Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetusministeri Li Andersson

Eduskunta
Valtionvarainvaliokunta
Sivistys- ja tiedejaoston kokous 11.11.2020
HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021
Ennakkokysymykset ja vastaukset

1. Varhaiskasvatus:

- **Kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun osoitetaan 30 milj. euroa vuosille 2021—2024. Hankkeeseen suunnataan yhteensä 30 miljoonaa euroa vuosille 2020-2022 osana Oikeus oppia -ohjelmaa, joka on määräaikainen ja osa hallituksen kertaluonteisia tulevaisuusinvestointeja.**
    - **Miten kustannusten korvaamisen varmistetaan vuosina 2023 ja 2024?**

Kokeilukunnalle korvataan erityisavustuksella kokeilun ensimmäisestä esiopetusvuodesta kunnalle aiheutuvat laskennalliset kustannukset, joihin kuuluvat varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen menetykset ja esiopetuksen sekä oppilashuollon lisäkustannukset. Kustannukset korvataan osallistuvien lasten määrän, kunnan keskimääräisten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ja esiopetuksen kustannusten mukaan. Lisäksi kokeilukunnalle korvataan myös kokeilusta aiheutuvat laskennalliset hallinnolliset kulut kohdejoukkoon kuuluvan lapsimäärän mukaan.

Kokeilun ensimmäiset esiopetusvuodet ovat: 1. kohortille lukuvuosi 2021–2022 ja 2. kohortille lukuvuosi 2022–2023.

Kaksivuotisen esiopetuksen toinen vuosi, jolloin lapset ovat 6-vuotiaita, kuuluu perusopetuslain mukaisen rahoituslainsäädännön piiriin.

Vuosina 2023 ja 2024 ei siis enää korvattaisi kokeilukunnille palvelun järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Kokeilun seurantatutkimus aiheuttaa kuitenkin kustannuksia vuoteen 2025 saakka, jonka kustannuksiin on varauduttu.

- **Varhaiskasvatuksen maksualennusten kompensaatioon on varattu 70 miljoonaa euroa.**
    - **Kun kompensointi toteutetaan kohdistamalla aiempaa suurempi osa yhteisöveron tuotosta kunnille, miten hyvin kompensointi vastaa tosiasiallisesti asiakasmaksutulokertymän vähenemistä?**

Varhaiskasvatusmaksujen alentamista kompensoidaan korottamalla yhteisöveron jako-osuutta 2 %-yksiköllä. Tämä kasvattaa kuntien yhteisöveroja arviolta 102 milj. eurolla, joten kompensaatio näin ollen kattaa asiamaksutulojen vähenemän. Kompensoinnista on laadittu hallituksen esitys verontilityslain 12 ja 12 f §:n sekä tuloverolain 124 ja 124 b §:n muuttamisesta.

2. Perusopetus:

- **Miten oppivelvollisuusuudistukseen toimeenpanoon esitettyjen määrärahojen arvioidaan riittävän ja miten on varauduttu tilanteeseen, jossa kustannukset osoittautuvat arvioitua suuremmiksi?**

Oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät uudet tehtävät tullaan korvaamaan 100-prosenttisesti valtionrahoitteisesti. Oppivelvollisuuden laajentamisesta koskevassa hallituksen esityksessä on kuvattu

kustannuslaskelmien perusteena olevia arvioita ja laskelmia. Kunnille (ja perusopetuksen järjestäjille) kustannuksia aiheutuu tehostetusta henkilökohtaisesta oppilaanohjauksesta 8. ja 9. vuosiluokalla, perusopetuksen päättämisen jälkeen vaille opiskelupaikkaa jääneiden lisäohjauksesta sekä oppivelvollisuuslaissa asuinkunnalle säädettävästä viimesijaisesta ohjaus- ja valvontavastuusta. Näihin varattaisiin lisärahoitusta yhteensä 11,2 miljoonaa euroa vuonna 2024 uudistuksen ollessa voimassa täysimääräisesti. Esimerkiksi Kuntaliiton laskelmat kunnille aiheutuvista ohjauskustannuksista ovat lähes yhtenevät hallituksen esityksen laskelmien kanssa.

Lukiokoulutuksen oppimateriaaleihin ja opiskelijoiden tarvitsemiin tietokoneisiin uudistuksessa on varattu noin 60 miljoonaa euroa ja ammatillisen koulutuksen oppimateriaaleihin, työvälineisiin ym. ja opiskelijoiden tarvitsemiin tietokoneisiin noin 21 miljoonaa euroa. Näihin edellä mainittuihin määrärahoihin sisältyy yhteensä myös 6 miljoonaa euroa oppimateriaalien hankintatoimen, ylläpidon, säilyttämisen ym. aiheuttamia kustannuksia. Hallituksen esityksen kustannuslaskelmissa oppimateriaalien ja tarvikkeiden kierrätyksestä ja volyymihankinnasta aiheutuva säästövaikutus on arvioitu melko maltillisesti. Kuntaliiton laskelmat oppimateriaalien ym. osalta ovat yhteensä vain noin 10 miljoonaa euroa korkeammat johtuen erilaisista arvioista lukion oppimateriaalien ja tietokoneiden hankintahinnoissa ja kierrätysasteessa.

Uudistuksen toteutuneita kustannuksia tullaan seuraamaan. Lukiokoulutuksen rahoitus perustuu ns. kustannuspohjaan, jolloin esimerkiksi vuoden 2021 toteutuneet kustannukset tulevat olemaan varainhoitovuoden 2024 yksikköhintojen laskennan perusteena. Myös ammatillisen koulutuksen rahoituksessa tullaan seuraamaan uudistuksen kustannuksia ja tarvittaessa esittämään talousarvion määrärahan tarkistamista, mikäli oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamat kustannukset muodostuvat arvioitua suuremmiksi.

- **Mitkä olivat arviointineuvoston esittämät keskeiset muutokset oppivelvollisuuden laajentamista koskevaan hallituksen esitykseen?**

Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnos oli laadukkaasti valmisteltu ja hyvin kirjoitettu. Lausunnon mukaan lain tavoitteista ja keskeisistä esityksistä sai hyvän käsityksen ja myös tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja oli hyödynnetty taitavasti esityksessä. Lausunnon mukaan esityksen vaikutusarvioinnit olivat kattavia ja arviointineuvostolla oli lausunnossaan vain joitain lisäysehdotuksia niihin. Keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohdat koskivat esityksen tavoitteiden, eli toisen asteen opintojen keskeyttämisen, vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia. Lausunnon mukaan esityksessä olisi tullut arvioida muita vaihtoehtoja ja niiden aiheuttamia hyötyjä ja kustannuksia ja verrata niitä oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksiin ja hyötyihin. Lisäksi arviointineuvosto kiinnitti huomiota lain jälkiarviointiin.

Hallituksen esitystä on täydennetty lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa todettujen puutteiden ja kehittämiskohteiden osalta. Vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia laajennettiin ja täydennettiin erityisesti hyöty-kustannus –analyysin näkökulmasta. Lisäksi esitykseen lisättiin tarkempi suunnitelma lain jälkiarvioinnin toteuttamisesta ja arviointitavasta.

- **Kansanopistojen rahoituksen riittävyys, ml. oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät tehtävät?**

Riittävän luku- ja kirjoitustaidon ja muun kototuttavan koulutustarjonnan varmistaminen maahanmuuttajille vapaan sivistystyön oppilaitoksissa
Hallituksen vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevan budjettiriihen liitetiedostossa Hallituksen työllisyystoimet budjettiriihessä 2020 on kohdassa Kotouttaminen ja työperäinen maahanmuutto seuraava kirjaus:

”Alhainen koulutustaso on monen maahanmuuttajien työllistymisen esteenä. Heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien riittävän koulutustarjonnan ja ohjauksen varmistamiseksi lisätään rahoitusta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Samalla kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen rahoitusjärjestelmä erotetaan omaksi kokonaisuudeksi rahoitusjärjestelmässä.”

Siinä yhteydessä ei kuitenkaan ollut varattu talousarvioesitykseen tähän tarvittava rahoitus. Täydentävään talousarvioesitykseen OKM on esittänyt 7 milj euroa tätä varten.
Vapaan sivistystyön momentilla tähän tarkoitukseen oleva määräraha mitoitettiin aikanaan tehtävän siirtyessä OKM:n hallinnonalalle TEM:n hallinnonalalla vuonna 2015 järjestetyn luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen volyymin mukaan. Silloin koulutukseen oli osallistunut 902 opiskelijaa. OKM:n esitys täydentävään talousarvioesitykseen on laskettu vuoden 2018 tilanteen mukaan, jolloin koulutuksessa oli n. 4000 opiskelijaa. Sen jälkeen, viime viikolla saatiin vuoden 2019 osallistujamäärät, jotka ovat 5211 opiskelijaa, joten opiskelijamäärät ovat edelleen kasvussa ja rahoituslisäykselle on suuri tarve.

Oppivelvollisuuden laajentaminen kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutuksiin
Kansanopistojen sisäoppilaitosmuotoisen vapaan sivistystyön koulutuksen (oppivelvollisille suunnattu koulutus) sisällyttäminen osaksi oppivelvollisuuden laajentamista on tärkeä ja hyvä osa uudistusta. Kansanopistojen kokonaisvaltainen oppimisympäristö mahdollistaa vaihtoehdon erityisesti nuorille, joille tulevaisuuden polku on vielä mietinnässä ja koulukokemukset eivät ehkä ole olleet niin hyvät. Kansanopistoilla on hyvä valmius järjestää tätä koulutusta. Koulutukselle on talousarviossa voitu esittää vuositasolla 3,6 milj. euroa, mikä vuoden 2021 talousarvioesityksessä näkyy syksylle varattuna summana 1,8 milj. euroa. 3,6 milj. euron määräraha riittää nostamaan vuositasolla 650 opiskelijan valtionosuuden 57 %:ista 100 %:iin, eli näin koulutus on voitu saada opiskelijalle maksuttomaksi. Tämän ikäisiä opiskelijoita on aikaisempina vuosina ollut kansanopistoissa n. 470 opiskelijaa/lukuvuosi. Määräraha luo mahdollisuuden sille, että tämän ikäluokan opiskelijamäärä kasvaisi n. 180 opiskelijalla edellyttäen, että ylläpitäjät voivat varata heille vuosittain myönnetystä perusrahoituksesta tarvittava määrä suoritteita tähän tarkoitukseen, joita tällä budjettilisäyksessä sitten voidaan korottaa 100 %:in valtionosuuteen.
Määrärahassa ei ole voitu huomioida erillistä oppimateriaalikorvausta.

- **Ulkomailla toimivien koulujen kehittämisnäkymät (mm. ulkomailla toimivat suomalaiset peruskoulut, Suomi-koulut, etäkoulut)?**

Painopiste ministeriön ja ulkomailla toimivien koulujen työssä on ollut koronaviruskriisin aiheuttamien välttämättömien toimenpiteiden tekemisessä. Nyt ei ole ollut aikaa juurikaan muihin toimenpiteisiin.

- **Sivistysvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaus ei ole 100 prosenttia ja tähän asiaan tulee puuttua. Onko asiaan tulossa muutosta ja onko leikatun korvauksen perustuslainmukaisuutta arvioitu?**

Esi- ja perusopetuksen järjestäminen on kuntien lakisääteinen tehtävä, jonka rahoitus perustuu kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009). Kuntien lisäksi esi- ja perusopetusta voivat järjestää ne yksityiset yhteisöt, joille opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt opetuksen järjestämisluvan.

Kotikuntakorvauksen porrastamisesta säädetään, että muilla opetuksen järjestäjillä kuin kunnilla kotikuntakorvauksena maksetaan 94 prosenttia mainittujen kertoimien mukaisesti määräytyvästä korvauksesta. Prosentti on ollut voimassa vuoden 2015 uudistuksesta alkaen. Vuosina 2010 -2014 rahoitustaso oli 90 prosenttia.

Alempi prosentti koskee yksityisiä opetuksen järjestäjiä, valtiota, yliopistoja ja kuntayhtymiä. Lain esitöiden mukaisesti perusteena alemmalle korvausprosentille on lainsäädännössä näille opetuksen järjestäjille säädetyt suppeammat tehtävät (HE 38/2014 vp). Lainsäädännönmuutos on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana kesällä 2014 (PeVL 16/2014 vp). Valtiovarainvaliokunta ehdotti mietinnössään (VaVM 28/2018 vp) arvioidessaan hallituksen esitystä (HE 123/2018 vp) eduskunnalle valtion vuoden 2019 talousarvon täydentämisestä, että vastalauseen lausumaehdotus 24: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin yksityisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvauksen korottamiseksi.” Eduskunta hyväksyi mietinnön mukaisen lausumaehdotuksen 24. Valtiovarainvaliokunta viittasi sivistysvaliokunnan lausuntoon (SiVL 5/2018 vp), jossa valiokunta katsoo myös, että koska on epäselvää, mitä edellä mainittu kuntien yksityisiä järjestäjiä laajempi vastuu pitää sisällään ja millaisiin laskelmiin juuri kuuden prosentin vähennys perustuu, on valtioneuvoston hyvä selvittää asiaa ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei tällä hetkellä ole käynnissä lainsäädäntöhanketta säännöksen muuttamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi yhdessä valtiovarainministeriön kanssa lainsäädännön muutostarvetta osana Oikeus oppia- kehittämisohjelman koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän työtä.

3. Ammatillinen koulutus:

- **Ammatillisen koulutuksen rahoitus ensi vuonna ja miten voitaisiin vähentää rahoituksen pirstaleisuutta? Kohteleeko rahoitusmalli koulutuksen järjestäjiä tasapuolisesti?**

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää vuosittain tehtävällä suoritepäätöksellä ammatillisen koulutuksen järjestäjien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrät ja perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen euromäärät sekä eräitä muita rahoituksen määräytymiseen vaikuttavia asioita. Pieni osa tavoitteellisista opiskelijavuosista ja perusrahoituksesta jätetään jaettavaksi varainhoitovuoden aikana tehtävillä oikaisu- ja korjauspäätöksillä sekä lisäsuoritepäätöksellä, jolla voidaan tarvittaessa reagoida varainhoitovuoden aikana äkillisesti muuttuviin tarpeisiin. Suoritepäätöksen valmistelu perustuu hallituksen eduskunnalle antamaan talousarvioesityksen mukaiseen määrärahatasoon ja tavoitteellisten opiskelijavuosien määrään. Koulutuksen järjestäjien tulevan varainhoitovuoden rahoitus perustuu suoritepäätökseen, ja se myönnetään rahoituspäätöksellä, mikä tehdään vasta vuoden lopussa sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt talousarvioesityksen. Vuosittain tehtävällä suoritepäätöksellä pyritään saamaan aikaan painopisteen muutoksia tarjonnan kohdentamisessa silloin, kun työelämän osaamistarpeiden tai väestön koulutustarpeiden muutokset sitä edellyttävät.

Pääosa (noin 95 %) vuoden 2021 talousarvioehdotuksen (ml. täydentävä TAE VM:n kannan mukaisena) ammatillisen koulutuksen rahoituksesta tullaan jakamaan koulutuksen järjestäjille joulukuussa 2020 tehtävällä varsinaisella suoritepäätöksellä. Varainhoitovuodelle jaettavaksi jätetty rahoitus voidaan jakaa koulutuksen järjestäjille myös ilman hakua laskennallisesti heti sen jälkeen, kun varsinaisen suoritepäätöksen oikaisu- ja korjauspäätökset on tehty. Hakua ei tarvitse järjestää, mikäli varainhoitovuoden aikana ei ole ilmennyt tarvetta erityisiin lisäkohdennuksiin joillekin koulutuksen järjestäjille. Tällöin jäljellä oleva rahoitus voitaisiin jakaa kaikille koulutuksen järjestäjille samassa suhteessa kuin varsinaisen suoritepäätöksen rahoitus. Tämä helpottaisi ja sujuvoittaisi prosessia erityisesti koulutuksen järjestäjien päässä, mutta merkittävässä määrin myös ministeriössä.

Vuodet 2018, 2019 ja 2020 ovat olleet varsin poikkeuksellisia sen suhteen, että kaikkina noina vuosina on lisätalousarvioilla varainhoitovuoden aikana lisätty ammatillisen koulutuksen määrärahaa. Tästä on väistämättä seurannut ylimääräisiä lisäsuoritepäätöshakuja ja –päätöksiä, joista kaikkia ei ole ollut ajallisesti mahdollista yhdistää varainhoitovuoden normaaliin lisäsuoritepäätöshakuun ja –päätösvalmisteluun. Lisäksi kertaluonteisina tulevaisuusinvestointeina toteutettavat lisärahoitukset opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ovat edellyttäneet ja edellyttävät jatkossakin lisäsuoritepäätösmenettelyä, kuten jäljempänä kuvataan.

Ammatillisen koulutuksen määrärahaan kuuluva strategiarahoitus on valtionavustuksina myönnettävää rahoitusta. Strategiarahoitusta ei ole mahdollista myöntää koulutuksen järjestäjille varsinaisen suoritepäätöksen aikataulussa ennen varainhoitovuoden alkua. Myöskään strategiarahoituksen hakua ei ole mahdollista yhdistää varsinaisella suoritepäätöksellä myönnettävän rahoituksen hakuun. Tämän vuoksi nykyjärjestelmässä strategiarahoitus edellyttää suoritepäätösvalmistelusta irrallista omaa haku- ja päätöksentekoprosessiaan. Valtionavustusrahoituksen käytön ja tulosten raportointi ja seuranta poikkeavat myös valtionosuusrahoituksen tuloksellisuuden seurannasta. Strategiarahoituksen haku-, päätöksenteko- ja seurantaprosessit ovat työläitä ja osittain epätarkoituksenmukaisia. Ministeriön tarkoituksena on arvioida mahdollisuutta muuttaa nykyisenmuotoinen valtionavustuksena jaettava strategiarahoitus valtionosuutena myönnettäväksi ja kytkeä se nykyistä tiiviimmin osaksi ammatillisen koulutuksen suoritepäätösrahoituksen valmisteluprosessia.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli on lähtökohtaisesti laskennallinen. Poikkeuksena on valtionavustuksena myönnettävä strategiarahoitus, jossa rahoitusta myönnetään järjestäjien hakemusten pohjalta käyttäen ennalta ilmoitettuja hakukriteereitä. Strategiarahoituksen osuus on vuosina 2020 ja 2021 alle 1 % ammatillisen koulutuksen määrärahasta. Myös laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen sisältyy eräitä harkinnanvaraisia osia. Toinen on perusrahoituksen harkinnanvarainen korotus, minkä ministeriö voi myöntää suoritepäätöksellä koulutuksen järjestäjän hakemuksen perusteella. Myös se myönnetään ennalta ilmoitettujen hakukriteerien perusteella. Harkinnanvaraisten korotusten osuus on ollut alle 1 % varsinaisella suoritepäätöksellä jaettavasta rahoituksesta. Muilta osin perusrahoitus muodostuu ministeriön koulutuksen järjestäjälle kohdentamien tavoitteellisten opiskelijavuosien perusteella. Tavoitteellisten opiskelijavuosien järjestäjäkohtaista tarvetta arvioidaan järjestäjän toiminta-alueen koulutustarpeen ja –kysynnän sekä koulutuksen järjestäjien hakemuksissaan esille tuomien muiden seikkojen perusteella. Esimerkiksi jos koulutuksen järjestäjä ei ole varainhoitovuotta edeltävinä vuosina saanut käytettyä sille kohdennettuja tavoitteellisia opiskelijavuosia, ministeriö siirtää opiskelijavuosia niille järjestäjille, joiden koulutukselle on enemmän tarvetta ja kysyntää. Tavoitteellisia opiskelijavuosia painotetaan koulutuksen kustannuserot huomioon ottavalla järjestäjien ns. profiilikertoimella, mikä muodostuu koulutuksen järjestäjän aiempana vuotena toteuttaman koulutuksen perusteella ilman minkäänlaista harkinnanvaraista elementtiä. Koulutuksen järjestäjien saama perusrahoitus määräytyy näiden painotettujen opiskelijavuosien suhteellisten osuuksien perusteella. Suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusosuudet muodostuvat perusrahoituksesta poiketen täysin laskennallisesti ja perustuvat aiempina vuosina syntyneisiin suoritteisiin ja vaikuttavuusrahoitus lisäksi opiskelijapalautteeseen ja myöhemmin myös työelämäpalautteeseen.

Rahoituksen perusteena käytettävistä kriteereistä säädetään laissa ja kriteereiden perusteella tehtävistä painotuksista ministeriön asetuksella. Painotusten (kerrointen) perustana on pääosin koulutusten kustannuserojen huomioon ottaminen. Lisäksi suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksessa on ohjausvaikutukseen perustuvia kertoimia, kuten tutkinnon suorittaneiden pohjakoulutuksen mukainen painotus sekä tutkinnon suorittaneiden työllistyneiden ennen koulutusta olleeseen työllisyysasemaan perustuva painotus (työllinen tai ei). Kriteereiden muuttaminen vaatii laintasoisia muutoksia. Painotuksissa käytettyjä kertoimia voidaan muuttaa ministeriön asetuksella.

Tällä hetkellä ei ole selvitykseen perustuvaa tietoa siitä, että rahoitusmalli kohtelisi epätasapuolisesti tietyn tyyppisiä järjestäjiä. Mallin toimivuutta ollaan selvittämässä osana reformin toimeenpanon arviointia vuoden 2021 alussa.

- **Ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaamiseen osoitetut lisämäärärahat ja miten jakautuvat koulutuksen järjestäjille?**

Ammatillisen koulutuksen opetus- ja ohjausresurssien lisäämiseen on varattu hallituskaudella yhteensä 250 milj. euron lisärahoitus kertaluonteisina tulevaisuusinvestointeina. Lisärahoituksista päätettiin 20 milj. euroa vuoden 2019 toisessa lisätalousarviossa ja 80 milj. euroa vuoden 2020 talousarviossa. Lisäksi budjettiriihessä hallitus linjasi, että ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen kohdennetaan yhteensä vielä 150 milj. euroa vuoteen 2022 mennessä. Hallitus tulee esittämään täydentävässä talousarvioesityksessään tästä 80 milj. euroa kohdennettavaksi vuodelle 2021.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt ammatillisen koulutuksen järjestäjille lisärahoitusta opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin lisäsuoritepäätöksillä marraskuussa 2019 (20 milj. €) ja kesäkuussa 2020 (80 milj. €). Lisärahoitus on tarkoitettu käytettäväksi uusien opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä tuntiopettajien opetustuntimäärän lisäämiseen. Lisäksi sitä voidaan käyttää opetuksen tukihenkilöstön palkkaamiseen, jolloin opettajien työpanosta on mahdollista kohdentaa enemmän opetukseen. Lisärahoituksen tavoitteena on turvata jokaiselle opiskelijalle hänen tarvitsemansa opetus, ohjaus ja tuki. Erityishuomion tulee olla opiskelijoissa, jotka tarvitsevat lisätukea opintoihinsa.

Kesäkuussa 2020 lisärahoitusta opetuksen ja ohjauksen resurssien lisäämiseen myönnettiin yhteensä 109 koulutuksen järjestäjälle. Lisärahoituksen järjestäjäkohtaisessa kohdennuksessa käytettiin tilastoaineistoista muodostettuja kriteereitä, joiden avulla pyrittiin kohdentamaan lisärahoitus ensisijaisesti niille koulutuksen järjestäjille, joilla arvioitiin olevan eniten lisätukea tarvitsevia opiskelijoita. Ministeriö arvioi, että eniten tukea tarvitsevia kohderyhmiä ammatillisessa koulutuksessa ovat perusopetuksen päättäneet nuoret, maahanmuuttajat ja heikkojen perustaitojen varassa olevat aikuiset. Koulutuksen järjestäjien tarvitseman lisärahoituksen määrää arvioitiin sen perusteella, kuinka paljon kullakin oli edellä mainittuihin kohderyhmiin kuuluvia uusia opiskelijoita. Tarkastelussa käytettiin kalenterivuoden 2018 aikana aloittaneita uusia opiskelijoita koskevaa tilastoaineistoa. Tilastoaineistosta muodostettiin seuraavat kolme edellä kuvattuja kohderyhmiä kuvaavaa tilastollista indikaattoria: 1) koulutuksen järjestäjän osuus kaikkien vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien alle 18-vuotiaiden uusien opiskelijoiden määrästä, 2) koulutuksen järjestäjän osuus kaikkien vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien vähintään 18-vuotiaiden uusien opiskelijoiden määrästä sekä 3) koulutuksen järjestäjän osuus kaikkien vieraskielisten uusien opiskelijoiden määrästä. Lisärahoitus myönnettiin koulutuksen järjestäjille lähtökohtaisesti laskennallisesti edellä kuvattujen indikaattorien ja niiden keskinäisen painotuksen perusteella. Lisäksi lisärahoituksen tarpeellisuutta arvioitiin koulutuksen järjestäjien hakemuksissa esittämien lisärahoituksen käyttösuunnitelmien ja lisähenkilöstön rekrytointisuunnitelmien perusteella.

Ministeriön tarkoituksena on myöntää vuoden 2021 lisärahoitus opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin koulutuksen järjestäjille samojen periaatteiden ja laskennallisten kriteerien perusteella kuin vuodelle 2020 myönnetty lisärahoitus. Lisärahoituksen järjestäjäkohtaisen kohdentamisen laskennassa käytettäisiin kuitenkin tuoreempaa vuoden 2019 tilastoaineistoa. Uusi laskennallisten indikaattorien valmistelussa tarvittava tilastoaineisto valmistuu siten, että se on ministeriön käytettävissä vasta loppuvuodesta 2020. Tämän jälkeen ministeriö voi laatia koulutuksen järjestäjien hakemisen tueksi uuteen tilastoaineistoon perustuvan esimerkinomaisen laskelman lisärahoituksen järjestäjäkohtaisesta jakautumisesta samoin kuin edellisessä haussa tehtiin. Aineistojen valmistumisaikataulusta johtuen opetuksen ja ohjauksen lisärahoitusta ei ole mahdollista myöntää koulutuksen järjestäjille vielä joulukuussa tehtävällä varsinaisella suoritepäätöksellä. Lisärahoitus tullaan kuitenkin myöntämään heti varainhoitovuoden 2021 ensimmäisellä lisäsuoritepäätöksellä siten, että haku käynnistetään tammi-helmikuussa ja lisäsuoritepäätös tehdään helmi-maaliskuussa.

Ministeriö tulee seuraamaan kehyskaudella myönnettävän lisärahoituksen vaikutusta opettajien ja ohjaajien määrään sekä opiskelijoiden saaman opetuksen ja ohjauksen määrään. Tulevien hakujen yhteydessä kerättävän seurantatiedon perusteella arvioidaan koulutuksen järjestäjien aikaansaamia tuloksia suhteessa niiden saamaan lisärahoitukseen ja aiemmissa hakemuksissa esittämiin suunnitelmiin palkattavien opettajien ja ohjaajien määrästä. Mikäli koulutuksen järjestäjä ei ole riittävässä määrin kyennyt lisäämään opiskelijoiden saaman opetuksen ja ohjauksen määrää, tämä voidaan ottaa huomioon seuraavaa lisärahoitusta kohdennettaessa.

4. Lukiokoulutus:

- **Miten varmistetaan, että lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmä vastaisi paremmin lukiokoulutuksen todellisia kustannuksia ja onko lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää tarkoitus uudistaa?**

Lukiokoulutuksen rahoitus on laskennallinen järjestelmä, jossa rahoituksen kokonaismäärä perustuu pääosin valtakunnallisista todellisista käyttökustannuksista kerättäviin kustannustietoihin. Rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjälle, joka päättää rahoituksen kohdentamisesta. Lukiokoulutusta rahoittavat valtio ja kunnat yhdessä. Rahoitusvastuun jakautumisesta kuntien ja valtion välillä säädetään rahoituslain 6 ja 8 §:ssä. Rahoituslain mukaan kuntien omarahoitusosuus vuonna 2019 on 57,30 prosenttia ja valtion rahoitusosuus vastaavasti 42,70 prosenttia.

Lukiokoulutuksen yksikköhinta lasketaan rahoituksen määräämistä edeltävää vuotta edeltävän vuoden kustannusten perusteella. Näin ollen esimerkiksi vuoden 2019 keskimääräinen yksikköhinta on laskettu vuoden 2016 kustannusten perusteella. Lisäksi vuoden 2019 keskimääräiseen yksikköhintaan vaikuttaa valtion talouden säästötoimet, joiden vaikutuksesta laskennallista keskimääräistä yksikköhintaa on leikattu 16,7 prosenttia, eli 1

189,19 euroa. Vuoden 2019 keskimääräinen yksikköhinta oli 5 906,12 euroa/opiskelija. Vuonna 2020 keskimääräinen yksikköhinta on 6305,48 euroa ja arvio vuodelle 2021 on 6578,07 euroa/ opiskelija (vuoden 2021 yksikköhinta tullee nousemaan, sillä juuri on valmistelussa oppivelvollisuuden laajennuksen lisämääräraha-arvio vuodelle 2021). Mikäli halutaan varmistaa, että lukiokoulutuksen nykyiseen lainsäädäntöön perustuva rahoitus vastaisi kustannuspohjan perusteella laskettavia koulutuksen järjestäjille aiheutuneita valtakunnallisia kustannuksia, tulisi luopua edellisillä hallituskausilla päätetystä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetyn lain (1705/2009, myöhemmin rahoituslain) 29 a §:n mukaisesta lukiokoulutuksen yksikköhinnan leikkauksesta. Valtionosuusrahoituksen leikkausten kompensoiminen hakuun perustuvilla mahdollisilla hankerahoituksilla ei ole tarkoituksenmukaista. Rahoituksen tulisi olla luonteeltaan pysyvää, jotta se parantaisi toiminnan taloudellista ennakoitavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän pohtimaan vaihtoehtoja lukiokoulutuksen rahoitukselle. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:33). Työryhmän näkemyksen mukaan lukiokoulutuksen rahoituksen tulee olla riittävän vakaa ja ennakoitava. Rahoitusmallista riippumatta on huolehdittava siitä, että lukiokoulutukseen suunnataan riittävät taloudelliset voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi työryhmä katsoo, että lukiokoulutuksen tehtävien rahoituksen tulee tapahtua valtionosuusjärjestelmän kautta ja valtionavustusten määrä on pidettävä rajallisena.

Työryhmän näkemyksen mukaan yksi tapa kehittää lukiokoulutuksen rahoitusmallia voisi olla se, että rahoitus ottaisi paremmin huomioon koulutuksen järjestäjien erilaiset olosuhde- ja toimintaympäristöt. Rahoituslain 24 §:n 2 momentin säännös kunnille ja kuntayhtymille määrättävien yksikköhintojen porrastamisesta vähäisen opiskelijamäärän mukaisen tunnusluvun perusteella, ei kaikilta osin vastaa pienten koulutuksen järjestäjien todellisia kustannuksia etenkään Itä- ja Pohjois-Suomessa. Varsin monien em. alueen koulutuksen järjestäjien yksikköhintoja joudutaan vuosittain systemaattisesti korottamaan harkinnanvaraisesti yksikköhintoihin tehtävällä korotuksella. Rahoituslainsäädäntö ei myöskään ota huomioon maahanmuuttaja- ja vieraskielisten opiskelijoiden keskimääräistä suurempia opetuksellisia tukitoimia ja niistä syntyviä kustannuksia. Nykyistä rahoitusmallia olisi mahdollista kehittää siten, että se ottaisi nykyistä paremmin huomioon erilaiset olosuhdetekijät kuten koulutuksen alueellisen saavutettavuuden tai maahanmuuttaja- ja vieraskielisistä opiskelijoista aiheutuvat keskimäärästä korkeammat opetuskustannukset.

Rahoituslain 24 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille ja kuntayhtymille määrättäviä yksikköhintoja porrastetaan vähäisen opiskelijamäärän mukaisen tunnusluvun perusteella siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Yksityisen koulutuksen järjestäjän yksikköhinta on sama kuin sen kunnan yksikköhinta, jossa koulutus pääasiassa järjestetään. Jos kunta ei järjestä lukiokoulutusta, yksityisen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinta lasketaan samalla tavalla kuin kunnan yksikköhinta. Lukiokoulutuksen rahoitusta pohtinut työryhmä (2019:33) katsoi johtopäätöksissään, että rahoituksen jakoperusteiden tulisi olla luonteeltaan ylläpitäjäneutraaleja ja kohdella koulutuksen järjestäjiä yhdenveroisesti ja että tästä syystä arvonlisäveron vaikutus tulee jatkossakin ottaa huomioon yksityisillä koulutuksen järjestäjillä.

- **Miten oppivelvollisuuden pidentämisen tuomat lisäoppilasmäärät vaikuttavat rahoitukseen ja opetuksen laatuun?**

Oppivelvollisuuden laajentamisen ei arvioida merkittävästi lisäävän lukiokoulutuksen opiskelijamääriä. Oppivelvollisuuden laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, että uudistus toisi vuositasolla noin 8 000 lisäopiskelijaa nykytasoon verrattuna, mutta suurin osa näistä uusista opiskelijoista sijoittuisi ammatillisiin opintoihin. On arvioitu, että uudet opiskelijat sijoittuisivat maantieteellisesti ja koulutusaloittain tasaisesti, jolloin uusista opiskelijoista ei aiheutuisi merkittäviä esimerkiksi tiloihin tai opetuksen järjestämiseen liittyviä lisäkustannuksia. Hallituksen esityksen mukaisiin määrärahalisäyksiin on laskettu mukaan uusista opiskelijoista aiheutuvat oppimateriaalikustannukset ja oppivelvollisuuslain mukaiseen ohjaukseen ja valvontaan liittyvät kustannukset.