PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
LÖNTAGARNAS FORSKNINGSINSTITUT
LABOUR INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle. Teema: Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset ja miten ensi vuoden talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien resurssien arvioidaan riittävän uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin (HE 146/2020 vp)?

Oppivelvollisuuden laajentaminen on tärkeä uudistus. Oppivelvollisuusiän nostamisella 18 ikävuoteen sekä nivelvaiheen ohjauksen kehittämisellä on hyvin todennäköisesti positiivisia vaikutuksia yksilöiden hyvinvointiin ja valtion talouteen pitkällä aikavälillä. Reformin toteuttamiseen tulee kuitenkin varata riittävästi resursseja. Tämän lisäksi on tärkeää seurata, että koulutuksen järjestäjien vahvistetut resurssit kohdentuvat aidosti kasvaneeseen opetuksen ja ohjauksen tarpeeseen, eikä niillä paikata järjestäjien muita budjettiin liittyviä ongelmia.

Taustaa: Koulutukseen suunnatuilla resursseilla on väliä

Tutkimuskirjallisuuden mukaan oppilaitosten resurssit vaikuttavat oppilastason tulemiin (esim. Jackson, 2020; Lafortune, Rothstein ja Schanzenbach, 2018). Koulutusleikkausten on havaittu vaikuttaneen Yhdysvalloissa negatiivisesti nuorten oppimistuloksiin ja todennäköisyyteen, että nuori jatkaa opintojaan korkea-asteen koulutuksessa (Jackson, Wigger ja Xiong, 2020). Lisäksi monet viimeaikaiset uskottaviin tutkimusastelemiin perustuvat tulokset Euroopasta puoltavat näkemystä, jonka mukaan ryhmäkokojen kasvattaminen perus- ja toisen asteen koulutuksessa heikentää oppilaiden oppimistuloksia ja myöhempää menestystä koulutuksessa ja työmarkkinoilla (Fredriksson, Öckert ja Oosterbeek, 2013; Shen ja Konstantopoulos, 2019).

Suomessa laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan koulutuksen järjestämisestä vastaavat pääasiassa kunnat, joilla on autonomia päättää oppivelvollisuuden laajentamiseen kohdennettujen valtionosuuksien käytöstä. Oletettavasti kunnilla tulee olemaan varsin vähän liikkumavaraa uudistuksesta aiheutuvien, hintaviksi arvioitujen oppimateriaalihankintojen suhteen. Opetuksen ja ohjauksen resurssien suhteen liikkumavaraa on enemmän, etenkin koska Suomessa ryhmäkokoja ei säännellä lainsäädännön kautta. On mahdollista, että opetuksen ja ohjauksen laatu vaarantuvat oppivelvollisuuden laajentamisen ja kuntien taloudellisen ahdingon yhteisvaikutuksesta.

Saastamoisen ja Kortelaisen (2020) vertaisarvioitu tutkimus Suomesta osoittaa, että lukiokoulutukseen suunnatuilla valtionosuuksilla on selvä positiivinen vaikutus opetuksenjärjestäjien toteutuneisiin koulutuskustannuksiin siten, että euron lisäys

valtionavustuksessa kasvattaa kustannuksia 50–60 senttiä. Valtionosuuksien valumisesta kuntien alentuneisiin veroasteisiin tai -tuloihin ei myöskään ole selviä merkkejä. Kuntien toiminnassa on kuitenkin eroja, ja nuoren väestöpohjan omaavat kunnat näyttävät kasvattavan koulutuskustannuksiaan ikääntyneitä kuntia herkemmin suhteessa myönnettyyn valtionosuuteen.

Arvio resurssien riittävyydestä

Hallitus on sitoutunut korvaamaan oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset täysimääräisesti, ja talousarvioesityksen mukaan uudistuksen vuotuiset kustannukset nousevat 129 miljoonaan euroon vuoteen 2024 mennessä. Esityksen arvio jää noin 19–50 miljoonaa euroa Kuntaliiton ja Sivistystyönantajien viimeaikaisia arvioita pienemmäksi.

Arviomme mukaan huoli resurssien riittävyydestä opetuksen ja ohjauksen laadun turvaamisen kannalta voi olla aiheellinen. Mikäli esimerkiksi uudistuksen oppimateriaalikustannukset toteutuvat opetus- ja kulttuuriministeriön laskelmia (79 miljoonaa euroa) selvästi korkeampina, jää monille koulutuksen järjestäjille vähän mahdollisuuksia opetuksen ja ohjauksen resurssien kasvattamiseen tukea tarvitsevien oppilaiden määrän kasvun edellyttämällä tavalla.

On todennäköistä, että vaikka hallituksen laskelmat reformin kokonaiskustannuksista pitäisivät paikkansa, niin oppilaskohtaiset resurssit lisääntyvät kunnissa hyvin eri tavoin. Kuntien heikko taloudellinen tilanne sekä valtionosuuksien ja koulutuksen toteutuneiden kustannuksien välinen epäsuhta voivat johtaa tilanteeseen, missä uusien tehtävien riittävä ja tasa-arvoinen resurssointi ei ole paikallisella tasolla mahdollista. Tutkimustiedon valossa valtionosuuksien käytössä koulutuskustannuksiin on eroja kuntien välillä, ja vaarana on alueellisten erojen kasvu opetuksen ja ohjauksen laadussa ja oppimistuloksissa.

Helsingissä 17. päivänä marraskuuta 2020

Tuomo Suhonen
tutkimuskoordinaattori

Hannu Karhunen
erikoistutkija

Lähteet

Fredriksson, P., Öckert, B., & Oosterbeek, H. (2013). Long-Term Effects of Class Size. Quarterly Journal of Economics, 128(1), 249-295.

Jackson, C.K. (2020). Does school spending matter? The new literature on an old question. In L. Tach, R. Dunifon, & D. L. Miller (Eds.), APA Bronfenbrenner series on the ecology of human development. Confronting inequality: How policies and practices shape children's opportunities (p. 165–186). American Psychological Association. https://doi.org/10.1037/0000187-008.

Jackson, C.K., Wigger, C., & Xiong, H. (2020). Do School Spending Cuts Matter? Evidence from the Great Recession. American Economic Journal: Economic Policy. Forthcoming.

Lafortune, J., Rothstein, J., & Schanzenbach, D. W. (2018). School finance reform and the distribution of student achievement. American Economic Journal: Applied Economics, 10(2), 1-26.

Saastamoinen, A., & Kortelainen, M. (2020). When does money stick in education? Evidence from a kinked grant rule. Education Finance and Policy, 15(4), 708-735.

Shen, T.y, & Konstantopoulos, S. (2019). Estimating causal effects of class size in secondary education: evidence from TIMSS. Research Papers in Education. https://doi.org/10.1080/02671522.2019.1697733.