

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite VN/1985/2020; VN/1985/2020-OKM-1

Jyväskylän yliopiston lausunto Hallituksen esitysluonnoksesta oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Jyväskylän yliopisto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto laista oppivelvollisuuden muuttamiseksi.

Jyväskylän yliopisto pitää varsin positiivisena sitä, että maan hallitus pyrkii parantamaan koulutusjärjestelmän toimintaa ja edistämään erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten koulutusolosuhteita. Samalla toteamme, että oppivelvollisuusiän ylärajan nostaminen kahdella vuodella on sekä poliittisesti että tieteellisesti kiistanalainen hanke, jonka vaikutuksista on ristiriitaisia näkemyksiä. Keskitymmekin seuraavassa siihen, mitä tutkimustieto kertoo oppivelvollisuuden lisäämisen vaikutuksista.

Koulutuksen taloustieteellinen tutkimus kohdistaa huomionsa ihmisen koko elämänkaaren mittaiseen tarkasteluun. Tässä tarkastelussa asetetaan ihmisen ja talouden toiminnasta joukko olettamuksia, joiden perusteella tehdään johtopäätöksiä. Talouspoliittisen neuvoston julkaisussa todetaankin: ”laskelmassa tehdään lukuisia yksinkertaistavia oletuksia, ja sitä voi pitää vain suuntaa antavana” (Seuri, Uusitalo & Virtanen 2017, 34). Tässä raportissa on myös selvitetty oppivelvollisuuden kaltaisten uudistusten seurauksia eri maissa. Yleensä oppivelvollisuuden yläikärajan nostolla on ollut positiivisia vaikutuksia. Tulokset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia, sillä vaikutukset vaihtelevat eri maissa. Johtopäätöksenä talouspoliittinen arviointineuvosto kuitenkin päätyy siihen, että pitkällä tähtäyksellä opinteillä käytetyistä lisävuosista on hyötyä sekä yksilölle itselleen että kansantaloudelle, koska se tulisi lisäämään kansalaisten tulotasoa ja työn tuottavuutta ja tätä kautta verokertymää. Toisaalta uudistuksen on arvioitu säästävän sosiaali- ja terveystuloja ja ehkäisevän syrjäytymistä sekä takaavan paremmat valmiudet jatkuvalla 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. Suuruusluokan arvioiminen on kuitenkin epävarmaa. Siksi on vaikeaa päätellä varmasti, että uudistus maksaisi itsensä.

Toinen näkökulma on yhteiskuntatieteellinen. Tiedämme empiiristen tutkimusten perusteella, että ylisukupolvinen huono-osaisuus periytyy erityisesti koulutuksen osalta (Vauhkonen et al. 2017). Tämän ylisukupolvisen kierteen katkaisemista voi pitää tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Samaan aikaan köyhien perheiden lukumäärä on lisääntynyt Suomessa, ja on mahdollista, että koronapandemian taloudelliset seuraukset entisestään pahentavat tilannetta. Tähän ylisukupolvisen huono-osaisuuden ongelmaan voisi eräs ratkaisu olla oppivelvollisuuden pidentäminen, sillä se lisää mahdollisuuksia saada vankempi opillinen pohja työllistymiselle ja tulevalle työuralle.

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). Oppimisen ja oppisaavutusten tutkimuksen näkökulmasta katsoen onkin kyseenalaista, miten pakolliset lisävuodet koulunpenkillä parantaisivat oppisen laatua. Erityisen ongelmallisessa asemassa ova syrjäseutujen pienten paikkakuntien pojat, jos ja kun koulutustarjonta on alueen oppilaitoksissa suppea. Kiinnostuksen puute tarjolla oleviin rajallisiin opintoihin on eräs syy koulunkäynnin keskeyttämiseen. Siksi uudistuksen onnistumisen kannalta on ratkaisevaa systeemitason muutos, jossa lisätään tukea erityisopetukseen, ohjaukseen, monimuotoiseen koulutukseen ja varhaiskasvatukseen.

Uudistuksen myönteisenä tavoitteena voi kuitenkin joka tapauksessa 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 osittain jatketaan tällä lähestymistavalla, joka korostaa ohjauksen merkitystä 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 tutkimustulosten (Hooley, 2014) mukaan ohjaus on vaikuttavinta ja tuloksellisinta, kun sen kautta edistetään siirtymävaiheissa tarvittavien taitojen oppimista ja syventämistä jatkumona kaikissa eri elämänvaiheissa.

Positiivista lakiehdotuksessa on myös opintojen yksilöllistämistä niin perusopetuksen, lukion, ammatillisen koulutuksen kuin vapaan sivistystyön oppilaitosten osalta. Myönteistä on myös, että opintojen nivelvaiheen ohjaukseen ei tule katkoja, ja että ohjaus määritellään oppilaan subjektiivisena oikeutena. Koulutuksen järjestäjien tulee 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, mikä 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 hakeutumisveloitteensa 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 hakeutumisveloitteensa 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 Jyväskylän yliopisto toteaa seuraavaa:

- Pyrkimys koulutusta koskevien lakien uudistamiseen on kannatettava tavoite, sillä lakiuudistusten kokonaisuus tähtää jatkumoon, jossa pyritään ehkäisemään syrjäytymistä lisäämällä yksilöllisiä tapoja suorittaa oppivelvollisuus.
- Kannatettava on tavoite, joka tähtää parantamaan nykyistä ohjaustoimintaa. Erityisesti tulee vahvistaa ohjausta, joka tukee opiskelijoiden toimijuutta. Kaikille suunnattuna ja ennaltaehkäisevänä se on tuloksellisempaa ja tehokkaampaa kuin perinteinen korjaava ohjaus.
- Oppivelvollisuuden pidentäminen ei itsessään ratkaise ja huomioi ongelmia, joita koulutusjärjestelmässä on ennen peruskoulun päättymistä. Oppitulosten heikentyminen on selvä indikaatio tästä.
- Oleellista on, millaista koulutusta oppivelvollisille annetaan lisävuosien aikana. Opetuksen ja oppimisen laatuun on syytä kiinnittää erityistä huomiota.
- Lakiuudistus tulee toteuttaa systeemitasoisena, koska syrjäytymisen ehkäisyssä kriittisintä on pystyä turvaamaan ja vahvistamaan erityisopetuksen, ohjauksen ja varhaiskasvatuksen resurssit.

- Kokonaisuutena varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen prosesseja ja käytänteitä on parannettava, jotta oppivelvollisuuden pidentämisestäkin olisi todellista hyötyä sekä yksilöille, kansakunnalle että kansantaloudelle.

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. Kokemus koulutus uudistuksista on kuitenkin sellainen, että kun järjestelmää pakotetaan liikkeeseen, syntyy sekä aiottuja että ennakoimattomia vaikutuksia ja seurauksia (Saari et al. 2011). Tästä syystä uudistuksen tieteellinen seurantatutkimus auttaisi arvioimaan sitä, mikä mahdollisessa uudistuksessa onnistuu, ja miten sitä voi tulevaisuudessa edelleen kehittää.

Marja-Leena Laakso
Vararehtori

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.

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.

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-Paoliina Vainikainen - Jouni Vetterranta. (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>.

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.

Vauhkonen, T., Kallio, J. & Erola, J. (2017). *Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka* 82:5.