OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Muistio

6.10.2022

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

HE 158/2022 vp laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009, jäljempänä *rahoituslaki)* ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia (632/1998).

Tausta

Rahoituslaissa ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetut yksikköhinnat lasketaan voimassa olevan lain mukaan yksikköhinnan määräämistä edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten ja suoritteiden perusteella. Varainhoitovuodelle 2023 määrättävät yksikköhinnat perustuisivat siten vuoden 2020 toteutuneisiin tietoihin ja varainhoitovuodelle 2024 määrättävät yksikköhinnat puolestaan vuoden 2021 toteutuneisiin tietoihin. Koronapandemia ja siihen liittyvät toiminnan rajoitukset vaikuttivat vuosina 2020 ja 2021 merkittävästi oppilaitosten sekä taide- ja kulttuurilaitosten toimintaan. Pandemiasta ja rajoitustoimista voidaan arvioida aiheutuneen tilapäisesti olennaisia muutoksia toteutuneisiin käyttökustannuksiin ja suoritemääriin, minkä vuoksi kyseisten vuosien toteutumatietojen käyttökelpoisuus tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen perusteena on heikko.

Rahoituksen perusteena olevat arvonlisäverottomat kustannukset ovat alentuneet yhteensä 2,3 prosenttia vuodesta 2019 vuoteen 2020. Toimintamuotokohtainen vaihtelu on huomattavaa. Suhteellisesti tarkasteltuna kustannukset ovat alentuneet eniten opintokeskuksissa (-31,0 %), liikunnan koulutuskeskuksissa (-19,7 %) ja esittävän taiteen toimintayksiköissä (musiikki -13,1 % ja muu esittävä taide -12,7 %). Eräissä toimintamuodoissa kustannukset ovat hieman nousseet: taiteen perusopetuksessa 4,0 %, lukiokoulutuksessa 1,5 %, museoissa 1,3 % ja kansalaisopistoissa 1,2 %.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen, museoiden, esittävän taiteen sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen yksikköhintojen laskemisessa vuosille 2023 ja 2024 käytettäisiin poikkeuksellisesti vuoden 2019 kustannus- ja suoritetietoja. Käytettäessä varainhoitovuoden 2019 kustannuksia tehtäisiin kustannuspohjiin indeksikorotukset vuodesta 2019 vuoteen 2023 ja 2024. Indeksikorjaus vuodesta 2019 vuoteen 2023 olisi 11,6 prosenttia (vuoden 2023 osalta käytetty indeksiarviota 3,8 %).

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

Kun yksikköhinnat myös vuosille 2023 ja 2024 perustuisivat vuoden 2019 kustannus- ja suoritetietoihin, kustannuspohjaan tehtäisiin kilpailukykysopimuksen mukaisten lomarahojen alennusten päättymiseen liittyvä tarkistus vastaavasti kuin vuosina 2020 – 2022. Lukiokoulutuksen käyttökustannusten osalta kustannuspohjaan tehtäisiin myös rahoituslain 24 §:n 10 momentissa säädetyt lukiouudistuksesta johtuvat euromääräiset lisäykset siltä osin kuin uudistuksen kustannukset eivät vielä ole mukana varainhoitovuoden 2019 käyttökustannuksissa. Edelleen oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset otettaisiin varainhoitovuoden 2024 yksikköhinnan laskennassa huomioon laskennallisesti valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutoksina, ei varainhoitovuoden 2021 toteutuneiden kustannusten perusteella.

Lisäksi mainittuihin lakeihin sisältyvät lakiviittaukset kumoutuvaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009) päivitettäisiin siten, että ne kohdistuvat 1.1.2023 voimaan tulevan uuden vastaavan lain (618/2021) säännöksiin.

Vaikutukset

Kaikkiaan esitetty yksikköhintojen määrittäminen vuoden 2019 kustannus- ja suoritetietojen perusteella lisäisi rahoitusta vuonna 2023 yhteensä 4,39 miljoonalla eurolla verrattuna siihen, että yksikköhinnat määräytyisivät voimassa olevan lain mukaisesti vuoden 2020 kustannus- ja suoritetietojen perusteella. Vaikutus jakaantuisi kuitenkin erilaisiin toimintamuotoihin eri tavoin, kuten seuraavista taulukoista käy tarkemmin ilmi.

Laskennallinen vaikutus v. 2023 yksikköhintoihin

	Keskihinnat kustannuspohjasta 2020, euroa	**Keskihinnat kustannuspohjasta 2019, euroa**	**Muutos, %**
Lukiokoulutus	7 393,68	7 630,82	3,2 %
Taiteen perusopetus	88,00	87,33	-0,8 %
Kansalaisopistot	98,07	93,04	-5,1 %
Kansanopistot	297,48	298,63	0,4 %
Liikunnan koulutuskeskukset	88,20	92,17	4,5 %
Kesäyliopistot	158,94	159,40	0,3 %
Opintokeskukset	155,82	174,25	11,8 %
Museot	83 900	82 861	-1,2 %
Muu esittävä taide	59 431	65 058	9,5 %
Musiikki	54 020	56 818	5,2 %

Laskennallinen vaikutus v. 2023 valtionosuuksiin

	Muutos, euroa
Lukiokoulutus	7 713 000
Taiteen perusopetus	-1 400 000
Kansalaisopistot	-10 155 000
Kansanopistot	111 000
Liikunnan koulutuskeskukset	-28 000
Kesäyliopistot	0

Opintokeskukset	1 841 000
Museot	-703 000
Muu esittävä taide	6 017 000
Musiikki	994 000
Yhteensä	**4 390 000**

Euromääräisesti suurin kasvattava vaikutus olisi lukiokoulutuksessa, missä rahoitus kasvaisi 7,7 miljoonaa euroa. Suurin rahoituksen määrää vähentävä vaikutus koskisi kansalaisopistojen rahoitusta, joka olisi 10,2 miljoonaa euroa alempi kuin vuoden 2020 tietojen perusteella laskettuna. Vaikutusten taustalla olevat tekijät vaihtelevat toimintamuodoittain. Sekä lukiokoulutuksen että kansalaisopistojen osalta keskeinen vaikuttava tekijä on ollut suoritemäärien kehitys vuonna 2020. Lukiokoulutuksen osalta sekä käyttökustannukset että opiskelijamäärä kasvoivat, mutta opiskelijamäärän suhteellinen kasvu oli hieman käyttökustannusten kasvua suurempaa johtuen opintojen pitkittymisestä, minkä vuoksi vuoden 2020 toteutuneiden tietojen perusteella lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta olisi jonkin verran laskenut. Sen sijaan kansalaisopistoilla opetustuntien määrä aleni n. 15 prosentilla samalla, kun käyttökustannukset pysyivät kutakuinkin ennallaan. Koska yksikköhinnan laskenta perustuu kustannuksiin jaettuna suoritteilla, vuoden 2020 kustannus- ja suoritetietojen käyttäminen johtaisi kansalaisopistojen yksikköhinnan n. 10 prosentin kasvuun.

Vuoden 2024 osalta esityksen vaikutukset eivät vielä ole tiedossa, koska vuoden 2021 toteutuneiden kustannus- ja suoritetietojen perusteella tehtävät yksikköhintalaskelmat eivät ole vielä valmistuneet. Tämän hetken arvion mukaan laskelmat valmistuvat lokakuun lopulla.

Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella touko-kesäkuussa 2022. Lausunnoissa kannatettiin yleisesti esityksen peruslähtökohtaa, että vuosien koronapandemiasta johtuvat poikkeukselliset olosuhteet vuosina 2020 ja 2021 eivät saa vaikuttaa valtionosuusrahoituksen tasoon.

Joissakin lausunnoissa katsottiin kuitenkin, että ehdotettujen muutosten tulisi koskea vain vuotta 2023, koska vuoden 2021 kustannus- ja suoritetietoja ja niiden vaikutuksia ei ole vielä saatavilla. Tältä osin viitattiin myös siihen, että hallituksen kehyspäätöksen yhteydessä tekemä linjaus koski vain vuotta 2023. Voidaan kuitenkin pitää selvänä, että koronapandemia on myös vuoden 2021 aikana vaikuttanut toimintaan niin olennaisesti, että kustannus- ja suoritetiedot soveltuvat huonosti tulevan rahoituksen pohjaksi.

Lisäksi eräät lausunnonantajat katsoivat, ettei esityksen tulisi koskea niitä toimintamuotoja, joissa sillä olisi rahoituksen tasoa laskeva vaikutus verrattuna siihen, että yksikköhinnat laskettaisiin vuoden 2020 toteutumatietojen perusteella. Alentava vaikutus on suurin kansalaisopistoilla, joiden osalta toteutuneen suoritemäärän aleneminen johtaisi yksikköhinnan merkittävään kasvuun, jota voidaan pitää perusteettomana. Johdonmukaisuuden kannalta on pidetty perusteltuna, että muutos koskee kaikkia rahoituslain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisen valtionosuuden piirissä olevia toimintamuotoja.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Vuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemista koskevat muutokset on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2024 saakka ja niitä sovellettaisiin varainhoitovuosien 2023 ja 2024 valtionosuusrahoituksen keskimääräisten yksikköhintojen määrittämisessä.

Hallitusneuvos Joni Hiitola