



Perustelumuistio

30.10.2025

VN/15194/2025

VN/15194/2025-OKM-9

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi valtion rahoituksen perusteena käytettävistä lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopistojen keskimääräisistä yksikköhinnoista vuonna 2026

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Asetuksella säädettäisiin lukiolaissa (714/2018) tarkoitetun lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitetun opetustuntiperusteisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettujen kansalaisopistojen valtion rahoituksen perusteena käytettävistä keskimääräisistä yksikköhinnoista. Lukiokoulutuksen ja opetustuntiperusteisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen osalta keskimääräiset yksikköhinnat perustuvat opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (1705/2009, jäljempänä *rahoituslaki*), kansalaisopistojen osalta puolestaan vapaasta sivistystyöstä annetun lakiin. Vastaava asetus annetaan vuosittain. Vuoden 2025 yksikköhinnoista on säädetty valtioneuvoston asetuksella 579/2024.

Rahoituslain 5 §:n mukaan rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Mainitun pykälän 1 kohdan mukaan lukiossa ja lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämässä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa rahoitus määräytyy opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Pykälän 5 kohdan mukaan opetustuntikohtaisesti rahoitettavassa taiteen perusopetuksessa rahoitus määräytyy opetustuntimäärän ja opetustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 8 §:n mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten kyseisessä laissa säädetyn koulutuksen käyttökustannuksiin maksetaan valtionosuutta, jonka vuotuinen peruste lasketaan kansalaisopistossa kertomalla vahvistetuilla opetustuntien määrillä opetustuntia kohden oppilaitosmuodolle määrätty yksikköhinta (1 mom. 4 kohta).

Rahoituslain 23 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 4 momentin mukaan kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Molempien säännösten mukaan yksikköhinnoista säädettäessä 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 mukaan perushintaa säädettäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 22

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

§: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. Hintaindeksin laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

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.

Rahoituslain 23 §:n 2 momentin ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö määrää yksikköhinnat. Rahoituslain 23 §:n 2 momentin mukaan lukiokoulutuksen yksikköhinnat määrätään siten, että yksikköhintojen mukaisesti lasketut rahoituksen perusteena käytettävät euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Keskimääräisiin yksikköhintoihin liittyvät laskelmat on laadittu Opetushallituksessa. Laskelmaa ehdotukseksi varainhoitovuoden 2026 yksikköhinnoiksi on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n välisessä rahoituslain 59 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä 23.5.2025.

Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunto Suomen Kuntaliitto ry:ltä.

Asetusehdotus ja siihen annettu Suomen Kuntaliitto ry:n lausunto (443/03.01.00/2025, 19.9.2025) annetaan kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalle kirjallisesti tiedoksi. Asiasta on täten käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Asetus käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (4.9.2025) 2.6.2 kohdan mukaan raha-asiainvaliokunnassa käsitellään hyvinvointialueiden ja kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskeva lainsäädäntö, mukaan lukien perittävien maksujen perusteet ja ns. yksikköhintapäätökset.

3 Keskimääräiset yksikköhinnat vuodelle 2026

Vuoden 2026 keskimääräiset yksikköhinnat perustuvat vuoden 2023 toteutuneisiin käyttökustannuksiin (rahoituslaki 24 § 1 mom. ja 28 § 1 mom., laki vapaasta sivistystyöstä 11 § 4 mom.).

Asetusehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta. Ehdotetun säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettuja lukiokoulutuksen yksikköhintoja määrittäessä keskimääräinen yksikköhinta olisi 8 953,47 euroa opiskelijaa kohden. 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 96,41 euroa opetustuntia kohden. Asetusehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin kansalaisopiston keskimääräisestä yksikköhinnasta. Ehdotetun säännöksen mukaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 4 momentissa tarkoitettu kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta olisi 103,69 euroa opetustuntia kohden.

Säännösten kirjoitusasuun tehtäisiin eräitä teknislouhteisia tarkennuksia verrattuna vuoden 2025 yksikköhintoja koskevaan vastaavaan asetukseen. Asetuksen 1 §:n sanamuodossa huomioitaisiin 1.1.2026 voimaan tuleva rahoituslain 24 §:n otsikoinnin muutos (lukiokoulutuksen yksikköhinnat). Asetuksen 3 §:n kirjoitusasua puolestaan täsmennettäisiin poistamalla siitä sanat ”yksikköhintoja määrättäessä”. Kansalaisopistojen yksikköhintojen määrittämisessä on vuodesta 2016 lähtien luovuttu yksikköhintojen porrastamisesta ja täten myös rahoituslain 23 §:n 2 momenttia vastaavasta yksikköhintojen tasaamisesta keskimääräiseen yksikköhintaan. Kansalaisopistoilla on lähtökohtaisesti yksi yksikköhinta, joka vastaa keskimääräistä yksikköhintaa ja jota yksityisten ylläpitäjien osalta korotetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 a §:n mukaisesti arvonlisäverojen osuudella.

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä (HE 173/2020 vp) lainsäädäntöön tehtyjen muutosten takia lukiokoulutuksen toiminnan laadun ja laajuuden muutoksena otetaan 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 osoitetuista lisämäärärahoista. Lisämääräraharave on täysimääräinen vuonna 2024. Koska oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutus on vuoden 2023 kustannuspohjaan perustuvassa laskelmassa mukana vain osittain, kustannuspohjaan on lisätty siitä puuttuva vaikutus noin 13,9 miljoonaa euroa. Oppivelvollisuuden lisämäärärahasta on osoitettu 1 460 000 euroa momentille 29.40.50 (Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan) oppivelvollisuuden laajentamiseen harjoittelukouluissa.

Oppimisen tuen mahdollistamiseksi lukiokoulutuksen rahoitusta vahvistetaan hallitusohjelman mukaisesti 10 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Lukiokoulutuksen yksikköhintojen laskennan pohjana oleviin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 10 miljoonaa euroa vuosina 2025–2027 johtuen oppimisen tuen lisäämisestä aiheutuista kustannuksista valtiosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioituna muutoksena. Lisäyksen johdosta kunnan rahoitusosuutta koskevaa prosenttiosuutta alennetaan siten, että lisäys kohdentuu kokonaisuudessaan valtion maksuosuuteen.

Lukiolakia on muutettu 1.1.2025 voimaan tulleella muutoksella siten, että on luovuttu koulutuksen järjestäjän velvollisuuksista laatia opetussuunnitelmaan perustuva vuosisuunnitelma sekä määrärajoin selvittää opiskelijoiden huoltajien näkemyksiä oppilaitoksen ja koulutuksen järjestäjän toiminnasta. Velvoitteiden keventämisen on arvioitu vähentävän julkistalouden menoja yhdellä miljoonalla eurolla vuodessa, mikä vuoksi vuoden 2026 laskelma sisältää yhden miljoonan euron vähennyksen kustannuspohjaan em. valtiosuustehtävien 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. Lain siirtymäsäännöksen (1220/2020) mukaan tämä prosenttiosuus on 1,47 prosenttia määrättäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2026.

Lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopiston keskimääräisiin yksikköhintoihin tehdään kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu varainhoitovuodelle arvioitu kustannustason muutos voimassa olevan lain mukaisesti. Laskennan perusteena oleva valtiovarainministeriön arvio peruspalveluiden hintaindeksin muutoksesta vuodelle 2026 on 3,5 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 yksikköhintalaskelma-liitteessä.

4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla asetuksella säänneltävän rahoituksen kokonaismäärän arvioidaan olevan lukiokoulutuksessa noin 953 miljoonaa euroa, opetustuntikohtaisesti järjestetyssä taiteen perusopetuksessa noin 181 miljoonaa euroa sekä kansalaisopistoissa noin 155 miljoonaa euroa. Asetusehdotuksen mukaisen rahoituksen määrä on yhteensä noin 1 289 miljoonaa euroa. Valtion rahoituksen osuus on valtion talousarviossa laskennallisesti noin 537 miljoonaa euroa.

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

5 Lausuntopalaute

Ehdotuksesta on pyydetty lausunto Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Kuntaliitto on antanut asiassa 19.9.2025 päivätyn lausunnon.

Yleisenä huomiona Kuntaliitto toteaa, että lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön rahoitukseen valtion säästötoimenpiteenä toteutettu pysyväisluonteinen valtionosuusrahoituksen vähentäminen ei ole millään tavoin perusteltua, vaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b § sekä vapaan sivistystyön lain 11 b § tulisi kumota. Kyseinen Kuntaliiton huomio ei kuitenkaan koske tällä asetuksella säädettävissä olevia kysymyksiä. Yksikköhintalaskelmassa kyseiset vähennykset tulee ottaa huomioon voimassa olevan lainsäädännön mukaisina.

Lukiokoulutuksen osalta Kuntaliitto toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvästä arvioidusta lisämäärärahasta aiotaan osoittaa 1 460 000 euroa momentille 29.40.50 (Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan) oppivelvollisuuden laajentamiseen harjoittelukouluissa. Lausunnossa todetaan, että asetusluonnos sisältää uuden, 1,46 miljoonan euron lisäleikkauksen lukiokoulutuksen rahoitukseen. Kuntaliitto vastustaa oppivelvollisuuden laajentamisen määrärahojen yliopistojen harjoittelukoulujen osuuden vähentämistä lukiokoulutuksen määrärahasta eli käytännössä muilta lukiokoulutuksen järjestäjiltä. Asetusehdotusta ei ole Kuntaliiton lausunnon perusteella muutettu. Toisin kuin Kuntaliiton lausunnossa todetaan, kyseessä ei ole uusi lisäleikkaus, vaan oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitetusta määrärahasta on varattu osuus momentille 29.40.50 jo varainhoitovuodesta 2022 lähtien, josta lukien asia on huomioitu myös lukiokoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan laskennassa.

Oppimisen tuen lisäämisestä johtuvista kustannuksista aiheutuva 10 miljoonan euron lisärahoitus on Kuntaliiton näkemyksen mukaan allokoitu teknisesti oikein kohdentuessaan valtion maksuosuuteen kunnan rahoitusosuutta koskevaa prosenttiosuutta alentamalla. Myös erityisen koulutustehtävän lisärahoituksen prosenttiosuuden vähentäminen on tehty Kuntaliiton mukaan rahoituslain mukaisesti.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan 1.1.2025 voimaan tullut lukiolain muutos lukion vuosisuunnitelman laatimisvelvoitteesta luopumiseksi ja kodin ja oppilaitosyhteistyön keventämiseksi ei tosiasiallisesti poista muutoksen aiheuttamaa työtä. Kuntaliiton mukaan kyse ei siten ole julkistaloutta vahvistavasta toimenpiteestä, vaan valtion ylimitoitetusta rahoitusleikkauksesta, joka heikentää koulutuksen järjestäjien rahoitusasemaa, eikä kustannuspohjaan tehty miljoonan euron leikkaus ei siten ole perusteltu. Asetusehdotusta ei ole Kuntaliiton lausunnon perusteella muutettu.

Valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun muutoksena huomioitu miljoona euroa perustuu asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 112/2024 vp) esitettyyn kustannusarvioon ja vastaava muutos on tehty myös vuoden 2025 yksikköhintalaskelmassa.

6 Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2026 ja olemaan voimassa 31.12.2026 saakka. Asetusta sovelletaan määrättäessä yksikköhintoja vuodelle 2026.

Asetusehdotus on valmisteltu olettamuksella, että eduskunta hyväksyy vuoden 2026 valtion talousarvioesityksen tässä asetuksessa tarkoitetuilta osin esitetyn mukaisena. Jos näin ei tapahtuisi, asetusta olisi myöhemmin muutettava.

7 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen valtion rahoituksen perusteena käytettävistä lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopistojen keskimääräisistä yksikköhinnoista vuonna 2026.