

# Oppivelvollisuuden pidentämisen kustannusvaikutukset

---

*Isa Kuosmanen*

*Antti Moisio*

# VATT MUISTIOT

39

## Oppivelvollisuuden pidentämisen kustannusvaikutukset

Isa Kuosmanen  
Antti Moisio

ISBN 978-952-274-119-6 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, lokakuu 2014

# Sisällys

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2 Oppivelvollisuuden pidentäminen</b>	<b>2</b>
2.1 Mistä oppivelvollisuuden pidentämishankkeessa oli kysymys?	2
2.2 Laki olisi koskettanut vajaata 1000 nuorta vuosittain	4
<b>3 Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmistä</b>	<b>8</b>
<b>4 Oppivelvollisuuden pidentämisen menoarviot kunnille</b>	<b>10</b>
4.1 Opetus ja kulttuuriministeriön tekemät menoarviot	10
4.2 Kuntaliiton menoarviot	13
4.3 Kuntaliiton ja OKM:n kustannusarvioiden erot	15
<b>5 Omat kustannuslaskelmat</b>	<b>17</b>
<b>6 Oppivelvollisuuden pidentämisen vaikutusten yleinen arviointi</b>	<b>21</b>
6.1 Kustannusten kohdentuminen ja lakiuudistuksen tavoitteet	21
6.2 Keskustelua lakiuudistuksen muista mahdollisista vaikutuksista	23
<b>7 Yhteenveto</b>	<b>27</b>
<b>Lähteet</b>	<b>28</b>



# 1 Johdanto

Oppivelvollisuuden pidentämisestä käytiin viime vuoden aikana julkisuudessa kiihvasta keskustelua. Lopulta hallitus päätti budjettiriihessään, että pitkään valmisteltua esitystä ei viedä eteenpäin. Vaikka lakihanke oli eri medioissa esillä laajasti, monelle saattoi jäädä epäselväksi mitä oppivelvollisuusiän pidentämisellä käytännössä tarkoitettiin ja mitkä sen vaikutukset olisivat olleet. Lisäksi lakihankkeen kustannusvaikutuksista, joita eri tahot olivat selvittäneet pitkään, vallitsi suuri erimielisyys.

Hankkeen kiistainalaisuus lienee vaikuttanut siihen, ettei lakihankkeen vaikutusten arvioinnista ja seurannasta valitettavasti tehty minkäänlaista suunnitelmaa. Niin ikään lain vaikutusarvioinnissa ei oikeastaan missään vaiheessa konsultoitu tutkijoita. Aivan viime vaiheissa kustannusvaikutuksista pyydettiin arviota myös Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta. Lisäksi hankkeeseen ottivat laajemmasta näkökulmasta kantaa myös koulutustutkijat.

Tässä muistiossa kuvataan aluksi lyhyesti lakihankkeen tausta, eli mistä ehdotuksessa oppivelvollisuusiän pidentämisestä oli kysymys ja keitä lakimuutos olisi koskettanut. Tämän jälkeen käsitellään lyhyesti sitä, miten lakivalmistelua kannattaisi yleisesti toteuttaa ja miten lakihankkeiden taloudellisia vaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan. Tämän jälkeen kuvataan ja vertaillaan OKM:n ja Kuntaliiton tekemiä kustannusvaikutusarvioita kunnille oppivelvollisuusiän pidentämisestä. Lopuksi esitetään VATT:ssa tehtyjen laskelmien tulokset ja niiden taustaoletukset.

VATT:ssa tehtyjen laskelmien perusteella oppivelvollisuuden pidentäminen ehdotetulla tavalla olisi lisännyt kuntien vuosikustannuksia noin 17–27 miljoonaa euroa. Suurin menoerä olisi ollut toisen asteen koulutuksen ensimmäisen vuoden oppimateriaalikustannukset, jotka nykyisin ovat oppilaiden itse maksamia hankintoja. Kyseessä olisi siis ollut ennen muuta tulonsiirto valtiolta ja kunnilta vanhemmille, ei uusi kustannus. Kustannukset olisivat kohdistuneet pääosin muihin kuin niihin noin tuhanteen syrjäytymisvaarassa olevaan ongelmanuoreen, joihin lakiuudistuksella pyrittiin vaikuttamaan.

## 2 Oppivelvollisuuden pidentäminen

### 2.1 Mistä oppivelvollisuuden pidentämishankkeessa oli kysymys?

Jos oppivelvollisuuskäsi olisi pidennetty, ensimmäinen vuosi perusopetuksen jälkeisiä opintoja olisi tullut oppivelvollisuuden piiriin. Muutos ei olisi pidentänyt perusopetuksen kestoä. Siten oppivelvollisuus ja perusopetus olisivat olleet eri asioita. Oppivelvollisuus olisi alkanut nykyiseen tapaan sinä vuonna, kun lapsi täyttää 7 vuotta, mutta jatkunut 17-vuotiaaksi asti tai kunnes oppivelvollisuuden alkamisesta olisi kulunut 11 vuotta<sup>1</sup>. (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014) Nykyisin oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetus on suoritettu tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta (Opetushallitus).

Oppivelvollisuuden pidentämiseen liittyi useita lakia tukevia toimenpiteitä, joiden oli tarkoitus turvata koulutuksen kriittisen nivelvaiheen<sup>2</sup> jatkuvuus, vähentää keskeyttämistä ja pidentää nuorten työuria (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014). Oppivelvollisuutta pidentämällä olisi varmistettu, että nuoret hakeutuvat opintojen pariin ja suorittavat edes vuoden opintoja peruskoulun jälkeen. Tilastojen mukaan noin 40 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskeyttäneistä nuorista keskeyttää opintonsa ensimmäisen puolen vuoden aikana (Hurnonen & Pirttiniemi, 2014), joten oppivelvollisuutta pidentämällä entistä useampi olisi saattanut suorittaa tutkinnon loppuun asti. Lisäksi esimerkiksi lukio-opintojen keskeyttäminen on huomattavasti yleisempää, mikäli nuori aloittaa lukion vasta muutama vuosi peruskoulun jälkeen (Aho & Mäkiäho, 2014). Hallituksen tavoitteena olikin, että kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä 20–24-vuotiaista yli 90 prosentilla on perusasteen jälkeinen tutkinto, kun vuonna 2012 tämä luku oli 81 prosenttia.

Laki olisi ollut osa nuorisotakuuta, jossa jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan jatkokoulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa, lisäopetuksessa<sup>3</sup>, ammatilliseen koulutukseen valmistavassa/valmentavassa koulutuksessa tai maahanmuuttajien lukioon valmistavassa koulutuksessa. Hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan kuului myös muita oppivelvollisuuden pidentämistä tukevia toimenpiteitä, joiden on tarkoitus tavoittaa erityisesti ne nuoret, jotka eivät pääse perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen. Osa näistä toimenpiteistä on jo toteutettu lakiesityksen kaatumisesta huolimatta. Näihin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa jo tänä keväänä käyttöön otettu opiskelijavalinnan uudistaminen, jonka mukaan peruskoulun päättävät, vailla jatko-opiskelupaikkaa olevat nuoret ovat ensisijaisia

<sup>1</sup>Mikäli perusopetus on kestänyt vuotta kauemmin, perusopetuksen jälkeisen oppivelvollisuuteen kuuluvien opintojen suorittaminen alkaa vastaavasti vuotta myöhemmin. Oppivelvollisuus ei muiden kuin pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien osalta voi kestää 11 vuotta kauempaa.

<sup>2</sup> Siirtyminen perusopetuksesta esimerkiksi lukioon tai ammatilliseen koulutukseen.

<sup>3</sup> Lisäopetuksella tarkoitetaan 10. luokkaa.

hakijoita ja saavat lisäpisteitä yhteishaussa. Lisäksi toisen asteen koulutustarjontaa on laajennettu niin, että se ylittää ikäluokan koon. Tästä syksystä alkaen toisen asteen koulutuksen järjestäjien tulee myös tarjota vastaavia opiskelija-huollon psykologi- ja kuraattoripalveluja kuin perusopetuksessa.

Muutama lakiesityksessäkin esitetty tukitoimenpide jää näillä näkymin toteuttamatta. Tarkoitus oli esimerkiksi aikaistaa yhteisvalintaa siten, että suurin osa paikoista jaettaisiin jo ennen peruskoulun kevätlukukauden päättymistä. Tämä olisi helpottanut jäljelle jäävien paikkojen lisä- ja täydennyshakuja sekä hakeutumista valmentavaan/valmistavaan koulutukseen ja lisäopetukseen. Muita tukkevia toimenpiteitä, joiden toteutumisesta ei ole varmuutta, olivat esimerkiksi aikaisemman osaamisen, työkokemuksen ja koulutuksen hyväksi lukeminen ammatillisissa tutkinnoissa sekä lukio-opetuksen tehostaminen ja digitalisointi.

Perusopetuksen jälkeisen oppivelvollisuuden osalta oppivelvollisille olisi tullut velvollisuus hakeutua toisen asteen koulutuksen tai valmistavaan koulutukseen. Hakuvelvollisuus olisi päättynyt, kun oppivelvollinen olisi ottanut vastaan paikan oppivelvollisuuden ehdot täyttävässä koulutuksessa. Lisäksi perusopetuksen järjestäjällä olisi ollut velvollisuus huolehtia niiden oppilaiden jatkohauista ja ohjaamisesta, jotka eivät olisi saaneet tai ottaneet vastaan paikkaa kevään yhteishaussa. Tämä olisi ajoitettu kesäkuulle, jolloin perusopetuksen oppilaanohjaajat olisivat vielä pääosin töissä. Viimekädessä Opetushallitus olisi osoittanut opiskelupaikan oppivelvolliselle lähimmästä ammatilliseen koulutukseen ohjaavasta tai valmistavasta oppilaitoksesta<sup>4</sup>. Oppivelvollisuuden olisi voinut täyttää myös osallistumalla koulutukseen, johon ei hakeuduta yhteishaun kautta<sup>5</sup>. Oppivelvollinen olisi tällöin toimittanut tiedon hakeutumisestaan perusopetuksen järjestäjälle, joka olisi valvonut hakuvelvollisuuden täyttymistä ja toimittanut tiedot Opetushallitukselle. Oppivelvollisuusiän pidentäminen olisi merkinnyt myös yhteisvalintarekisterin toimenkuvan laajentamista: yhteisvalintarekisteristä olisi tullut virallinen rekisteri, jonka avulla oppivelvollisuuden suorittamista olisi valvottu ainakin opintoihin hakeutumisen osalta.

Oppivelvollisuus on lain mukaan suoritettava ja opetuksen tai koulutuksen järjestäjä seuraa sen edistymistä, mutta oppivelvollisen huoltajien on huolehdittava sen suorittamisesta. Mikäli oppivelvollinen ei olisi edennyt peruskoulun jälkeisissä oppivelvollisuuteen kuuluvissa opinnoissaan, olisi koulutuksen järjestäjä ilmoittanut tästä oppivelvollisen huoltajalle. Opintojen keskeyttäminen ei olisi ollut mahdollista, ellei oppivelvolliselle olisi järjestetty toista opiskelupaikkaa. Tarkoitus ei kuitenkaan ollut, että kunnalle olisi asetettu velvollisuus järjestää

<sup>4</sup> Tässä tilanteessa koulutuksen järjestäjä olisi ollut velvollinen ottamaan oppivelvollisen vastaan.

<sup>5</sup> Osallistumalla esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen tai työpajatoimintaan. Tällöin nuori ei olisi ollut oikeutettu saamaan koulutuksen järjestäjän tarjoamia palveluja ja muita etuuksia kuten maksuttomia oppikirjoja, opiskelijaterveydenhuoltoa tai ruokailua, eikä myöskään olisi ollut oikeutettu saamaan Kelan opiskelijoille suunnattuja tukia.



oppivelvolliselle paikka toisesta oppilaitoksesta kesken vuoden. Kunnalta olisi kuitenkin edelletty vaihtoehtojen selvittämistä koulutuksen jatkamiselle saman tai toisen koulutuksen järjestäjän koulutuksessa. (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014) Mikäli nuori olisi laiminlyönyt oppivelvollisuutensa perusopetuksen jälkeisissä opinnoissa, olisi oppivelvolliselle voitu määrätä uhkasakko<sup>6</sup>, mutta tästä oltiin luopumassa viime metreillä (Kettumäki, 2014).

Sikäli kun oppivelvollisuus olisi laajentunut, olisi myös velvollisuus tarjota maksutonta opetusta laajentunut perusopetuksen jälkeisiin, oppivelvollisuuden piiriin kuuluviin opintoihin. Käytännössä maksuttomuus olisi merkinnyt sitä, että opetusta olisi saatava ilman oppivelvolliselle aiheutuvia kustannuksia, joten opetuksen lisäksi myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen, materiaalien ja työvälineiden olisi oltava ilmaisia. Koulutuksen järjestäjä olisi siis hankkinut opiskelussa käytettävät materiaalit koulutuksen järjestäjän omaisuudeksi ja taannut opiskelijoille mahdollisuudet niiden maksuttomaan käyttöön<sup>7</sup>. Tämä ei kuitenkaan olisi tarkoittanut sitä, että materiaalit olisivat jääneet oppivelvollisuuden päätyttyä oppilaiden haltuun. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että perusopetuksen maksuttomuus kattaisi myös tarpeelliset koulukuljetukset ja ruokailumahdollisuuden. Kuten perusopetuksessakin, oppivelvollisella olisi ollut oikeus maksuttomaan koulumatkaan perusopetuksen jälkeisissä opinnoissa, mikäli Opetushallitus olisi osoittanut oppivelvollisen lähimpään valmistavaan tai valmentavaan koulutukseen<sup>8</sup>. Lakiesityksen mukaan samankaltainen oikeus olisi säädetty myös niille, jotka olisivat suorittaneet oppivelvollisuuttaan opiskelemalla lukioon valmistavassa koulutuksessa tai ammatilliseen koulutukseen valmentavassa tai valmistavassa koulutuksessa. Lukiokoulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen hakeutuvien, eli vapaata hakeutumisoikeutta käyttävien koulumatkatukeen liittyviä asetuksia ei olisi muutettu. (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014)

## 2.2 Laki olisi koskettanut vajaata 1000 nuorta vuosittain

Vuonna 2011 tutkintoon johtavan lukio- tai ammatillisen koulutuksen ulkopuolelle jäi 9,1 prosenttia peruskoulun päättäneistä (eli 5762 oppilasta, ks. Taulukko 1). Kun otetaan huomioon ei-tutkintoon johtavaan valmistavaan koulutukseen tai lisäopetukseen sijoittuneet, koulutuksen ulkopuolelle jäi noin 3,4 prosenttia (eli noin 2150 oppilasta, ks. Taulukko 2). Nuorten työpajatoimin-

<sup>6</sup> Nykyisin perusopetuslain mukaan oppilaan huoltajalle voidaan määrätä sakko, jos hän laiminlyö velvollisuutensa oppivelvollisuuden noudattamisen valvomisesta perusopetuksessa. Tästä ei olisi luovuttu, vaan sakon uhka olisi laajennettu koskemaan oppivelvollista perusopetuksen jälkeisessä opetuksessa.

<sup>7</sup> Ammatillisessa koulutuksessa voimassa oleva ohjeistus takaa jo nyt laajan oikeuden tarvittavien välineiden maksuttomaan käyttöön. Lukio-opetuksen kustannuksia olisivat aiheuttaneet pääasiassa kurssikirjat ja laskimet.

<sup>8</sup> Oppivelvollisella, jolle olisi osoitettu paikka lähimmässä ammatilliseen koulutukseen valmistavassa koulutuksessa, olisi ollut oikeus maksuttomaan kuljetukseen, jos opiskelijan koulumatka olisi ylittänyt 10 km.

taan osallistui 750 alle 17-vuotiasta vuonna 2011 (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014). Lisäksi osa oli sijoittunut näyttö- ja oppisopimuskoulutukseen, mutta näistä ei ole tilastoja. OKM:n lakiesityksen arvion mukaan ilman mitään perusopetuksen jälkeistä koulutuspaikkaa tai työpajatoimintaa olisi ollut noin 1000 perusopetuksen päättävää nuorta vuonna 2011, mikä vastaa noin 1,5 prosenttia ikäluokasta.

*Taulukko 1. Peruskoulun 9. luokan päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin 2000-luvulla (Tilastokeskus, Koulutustilastot, 2014)*

	Peruskoulun 9. luokan päättäneet	Lukio	Ammatillinen koulutus	Ei jatkanut
<b>2000</b>	66 278	35 603	24 054	6 621
<b>2001</b>	63 986	34 729	23 070	6 187
<b>2002</b>	61 477	33 688	22 581	5 208
<b>2003</b>	60 834	33 512	22 483	4 839
<b>2004</b>	63 523	34 380	24 374	4 769
<b>2005</b>	63 297	33 706	24 925	4 666
<b>2006</b>	65 838	33 666	26 374	5 798
<b>2007</b>	65 235	33 152	26 548	5 535
<b>2008</b>	64 740	32 743	27 100	4 897
<b>2009</b>	64 137	32 200	26 427	5 510
<b>2010</b>	64 215	32 352	26 153	5 710
<b>2011</b>	63 194	31 368	26 064	5 762
<b>2012</b>	61 059	30 539	25 360	5 160

*Taulukko 2. Peruskoulun 9. luokan päättäneiden välitön sijoittuminen tutkintoon johtavaan ja valmistavaan koulutukseen sekä lisäopetukseen 2000-luvun lopulla, % peruskoulun päättäneistä (Valtion talousarvioesitys 2014)*

	2009	2010	2011
Ammatilliseen koulutukseen sijoittuneet	44.0	43.8	44.3
perustutkintoon johtava koulutus	41.2	40.7	41.2
valmistavat koulutukset	2.8	3.1	3.1
Lukiokoulutukseen sijoittuminen	50.2	50.4	49.6
Perusopetuksen lisäopetukseen sijoittuminen	2.5	2.5	2.5
Peruskouluissa	2.0	2.0	2.0
Kansanopistoissa	0.5	0.5	0.5
Tutkintoon johtavat koulutukset yhteensä	91.4	91.1	90.8
Lisäopetus ja valmistavat koulutukset yhteensä	5.3	5.6	5.6
<b>Yhteensä</b>	<b>96.7</b>	<b>96.7</b>	<b>96.4</b>

Tilastokeskuksen väestöennuste vuodelle 2015 on 59 460 16-vuotiasta (ks. Taulukko 3). Ennustetta peruskoulun päättävistä nuorista ei ole, mutta toisaalta 16-vuotiaiden ikäluokan suuruuden avulla pystytään kohtuullisen hyvin arvioimaan peruskoulun päättäneiden määrää, sillä vain pieni osa peruskoulun päättäneistä on tätä nuorempia tai vanhempia, eikä näissä luvuissa tapahdu vuosittaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat esimerkiksi koulutuksen tarjonnan laajuuteen (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014). Mikäli oletetaan peruskoulun päättäneiden, lukioon ja ammatilliseen koulutukseen tai valmentavaan koulutukseen siirtyvien osuuksien pysyvän vuoden 2011 tasolla, lakimuutos vaikuttaisi erityisesti kaiken koulutuksen ulkopuolelle jääviin nuoriin, joita ennusteen/arvion mukaan olisi vuonna 2015 noin 900 ikäluokkaa kohden (eli 1,5 prosenttia). Voidaan olettaa, että näistä noin 900 oppivelvollisesta suurin osa olisi sijoittunut ammatilliseen koulutukseen valmistavaan ja valmentavaan koulutukseen tai lisäopetukseen sekä maahanmuuttajille suunnattuun lukioon valmistavaan koulutukseen, jos oppivelvollisuutta olisi pidennetty. Yhteishaun uudistusten myötä he olisivat joko itse hakeutuneet tai Opetushallitus olisi osoittanut heidät lähimmän valmentavan koulutuksen pariin.

*Taulukko 3. Vuoden 2012 väestöennusteen ja vuoden 2011 koulutukseen sijoittumisen perusteella arvioidut opiskelijamäärät eri koulutusasteilla<sup>9</sup> (Tilastokeskus, Väestöennusteet 2012 ja Valtion talousarvioesitys 2014)*

	2015	2016	2017	2018
Vuoden 2012 väestöennuste, 16-vuotiaat	59 460	58 860	58 347	58 116
Ammatilliseen koulutukseen sijoittuneet	26 341	26 075	25 848	25 745
perustutkintoon johtava koulutus	24 498	24 250	24 039	23 944
valmistavat koulutukset	1 843	1 825	1 809	1 802
Lukiokoulutukseen sijoittuminen	29 492	29 195	28 940	28 826
Perusopetuksen lisäopetukseen sijoittuminen	1 487	1 472	1 459	1 453
Tutkintoon johtavat koulutukset yhteensä	53 990	53 445	52 979	52 769
Lisäopetus ja valmistavat koulutukset yhteensä	3 330	3 296	3 267	3 254
Koulutuksen ulkopuolelle jää	2 141	2 119	2 100	2 092

Lisäksi laki olisi koskenut niitä oppivelvollisia, jotka keskeyttävät toisen asteen opintonsa ensimmäisen vuoden aikana. Ahon ja Mäkihön (2013) raportin mukaan alle 19-vuotiaista, vuonna 2006 opintonsa aloittaneista, lukiokoulutuksen keskeytti 4 prosenttia ja ammatillisen tutkintoon johtavan koulutuksen 15 prosenttia. Ensimmäisen vuoden jälkeen (tai sen aikana) keskeytti noin kolmannes

<sup>9</sup> Nämä luvut eivät ota huomioon oppivelvollisuuden pidentämistä tai muita sitä tukevia toimenpiteitä, vaan kertovat, miltä tilanne näyttäisi nykyisellä lainsäädännöllä/toimilla.

kaikista keskeyttäneistä. Ahon ja Mäkiähon (2013) mukaan keskeyttäminen oli huomattavasti yleisempää, mitä vanhempana opinnot aloitti. Esimerkiksi 17-vuotiaana lukiokoulutuksen aloittaneet keskeyttivät opintonsa 3,6 kertaa todennäköisemmin kuin 16-vuotiaana lukion aloittavat. Ammatillisen koulutuksen 17-vuotiaana aloittaneet keskeyttivät vain 2,2 kertaa todennäköisemmin kuin 16-vuotiaana aloittaneet. (Aho & Mäkiäho, 2014) Näiden lukujen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että tutkintoon johtavan koulutuksen ensimmäisen vuoden aikana tai heti sen jälkeen keskeyttäisi noin tuhat nuorta, jotka aloittavat opintonsa heti peruskoulun jälkeen vuonna 2015. Toisaalta lakiuudistus olisi kattanut vain vuoden toisen asteen opintoja, joten kaikkia tuhatta ensimmäisen vuoden jälkeen keskeyttänyttä laki ei toki olisi koskenut. Hurnosen ja Pirttinien (2014) raportin mukaan ammatillisen koulutuksen keskeyttäneistä 40 prosenttia keskeytti ensimmäisen puolen vuoden aikana. Näin ollen lakiuudistus olisi vaikuttanut vähintään 400 nuoren toisen asteen koulutuksen keskeyttämiseen. Tämän lisäksi keskeytyksiä tapahtuu varmasti myös lisäkoulutuksessa sekä ei-tutkintoon johtavassa ammatillisessa koulutuksessa, mutta näistä ei ole arvioita.

Käytännössä laki olisi kuitenkin koskettanut koko peruskoulun päättävää ikäluokkaa, sillä laki olisi taannut ensimmäisen perusopetuksen jälkeisen vuoden maksuttomuuden. Lisäksi nyt jo voimaan tulleet muutokset toisen asteen opiskelijavalinnoissa suosivat peruskoulun päättäneitä, vailla opiskelupaikkaa olevia oppivelvollisia. (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014)

### 3 Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmistä<sup>10</sup>

Lakeja valmisteltaessa tutkimustietoa on yleensä niukasti saatavilla ja usein lainvalmistelun kiireisen aikataulun vuoksi uutta perustavanlaatuista tutkimusta ei ehditä toteuttaa. Vaikutukset arvioidaan lakimuutosten jälkeen – mikäli niitä ylipäätään halutaan selvittää. Luotettava arviointi on kuitenkin mahdotonta, jos arviointiin ei ole varauduttu jo lakia säädettäessä. Budjetin menoarvioita voidaan toki tehdä, mutta lain todelliset vaikutukset jäävät usein pimentoon. Lisäksi arvioinnissa tulisi erottaa tavoitteeseen pääseminen ja itse lakiuudistuksen tai muun politiikkatoimenpiteen onnistuminen, joista jälkimmäinen kertoo aiheut-tiko laki todella havaitun muutoksen. Vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena on siis selvittää, onko toimenpiteen ja havaitun ilmiön tai muutoksen välillä syy-seuraussuhde eli kausaalisuhte.

Julkisen vallan toimenpiteiden, kuten lakimuutosten, vaikuttavuutta on mahdollista arvioida luotettavasti vain silloin, kun on kaksi samankaltaista, satunnaisesti valittua ryhmää, joista toinen on toimenpiteiden kohteena (kohderyhmä) ja toinen ei (vertailuryhmä), sillä lakimuutokset koskettavat useimmiten kaikkia kohderyhmään kuuluvia, minkä vuoksi uskottavia vertailuryhmiä ei ilman satunnaistamiskokeiluja synny. Satunnaistamisen ansiosta kohde- ja vertailuryhmä eivät eroa ennen kokeilua systemaattisella tavalla toisistaan. Vertailuryhmän tilannetta kokeilun jälkeen voidaan tällöin pitää hyvänä arviona siitä, mitä kohderyhmässä olisi tapahtunut, jos tutkittavana oleva politiikkatoimi olisi jätetty tekemättä.

Kohde- ja vertailuryhmän satunnaisvaihtelua suuremmat erot voidaan tulkita kokeiltavan toimenpiteen vaikutukseksi. Oppivelvollisuusiän pidentämisen kannalta tämä tarkoittaisi pilottihankkeen perustamista esimerkiksi siten, että osa satunnaisesti valituista kunnista olisi pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä ja osa jatkaisi kuten nykyäänkin. Pilottihankkeet käynnistettäisiin porrastetusti eri kunnissa. Ryhmiä vertaamalla pystyttäisiin selvittämään lain vaikutuksia esimerkiksi koulutuksen läpiviemiseen ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aktivoimiseen. Pitkän aikavälin vaikutuksia, kuten vaikutuksia työllisyyteen, koulutustasoon ja nuorten syrjäytymiseen, ei tämänkaltaisen pilottihankkeen yhteydessä välttämättä ole mahdollista arvioida, ellei pilottihankkeen kesto ole erityisen pitkä.

Oppivelvollisuuden pidentämishankkeen tapauksessa ongelmaksi olisi saattanut muodostua ilman lakiuudistusta vaille minkäänlaista koulutuspaikkaa jäävien nuorten määrä, joka on tilastollisen analyysin kannalta hyvin alhainen (1,5 prosenttia ikäluokasta). Lisäksi näistä nuorista tiedetään hyvin vähän. Todennäköi-

<sup>10</sup> Teksti perustuu pääosin seuraaviin lähteisiin: Hämäläinen (2009) ja Hämäläinen & Sarvimäki (2011).

sesti kyseessä on hyvin heterogeeninen nuorten ryhmä, mikä olisi vaikeuttanut osaltaan kohde- ja kontrolliryhmien muodostamista muun muassa siten, etteivät ne eroaisi systemaattisesti toisistaan. Lisäksi ongelmia olisivat aiheuttaneet lähes samanaikaiset muut koulutussektoria koskevat muutokset, jotka heikentävät vaikuttavuusarvioinnin luotettavuutta.

## 4 Oppivelvollisuuden pidentämisen menoarviot kunnille

### 4.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät menoarviot

OKM:n arviossa kustannukset koostuivat pitkälti lukion ja ammatillisen koulutuksen materiaaleista (oppikirjoista, laskimista ja työvälineistä) ja materiaali-hankintojen hallinnasta, joiden arvioidaan maksavan vuositason vajaan 12 miljoonaa euroa. Loput kustannukset olisivat syntyneet koulumatkoista ja opintojen ohjauksesta. Vuositason kustannukset olisivat olleet keskimäärin noin 14 miljoonaa euroa (ks. Taulukko 4) ja ne olisivat tulleet kuntien maksettavaksi.

*Taulukko 4. Lakiesityksessä esitetyt arviot kuntien lisääntyvistä vuosittaisista kustannuksista, joita oppivelvollisuuden pidentäminen aiheuttaisi (OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi, 2014)*

Kustannukset	2015	2016	2017	2018
Lukiokirjat	4 420 000	4 200 000	4 200 000	4 200 000
Lukion laskimet	1 300 000	260 000	260 000	260 000
Oppimateriaalin hallinta	1 120 000	1 120 000	1 120 000	1 120 000
Ammatillisen koulutuksen välineet	4 520 000	4 730 000	4 730 000	4 730 000
Oppimateriaalin hallinta ammatillisessa koulutuksessa	1 180 000	1 180 000	1 180 000	1 180 000
Matkakustannukset	800 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000
Opintojen ohjaus	700 000	700 000	700 000	700 000
<b>Yhteensä</b>	<b>14 040 000 €</b>	<b>13 790 000 €</b>	<b>13 790 000 €</b>	<b>13 790 000 €</b>

Seuraavaksi esitetään OKM:n laskelmien taustaoletukset:

#### Lukiokirjat

OKM:n oppikirjoja koskeva laskelma perustuu Lukiolaisten liiton arvioon, jonka mukaan ensimmäisen vuoden kirjat maksavat keskimäärin 555 euroa. Lakiesityksessä arvioidaan, että keskitetyllä hankinnalla kustannuksissa olisi säästetty noin 10 prosenttia. Koulukirjoja olisi kierrätetty keskimäärin 3,5 kertaa. Tämä luku perustuu lukiokirjojen jälleenmyyntiarvoon ja samaa kierrätystahtia käytetään muun muassa peruskouluissa. Tarvittavista kirjoista ensimmäisenä lukukautena (syksy 2015) olisi hankittu esityksen mukaan 60 prosenttia lukuvuoden (2015–2016) kirjoista, ja niitä olisi käytetty syyslukukauden aikana keskimäärin kahdesti.

## Lukion laskimet

Lakiesityksessä arvioidaan, että tavallinen lyhyen matematiikan laskin maksaisi 25 euroa ja pitkän matematiikan laskin 50–90 euroa. Lisäksi laskimia olisi pitänyt uusia noin 20 prosentin vuosivauhdilla.

## Oppimateriaalin hallinta lukioissa

Oppimateriaalin hankinnan ja kierrätyksen arvellaan kasvattavan materiaalikustannuksia 25 prosentilla ja siitä olisi aiheutunut noin 1,12 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset. Noin 25 prosentin hallinnointikustannus vastaisi lukio-kohtaista 2,5–3 viikon työpanosta koulusihteerin palkkatasolla. Lisäys olisi koko maassa ollut vuosittain noin 24 henkilötyövuotta.

## Ammatillisen koulutuksen materiaalihankinnat

Seuraavina vuosina ammatillisesta koulutuksesta uskotaan kohdistuvan 27 800 paikkaa nuorille, jotka olisivat olleet oppivelvollisuuden piirissä. Ilmeisesti tätä lukua on käytetty OKM:n laskelmissa, sillä oppivelvollisuusiän noustessa ammatilliseen (valmentavaan tai tutkintoon johtavaan) koulutukseen olisi hakeutunut varmasti aiempaa useampi. Koulutuksen järjestäjien arvion mukaan ensimmäisen opiskeluvuoden pakolliset (ja nykyisin vielä omakustanteiset) hankinnat ovat keskimäärin 469 euroa<sup>11</sup>. Hajonta näiden hankintojen kustannusten välillä oli suurta, ja lakiesityksen mukaan keskitetyillä hankinnoilla olisi ollut mahdollista saada suuriakin säästöjä. Lisäksi osa hankinnoista kuului selvästi jo nykyisenkin lainsäädännön mukaan oppilaitoksen vastuulle. Nämä huomioon ottaen keskimääräiset oppilaskustannukset olisivat olleet 305 euroa<sup>12</sup>. Laskelmissa on arvioitu, että vain osaa tästä materiaalista voidaan kierrättää ja oppilaskohtaiset vuosikustannukset vuoden 2015 jälkeen olisivat olleet kierrätyksestä huolimatta 170 euroa<sup>13</sup>. Ensimmäisenä lukukautena (syksy 2015) olisi tehty arviolta 80 prosenttia lukuvuoden (2015–2016) materiaalihankinnoista, ja kirjoja ym. kierrätettävää materiaalia olisi pystynyt käyttämään keskimäärin 1,5 oppilasta.

## Oppimateriaalin hallinta ammatillisessa koulutuksessa

Lakiesityksessä todetaan, että oppivelvollisuuden pidentämiseen liittyvä oppimateriaalien hankinta olisi kohdistunut pääosin materiaaliin, jonka oppilaitos on jo aiemmin hankkinut keskitetysti, mutta jonka kustannukset on peritty opiskelijoilta. Silti lakiesityksessä on varovaisuusperiaatteen mukaisesti arvioitu, että

<sup>11</sup> OKM on pyytänyt selvityksen ammatillisen koulutuksen oppimateriaalikustannuksista koulutuksen järjestäjiltä.

<sup>12</sup> Tätä lukua on ilmeisesti käytetty ensimmäisen vuoden laskuissa (jaettuna 1,5). Seuraavien vuosien laskelmissa on käytetty 170 euron oppilaskohtaista vuosikustannusta, jossa kierrätys on otettu jo huomioon.

<sup>13</sup> Eli kierrätys on huomioitu tässä luvussa.



oikeus maksuttomaan materiaaliin kasvattaisi materiaalihankintakustannuksia 25 prosenttia.

### **Matkakustannukset**

Koulumatkatukeen ovat oikeutettuja kaikki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sekä näihin valmentavien ja valmistavien koulutusten opiskelijat, joiden koulumatka on yli 10 km ja kustannukset ylittävät 54 euroa/kk. Lakiesityksessä koulumatkatukeen oikeuttavien opiskelijoiden määrän arvioitiin kasvavan noin 600:lla syyslukukaudesta 2015 lähtien, jos oppivelvollisuutta olisi pidennetty. Koulumatkatuki saajaa kohden on vuonna 2015 noin 176 euroa/kk.

Mikäli matkakustannukset olisi korvattu yli 10 km matkalta ilman omavastuuta kaikille oppivelvollisille, jotka opiskelevat ammatilliseen koulutukseen ohjauksessa ja valmentavassa koulutuksessa tai lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa (eli ei pelkästään niille oppivelvollisille, jotka olisi osoitettu lähimpään valmistavan/valmentavan koulutuksen pariin), olisi korvattavuuden pariin tullut näiden oppivelvollisten omavastuuosuus eli 43 euroa/kk. Nykyisellään tämä olisi koskenut noin 450 oppivelvollista, jotka saavat jo tämänhetkisen lainsäädännön mukaan matkatukea. Laskelmissa arvioitiin, että noin puolet valmistavassa koulutuksessa opiskelevista oppivelvollisista (eli noin 1000–1200 henkeä) asuisi yli 10 km päässä oppilaitoksestaan ja heille olisi korvattu keskimäärin 42 euroa/kk. Tämä luku perustuu lakiesityksen mukaan seutulipun hintaan sekä oletukseen siitä, että suurimmalla osalla on oikeus opiskelija- tai lapsialennuksiin.

### **Opintojen ohjaus**

Yhteishaun aikaistuksella arviolta 95 prosenttia oppivelvollisista olisi varmistanut paikkansa perusopetuksen jälkeisestä oppivelvollisuuteen kuuluvasta koulutuksesta ennen perusopetuksen päättymistä. Loput, korkeintaan 3000 oppivelvollista, olisi ohjattu jatkamaan hakua ja suurimmalle osalle paikka olisi ollut tiedossa viimeistään kesäkuussa. Kokoaikaisten opinto-ohjaajien toiminnasta ei olisi aiheutunut tältä ajalta uusia kustannuksia. Nuoret, jotka eivät olisi saaneet paikkaa hauista huolimatta tai jotka eivät olisi ottaneet heille tarjottua paikkaa vastaan, olisi osoitettu lopulta lähimpään ammatillisen koulutukseen valmentavaan koulutukseen Opetushallituksen toimesta, eikä tämä edellyttäisi koulun opinto-ohjaajien lisätyötä.

Kunnat ovat jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella vastanneet perusopetuksen jälkeen nuoren tukemisesta ja sijoittumista toisen asteen tutkintoon joutaviin tai muihin opintoihin. Silti laskelmissa arvioidaan, että lisäkustannuksia olisi syntynyt erityisesti syrjäytymisvaarassa olevista oppivelvollisista nuorista, joita arvioidaan olevan vuosittain noin 300. Laskelmissa on arvioitu, että yksi vaikeasti sijoittuva nuori olisi vienyt peruskoulun ja ammatillisen koulutuksen opinto-ohjaajan aikaa noin yhden henkilötyöviikon, jonka keskimääräinen kus-

tannus olisi 1200 euroa (yhteensä 2 viikkoa jokaista syrjäytymisvaarassa olevaa nuorta kohden).

## 4.2 Kuntaliiton menoarviot

Kuntaliitto ilmaisi huolensa siitä, että lakiesitys oli kirjoitettu oppivelvollisen näkökulmasta ja moni yksityiskohta, kuten kustannusten rahoitus jäi OKM:n lakiesityksessä epäselväksi. Lisäksi Kuntaliiton mukaan laki olisi tullut voimaan jo 1.1.2015, joten lakiesityksen ensimmäisen vuoden kustannusarviot olivat alimitoitettut.

Kuntaliitto on esittänyt useita arvioita kustannusten suuruudesta (ks. Kuntalehti (2013) ja Kuntaliitto (2014)). Aluksi kustannusarvio oli yli 100 miljoonaa euroa, mutta viimeisin arvio on kuitenkin vain 55,9 miljoonaa euroa. Erot laskelmien välillä johtuvat pääasiassa oppilasmäärien lisääntymisen arviointieroista. Aiemmin Kuntaliitto oletti, että jokaiselle muutoin ilman opiskelupaikkaa jäävälle oppivelvolliselle, olisi jouduttu perustamaan uusi opiskelupaikka. OKM:n lakiesitys puolestaan lähti siitä, että nykyisellä koulutustarjonnalla olisi pärjätty, eli näihin varatut rahat olisivat riittäneet kattamaan uusien opiskelijoiden kustannukset. Kuntaliiton laskelmia on avattu alla, mutta aivan 100 miljoonaan euroon ei päästä edes oppilasmäärän lisäys huomioon ottaen.

*Taulukko 5. Kuntaliiton laskelmat oppivelvollisuuden pidentämisen vuosittaisista kustannuksista, euroa (Antila & Lahtinen (2014) ja Kuntaliitto (2014))*

<b>Kustannukset</b>	
Lukion ja ammatillisen koulutuksen materiaalit	33 000 000
Matkakustannukset	1 600 000
Majoituskustannukset	2 000 000
Erityisopetus ja muut tukitoimet	5 500 000
Opintojen ohjaus	10 200 000
Koulupudokkaiden sijoittuminen (212)	3 604 000
<b>Yhteensä (ilman oppilasmäärälisäyksiä)</b>	<b>55 904 000</b>
Oppilaiden sijoittuminen (oppilasmäärän lisäys)	
ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (1500)	11 518 500
lisäopetus (1200)	9 021 600
tutkintoon johtava ammatillinen koulutus (1000)	10 970 000
<b>Yhteensä (oppilasmäärän lisäyksen kanssa)</b>	<b>87 414 100</b>

Seuraavaksi Kuntaliiton laskelmien taustat:

## **Lukion ja ammatillisen koulutuksen materiaalit**

Kuntaliitto on Suomen lukiolaisliiton arvion pohjalta laskenut, että ensimmäisen vuoden lukiokirjat ja muut välineet maksaisivat 550 euroa per opiskelija. Heidän mukaansa kirjoja ei olisi pystytty kierrättämään, sillä niitä käytetään ylioppilaskirjoituksiin valmistauduttaessa. Ammatillisessa koulutuksessa kustannusarvio on sama 550 euroa opiskelijalta. Kuntaliitto on arvioinut, ettei ammatillisenkaan koulutuksen oppimateriaalia olisi voitu kierrättää. Heidän mukaan maksutonta oppimateriaalia olisi vuosittain saanut 60 000 opiskelijaa. Oppimateriaalin hallintaan Kuntaliitto ei ota kantaa.

## **Matka- ja majoituskustannukset**

Kuntaliitto on arvioinut, että oppivelvollisuusiän pidentymisen seurauksena ammatilliseen koulutukseen valmistavassa koulutuksessa opiskeleville olisi jouduttu järjestämään maksutonta majoitusta. Majoituskustannuksien taustaa tai perusteluja ei Kuntaliiton lausunnossa ole kuvattu.

Matkakustannuksista käytetään samaa arvioita kuin lakiesityksessä.

## **Erityisopetus ja muut tukitoimet**

Kuntaliiton laskelmissa ei kuvata erityisopetuksen lisäyksestä aiheutuvia kustannuksia tarkemmin, mutta esimerkiksi Opetushallituksen arviot ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen erityisopetuksen yksikköhinnoista ovat keskimäärin 5000 euroa eli 47 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisistä kustannuksista (ks. Opetushallituksen yksikköhinnat vuodelle 2014). Mikäli Kuntaliitto on käyttänyt tätä arviota laskelmissaan, oppivelvollisuusiän pidentäminen olisi lisännyt erityisopetuksen tarvetta vuosittain runsaalla 1000 opiskelijalla.

## **Opintojen ohjaus**

Kuntaliiton arvion mukaan kriittisen nivelvaiheen ohjaus ja opintonsa keskeyttäneiden ohjaaminen takaisin opintojen pariin olisi vaatinut keskimäärin noin 0,6 henkilötyövuoden lisäystä kuntaa kohti. Koko maan tasolla arvioituna lisätarve olisi ollut noin 200 henkilötyövuotta. Henkilötyövuoden kustannukseksi on arvioitu 51 000 euroa.

## **Koulupudokkaiden koulutuksen järjestäminen**

Kuntaliitto on käyttänyt arvioissaan vuoden 2012 koulupudokkaiden kokonaismäärää, eli 212 oppilasta. Näistä kuitenkin suurin osa on oppivelvollisuusiän jo ohittaneita, jotka ovat jo aiemmin laiminlyöneet oppivelvollisuutensa. Tilastointitavasta riippuen oppivelvollisuusikäisiä koulupudokkaita<sup>14</sup> on 2000-luvulla

<sup>14</sup> Tässä tapauksessa koulupudokkaalla tarkoitetaan oppivelvollisuutensa laiminlyövää nuorta, joka jää ilman peruskoulun päättötodistusta.

ollut keskimäärin 60–90 vuosittain. (Tilastokeskus, Koulutustilastot, 2014) Varsinaisesti lakiuudistuksesta ei olisi syntynyt lisäkustannuksia koulupudokkaista, sillä ilman lakiuudistustakin nämä nuoret laiminlyövät oppivelvollisuuttaan.

Kuntaliitto kuitenkin arvioi, että oppivelvollisuuden pidentäminen olisi aiheuttanut kustannuksia kaikista 212 koulupudokkaasta. Opetuksen järjestäminen olisi heidän mukaansa maksanut 17 000 euroa oppilasta kohden. Tämä vastaa suurin piirtein pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden yksikköhintaa.

### **Ilman koulutuspaikkaa olevat nuoret**

Kuntaliitto on laskenut omiin kustannuslaskelmiinsa mukaan myös kustannukset, jotka olisivat aiheutuneet uusien koulutuspaikkojen avaamisesta. Heidän arvionsa mukaan vuosittain 3700 nuorta jää kaiken koulutuksen, lisäopetuksen, ammatilliseen koulutukseen valmistavan opetuksen, työpajatoiminnan ja kuntoutuksen ulkopuolelle. OKM:n lakiesityksessä tämä luku on puolestaan arvioitu huomattavasti pienemmäksi (ks. luku 2.2). Kuntaliiton luku perustuu ilmeisesti siihen, että ei-tutkintoon johtavan koulutuksen ulkopuolelle jäi vuonna 2011 noin 5700 opiskelijaa Tilastokeskuksen koulutukseen hakeutumistilastojen mukaan ja Kuntaliiton arvion mukaan tästä vain noin 2000 opiskelijaa olisi päätyntä valmentavan koulutuksen, lisäopetukseen tai esimerkiksi työpajatoimintaan. Kuntaliiton laskelmissa on käytetty vuoden 2014 talousarviossa esitettyjä koulutuksen yksikköhintoja. (Antila & Lahtinen (2014) ja Kuntaliitto (2014))

### **4.3 Kuntaliiton ja OKM:n kustannusarvioiden erot**

Kriittisimmät Kuntaliiton ja OKM:n lakiesityksen kustannusarvioiden erot oppivelvollisuusiän pidentämiselle ovat ilmaisen oppimateriaalin aiheuttamat kustannukset. Kuntaliitto katsoo, ettei oppimateriaalia voida lainkaan kierrättää. Lisäksi Kuntaliitto varaisi enemmän rahaa erityisopetukseen sekä opintojen ohjaamiseen (Taulukko 6). Myös laskuissa käytetyissä oppilasmäärien tarkkuuksissa on eroja.

*Taulukko 6. Oppivelvollisuusiön pidentämisestä aiheutuvat Kuntaliiton ja OKM:n lakiesityksen kustannusarvioiden erot*

	<b>OKM</b>	<b>Kuntaliitto</b>	<b>Laskelmien perustelut</b>
<b>Erityisopetus</b>	-	5,5 M€	Ei huomioitu lakiesityksessä. Ei perusteluita Kuntaliiton laskelmissa (ks. luku 4.2 sivu 16)

<b>Koulupudokkaat<sup>15</sup></b>	-	3,6 M€	Ei huomioitu lakiesityksessä. Kuntaliitto on laskenut, että koulupudokas tulisi maksamaan noin 17 000 euroa/vuosi, joka on suurin piirtein pidennetyt oppivelvollisuuden yksikköhinta. Ilman peruskoulun päättötodistusta jääviä on heidän mukaansa 212.
<b>Majoitus</b>	-	2 M€	Lakiesityksessä majoitustarpeen on arveltu olevan erittäin vähäinen. Kuntaliiton laskelmissa ei perusteluita tälle luvulle.
<b>Oppimateriaalit</b>	11,5 M€	33 M€	Kuntaliitto on arvioinut, ettei lukion ja ammattikoulun kirjoja ym. materiaaleja voida kierrättää, eikä laskuissa ole huomioitu keskitetyn hankinnan etuja. Lisäksi arvioissa on käytetty 550 euron hinta-arviota sekä lukio- että ammattikoulutuksen materiaalikustannuksista ja vuosittain toisen asteen koulutuksen aloittavia oppivelvollisia on oletettu olevan 60 000.
<b>Opintojen ohjaus</b>	0,7 M€	10,2 M€	Kuntaliitto uskoo, että kunta tarvitsee keskimäärin 0,6 opinto-ohjaajan lisätyövuotta, jotta kaikille oppivelvollisille löytyy koulutuspaikka. OKM on puolestaan laskenut, että opinto-ohjaajille aiheutuu lisätöitä vain vaikeasti sijoitettavista nuorista noin viikon verran sekä peruskoulussa että ammattikoulussa. Tällaisia nuoria on arviolta 300 vuosittain.

---

<sup>15</sup> Koulupudokkaalla tarkoitetaan tässä tapauksessa ilman peruskoulun päättötodistusta jääviä nuoria.

## 5 Omat kustannuslaskelmat

Alla on esitetty kaksi eri arviota kunnille aiheutuvista kustannuksista, mikäli oppivelvollisuutta olisi pidennetty (Taulukot 7 ja 8). Kyseessä on kaksi skenaariota, joissa ensimmäisessä on oletettu, että lukiokirjoja olisi pystytty kierrättämään ja toisessa, että lukiokirjojen kierrätys ei olisi onnistunut. Laskelmat perustuvat keskimääräisiin menoihin ja tiettyihin oletuksiin esimerkiksi oppilasmääristä. Lukiokirjojen kierrättämättömyyden lisäksi laskelmissa otetaan huomioon mahdollinen lisääntynyt erityisopetuksen tarve niille nuorille, jotka jäisivät ilman lakiuudistusta kaiken koulutuksen ulkopuolelle. Lisäksi nämä nuoret olisivat saattaneet aiheuttaa kustannuksia koulutuksen terveydenhoito- ja psykologipalveluiden lisääntyneen tarpeen vuoksi. Näistä lisäkustannuksista on otettu huomioon vain erityisopetuksen kustannusten kasvu, sillä koulun terveydenhoito- ja psykologin palveluita käyttävät nuoret olisivat vastavuoroisesti aiheuttaneet vähemmän kustannuksia kunnan muissa terveydenhoitopalveluissa.

*Taulukko 7. LASKELMA 1*

<b>Kustannukset, euroa</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Lukiokirjat	4 419 400	4 187 717	4 148 324	4 121 992
Lukion laskimet	1 422 702	283 105	280 442	278 661
Oppimateriaalin hallinta lukiossa	1 120 000	1 120 000	1 120 000	1 120 000
Ammatillisen koulutuksen välineet	4 522 133	4 726 000	4 726 000	4 726 000
Oppimateriaalin hallinta amm. koulutuksessa	1 180 000	1 180 000	1 180 000	1 180 000
Matkakustannukset	800 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000
Erityisopetus ja muut tukitoimet (750 oppilasta)	1 508 101	3 016 202	3 016 202	3 016 202
Opintojen ohjaus	700 000	700 000	700 000	700 000
<b>Yhteensä</b>	<b>15 672 336 €</b>	<b>16 813 023 €</b>	<b>16 770 967 €</b>	<b>16 742 855 €</b>

*Taulukko 8. LASKELMA 2*

<b>Kustannukset, euroa</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Lukiokirjat	7 365 667	14 657 008	14 519 134	14 426 971
Lukion laskimet	1 422 702	283 105	280 442	278 661
Oppimateriaalin hallinta lukiossa	1 120 000	1 120 000	1 120 000	1 120 000
Ammatillisen koulutuksen välineet	4 522 133	4 726 000	4 726 000	4 726 000
Oppimateriaalin hallinta amm. koulutuksessa	1 180 000	1 180 000	1 180 000	1 180 000
Matkakustannukset	800 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000
Erityisopetus ja muut tukitoimet	1 508 101	3 016 202	3 016 202	3 016 202
Opintojen ohjaus	700 000	700 000	700 000	700 000
<b>Yhteensä</b>	<b>18 618 603 €</b>	<b>27 282 315 €</b>	<b>27 141 777 €</b>	<b>27 047 834 €</b>

Lukiokirjojen kierrätysmahdollisuuksista riippuen, vuosittaiset kustannukset kunnille olisivat olleet noin 17–27 miljoonaa euroa. Toisaalta pitää ottaa huomioon, että vaikeasti sijoitettavat, syrjäytymisvaarassa olevat nuoret ovat ilman oppivelvollisuuden pidentämistäkin kunnan vastuulla. Näin ollen suurin osa kuntien kustannusten noususta olisi syntynyt ilmaisen oppimateriaalin hankinnasta ja hallinnoimisesta.

### **Lukion materiaali**

Lukiokirjojen osalta ensimmäisessä laskelmassa (Taulukko 7) on käytetty samaa laskutapaa kuin OKM:n lakiesityksessä. Erona ovat tarkemmat oppilasmäärät (Taulukko 3) ja arvio erityisopetuksesta. Toisessa laskelmassa (Taulukko 8) on oletettu, ettei kirjoja olisi voitu kierrättää, sillä niitä tarvitaan ylioppilaskirjoituksiin valmistauduttaessa. Todelliset kustannukset olisivat voineet olla myös jotain tältä väliltä, sillä on mahdollista, että osaa kirjoista olisi pystytty kierrättämään ja osaa – kuten työkirjoja – taas ei. Tarkempi hinta-arvio vaatisi erillisselvityksen kirjojen kierrätysmahdollisuuksista.<sup>16</sup>

Kustannukset laskimista on laskettu niin ikään samaan tapaan kuin OKM:n lakiesityksessä, mutta laskimien hinta-arviota on korjattu. Lukion lyhyen matematiikan laskimen arvioidaan maksavan 20 euroa ja pitkän matematiikan 100 euroa.

### **Ammatillisen koulutuksen materiaali**

Ammatillisen koulutuksen materiaalihankintojen kustannusarviossa on pitäyditty lakiesityksen arviossa kaikissa laskelmissa, sillä ammatillisessa koulutuksessa kierrättämiselle ei pitäisi olla esteitä.

### **Oppimateriaalin hallinta**

Arviot oppimateriaalin hallinnan kustannuksista lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa ovat samat kuin lakiesityksessä..

### **Matka- ja majoituskustannukset**

OKM:n lakiesityksessä todetaan, että ilmaiseen majoitukseen olisivat olleet oikeutettuja ne oppivelvolliset, joille Opetushallitus olisi osoittanut opiskelupaikan lähimmästä valmentavan tai valmistavan ammatillisen koulutuksen oppilaitoksesta, ja mikäli päivittäinen matkustusaika olisi ylittänyt neljä tuntia. Lakiesityksessä uskotaan, että vuosittain vain noin 300 oppivelvolliselle olisi osoitettu paikka Opetushallituksen toimesta. Näin ollen voidaan olettaa, että suurimmalle osalle paikka olisi löytynyt alle neljän tunnin matkan päästä. Lisäksi tällä hetkellä useat oppilaitokset tarjoavat ilmaista majoitusta oppilaitok-

---

<sup>16</sup> Lukiolaisten liitto on omassa arviossaan arvioinut oppimateriaalin kierrätettävyyden lähes samalle tasolle kuin OKM (Suomen Lukiolaisten Liitto, 2014).

sen asuntolassa pitkän matkan takaa tuleville opiskelijoille, joten majoituksesta syntyvät lisäkustannukset olisivat todennäköisesti olleet hyvin marginaalisia.

Matkakustannuksien noususta on käytetty lakiesityksen ja Kuntaliiton käyttämää arviota.

### **Erityisopetus ja muut tukitoimet**

On todennäköistä, että suuri osa tällä hetkellä ilman opiskelupaikkaa jäävistä, peruskoulun päättävistä nuorista tarvitsisi erityistukea opinnoissaan. Tilastokeskuksen mukaan tehostettua tai erityistukea peruskoulun 9. luokalla saaneiden osuus on noin 14 prosenttia. Ammatillisessa koulutuksessa erityisopetusta saavien oppilaiden määrä on kasvanut koko 2000-luvun ja vuonna 2012 peräti 7,7 prosenttia ammatillisen koulutuksen oppilaista sai erityisopetusta joko erityisopetusryhmässä, yleisessä ryhmässä tai ammatillisessa erityisoppilaitoksessa. (Tilastokeskus, Koulutustilastot, 2014) Tämä osuus olisi todennäköisesti kasvanut pidemmän oppivelvollisuuden myötä, mikäli oletetaan, että muutoin ilman opiskelupaikkaa jäävien nuorten parissa on keskimääräistä enemmän apua tarvitsevia.

Erityinen tuki voisi tarkoittaa myös esimerkiksi psykologin palveluiden lisätarvetta, mutta vain erityisopetuksen kustannuksia on arvioitu, sillä nämä erityisavun tarpeessa olevat nuoret olisivat kuluttaneet vastavuoroisesti vähemmän kunnan muita terveystalveluita.

Laskelmissa on oletettu, että erityisopetuksen tarve olisi kasvanut vuosittain 750 nuorella, mikäli oppivelvollisuutta olisi pidennetty. Erityisopetuksen tarve on oletettu varovaisuusperiaatteen mukaan melko korkeaksi, vaikka osa olisi varmasti suorittanut oppivelvollisuuden esimerkiksi oppisopimuksella, eivätkä näin olleen olisi olleet erityisopetuksen piirissä. Arvio erityisopetuksen tarpeesta pohjautuu myös osittain Ahon ja Mäkiahon (2013) raporttiin, jossa peruskoulun päättäneiden nuorten pääasiallista toimintaa seurattiin viisi vuotta. Nuorista, jotka eivät aloittaneet toisen asteen opintoja viiden vuoden kuluessa, peräti kolmasosa oli eläkkeellä ja lähes 40 prosenttia muuten työvoiman ulkopuolella. Voidaan siis olettaa, että ainakin nämä nuoret olisivat erityisopetuksen tarpeessa.

Laskelmissa on lisäksi arvioitu, että näistä 750 nuoresta 200 olisi opiskellut tutkintoon johtavassa ammatillisessa koulutuksessa ja 550 valmentavassa koulutuksessa. Kustannuksia on laskettu siten, että erityisopetuksen yksikköhinnasta on laskettu ammatillisen perusopetuksen tai valmentavan ammatillisen koulutuksen keskimääräisen kustannuksen ylittävä osuus<sup>17</sup>. Valmentavan ammatillisen koulutuksen yksikköhinta on 70 prosenttia ammatillisen perusopetuksen, eli

---

<sup>17</sup> Erityisopetuksen yksikköhinta on 147 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisistä yksikkökustannuksista.



tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta. (Opetushallituksen yksikköhinnat vuodelle 2014) Ensimmäisenä vuonna kustannusten nousu olisi ollut puolet tästä.

### **Opintojen ohjaus**

Opintojen ohjauksesta aiheutuvien kustannusten arvioinnissa on pitäydytty lakiesityksen kustannusarviossa. Yhteishaun uudistamisen ja aikaistamisen vuoksi suurin osa peruskoulun päättävistä nuorista olisi saanut opiskelupaikan jo ennen peruskoulun päättymistä. Opinto-ohjaajien työhön olisi jo ennen lakimuutostakin kuulunut opiskelijoiden ohjaaminen toisen asteen opintoihin. Ainoa varsinainen muutos olisi ollut yhteishaun aikaistaminen ja hakeutumisvelvollisuuden täyttymisen varmistaminen. Lisäksi muutama vaikeasti sijoitettava nuori olisi saattanut aiheuttaa lisätyötä opinto-ohjaajille, mutta viimekädessä nämä opiskelijat olisivat olleet Opetushallituksen vastuulla. Näin ollen oppilaiden opintoihin sijoittuminen olisi ollut turvattu, mikäli kaavailtu lisäys ei olisi riittänyt tehostamaan oppilaan ohjausta. Huomion arvioista on myös, että tämänkaltainen tehostettu opintojen ohjaus olisi vähentänyt etsivän nuorisotyön<sup>18</sup> kustannuksia.

---

<sup>18</sup> Etsivä nuorisotyö pyrkii auttamaan alle 29-vuotiaita nuoria, jotka ovat jääneet kaiken koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kunnille tukea etsivään nuorisotyöhön. (OKM, 2014)

## 6 Oppivelvollisuuden pidentämisen vaikutusten yleinen arviointi

### 6.1 Kustannusten kohdentuminen ja lakiuudistuksen tavoitteet

Oppivelvollisuuden pidentämisellä oli tarkoitus taata kriittisen nivelvaiheen opintojen jatkuvuus siten, että koko ikäluokka olisi jatkanut opintoja perusopetuksen jälkeen. Muita tavoitteita olivat muun muassa työurien pidentyminen ja nuorten syrjäytymisen estäminen. Käytännössä lakiuudistuksella kuitenkin tavoiteltiin noin tuhannen, ilman minkäänlaista opiskelupaikkaa jäävän nuoren opintojen jatkumista. Silti suurin osa lakiuudistuksen kustannuksista olisi syntynyt muista kuin näiden tuhannen vaikeasti sijoittuvan, mahdollisesti syrjäytymisvaarassa olevan nuoren aiheuttamista kustannuksista.

Suuri osa kunnille aiheutuvista kustannuksista olisi tullut oppikirjojen ja muiden materiaalien hankinta- ja hallinnointikustannuksista. Nämä materiaalikustannukset eivät olisi olleet uusia kustannuksia, sillä aiemmin nämä kustannukset ovat jääneet vanhempien tai nuorten maksettaviksi. Kyseessä olisi siis ollut tulonsiirto, josta hyvin pieni osuus olisi kohdentunut niille nuorille, jotka jäävät opintojen ulkopuolelle tai keskeyttävät opintonsa ensimmäisen vuoden aikana. Voidaan olettaa, että hyvin harva tästä 1000 nuoren ryhmästä olisi lakiuudistuksen myötä päätenyt opiskelemaan lukiokoulutuksessa. Mikäli koko tämä ryhmä olisi päätenyt joko tutkintoon johtavaan tai valmentavaan ammatilliseen koulutukseen, heille olisi kohdentunut ammatillisen koulutuksen materiaali- ja hallinnointikustannuksista vuositasona noin 200 000 euroa. Moni olisi kuitenkin täyttänyt oppivelvollisuutensa joko työpajatoiminnalla tai oppisopimuksessa, jolloin vain osa näistä nuorista olisi hyötynyt ilmaisesta oppimateriaalista.

Matkatuki ja opintojen ohjauksen lisäys ovat ainoat kustannukset, jotka olisivat selvästi kohdentuneet syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. OKM:n arvion mukaan matkatukeen oikeutettujen määrä olisi kasvanut lakiuudistuksen myötä noin 600 henkilöllä, joista suuri osa olisi varmasti kuulunut tähän 1000 nuoren ryhmään. Heille olisi kohdentunut vuosittain noin miljoona euroa matkakustannusten noususta. Selvimmin juuri ongelmallisiin syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin kohdentuva kustannus olisi ollut opintojen ohjaukseen kaavailtu 700 000 euron lisäys. Lisäksi opintojen ohjaus olisi ollut ainoa toimenpide, joka olisi edistänyt lakiuudistuksen tavoitteita. Mikään ei toisaalta estäisi toteuttamasta opinto-ohjaajien lisäystä ilman lakiuudistustakin.

Mikäli erityisopetuksen tarpeen lisäys otetaan huomioon, sekin olisi oletettavasti kohdentunut täysin tälle 1000 nuoren ryhmälle. Riippuen siitä, kuinka moni tästä 1000 nuoresta olisi päätenyt esimerkiksi ammatilliseen valmentavaan tai tutkintoon johtavaan koulutukseen, heille olisi kohdentunut arviolta 1,5–4,5 miljoonaa euroa vuosittain. Toisaalta, kuten opintojen ohjauksenkin tapaukses-

sa, mikään ei estäisi tarjoamasta erityisopetusmahdollisuutta entistä useammalle vaikka oppivelvollisuutta ei pidennetäkään.

Arviolta korkeintaan 14 prosenttia OKM:n esittämistä oppivelvollisuusiän pidentämisen kustannuksista (Taulukko 4) olisi kohdentunut tällä hetkellä tuhaten ilman opiskelupaikkaa jäävään nuoreen.<sup>19</sup> Lakiuudistuksen päämäärän tavoitteluun olisi siis kohdentunut vain pieni osa oppivelvollisuusiän pidentämisestä aiheutuvista kustannuksista. Lisäksi lakiuudistuksen tukitoimien ansioista osa näistä tuhannesta nuoresta sijoittuu opintojen pariin ilman oppivelvollisuuden pidentämistäkin, joten puhutaan entistä pienemmästä joukosta, joiden vuoksi olisi asetettu koko ikäluokkaa koskeva opintopakko, jonka mahdollisista nuoria aktivoivista vaikutuksista ei ole takeita.

Toisaalta aikaisempi tutkimus on osoittanut, että oppivelvollisuuden pidentämisellä on pitkälti positiivisia vaikutuksia. Tätä ei kuitenkaan välttämättä pysty yleistämään Suomen tilanteeseen, sillä oppivelvollisuuden pidentämisellä ei tarkoiteta yhtä ylimääräistä vuotta peruskoulussa tai muussa koulutuksessa, joka olisi koko ikäluokalle sama, vaan pakollisen koulutuksen kirjo olisi hyvin laaja. Suomessa suurin osa peruskoulun päättäneistä kuitenkin hakeutuu koulutukseen ilman pakkoakin ja yhteishaun uudistuksen myötä entistä useamman olettaisi pääsevän haluamaansa koulutukseen. Se, olisiko jäljelle jääviin nuoriin pystytty vaikuttamaan oppivelvollisuutta pidentämällä, on epäselvää. Näistä tuhannesta nuoresta tiedetään valitettavan vähän.

Ahon ja Mäkiahon (2013) raportin mukaan vuonna 2006 16-vuotiasta täyttäneistä, jotka eivät viiden vuoden seuranta aikana aloittaneet tutkintoon johtavia opintoja, 28 prosenttia oli eläkeläisiä, mikä viittaisi siihen, että tähän ryhmään kuuluu paljon pitkäaikaissairaita. Toisaalta 38 prosenttia oli työvoiman ulkopuolella<sup>20</sup>, mikä puolestaan viittaisi joko syrjäytymiseen tai esimerkiksi äitiyteen tai siihen, etteivät nämä henkilöt enää asu Suomessa. Näitä lukuja ei kuitenkaan voi suoraan yhdistää tähän tuhannen hengen ryhmään, jotka jäävät kaiken koulutuksen ulkopuolelle, sillä osa aloittaa opinnot muutama vuosi peruskoulun päätyttyä, eivätkä näin ollen tule luokitelluiksi tähän Ahon ja Mäkiahon (2013) raportin ryhmään. Niistä nuorista, jotka puolestaan keskeyttivät tutkintoon johtavat opintonsa viiden vuoden seuranta jakson aikana, 40 prosenttia oli työllisiä. Eläkeläisiä, työttömiä ja työvoiman ulkopuolisia oli yhteensä vajaat 30 prosenttia. Toisaalta heti ensimmäisenä vuonna keskeyttäneiden joukko voi erota huomattavasti muussa vaiheessa opintonsa keskeyttäneistä, joten nämä luvut ovat vain suuntaa-antavia.

---

<sup>19</sup> Laskelmissa, joissa oletetaan suoraan 1000 oppilaalle kohdistuvia toimenpiteitä, kuten erityisopetusta, osuus olisi hieman suurempi.

<sup>20</sup> Nämä henkilöt eivät myöskään opiskelleet tai suorittaneet varusmiespalvelusta.

## 6.2 Keskustelua lakiuudistuksen muista mahdollisista vaikutuksista

Lakiuudistuksen vaikutusten arvioiminen olisi ollut mielenkiintoista mutta vaikeaa. Ensinnäkin lakiuudistusta vietiin nopealla aikataululla lävitse, joten lain vaikuttavuusarviointi luvussa 3 kuvatulla menetelmällä ei olisi ollut mahdollista. Toiseksi olisi ollut hyvin vaikeaa erottaa oppivelvollisuuden pidentämisestä johtuvia vaikutuksia sen tukitoimenpiteiden, kuten yhteishaun pisteuudistuksen vaikutuksista, mikäli oppivelvollisuusikää olisi pidennetty jo ensi vuoden syksystä lähtien. Tästä syystä tässä muistiossa on tyydytty lähinnä listaamaan lain mahdollisia suoria ja epäsuoria vaikutuksia. Lisäksi on esitetty muutama lisähuomio, joita lakiuudistusta asetettaessa ja kustannuksia laskettaessa olisi voinut huomioida.

### Työllisyysaste

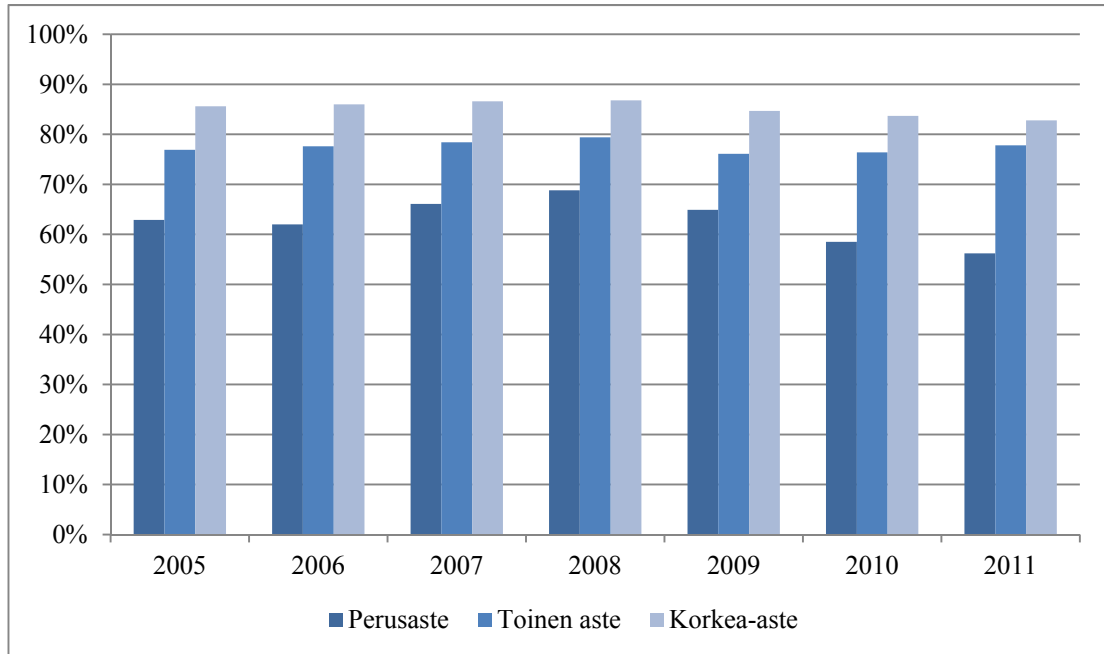
Oppivelvollisuusikää pidentämällä tähdättiin erityisesti nuorten koulutukseen hakeutumisen ja opintojen läpiviennin tehostumiseen. Mikäli lakiuudistus olisi onnistunut tavoitteissaan, olisi sillä suoria vaikutuksia työllisyys- ja koulutusasteeseen sekä työurien pidentymiseen. Toisaalta etukäteen on hyvin vaikea arvioida, kuinka lakiuudistus olisi vaikuttanut nuoriin. Osa nuorista olisi voinut reagoida opiskelupakkoon myös odotusten vastaisesti, joten vaikutukset voisivat yhtäläillä olla negatiivisia. Lisäksi, mikäli nuori on jo täyttänyt oppivelvollisuutensa, hän on yhteishaun uudistuksen myötä mahdollisesti epäedullisemmassa hakuasemassa. Tämä voi puolestaan estää niiden nuorten hakeutumisen tutkintoon johtavaan koulutukseen, jotka ovat jo ylittäneet oppivelvollisuusiän. Näin ollen lain työllisyys- tai koulutustasovaikutuksia on hyvin vaikea arvioida yksiselitteisesti.

OKM:n lakiesityksessä on käsitelty OECD:n työllisyystutkimusta. Pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevien osuus 20–24-vuotiaista on kasvanut 2000-luvulla vuoden 1999 16,4 prosentista 19 prosenttiin vuonna 2012 ja 25–34-vuotiaiden työllisyysaste on puolestaan laskenut 2000-luvun alun 63 prosentista 56 prosenttiin vuonna 2011 (ks. Kaavio 1). Lisäksi, kun verrataan perusasteen koulutuksen varassa olevia nuoria toisen tai korkea-asteen tutkinnon omaaviin saman ikäisiin nuoriin, huomataan työllisyysasteissa selvä ero (Kaavio 1). (OECD, 2013) Mikäli nuorten koulutustason nousu parantaisi nuorten työllisyysnäkömiä, myös työllisyysasteessa nähtäisiin muutoksia. Tämä korrelaatio ei kuitenkaan tarkoita, että näillä asioilla olisi syy-seuraussuhde ja että yksi lisävuosi koulussa parantaisi työllisyyttä.

Tilastojen mukaan opiskelun jatkaminen heti perusopetuksen jälkeen näyttäisi parantavan opintojen läpiviemistä, sillä yli 20-vuotiaat opiskelijat keskeyttävät opintonsa nuorempia useammin (Aho & Mäkiäho, 2014). Oppivelvollisuusiän pidentämisen ja yhteishaun uudistuksen avulla nuoret saataisiin opintojen pariin heti, mikä voisi nopeuttaa opintojen läpiviemistä. Toisaalta tässäkin tapauk-

nessä ei pidä tehdä johtopäätöstä, että oppivelvollisuusiän pidentämisen seurauksena entistä harvempi keskeyttäisi opintonsa.

*Kaavio 1. Työllisyysaste 25–34-vuotiaiden parissa koulutuksen mukaan (OECD, 2013)*



## Syrjäytyminen

Oppivelvollisuuden pidentäminen olisi vähentänyt koulupudokkuutta<sup>21</sup> melko yksiselitteisesti, sillä lakiuudistuksen myötä ensimmäinen vuosi peruskoulun jälkeisiä opintoja olisi muuttunut pakolliseksi. Käytännössä olisi ollut mahdollista, että oppivelvollisuusiän pidentäminen ja muut sitä tukevat toimenpiteet, kuten yhteishaun uudistaminen, olisivat ehkäisseet syrjäytymistä, sillä peruskoulun päättävät ja vailla toisen asteen tutkintoa olevat nuoret pääsevät paitsi nopeammin koulutuksen pariin myös helpommin haluamaansa kohteeseen. Kuitenkin näistä tuhannesta nuoresta, jotka tällä hetkellä jäävät kaiken koulutuksen ulkopuolelle ja joista osan voidaan olettaa olevan syrjäytymisvaarassa, tiedetään hyvin vähän, joten on vaikea arvioida, miten yksi lisävuosi koulutuksessa olisi heihin vaikuttanut.

Toisaalta uudistuksen käänköpuolena on, että se voi seuraavien vuosien hauissa vaikeuttaa niiden nuorten asemaa, jotka joutuvat oppivelvollisuuden suorittamisvelvoitteen takia ottamaan vastaan koulutuspaikan toiselta alalta, sillä lisäpisteet koskevat vain peruskoulun tai lisäopetuksen päättäneitä ja/tai ilman

<sup>21</sup> Koulupudokkuus viittaa tässä ilman peruskoulun jälkeistä koulutuspaikkaa jääviin nuoriin.

koulutuspaikkaa olevia nuoria. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti toisen asteen tutkintojen läpäisyyn ja suorittamiseen<sup>22</sup>.

### **Kouluterveydenhuolto vs. kunnan terveydenhuoltopalvelut**

Mikäli oppivelvollisuus pitenisi, osa näistä tuhannesta syrjäytymisvaarassa olevasta nuoresta hakeutuisi toisen asteen opintoihin ammatilliseen oppilaitokseen tai lukioon ja näin ollen pääsisi myös oppilashuollon piiriin. Lakiuudistuksen tukitoimien myötä oppilaitosten on tarjottava kuraattorin ja psykologin palveluita myös toisen asteen opinnoissa. On siis mahdollista, että oppilashuollon kustannukset nousevat. Toisaalta nämä nuoret ovat aiemmin käyttäneet kunnan terveydenhuoltopalveluita, joten on mahdollista, että näiden palveluiden käyttö puolestaan vähenisi.

### **Vaikutukset pienille kouluille/kunnille**

Pienille kouluille ja kunnille oppivelvollisuusiän pidentäminen ja sitä tukevat muut muutokset olisivat voineet aiheuttaa keskimääräistä suurempia kustannuksia. Esimerkiksi tästä syksystä alkaen toisen asteen oppilaitosten pitää pystyä tarjoamaan psykologin ja kuraattorin palveluja oppilailleen. Ensinnäkin syrjäisemmille seuduille voi olla vaikeata houkuttaa pätevyysvaatimukset täyttävää henkilökuntaa. Toiseksi, joissakin yksittäisissä ongelmatilanteissa pienen koulun terveydenhoitopalvelut voivat ruuhkautua.

Yksi suurin oppivelvollisuusiän pidentämisen tuoma muutos toisen asteen oppilaitoksille olisi kuitenkin ollut ensimmäisen vuoden oppimateriaalikustannukset. Pienemmille kouluille ja kunnille olisi voinut aiheutua suuriakin menoeriä, ainakin lakiuudistuksen alussa, sillä oppimateriaalin kierrätysmahdollisuudet ovat niissä heikommalla kuin suuremmilla kouluilla. Kirjoja voidaan joutua hankkimaan tämän vuoksi koko ryhmälle ja mahdollinen kierrätys tapahtuisi vasta seuraavina vuosina. Toisaalta kuntien tai kuntayhtymien pienet koulut olisivat voineet tehdä yhteistyötä ja hankkia ja kierrättää kirjoja yhteistoimin.

### **Kela**

Oppivelvollisuusiän pidentämisellä olisi ollut suoria vaikutuksia Kelan maksamiin oppivelvollisten koulumatkakorvauksiin. Lisäksi, mikäli laki olisi saavuttanut tavoitteensa nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä ja koulutustason nostamisessa, olisi työttömyys- ym. korvaushakemukset saattaneet vähentyä. Toisaalta, mikäli entistä useampi nuorista olisi jatkanut opintojaan peruskoulun jälkeen, olisi opintotukihakemusten määrä saattanut nousta.

---

<sup>22</sup> Tästä viitteenä on muun muassa havainto, jonka mukaan vuoden 2014 yhteishaussa muille kuin peruskoulun päättäneille tai vailla tutkintoa oleville nuorille tarkoitettuja paikkoja on jäänyt paljon täyttämättä (Harju & Sneck, 2014).

## **Opetushallitus ja yhteisvalintarekisteri**

Toisen asteen opiskelupaikan vastaanottovelvollisuudesta huolehtiminen olisi aiheuttanut uusia tehtäviä Opetushallitukselle. Yhteisvalintarekisterin toimenkuvaa olisi laajennettu viralliseksi oppivelvollisuuden suorittamista valvovaksi rekisteriksi. Lisäksi Opetushallituksen tehtäväksi olisi tullut osoittaa ilman koulutuspaiikkaa jääneille opiskelijoille paikka lähimmästä valmentavasta tai valmistavasta ammatillisen koulutuksen oppilaitoksesta. Lakiesityksessä ei otettu kantaa tästä aiheutuviin mahdollisiin kustannuksiin tai käytännönjärjestelyihin.

## **Etsivä nuorisotoimi**

Oppivelvollisuusiän pidentyessä, peruskoulun opinto-ohjaajat (ja viime kädessä Opetushallitus) olisivat tehokkaammin pystyneet valvomaan oppivelvollisten hakeutumista toisen asteen koulutukseen. Tämä olisi vähentänyt etsivän nuorisotoimen tehtäviä ainakin oppivelvollisuusiässä olevien nuorten osalta ja vapauttanut resursseja oppivelvollisuusiän jo ohittaneiden nuorten tukemiseen. OKM:n lakiesityksessä ei ehdotettu muutoksia Etsivän nuorisotoimen toimintaan.

## **Vammaisten tuki ja kuntoutus**

Kuntaliiton lausunnon mukaan vammaisilla tai muilla erityistukea tarvitsevilla oppivelvollisilla olisi oikeus tulkitsemis- ja avustajapalveluihin sekä erityisiin apuvälineisiin myös perusopetuksen jälkeisessä oppivelvollisuuden piiriin kuuluvassa opetuksessa. Kuntaliitto katsookin, että lakiuudistus olisi laajentanut kuntien velvollisuutta tältä osalta (Antila & Lahtinen, 2014). Kuntaliiton kustannuslaskelmissa tätä ei ole otettu huomioon ehkä siksi, että kunnalla on tälläkin hetkellä velvollisuus järjestää kyseisiä palveluita ja esimerkiksi henkilökohtaisen avun tarjoaminen työssä tai opiskelussa on osa kunnan tehtäviä (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987, 8c§). Nuori, joka on vaikeasti vammainen tai kuntoutuksessa, olisi käyttänyt lakimuutoksesta huolimatta kunnan palveluja, joten uusia menoeriä tästä ei välttämättä olisi syntynyt.

## 7 Yhteenveto

Oppivelvollisuuden pidentäminen olisi muuttanut ensimmäisen vuoden perusopetuksen jälkeisistä toisen asteen opinnoista pakolliseksi. Perusopetusta ei olisi pidennetty, vaan oppivelvollisuuden viimeisen vuoden olisi voinut suorittaa monin eri tavoin. Lakiuudistuksen tavoite oli ehkäistä noin tuhannen kaiken koulutuksen ulkopuolelle jäävän nuoren syrjäytyminen. Laki olisi koskenut kuitenkin koko ikäluokkaa, sillä oppivelvollisuuden pidentyminen olisi tarkoittanut myös ilmaista oppimateriaalia toisen asteen opinnoissa aloittaville oppivelvollisille.

Julkinen keskustelu oppivelvollisuuden pidentämisestä keskittyi pääasiassa kustannusten arvioimiseen, mikä jätti – aivan viimeaikaisia kannanottoja lukuun ottamatta – varjoonsa pohdinnan lakiuudistuksen mahdollisista laajemmista vaikutuksista (ks. Pekkarinen (2014) ja Johnson & Sahlberg (2014)). Lakiuudistuksen vaikutuksia olisi kuitenkin ollut mahdotonta arvioida etukäteen, eikä lakia suunniteltaessa otettu huomioon lain vaikuttavuusarvioinnin mahdollisuutta. Vaikutusten uskottava arviointi olisi vaatinut pilottihankkeen, jossa osa nuorista olisi ollut pidemmän oppivelvollisuuden piirissä ja osa jatkanut kuten nykyäänkin. Vaikuttavuusarvioinnin ongelmaksi olisivat kuitenkin saattaneet muodostua lähes samaan aikaan käyttöön otetut lakia tukevat toimenpiteet, joiden vaikutuksia voi olla vaikea erottaa itse oppivelvollisuusiän pidentämisen vaikutuksista.

Oppivelvollisuuden pidentämisen kustannusarviot vaihtelevat OKM:n lakiesityksen vajaan 15 miljoonasta eurosta Kuntaliiton jopa yli 100 miljoonaan euroon. Kuntaliitto on sittemmin laskenut arviotaan 55 miljoonaan euroon. Kriittisimmät erot laskelmien välillä liittyvät oppimateriaalin kierrätysmahdollisuuksiin, erityisopetuksen tarpeeseen sekä laskelmissa käytettyihin oppilasmäärien tarkkuuksiin. Tässä raportissa esitettyjen omien kustannusarvioiden laskelmien pohjana on käytetty sekä OKM:n että Kuntaliiton laskelmia käyttäen muun muassa em. laskelmia tarkempia oppilasmääräennusteita. Kuntien kustannukset tulisivat olemaan arviolta 17–27 miljoonaa euroa vuosittain lukion oppimateriaalin kierrätysmahdollisuuksista riippuen.

Kustannuksista hyvin pieni osuus olisi kohdentunut lakiuudistuksen päämäärän tavoitteluun, eli noin tuhannen ilman opiskelupaikkaa jäävän nuoren koulutuksen jatkumisen takaamiseen. Näistä tuhannesta nuoresta tiedetään hyvin vähän, mutta voidaan olettaa, että kyseessä on hyvin heterogeeninen ryhmä. Lisäksi yhteishaun pisteuudistuksen ansioista osa näistä tuhannesta nuoresta sijoittuu opintojen pariin ilman oppivelvollisuuden pidentämistäkin. Näin ollen voidaan kysyä, olisiko koko ikäluokkaa koskeva oppivelvollisuus ollut paras keino tavoittaa nämä nuoret.



## Lähteet

- Aho, S. – Mäkiaho, A. (2014): Toisen asteen koulutuksen läpäisy ja keskeyttäminen. Vuosina 2001 ja 2006 toisen asteen opinnot aloittaneiden seurantatutkimus. Raportit ja selvitykset 2014:8. Opetushallitus.
- Antila, M. – Lahtinen, M. (2014): Lausunto: Hallituksen esitysluonnos oppivelvollisuusiän nostamiseksi. Carneiro, P. – Heckman, J. (2003): Human Capital Policy. NBER Working Paper No. 9495.
- Harju, J. – Sneek, P. (27.8.2014): Helsingin Sanomat. Haettu 27.8.2014 osoitteesta Satoja opiskelupaikkoja jäi täyttämättä uuden yhteishaun takia: <http://www.hs.fi/kotimaa/Satoja+opiskelupaikkoja+j%C3%A4i+t%C3%A4ytt%C3%A4m%C3%A4tt%C3%A4+uuden+yhteishaun+takia/a1409035899893>
- Hurtonen, S. – Pirttiniemi, J. (2014): Ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelman seuranta 2011–2013. Raportit ja selvitykset 2014:13. Opetushallitus.
- Hämäläinen, K. (2009): Kvantitatiivinen politiikka-arviointi – Esiselvityksen taustamuistio. VATT Muistio 3.
- Hämäläinen, K. – Sarvimäki, M. (2011): Vaikuttavaa kotouttamista. Hyvinvointikatsaus 2/2011.
- Johnson, P. – Sahlberg, P. (20.8.2014): Oppivelvollisuusiän nostaminen on turhaa. Haettu 29.8.2014 osoitteesta Helsingin Sanomat Pääkirjoitus: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Oppivelvollisuus%C3%A4n+nostaminen+o+n+turhaa/a1408426732184>
- Kettumäki, R. (8.8.2014): Kritiikistä huolimatta lakia oppivelvollisuusiän nostamisesta viedään eteenpäin. Haettu 8.12.2014 osoitteesta Yle: [http://yle.fi/uutiset/kritiikista\\_huolimatta\\_lakia\\_oppivelvollisuusian\\_nostamisesta\\_viedaan\\_eteenpain/7399764](http://yle.fi/uutiset/kritiikista_huolimatta_lakia_oppivelvollisuusian_nostamisesta_viedaan_eteenpain/7399764)
- Kuntalehti (11.12.2013): Kuntaliitto oudoksuu oppivelvollisuuden pidennyksen valmistelutapaa. Haettu 29.7.2014 osoitteesta <http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntauutiset/2013/Sivut/Kuntaliitto-oudoksuu-oppivelvollisuuden-pidennyksen-valmistelutapaa.aspx>
- Kuntaliitto (11.6.2014): Kuntaliiton tiedote. Oppivelvollisuuden pidentämiseen kohdennettava riittävät voimavarat.
- Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. (1987). 3.4.1987/380 muutoksineen.
- OECD (2013): OECD Education at Glance 2013: OECD Indicators. OECD Publishing.

OKM (2014): Valtion talousarvioesitys 2014.

OKM (ei pvm): Etsivä nuorisotyö. Haettu 24.9.2014 osoitteesta  
[http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen\\_kohteet\\_ja\\_rahoitus/etsiva\\_nuorisotyö/](http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahoitus/etsiva_nuorisotyö/)

OKM:n luonnos hallituksen esitykseksi (7.5.2014). Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.

Opetushallitus (ei pvm): Opetushallituksen yksikkohinnat vuodelle 2014. Haettu 29.7.2014 osoitteesta  
<http://www02.oph.fi/asiakkaat/rahoitus/yh14.html>

Opetushallitus (ei pvm): Oppivelvollisuus ja koulupaikka. Haettu 29.7.2014 osoitteesta  
[http://www.oph.fi/koulutus\\_ja\\_tutkinnot/perusopetus/oppivelvollisuus\\_ja\\_koulupaikka](http://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/perusopetus/oppivelvollisuus_ja_koulupaikka)

Pekkarinen, T. (21.8.2014): Oppivelvollisuuden pidentämisen positiivisista vaikutuksista on vahvaa tutkimusnäyttöä. Haettu 29.8.2014 osoitteesta Akateeminen talousblogi: <http://blog.hse-econ.fi/?p=6218>

Suomen Lukiolaisten Liitto (28.3.2014): Laske tästä oppivelvollisuuden kustannukset! Haettu 11.9.2014 osoitteesta  
<http://www.lukio.fi/liitto/tiedotteet-ja-lausunnot/laske-tasta-oppivelvollisuuden-kustannukset/>

Tilastokeskus, Koulutustilastot (4.12.2013): Väestön koulutusrakenne. Haettu 30.7.2014 osoitteesta <http://tilastokeskus.fi/til/vkour/index.html>

Tilastokeskus, Koulutustilastot (12.6.2014): Erityisopetustilastot. Haettu 30.7.2014 osoitteesta <http://tilastokeskus.fi/til/erop/index.html>

Tilastokeskus, Koulutustilastot (29.4.2014): Koulutukseen hakeutuminen. Haettu 30.7.2014 osoitteesta <http://tilastokeskus.fi/til/khak/index.html>

Tilastokeskus, Koulutustilastot (20.3.2014): Koulutuksen keskeyttäminen. Haettu 5.8.2014 osoitteesta <http://www.stat.fi/til/kkesk/>

Tilastokeskus, Väestöennusteet (28.9.2012): Väestöennusteet. Haettu 30.7.2014 osoitteesta <http://www.stat.fi/til/vaenn/>

Valtion talousarvioesitys (2014). OKM:n hallinnonala.