



Muistio

Liite 1

31.10.2024

VN/15488/2024
VN/15488/2024-OKM-10

Perustelumuistio

Valtioneuvoston asetus valtion rahoituksen perusteena käytettävistä lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopistojen keskimääräisistä yksikköhinnoista vuonna 2025

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 säädettyä noudatetaan, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentin 1–3 kohdan mukaan perushintaa säädettyä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 22 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla (1 kohta), kustannustason arvioidut muutokset 22 §: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.

Keskimääräiset yksikköhinnat vuodelle 2025

Vuoden 2025 keskimääräiset yksikköhinnat perustuvat edellä kuvattujen lakimuutosten perusteella vuoden 2022 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 8 433,30 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 91,69 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 100,48 euroa opetustuntia kohden.

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä lainsäädäntöön tehtyjen muutosten takia lukiokoulutuksen toiminnan laadun ja laajuuden muutoksena otettiin huomioon oppivelvollisuuden laajentamisen määrärahalisäys vuosille 2021-2024. Määrärahalisäys koostuu oppivelvollisten opiskelijoiden maksuttomiin oppimateriaaleihin, oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyviin ohjaus- ja valvontatehtäviin sekä erityisen tuen järjestämiseen lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämässä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa talousarvioesityksessä osoitettavista lisämäärärahoista. Hallituksen esityksen (HE 173/2020 vp) mukaisesti lisämääräraharave olisi täysimääräinen vuonna 2024. Koska esityksen mukainen vaikutus on vuoden 2022 kustannuspohjaan perustuvassa laskelmassa vain osittain, kustannuspohjaan on lisätty siitä puuttuva vaikutus 32,8 miljoonaa euroa.

Valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä tästä hallituksen esityksessä arvioidusta lisämäärärahasta on osoitettu 1 460 000 euroa momentille 29.40.50 (Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan) oppivelvollisuuden laajentamiseen harjoittelukouluissa.

Valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä lukiokoulutuksen määrärahan mitoituksessa on huomioitu hallitusohjelman mukainen oppimisen tuen vahvistamisen lisärahoitus. Lukiokoulutuksen yksikköhintojen laskennan pohjana oleviin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 10 miljoonaa euroa vuosina 2025-2027 johtuen oppimisen tuen lisäämisestä aiheutuvista kustannuksista valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioituna muutoksena. Lisäyksen johdosta kunnan rahoitusosuutta koskevaa prosenttiosuutta alennetaan siten, että lisäys kohdentuu kokonaisuudessaan valtion maksuosuuteen.

Hallitus antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen lukiolain muuttamiseksi lukion vuosisuunnitelman laatimisvelvoitteesta luopumisesta ja kodin ja oppilaitosyhteistyön keventämisestä kuntia sitovien normien vähentämiseen liittyen. Esitysluonnoksen mukaan valtiontalouden vaikutusten arvioinnissa opetussuunnitelmaan perustuvasta vuosisuunnitelmasta luopuminen ja kodin ja oppilaitoksen yhteistyön keventäminen vähentäisi julkistalouden menoja yhdellä miljoonalla eurolla vuodessa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025, minkä vuoksi vuoden 2025 laskelma sisältää yhden miljoonan euron vähennyksen kustannuspohjaan em. valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioituna muutoksena.

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 1,51 prosenttia määrättäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2025.

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 arvio peruspalveluiden hintaindeksin muutoksesta vuodelle 2025 on 3,4 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 muistion liitteessä.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla asetuksella säänneltävän rahoituksen kokonaismäärän arvioidaan olevan lukiokoulutuksessa noin 889 miljoonaa euroa, opetustuntikohtaisesti järjestetyssä taiteen perusopetuksessa noin 172 miljoonaa euroa sekä kansalaisopistoissa noin 150 miljoonaa euroa. Asetusehdotuksen mukaisen rahoituksen määrä on yhteensä noin 1 211 miljoonaa euroa. Valtion rahoituksen osuus on valtion talousarviossa laskennallisesti noin 503 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. Lausunnossaan Kuntaliitto katsoo, että lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön rahoitukseen valtion säästötoimenpiteenä toteutettu pysyväisluonteinen valtionosuusrahoituksen vähentäminen ei ole perusteltua, vaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b § sekä vapaan sivistystyön lain 11 b § tulisi kumota.

Toiseksi Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuden laajentamisesta johtuvia määrärahalisäyksiä alimitoitettuina. Kuntaliitto katsoo, että asetusluonnos sisältää 1,46 milj. euron lisäleikkauksen rahoitukseen, sillä asetusluonnoksen mukaan osa oppivelvollisuusudistukseen liittyvästä lisärahoituksesta aiotaan siirtää harjoittelukouluille. Harjoittelukoulujen 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 1,46 milj. euroa on edellä mainitulla momentilla. Kuntaliiton lausunnon perusteella muistion tekstiä on muokattu selkeämmäksi.

Kuntaliitto ei hyväksy kustannuspohjaan tehtyä yhden miljoonan euron vähennystä perustuen lakimuutokseen lukion vuosisuunnitelman laatimisveloitteesta luopumiseksi ja kodin ja oppilaitosyhteistyön keventämiseksi. Kuntaliiton mukaan lakimuutos ei tosiasiallisesti poista muutoksen aiheuttamaa työtä ja kyse on valtion ylimitoitetusta rahoitusleikkauksesta, joka heikentää koulutuksen järjestäjien rahoitusasemaa.

Oppimisen tuen lisäämisestä johtuvista kustannuksista aiheutuva 10 milj. euron lisärahoitus on Kuntaliiton näkemyksen mukaan allukoitu teknisesti oikein kohdentuessaan valtion

maksuosuuteen kunnan rahoitusosuutta koskevaa prosenttiosuutta alentamalla. Myös erityisen koulutustehtävän lisärahoituksen prosenttiosuuden vähentäminen on tehty Kuntaliiton mukaan rahoituslain mukaisesti.

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 1.1.2025 ja olemaan voimassa 31.12.2025 saakka. Asetusta sovelletaan määrättäessä yksikköhintoja vuodelle 2025.

Asetusehdotus on valmisteltu olettamuksella, että eduskunta hyväksyy vuoden 2025 valtion talousarvioesityksen tässä asetuksessa tarkoitetuilta osin esitetyn mukaisena. Jos näin ei tapahtuisi, asetusta olisi myöhemmin muutettava.

Liitteet Keskimääräisten yksikköhintojen laskelma