti hyötyä pitkällä aikavälillä, vaikka ensimmäisinä vuosina se tulee lisäämään veronmaksajien kuluja. Tältä osin pidämme Talouspoliittisen arviointineuvoston (Seuri, Uusitalo & Virtanen 2018) arvioita hyvin perusteltuina.

Toinen näkökulma on yhteiskuntatieteellinen. Tiedämme empiiristen tutkimusten perusteella, että ylisukupolvinen huono-osaisuus periytyy erityisesti koulutuksen osalta (Vauhkonen et al. 2017). Tätä ylisukupolvisen kierteen katkaisemista voi pitää tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Samaan aikaan köyhien perheiden lukumäärä on lisääntynyt Suomessa, ja on mahdollista, että koronapandemian taloudelliset seuraukset tulevat entisestään pahentamaan tilannetta. Tähän ylisukupolvisen huono-osaisuuden ongelmaan voisi eräs ratkaisu olla oppivelvollisuuden laajentaminen, sillä se lisää mahdollisuuksia saada vankempi opillinen pohja, mikä tukee työllistymistä ja myös tulevaa työuraa.

Kasvatustieteellinen tutkimus, etenkin PISA-tutkimukset, kertovat, että heikoilla taidoilla peruskoulun päättävien lukumäärä on lisääntynyt Suomessa, ja että heikosti menestyvät ovat entistä heikompia (Leino et al. 2019). Tältä kannalta katsoen olisi perusteltua kohdentaa yhteiskunnan resursseja siten, että tuki suunnataan sitä erityisesti tarvitseville oppilaille. Tuore selvitys osoittaa, että yläkouluissa on tällä hetkellä 6400-8400 oppilasta, jotka joko eivät käy koulua lainkaan tai vahvoista tukitoimista huolimatta käyvät sitä vain epäsäännöllisesti (Määttä et al. 2020). Tarvittaisiin siis lisää toimia varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa olevien ongelmallisten oppilaiden tukemiseen. Saman asian nostavat esille myös rehtorit ja opettajat TALIS-tutkimuksessa, jonka mukaan erityistukea tarvitseviin lapsiin pitäisi voida kiinnittää enemmän huomiota (OECD 2020). Tuoreen tutkimuksen mukaan erityistä ja tehostettua tukea saavia oppilaita oli perusopetuksen viimeisillä luokilla keskimäärin 20%, joista yli 25% oli poikia ja noin 15% tyttöjä vuonna 2018. Perusopetuksen alkuvaiheessa vastaavat luvut ovat 10% poikien osalta ja noin 5% tyttöjen. Lukumäärät ovat kasvaneet koko 2010-luvun. Tutkijoiden mukaan erityisopetukseen satsaaminen perusopetuksen alkuvaiheessa voisi vähentää erityisopetuksen tarvetta peruskoulun loppuvaiheessa (Pulkkinen et al. 2020).

Oppimisen ja oppisaavutusten tutkimuksen näkökulmasta katsoen on kyseenalaista, miten pakolliset lisävuodet koulunpenkillä parantaisivat oppimisen laatua. Erityisen ongelmallisessa asemassa lienevät syrjäseutujen pienten paikkakuntien pojat, jos ja kun koulutustarjonta on alueen oppilaitoksissa suppea. Kiinnostuksen puute opiskeltavaan alaan tai tutkintoon on yleisin syy opintojen keskeytyksiin

(Johnson & Kiilakoski 2020). Keskeyttämisillä onkin todennäköisesti yhteys tarjolla olevaan opintotarjontaan, joka on syrjäseuduilla suppeampi kuin keskuksissa. Näistä syistä uudistuksen onnistumisen kannalta on tärkeää lisätä tukea myös erityisopetukseen, ohjaukseen, monimuotoiseen koulutukseen ja varhaiskasvatukseen.

Uudistuksen myönteisenä tavoitteena voi pitää sitä, että lakiuudistusten kokonaisuus tähtää jatkumoon, jossa pyritään ehkäisemään syrjäytymistä lisäämällä yksilöllisiä tapoja suorittaa oppivelvollisuus. Kannatettava tavoite on myös uudistuksen mahdollistama yksilöllinen oppimispolku. Tämä parantaisi nykyistä ohjaustoimintaa, sillä kuten KARVIN selvityksessä todetaan, Suomessa ei tunnisteta riittävästi syrjäytymisen ja/tai järjestelmästä katoamisen merkkejä (Goman ym. 2020). Tällä hetkellä uraohjaus puuttuukin tilanteeseen vasta, kun peli on käytännössä jo menetetty. Lakiesityksessä tosin jatketaan osittain tällä lähestymistavalla, joka korostaa ohjauksen merkitystä pääasiassa korjaavana toimintana. Ohjauksen voisi kuitenkin liittää valtakunnallisissa opetussuunnitelmien perusteissa jo kirjattuun prosessiin, joka pyrkii vahvistamaan opiskelijoiden toimijuutta. Kaikille opiskelijoille suunnattuna ja ennaltaehkäisevänä se on kustannustehokkaampi lähestymistapa kuin perinteinen korjaava ohjaus. Kansainvälisten tutkimusten (Hooley, 2014) mukaan ohjaus on vaikuttavinta ja tuloksellisinta, kun sen kautta edistetään siirtymävaiheissa tarvittavien taitojen oppimista ja syventämistä jatkumona kaikissa eri elämänvaiheissa. Opiskelijoiden urasuunnittelutaidoilla on osoitettu olevan yhteys myös opinnoissa suoriutumiseen ja keskeyttämisten vähentämiseen sekä nopeampiin siirtymiin työmarkkinoille (Skills Development Scotland, 2020).

Positiivista lakiehdotuksessa on myös opintojen yksilöllistäminen niin perusopetuksen, lukion, ammatillisen koulutuksen kuin vapaan sivistystyön oppilaitosten osalta. Myönteistä on myös, että opintojen nivelvaiheen ohjaukseen ei tule katkoja, ja että ohjaus määrittellään oppilaan subjektiivisena oikeutena. Koulutuksen järjestäjien tulee siten arvioida, miten eri koulumuotojen ohjauskäytäntöjä on tarpeen organisoida uudelleen koulutuksen jatkumon näkökulmasta. Lakiehdotus ottaa siten kantaa siihen, että koulutuksen järjestäjä kantaa kokonaisvastuun oppivelvollisista. Oppilaiden näkökulmasta tätä kokonaisvastuuta voi pitää tärkeänä uudistuksena, sillä se velvoittaa myös erityisopetuksen ja ohjauksen järjestämiseen.

Myönteistä on myös, että tällä hetkellä lukiolaissa oleva opiskelijan oikeus saada tutkintonsa jälkeen jatko-ohjausta lisätään ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöön. Tämä koskisi siis myös nivelvaiheen koulutuksen päättäneiden oikeutta saada opinto-ohjausta ja muuta ohjausta hakeutumisvelvoitteensa täyttämiseksi. Näin lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät varmistaisivat, että sellainen oppivelvollinen, joka on aikeissa keskeyttää opintonsa, tai jonka opinnot muuten päättyisi, saisi riittävästi opinto-ohjausta hakeutumisvelvoitteensa täyttämiseksi. Näin oppivelvollisuuden suorittaminen voisi jatkua keskeytyksettä.

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain muuttamisesta liittyy puolestaan oleellisesti jatkuvan oppimisen digitaalisen ekosysteemin kehittämiseen. Tätä voi pitää koulutuksen kehittämisen näkökulmasta myönteisenä seikkana. Samalla ohjauksella voi olla käytössä tietoa opintojen etenemisestä henkilökohtaisen suunnitelman mukaisesti.

Yhteenvetona Koulutuksen tutkimuslaitos toteaa, että pyrkimys koulutusta koskevien lakien uudistamiseen on kannatettava tavoite, jos se toteutetaan systeemitasoisena ja turvataan näin myös erityisopetuksen, ohjauksen ja varhaiskasvatuksen resurssit. Samalla pitää kuitenkin muistaa, että oppivelvollisuuden pidentäminen ei itsessään ratkaise ongelmia, joita koulutusjärjestelmässä on ennen peruskoulun päättymistä. Oppitulosten heikentyminen kertoo siitä. Peruskoulua on uudistettu erilaisin kehittämistoimin, joilla on saavutettu myönteisiä vaikutuksia. Nämä oppimisen ja opetuksen prosesseihin liittyvät uudistukset eivät kuitenkaan ole olleet riittävän tehokkaita. Oppivelvollisuuden laajentaminen on puolestaan koulutusjärjestelmän rakenteisiin vaikuttava uudistus. Uudistuksella on mahdollisuus onnistua, jos ja kun sen ohella jatketaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen prosessien ja käytänteiden kehittämistä. Oleellista on luonnollisesti myös se, millaista koulutusta oppivelvollisille annetaan lisävuosien aikana. Tästä syystä opetuksen ja oppimisen laatuun on edelleenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Emme ota kantaa lakiuudistuksen kustannusvaikutuksiin, joista ei ole olemassa luotettavia arvioita. Kaikissa skenaarioissa kuitenkin kustannukset veronmaksajille kasvavat lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna. Kysymys on poliittisesta arvioinnista ja poliittisesta päätöksestä, sillä tutkimusnäyttö ei anna selkeää vastausta siihen kannattaako tämä uudistus tehdä vai ei.

Empiirinen kokemus koulutusuudistuksista on, että kun järjestelmää uudistetaan, syntyy sekä aiottuja että ennakoimattomia vaikutuksia ja seurauksia (Saari et al. 2011). Tieteellinen seurantatutkimus voi auttaa arvioimaan sitä, mikä kussakin uudistuksessa onnistuu, ja miten uudistusta voi tulevaisuudessa edelleen kehittää. Tämän ohella analyttistä huomiota on syytä kohdistaa laajemminkin nopealla aikataululla tehtyihin koulutuspoliittisiin uudistuksiin, jota tutkimuskirjallisuudessa on kutsuttu pikapolitiikaksi (Peck & Theodore 2015; Hardy, Heikkinen, Kiilakoski, Pennanen ja Salo 2020). Tämä analyysi voi auttaa sekä pitkäjänteisen koulutuspolitiikan kehittämistä että avata kriittisiä näkökulmia koulutuspoliittisten reformien tieteelliseen analyysiin.

Jyväskylässä 11.11.2020

Jussi Välimaa, Professori  
Koulutuksen tutkimuslaitoksen johtaja

Lähdeviittaukset:

Goman, J.; Rumpu, N.; Kiesi, Johanna; Hietala, R.; Hilpinen, M.; Kankkonen, H.; Kjälman, I.-O.; Niinistö-Sivuranta, S.; Nykänen, S.; Pantsar, T.; Piilonen, H., Raudasoja, A., Siippainen, M., Toni, A. & Vuorinen, R. (2020). *Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkuja : arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa*. Julkaisut / Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 6:2020. Helsinki.

- Hardy, I., Heikkinen, H., Kiilakoski, T., Pennanen, M. & Salo, P. 2020. The 'spirit of the times': Fast policy for educational reform in Finland. *Policy Futures in Education*. (In press.)
- Hooley, T. (2014). *The evidence base on lifelong guidance. A Guide to key findings for effective policy and practice* (ELGPN Tools No. 3). European Lifelong Guidance Policy Network.
- Johnson, P. & Kiilakoski, T. (2020) Oppivelvollisuuden laajentaminen 2021? Arviointia uudistuksen kestävydestä ja vaikuttavampia vaihtehtoja. [https://ek.fi/wp-content/uploads/2020/11/Oppivelvollisuusudistus\\_raportti\\_Final.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/2020/11/Oppivelvollisuusudistus_raportti_Final.pdf)
- Kaisa Leino - Arto Ahonen - Ninja Hienonen - Jenna Hiltunen - Meri Lintuvuori - Suvi Lähteinen - Joni Lämsä - Kari Nissinen - Virva Nissinen - Eija Puhakka - Jonna Pulkkinen - Juhani Rautopuro - Marjo Sirén - Mari-Pauliina Vainikainen - Jouni Vettenranta. (2019). *PISA 2018 ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40.
- Määttä, S., Pelkonen, J., Lehtisare, S., & Määttä, M. (2020). *Kouluakäymättömyys suomessa – vaativan erityisen tuen VIP-verkoston tilannekartoitus*. Helsinki, Finland.
- OECD (2020), *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19cf08df-en>.
- Peck, J. & Theodore, N. (2015) *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Pulkkinen, J., Kirjavainen, T. Jahnukainen, M. (2020) *Oppimisen ja koulunkäynnin tuki tilastojen valossa: Tuen tarjonta luokka-asteittain, ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan vuosina 2011-2018*. Yhteiskuntapolitiikka 85:3, 301-309.
- Saari J. Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos (2011). Teoksessa Niemelä, M., Saari, J.(toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. 2011:7-24.
- Seuri, A. Uusitalo, R. & Virtanen, H. (2018). *Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?* Talouspoliittisen arviointineuvoston julkaisu.
- Skills Development Scotland. (2020). *Delivering Scotland's career service. A focus on career management skills*. <http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/media/46449/delivering-scotlands-careers-service-2020.pdf>
- Vauhkonen, T., Kallio, J. & Erola, J. (2017). Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82:5.