

VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTION RAHOITUKSEN PERUSTEENA KÄYTETTÄVISTÄ LUKIOKOULUTUKSEN, TAITEEN PERUSOPETUKSEN JA KANSALAI SOPISTOJEN KESKIMÄÄRÄISISTÄ YKSIKKÖHINNOISTA VUONNA 2023

Asian tausta

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, jäljempänä *rahoituslaki*), 23 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 11 §:n 4 momentin mukaan kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Molempien säännösten mukaan yksikköhinnoista säädetäessä noudatetaan, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään. Uusi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (618/2021), joka korvaa nykyisen vastaavan lain, tulee voimaan 1.1.2023. Edellä mainitut viittaukset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin on esitetty muutettavaksi 1.1.2023 alkaen siten, että viittaukset kohdistuvat uuden kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain vastaaviin säännöksiin eli 19 §:n 2 momenttiin ja 22 §:ään (HE 158/2022 vp).

Uuden kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentin 1—2 ja 4 kohdan mukaan perushintaa säädetäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 22 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla (1 kohta), kustannustason arvioidut muutokset 57 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla (2 kohta) sekä ne tarkistukset, jotka 23 §:n mukaisesti tehdään vuosittain valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi (3 kohta).

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 22 §:n 1 momentin mukaan valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun muutos otetaan huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Pykälän 2 momentin mukaan kustannustason muutos määräytyy peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen.

Rahoituslain 23 b §:n 1 momentin mukaan keskimääräistä yksikköhintaa laskettaessa keskimääräisestä yksikköhinnasta vähennetään vuosittain lukiokoulutuksen osalta 996,13 euroa ja taiteen perusopetuksen osalta 3,92 euroa.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta on kuitenkin vähintään 5 860,80 euroa ja taiteen perusopetuksen keskimääräinen yksikköhinta vähintään 74,92 euroa.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 b §:n 1 momentin mukaan kansalaisopiston yksikköhinnasta, jossa on huomioitu lain 12 §:ssä tarkoitettu kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos, vähennetään 4,32 euroa. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kansalaisopiston yksikköhinta on kuitenkin vähintään 82,91 euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää yksikköhinnat. Lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen yksikköhinnat määrätään siten, että yksikköhintojen mukaisesti lasketut rahoituksen perusteena käytettävät euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä.

Hallituksen esitys (158/2022 vp) laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahoituslakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia väliaikaisesti siten, että varainhoitovuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemisessa käytetään poikkeuksellisesti vuoden 2019 kustannus- ja suoritustietoja. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella varainhoitovuodelle 2023 määrättävät yksikköhinnat perustuisivat vuoden 2020 toteutuneisiin tietoihin ja varainhoitovuodelle 2024 määrättävät yksikköhinnat puolestaan vuoden 2021 toteutuneisiin tietoihin. Koronapandemia ja siihen liittyvät toiminnan rajoitukset ovat vaikuttaneet merkittävästi vuosien 2020 ja 2021 toimintaan, minkä kyseisten vuosien toteutumatietoja ei ole pidetty käyttökelpoisina tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen perusteeksi.

Vuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemista koskevat muutokset on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2024 saakka. Ehdotettuja muutoksia sovellettaisiin varainhoitovuosien 2023 ja 2024 valtionosuusrahoituksen keskimääräisten yksikköhintojen määrittämisessä.

Keskimääräiset yksikköhinnat vuodelle 2023

Vuoden 2023 keskimääräiset yksikköhinnat perustuvat edellä kuvattujen lakiehdotusten mukaan vuoden 2019 toteutuneisiin käyttökustannuksiin.

Asetusehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta. Ehdotetun säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettuja yksikköhintoja määrättäessä opiskelijakohtainen keskimääräinen yksikköhinta olisi lukiokoulutuksessa 7 630,82 euroa. Asetusehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin taiteen perusopetuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta. Ehdotetun säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 28 §:ssä tarkoitettu taiteen perusopetuksen keskimääräinen yksikköhinta olisi 87,33 euroa opetustuntia kohden. Asetusehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin kansalaisopiston keskimääräisestä yksikköhinnasta. Ehdotetun säännöksen mukaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kansalaisopiston yksikköhintoja määrättäessä keskimääräinen yksikköhinta olisi 93,04 euroa opetustuntia kohden.

Lukiokoulutuksen yksikköhintojen laskennan pohjana oleviin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään rahoituslain 24b §:n mukaisesti 13,892 miljoonaa euroa vuonna 2023, mikä sisältää 5,742 miljoonaa euroa kilpailukykysovimuksen mukaisen lomarahojen väliaikaisen alentamisen päättymisen vastaavana vaikutuksena sekä 8,15 miljoonaa euroa lukiolain (714/2018) uudistuksesta aiheutuvista kustannuksista (HE 41/2018 vp). Edellä mainittu 8,15 miljoonaa euroa sisältää myös ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin (502/2019) liittyvät ylioppilastutkintoa koskevat muutokset.

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä lainsäädäntöön tehtyjen muutosten takia lukiokoulutuksen toiminnan laadun ja laajuuden muutoksena otettaisiin huomioon oppivelvollisuuden laajentamisen määrärahalisäys vuodelle 2023, yhteensä 47,322 milj. euroa. Tämä määrärahalisäys koostuisi oppivelvollisten opiskelijoiden maksuttomiin oppimateriaaleihin, oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyviin ohjaus- ja valvonta-tehtäviin sekä erityisen tuen järjestämiseen lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämässä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa talousarvioesityksessä osoitettavista lisämäärärahoista. Oppivelvollisuuden laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 173/2020 vp) oli todettu lukiokoulutuksen lisämäärärahararpeen olevan vuonna 2023 yhteensä 52,2 miljoonaa euroa vuonna 2023. Valtion vuoden 2023 talousarvioesityksessä tästä hallituksen esityksessä arvioidusta lisämäärärahasta on osoitettu 1 128 000 euroa momentille 29.40.50 (Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan) oppivelvollisuuden laajentamiseen harjoittelukouluissa.

Lukiokoulutuksen yksikköhintojen laskennan pohjana olevista valtakunnallisista kokonaiskustannuksista vähennetään ensin rahoituslain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu lukion erityisen koulutustehtävän lisärahoituksen prosenttiosuus. Voimassa olevan lain mukaan tämä prosenttiosuus on 1,57 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 28 §:n 2 momentin mukaisesti taiteen perusopetuksesta aiheutuneisiin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 0,748 miljoonaa euroa ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 11 momentin mukaisesti kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneisiin käyttökustannuksiin lisätään 1,252 miljoonaa euroa kilpailukykysovimuksen mukaisen lomarahojen väliaikaisen alentamisen päättymisen vastaavana vaikutuksena.

Edellä mainittuja kustannuspohjiin lain perusteella tehtäviä muutoksia lukuun ottamatta taiteen perusopetuksen ja kansalaisopiston yksikköhintoihin ei kohdistu sellaisia toiminnan laadun ja laajuuden muutoksia, joita vastaavat kustannukset eivät sisälly vuoden 2019 kustannuksiin.

Lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopiston keskimääräisiin yksikköhintoihin tehtäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu varainhoitovuodelle arvioitu kustannustason muutos voimassa olevan lain mukaisesti. Laskennan perusteena oleva valtiovarainministeriön ennuste peruspalveluiden hintaindeksin muutoksesta vuodelle 2022 on 3,8 prosenttia.

Keskimääräiset yksikköhinnat vahvistetaan arvonlisäverottomina. Rahoituslain 32 §:n mukaan lukion ja taiteen perusopetuksen yksikköhintoja korotetaan yksityisen koulutuksen järjestäjän osalta siten, että korotus vastaa yksityisten koulutuksen järjestäjien maksamien arvonlisäverojen osuutta yksityisille koulutuksen järjestäjille aiheutuneista

arvonlisäverottomista kustannuksista mainitussa koulutusmuodossa. Korotusta ei oteta huomioon vahvistettaessa keskimääräisiä yksikköhintoja eikä määrättäessä yksikköhintoja rahoituslain 23 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti. Vastaavan sisältöinen säännös on kansalaisopistojen osalta vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 a §:ssä.

Keskimääräiset yksikköhinnat vahvistetaan euroina sentin tarkkuudella. Lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta säädetään opiskelijaa kohden. Kansalaisopistojen ja taiteen perusopetuksen keskimääräinen yksikköhinta säädetään puolestaan opetustuntia kohden. Keskimääräisten yksikköhintojen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö määrää koulutuksen järjestäjille ja kansalaisopiston ylläpitäjille kunkin mainitun koulutusmuodon rahoituksen perusteena käytettävät yksikköhinnat.

Keskimääräisten yksikköhintojen laskentaperusteet käyvät tarkemmin ilmi liitteessä 2.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla asetuksella säänneltävän rahoituksen kokonaismäärän arvioidaan olevan lukiokoulutuksessa noin 790 miljoonaa euroa, opetustuntikohtaisesti järjestetyssä taiteen perusopetuksessa noin 159 miljoonaa euroa sekä kansalaisopistoissa noin 163 miljoonaa euroa. Asetusehdotuksen mukaisen rahoituksen määrä on yhteensä noin 1 112 miljoonaa euroa. Valtion rahoituksen osuus on valtion talousarviossa laskennallisesti noin 447 miljoonaa euroa.

Jos lukiokoulutuksen opiskelijamäärät kehittyvät valtion talousarvioesitystä laadittaessa oletetuista määristä poikkeavasti, muutos vaikuttaa määrärahojen tarpeeseen.

Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Keskimääräisiin yksikköhintoihin liittyvät laskelmat on laadittu Opetushallituksessa.

Ehdotus on ollut lausunnolla Suomen Kuntaliitto ry:llä. Kuntaliitto katsoo, että lukio- ja taiteen perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön rahoitukseen valtion säästötoimenpiteenä toteutettu pysyväisluonteinen valtionosuusrahoituksen vähentäminen ei ole perusteltua, vaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b 1 mom. sekä vapaan sivistystyön lain 11 b 1 mom. tulisi kumota. Toiseksi Kuntaliitto pitää lukiolain uudistuksesta ja oppivelvollisuuden laajentamisesta johtuvia määrärahalisäyksiä alimitoitettuina. Kolmanneksi Kuntaliitto katsoo, että asetusluonnos sisältää 1,128 milj. euron lisäleikkauksen yksikköhintaan, sillä asetusluonnoksen mukaan osa oppivelvollisuusudistukseen liittyvästä lisärahoituksesta aiotaan siirtää harjoituskouluille. Edelleen neljänneksi Kuntaliitto esittää huolen vuoden 2019 kustannuspohjan käyttämisestä yksikköhintalaskennan perusteena siltä osin, kuin se heikentää vuoden 2023 rahoitusta. Harjoituskoulujen määrärahalisäystä koskevan huomion osalta todettakoon, että oppivelvollisuuden laajentaminen koskee myös yliopistojen harjoittelukouluina toimivia lukioita, joita rahoitetaan valtion talousarviossa momentilla 29.40.50 (Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan). Harjoittelukoulujen osalta määrärahalisäys 1 128 000 euroa on edellä mainitulla momentilla. Muut Kuntaliiton lausunnossa esitetyt huomiot eivät suoranaisesti koske tällä asetuksella säädettävissä olevia kysymyksiä, vaan liittyvät opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen yleisemmin.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023 ja olemaan voimassa 31.12.2023 saakka. Asetusta sovelletaan määrättäessä yksikköhintoja vuodelle 2023.

Asetusehdotus on valmisteltu olettamuksella, että eduskunta hyväksyy vuoden 2023 valtion talousarvioesityksen ja että hallituksen esitykseen laeiksi opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 158/2022 vp) sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään ja vahvistetaan tässä asetuksessa tarkoitetuilta osin esitetyn mukaisena. Jos näin ei tapahtuisi, asetusta olisi myöhemmin muutettava.