

# Tutkimuksia EU:n laajenemisesta ja kouluvalintojen vapauttamisesta

Isa Kuosmanen

Väitöskirjani koostuu kolmesta artikkelista, joissa kaikissa hyödynnetään suomalaisia yksilötason rekisteriaineistoja. Ensimmäinen artikkeli kuuluu maahanmuuton ja kaksi muuta koulutuksen taloustieteen alaan.

Ensimmäinen artikkeli on kirjoitettu yhdessä Jaakko Meriläisen kanssa. Se tarkastelee vuonna 2004 tapahtuneen EU:n itälaajenemisen työmarkkinavaikutuksia Suomen rakennusosalalla. Suomeen suuntautuva maahanmuutto uusista EU-maista lisääntyi EU:n laajenemisen jälkeen. Se oli kuitenkin maltillista verrattuna esimerkiksi Isoon-Britanniaan, jonne saapui jo ensimmäisen puolen vuoden aikana EU:n laajenemisen jälkeen 50 000 ja vuoteen 2016 mennessä jo yli miljoona maahanmuuttajaa uusista EU-maista.

Viralliset tilastot eivät anna täydellistä kuvaa ulkomaisen työvoiman määrästä Suomessa.

Moni Suomeen saapuva ulkomainen työntekijä ei muuta tänne. He työskentelevät usein esimerkiksi virolaisten aliurakointi- tai vuokratyöyrityksen alaisuudessa niin kutsuttuina lähetettyinä työntekijöinä. Aliurakointi ja vuokratyövoima lasketaan palveluiksi, joten niiden käyttö oli sallittua myös niin kutsuttuna siirtymäaikana, jolloin Suomi pyrki rajoittamaan hallitsematonta maahanmuuttoa uusista jäsenmaista sallimalla vain tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkumisen ensimmäisen kahden vuoden ajan EU:n laajenemisen jälkeen.

Eri arvioiden mukaan virolaisia tilapäis- ja lähetettyjä työntekijöitä oli vuosittain noin 10–30 tuhatta. Vertailun vuoksi Suomessa asui vuonna 2016 noin 50 000 Viron kansalaista. Erityisesti rakennusosalalla valtaosa ulkomaisista työntekijöistä toimii ulkomaisen aliurakointiyrityksen alaisina. Ulkomaisen työvoiman

Kirjoitus perustuu Helsingin yliopistossa 17.6.2020 tarkastettuun väitöskirjaan *Essays on Economics of Immigration and Education*. Vastaväittäjänä toimi tohtori Helena Holmlund Uppsalan yliopistosta ja kustoksena professori Roope Uusitalo Helsingin yliopistosta. Isa Kuosmanen toimii post doc-tutkijana Geneven yliopiston kauppakorkeakoulussa (Geneva School of Economics and Management).

käyttö on yleisempää pääkaupunkiseudun lähistöllä.

Hyödynnämme tutkimusasetelmassa variaatiota kolmesta eri lähteestä: rakennusalan eri ammattien välistä alttiutta maahanmuutolle, työssäkäyntialueiden välisiä eroja potentiaalisessa maahanmuutossa sekä variaatiota ajassa eli ennen ja jälkeen EU:n laajenemisen. Seuraamme henkilöitä, jotka vuonna 2000 työskentelivät Suomen rakennusalan yleisimmissä ammateissa.

Yksi tutkimuksemme keskeisiä havaintoja on, että Helsingin työssäkäyntialueella työskentelevät, maahanmuutolle alttiimmista rakennusalan ammateissa toimivat suomalaiset kokivat noin 1700 euron suuruisen vuositasoisen ansionmenetyksen, kun heitä vertaa henkilöihin, jotka työskentelivät maahanmuutolle vähemmän altistuneissa ammateissa ja alueilla. Negatiivinen vaikutus ansiotuloihin alkoi jo siirtymäaikana (v. 2004–2006), ja näkyi vielä yli kymmenen vuotta EU:n laajenemisen jälkeen. Maahanmuutolle enemmän altistuneet eivät koskaan palanneet samalle ansiokehitystasolle kuin vähemmän altistuneet työntekijät. Havaitsemme lisäksi, että maahanmuutolle altistuneilla henkilöillä on enemmän työttömyyspäiviä vuodessa, mutta vaikutus työllisyyteen on pieni.

Tuloksemme ovat linjassa maahanmuuton kanonisten teoriomallien kanssa, jotka ennustavat lisääntyneen maahanmuuton laskevan palkkoja ja työllisyyttä, mikäli maahanmuuttajat ovat substituutteja syntyperäiselle väestölle (kts. esim. Altonji ja Card 1991). Maahanmuuttoa käsittelevä taloustieteellinen kirjallisuus on pääosin keskittynyt tutkimaan pysyvää maahanmuuttoa. Tutkimuksemme puolestaan kontribuoi suppeampaan kirjallisuuteen, joka keskittyy lyhyen ajan maahanmuuton ja raja-

työntekijöiden työmarkkinavaikutusten tarkasteluun (Dustmann ja Görlach 2016, Dustmann ym. 2017, Beerli ym. 2018). Suomeen tulleet lähetetyt työntekijät ovat eräällä tapaa rajatyöntekijöitä, sillä he kulkevat lautalla Tallinasta Helsinkiin keskimäärin kahden viikon välein.

On tärkeää huomioida, että emme tutki EU:n laajenemisen kokonaisvaikutuksia, vaan keskityimme vain murto-osaan työvoimasta. Kokonaisvaikutukset ovat hyvin voineet olla positiivisia, mutta kaikki eivät ole EU:n laajenemisesta ja sen tuomasta maahanmuuton kasvusta hyötynneet. Negatiivisia vaikutuksia kokeneiden ryhmien identifiointi on tarpeellista: EU:n laajenemisen on esimerkiksi spekuloitu olleen yksi Britannian EU-eroon johtaneista syistä.

Väitöskirjan toinen ja kolmas artikkeli keskittyvät peruskoulun kouluvalintojen vapauttamiseen Suomessa 1990-luvulla, minkä myötä oppilaat saivat hakeutua myös muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun. Kouluvalintojen vapauttamisen ajateltiin lisäävän oppilaiden motivaatiota. Valintojen vapauttaminen lisäsi esimerkiksi painotetun opetuksen luokkia, joihin oppilaaksiottoalueella asuvilla oppilailla ei ollut etusijaa, ja joihin voitiin vuoden 1999 jälkeen käyttää pääsykokeita.

Toinen artikkeli on kirjoitettu yhdessä Liisa T. Laineen kanssa. Tutkimme kouluvalintojen vapauttamisen vaikutuksia koulumarkkinatasolla lyhyen ja pitkän aikavälin oppilastulemiin, sekä jakaumavaikutuksia oppilaan perhetaustan perusteella. Markkinatason vaikutukset ottavat huomioon suorien valinnasta johtuvien vaikutusten lisäksi myös vaikutukset niihin oppilaisiin, jotka jäävät kunnan osoittamaan lähikouluun. He saattavat kokea muutoksia vertaisryhmässään. Lisäksi markkinatason vaikutuksiin lukeutuvat kaikki tarjontapuolen muutokset, kuten esimerkiksi mahdol-

liset muutokset kouluverkossa. Vaikka kouluvalintoja käsittelevä kirjallisuus on laaja, vain muutama aiempi tutkimus on tutkinut markkinatason vaikutuksia (kts. esim. Hsieh ja Urquiola 2006; Lavy 2010; Muralidharan ja Sundararaman 2015).

Tutkimusasetelmassamme hyödynnämme variaatiota eri kuntien valintamahdollisuuksissa ennen ja jälkeen kouluvalintareformin. Valinnat yleistyivät voimakkaasti kunnissa, joissa on enemmän valintamahdollisuuksia. Aiemmasta kirjallisuudesta ja muiden maiden havainnoista poiketen valintoja tehtiin yhtä todennäköisesti oppilaan vanhempien tulotasosta riippumatta (vrt. Hastings ja Weinstein 2008; Lucas ja Mbiti 2012; Walters 2018). Havaitsemme myös, että kouluvalintojen vapauttamisella oli keskimäärin positiivisia vaikutuksia peruskoulun päättöarvosanoihin sekä todennäköisyyteen valmistua ylioppilaaksi. Kouluvalinnoilla on myös kauaskantoisia vaikutuksia, sillä havaitsemme, että lyhyen aikavälin positiiviset vaikutukset näkyvät myös yli 10 vuotta myöhemmin suurempana todennäköisyytenä saada korkeakoulututkinto. Tulokset ovat linjassa aiemman kirjallisuuden ja kouluvalintojen vapauttamisen motivaation kanssa.

Koulujen välinen kilpailu oppilasta ja oppilaiden tehokkaampi sijoittuminen kouluihin voivat lisätä koulumarkkinoiden tehokkuutta ja oppilaiden motivaatiota, ja siten parantaa koulutuksen laatua ja johtaa parempiin oppilastulemiin (Friedman 1955; Hoxby 2006). Positiiviset keskimääräiset vaikutukset ovat kuitenkin jakautuneet epätasaisesti siitä huolimatta, että oppilaat tekevät valintoja tulostaustaan riippumatta. Ainoastaan hyvätuloisten perheiden lapset hyötyivät valintojen vapauttamisesta. Vaikutukset olivat pidemmällä aika-

välillä negatiivisia alemman tulotason perheitä tuleville lapsille. Tätä ilmiötä mahdollisesti selittää hyvätuloisten perheiden lasten hakeutuminen oppilastulemiltaan parempiin kouluihin sekä myöhemmin alemman tulotason perheiden lasten sijoittuminen ammatteihin, joissa palkkataso on alhaisempi.

Väitöskirjan kolmas artikkeli keskittyy kouluvalintojen segregaatiovaikutuksiin. Koulujen välinen segregaatio on kasvanut useissa maissa kouluvalintojen vapauttamisen jälkeen (Epple ym. 2017). Ilmiötä on selitetty esimerkiksi vanhempien vertaisryhmäpreferensseillä, oppilaiden valikoinnilla sekä informaatio- ja budjettirajoitteilla, jotka mahdollisesti rajoittavat alemman tulo- ja koulutustason perheiden valintoja. Toisaalta koulun valintamahdollisuuden on myös havaittu vähentävän alueellisen segregaation painetta, sillä koulun oppilaak-siottoalueelle ei enää tarvitse muuttaa päästäkseen toivottuun kouluun.

Havaitsen, että kouluvalintojen vapauttaminen Suomessa lisäsi koulujen välisiä eroja kunnissa, joissa oli enemmän valintamahdollisuuksia. Koulujen välinen segregaatio kasvoi merkittävästi sekä arvosanojen että vanhempien taustan perusteella. Oppilaat siis jakautuivat kouluihin taustansa perusteella aiempaa voimakkaammin. Kouluvalinnat myös muuttivat oppilaiden oppimisympäristöä. Eri taustoista tulevat oppilaat olivat epätodennäköisemmin samalla luokalla kuin ennen kouluvalintoja, eli kouluvalintojen sallimisen jälkeen myös luokkien välinen segregaatio kasvoi. Tämä tarkoittaa, että sosiaaliset kontaktit sosio-ekonomisesti eri taustoista tulevien oppilaiden välillä vähenivät. Aiemman kirjallisuuden perusteella tiedämme, että tällä voi olla vaikutusta myöhempään koulutus- ja työmarkkinatule-

miin vertaisryhmä- ja verkostovaikutusten kautta (Hoxby ja Avery 2013; Zimmerman 2019).

Lisäksi tulokset viittaavat siihen, että kouluuokkien muodostaminen muuttui valintojen vapauttamisen jälkeen. Ottamalla huomioon koulujen väliset erot havaitsen koulujen sisäisten erojen silti kasvaneen, eli oppilaat jakautuvat koulujen sisällä yhä voimakkaammin taustansa mukaisiin luokkiin. Kouluuokkien välisen segregatian tarkastelu onkin yksi tämän artikkelin kontribuutioista, sillä sitä ei tietävästi ole aiemmin tutkittu. Poiketen aiemmas- ta kirjallisuudesta (kts. esim. Ferreyra 2007; Machin ja Salvanes 2016; Nechyba 2000), en havaitse vaikutuksia alueelliseen segregatioon. Tätä mahdollisesti selittää se, että etäisyys kouluun pysyi edelleen yhtenä tärkeimistä oppilaaksioton kriteereistä myös kouluvalintojen sallimisen jälkeen. Ylikysytyn koulun kohdalla oppilaaksiottoalueen ulkopuolelta tulevia oppilaita voidaan Suomessa karsia esimerkiksi koulumatkan perusteella.

Väitöskirjani kaksi jälkimmäistä artikkelia kontribuoivat laajaan kouluvalintoja käsittelevään kirjallisuuteen tutkimalla isoa kouluvalintareformia. Suomi tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden tutkia valintojen vaikutuksia järjestelmässä, jossa koulutus on rahoitettu julkisin verovaroin ja jossa kouluvalintareformi ei lisännyt yksityisten koulujen tarjontaa, kuten Ruotissa. Uusia kouluja, niin yksityisiä kuin julkisia,

perustetaan Suomessa harvoin, joten hintakilpailu tai yksityisten koulujen laajentumis- tai perustamispäätökset eivät hankaloita tulosten tulkintaa. Suomessa koulujen väliset erot ovat lisäksi hyvin maltilliset, eikä kouluista julkaista laatutietoja, kuten keskimääräisiä arvosanoja. Väitöskirjan tulokset tarjoavat todennäköisesti alarajan kouluvalintojen markkinataso- ja segregatiovaikutuksille: vaikutukset saattavat olla voimakkaampia maissa, joissa sekä koulujen että perheiden väliset erot ovat suurempia kuin Suomessa, sillä tällöin myös kouluvalinnan kannustimet ovat usein suurempia.

Kouluvalinnat näyttävät parantavan opetuksen laatua ainakin oppimistulosten perusteella, mutta etujen epätasainen jakautuminen perhe- taustan perusteella on ristiriidassa peruskoulu- järjestelmän tavoitteiden kanssa, joihin kuuluu pyrkimys tarjota oppilaille mahdollisuuksien tasa-arvo taustasta riippumatta. On siis ensisijaisesti arvokysymys, ollaanko valmiita hyväksymään eriarvoisuuden lisääntyminen, jos keskimääräiset oppimistulokset kuitenkin paranevat. Tulosten perusteella hyväosaisten perheiden lapset päätyvät valinnanvapauden seurauksena parempiin kouluihin ja luokkiin. Heikompi- osaisten perheiden lapsille voisi tarjota enemmän informaatiota valintamahdollisuuksista ja yleistä tukea kouluvalintojen tekemiseen. Painotetun opetuksen ja pääsykokeiden roolia koulujen ja luokkien eroja lisäävänä mekanismina tulisi jatkossa tutkia tarkemmin. □

## Kirjallisuus

- Altonji, J. ja Card, D. (1991), "The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled natives", teoksessa *Immigration, Trade, and the Labor Market*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA: 201–234.
- Beerli, A., Ruffner, J., Siegenthaler, M. ja Peri, G. (2018), "The abolition of immigration restrictions and the performance of firms and workers: Evidence from Switzerland", NBER Working Paper No. 25302.
- Dustmann, C. ja Görlach, J.-S. (2016), "The economics of temporary migrations", *Journal of Economic Literature* 54 (1), 98–136.
- Dustmann, C., Schönberg, U. ja Stuhler, J. (2017), "Labor supply shocks, native wages, and the adjustment of local employment", *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 435–483.
- Epple, D., R. E. Romano, and M. Urquiola (2017), School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature* 55 (2), 441–492.
- Ferreira, M. M. (2007), "Estimating the effects of private school vouchers in multidistrict economies", *American Economic Review* 97: 789–817.
- Friedman, M. (1955), *The Role of Government in Education*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Hastings, J. S. ja Weinstein, J. M. (2008), "Information, school choice, and academic achievement: Evidence from two experiments", *Quarterly Journal of Economics* 123: 1373–1414.
- Hoxby, C. ja Avery, C. (2013), "The missing 'one-offs': The hidden supply of high-achieving, low income students", *Brookings Papers on Economic Activity* 44: 1–65.
- Hoxby, C. M. (2006), *School Choice: The Three Essential Elements and Several Policy Options*, Education Forum, Wellington.
- Hsieh, C.-T. ja Urquiola, M. (2006), "The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program", *Journal of Public Economics* 90: 1477–1503.
- Lavy, V. (2010), "Effects of free choice among public schools", *Review of Economic Studies* 77: 1164–1191.
- Lucas, A. M. ja Mbiti, I. M. (2012), "The determinants and consequences of school choice errors in Kenya", *American Economic Review* 102: 283–288.
- Machin, S. ja Salvanes, K. G. (2016), "Valuing school quality via a school choice reform", *Scandinavian Journal of Economics* 118: 3–24.
- Muralidharan, K. ja Sundararaman, V. (2015), "The aggregate effect of school choice: Evidence from a two-stage experiment in India", *Quarterly Journal of Economics* 130: 1011–1066.
- Nechyba, T. (2000), "Mobility, targeting, and private-school vouchers", *American Economic Review* 90: 130–146.
- Walters, C. R. (2018), "The demand for effective charter schools", *Journal of Political Economy* 126: 2179–2223.
- Zimmerman, S. D. (2019), "Elite colleges and upward mobility to top jobs and top incomes", *American Economic Review* 109: 1–47.