

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Hallituksen esitys perustuu vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelman linjaukseen, jonka mukaan valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuonna 2023.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetut lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä museoiden ja esittävän taiteen yksikköhinnat sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat lasketaan voimassa olevan lain mukaan yksikköhinnan määrittämistä edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten ja suoritteiden perusteella. Koronapandemia ja siihen liittyvät toiminnan rajoitukset ovat vaikuttaneet merkittävästi vuosien 2020 ja 2021 toimintaan ja kyseisten vuosien toteutuneiden tietojen käyttökelpoisuuteen tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen perusteena. Esityksen tavoitteena on poistaa koronapandemiasta ja siihen liittyneistä rajoituksista johtuneiden tekijöiden vaikutukset tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen tasoon.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain säännöksiä siten, että varainhoitovuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemisessa käytettäisiin poikkeuksellisesti vuoden 2019 kustannus- ja suoritetietoja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi mainittuihin lakeihin teknisluonteisia korjauksia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin liittyvien lakiviittausten osalta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Vuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laske-
mista koskevat muutokset on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2024 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lukiokoulutus	3
2.1.1 Opetuksen järjestäminen koronapandemian aikana	3
2.1.2 Rahoituksen määräytymiseen vaikuttavat tekijät	6
2.2 Taiteen perusopetus.....	8
2.3 Vapaa sivistystyö	9
2.4 Museot ja esittävät taiteet.....	11
3 Tavoitteet.....	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.1.1 Vaikutukset valtiontalouteen.....	13
4.2.1.2 Kuntataloudelliset vaikutukset.....	17
4.2.1.3 Vaikutukset toiminnan järjestäjien taloudelliseen asemaan.....	18
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	20
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	22
6 Lausuntopalaute.....	22
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	23
7.1 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.....	23
7.2 Laki vapaasta sivistystyöstä	26
8 Lakia alemman asteinen sääntely	26
9 Voimaantulo	27
10 Toimeenpano ja seuranta	27
11 Suhde muihin esityksiin.....	27
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	27
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	27
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	28
LAKIEHDOTUKSET	29
1. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	29
2. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	32
LIITE	34
RINNAKKAISTEKSTIT	34
1. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	34
2. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	39

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009), jäljempänä *rahoituslaki*, tarkoitettua lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä museoiden ja esittävän taiteen yksikköhinnat sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) tarkoitettua koulutuksen opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat lasketaan voimassa olevan lain mukaan yksikköhinnan määrittämistä edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten ja suoritteiden perusteella. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti 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 ja kyseisten vuosien toteutuneiden tietojen käyttökelpoisuuteen tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen perusteena.

Vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuonna 2023. Suunnitelmassa todetaan, että vuosien 2021—2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyn hallituksen linjauksen mukaisesti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutetaan siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen.

Valtiovarainministeriön mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 59 §:n mukainen kustannustenjaon tarkistamisesta poikkeaminen ei koske valtiovarainministeriölle kuuluvan kotikuntakorvauksen perusosan laskemista ja siten opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen kuuluvien esi- ja perusopetuksen yksikköhintoja, jotka saadaan kotikuntakorvauksen perusosasta laskemalla. Näiden laskemisessa tullaan siis käyttämään normaalin laskutavan mukaisesti vuoden 2020 kustannuksia ja muita tietoja eikä tähän ehdoteta esityksessä muutosta.

Hallituksen esitys on laadittu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos on ollut lausunnolla 18.5.—17.6.2022. Lausuntoaika oli säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaista kuutta viikkoa lyhyempi asian valmistelun kiireellisyyden vuoksi. Lausuntotiivistelmä ja lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivuilla.

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM022:00/2022>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lukiokoulutus

2.1.1 Opetuksen järjestäminen koronapandemian aikana

Maailman terveysjärjestö WHO ilmoitti 11.3.2020 koronaviruksen (COVID-19) laajentuneen pandemiaksi. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa

Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Tämän perusteella valmiuslain (1552/2011) 6 §:n mukainen valtioneuvoston asetus valmiuslain 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta (125/2020) annettiin eduskunnalle 17.3.2020.

Valmiuslain 109 §:n nojalla annetulla 18.3.2020 voimaan tulleella soveltamisasetuksella (valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista, 126/2020) rajoitettiin lähiopetuksen ja -ohjauksen sekä eräiden muiden opetusta ja koulutusta koskevan lainsäädännön mukaisten tehtävien järjestämisvelvollisuutta eri koulutusasteilla. Vastaava soveltamisasetus (191/2020) annettiin uudelleen 6.4.2020 siten, että se oli voimassa 13.5.2020 asti.

Aluehallintovirastot antoivat 17.3.2020 tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla päätökset, joiden mukaan koulujen, oppilaitosten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä kansalaisopistojen ja muun vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen tilat suljettiin. Päätökset olivat voimassa 18.3.—13.4.2020. Aluehallintovirastot antoivat 8.4.2020 tilojen sulkemista koskevat jatkopäätökset, jotka olivat voimassa 14.4.—13.5.2020. Soveltamisasetusten 5 §:n mukaan lukiolaissa (714/2018) tarkoitetulla koulutuksen järjestäjällä ei ollut velvollisuutta järjestää mainitun lain 25 §:ssä tarkoitettua opetusta ja opintojen ohjausta oppilaitoksessa annettavana opetuksena. Lisäksi lukioasetuksen (810/1998) 1 §:ssä tarkoitetuista lähiopetuksen määrää koskevista säännöksistä voitiin poiketa siltä osin kuin se oli tarpeellista. Ajalla 18.3.—13.5.2020 eli aluehallintovirastojen sulkupäätösten voimassaoloaikana lukio-opetusta järjestettiin lähes yksinomaan etäopetuksena.

Hallituksen 6.5.2020 antaman koronakriisin hallinnan hybridistrategiasuunnitelmaa koskevan periaatepäätöksen mukaan lukioiden, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen, yliopistojen, vapaan sivistystyön ja aikuisten perusopetuksen tilojen käyttöä opetukseen hallittiin 14.5.2020 alkaen tartuntatautilain mukaisilla toimenpiteillä. Periaatepäätöksen mukaan lähiopetukseen oli mahdollista palata hallitusti ja porrastetusti, mutta hallitus kuitenkin suositti, että edellä mainituissa oppilaitoksissa olisi jatkettu etäopetusta lukukauden loppuun. Suosituksen mukaan koulutuksen järjestäjät päättivät itse, missä määrin lähiopetusta tarvittaessa järjestettiin. Soveltamisasetusten voimassaolon päätyttyä 13.5.2020 lukiokoulutuksen järjestäjien tuli järjestää koulutusta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Lukiokoulutusta koskeva lainsäädäntö mahdollistaa myös etäopetuksen järjestämisen ja tarvittaessa laajamittaiseen tilapäiseen etäopetukseen siirtymisen.

Suomen Covid 19-epidemian tilanne oli kesällä 2020 hyvin rauhallinen ja syksyllä 2020 lukio-koulutuksen järjestäminen aloitettiin pääsääntöisesti lähiopetuksena. Elokuussa 2020 tartuntojen kokonaismäärä alkoi kuitenkin nousta ja syys-lokakuun vaihteessa uusien tartuntojen ja altistuneiden määrä oli kääntynyt kiihtyvään kasvuun. Epidemian leviämisen estämiseksi ja sen hillitsemiseksi valtioneuvosto puolsi 23.10.2020 antamassaan periaatepäätöksessä, että opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö antaisivat suositukset alueiden toimivaltaisille viranomaisille sekä oppilaitoksille ja korkeakouluille hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisten rajoitustoimien toimeenpanoon. Hybridistrategian toimintasuunnitelmassa epidemia jaettiin kolmeen vaiheeseen: 1. perustaso, 2. kiihtymisvaihe ja 3. leviämisvaihe. Näiden tasojen avulla arvioitiin suositusten ja rajoitusten tarvetta sekä kohdentamista. Vaiheita voitiin käyttää myös päätöksenteon perusteluina alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön antaman suosituksen mukaan yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, aikuisten taiteen perusopetuksessa, vapaassa sivistystyössä ja aikuisten perusopetuksessa laajamittaisempiin omaehtoisin etäopetusjärjestelyihin tuli siirtyä lähtökohtaisesti vasta siinä vaiheessa, kun se oli terveysviranomaisen tekemän alueellisen epidemiologisen arvion perusteella

aivan välttämätöntä. Kiihtymisvaiheessa ministeriöt suosittelivat, että korkeakoulut harkitsevat vakavasti siirtymistä etäopetukseen, kuitenkin huomioiden välttämättömän lähiopetuksen tarpeet. Leviämisvaiheessa ministeriöt suosittelivat, että lukiot, ammatilliset oppilaitokset, vapaan sivistystyön oppilaitokset, aikuisten taiteen perusopetusta ja aikuisten perusopetusta järjestävät oppilaitokset sekä korkeakoulut harkitsevat vakavasti siirtymistä kokonaisuudessaan etäopetukseen, kuitenkin huomioiden välttämättömän lähiopetuksen tarpeet. Suosituksen mukaan opetusta ja koulutusta tuli järjestää toimintalainsäädännön mukaisesti sen mahdollistamin joustoin ja huomioiden hygienia- ja turvallisuusohjeistukset. Etäopetuksen järjestelyt tuli toteuttaa siten, että niiden negatiiviset vaikutukset opintojen etenemiselle voitiin minimoida.

Tammikuussa 2021 epidemian nopean kiihtymisen uhka oli olemassa erityisesti joulukuusta 2020 alkaen havaittujen muuntoviruksen aiheuttamien tartuntojen takia. Valtioneuvosto teki 26.1.2021 periaatepäätöksen COVID 19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamisesta annetun toimintasuunnitelman täydennyksestä. Sosiaali- ja terveysministeriön tässä yhteydessä antamassa toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvattiin kolme toimenpidetasoa epidemian nopean kiihtymisen ja koko maata uhkaavan leviämisvaiheen estämiseksi eri tilanteissa: 1. nykyisen rajoitustason ylläpito ja kaikkien leviämisvaiheen toimenpiteiden toteuttaminen leviämisvaiheessa olevilla alueilla, 2. leviämisvaiheen toimenpiteiden määräaikaisen ja laajamittaisen käyttöönoton ohjaus ja 3. poikkeusolojen ja liikkumisrajoitusten käyttöönotto. Täydennyksessä todettiin, että tasolle 2 siirtyminen edellyttäisi erillistä valtioneuvoston puolta.

Valtioneuvosto teki 25.2.2021 periaatepäätöksen hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitetun tason kaksi käyttöönotosta. Periaatepäätöksessä todetun mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön tuli suosituksen mukaan ohjata kaikki arvion mukaiset leviämisvaiheen alueet ottamaan käyttöön hybridistrategian toimintasuunnitelman sekä sen täydennyksen mukaiset leviämisvaiheen toimet ja lisätoimet. Edellä mainittuja toimia suositeltiin lisäksi otettavaksi käyttöön kaikilla kiihtymisvaiheen alueilla. Lukiokoulutuksen osalta 25.2.2021 tehty periaatepäätös tarkoitti, että leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla suositeltiin siirryttäväksi hybridistrategian leviämisvaiheen mukaisesti laajaan etäopetukseen. Suositus ei koskenut välttämätöntä lähiopetusta.

Lisäksi hallitus suositteli 25.2.2021, että leviämis- ja kiihtymisvaiheen alueilla siirryttäisiin toisen asteen koulutuksessa etäopetukseen 8.—28.3.2021. Tänä aikana lukiokoulutuksessa oltiin siis kyseisillä alueilla laajamittaisessa etäopetuksessa. Etäopetuksen toteuttamisessa noudatettiin myös tänä aikana edellä kuvattuja hybridistrategian leviämisvaiheen mukaisia etäopetuksen järjestämisen ja siitä päättämisen periaatteita.

Hallitus julkaisi 20.4.2021 suuntaviivat covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle (Hallituksen muistio 20.4.2021). Muistiossa todetun mukaisesti purkamisessa huomioidaan ”lapset ja nuoret ensin” –periaate. Toisen asteen koulutuksessa rajoitusten purkamisen lähtökohtana oli lähiopetukseen siirtyminen välittömästi epidemiatilanteen salliessa alueen arvion perusteella.

Maaliskuun 2021 jälkeen ei ole annettu uusia valtakunnallisia suosituksia tai ohjeistuksia etäopetukseen siirtymisestä. Lukiokoulutuksen järjestäjät ovat päättäneet niitä koskevan voimassa olevan lainsäädännön puitteissa opetuksen tarkoituksenmukaisesta ja terveysturvallisesta järjestämisestä huomioiden voimassa olevat ohjeet ja suositukset. Epidemiatilanteen mukaan on voitu paikallisesti päättää esimerkiksi yksittäisten oppilaitosten tai opetusryhmien siirtymisestä tilapäiseen etäopetukseen. Esimerkiksi osassa kunnista abiturienttien opetusta on ennen ylioppilaskirjoituksia järjestetty laajamittaisesti etäopetuksena mahdollisten altistumisten ja tartuntojen välttämiseksi ja ylioppilaskirjoituksiin osallistumisen turvaamiseksi. Lisäksi koronartuntoihin ja altistumisiin liittyvät eristyksen ja karanteenin ovat vaikuttaneet yksittäisten opiskelijoiden

opintoihin ja opetusryhmien etäopetukseen siirtymiseen. Tartuntamäärien kasvusta huolimatta lukiokoulutuksen järjestämisen lähtökohtana on ollut opetuksen järjestäminen lähiopetuksena. Etäopetuksen järjestämisen määrässä ja laajuudessa on ollut alueellisia eroja, sillä esimerkiksi Uudellamaalla ja muissa korkeamman esiintyvyyden maakunnissa etäopetusta on järjestetty enemmän kuin alhaisemman esiintyvyyden maakunnissa.

Owalgrouppin 16.3.2021 julkaiseman selvityksen¹ mukaan opiskelijoiden opiskelusuunnitelmiin on tullut runsaasti muutoksia sekä lukiokoulutuksessa että ammatillisessa koulutuksessa. Kyselyyn vastanneista lukiokoulutuksen järjestäjistä 66 prosenttia kertoi, että opiskelijat olivat joutuneet muuttamaan tai tarkentamaan opiskelusuunnitelmiaan. Muutokset opiskelusuunnitelmiin tarkoittivat kurssien keskeyttämistä tai siirtämistä taikka tarvetta kertauskursseille. Järjestäjistä 65 prosenttia kertoi, että poikkeusaika on vaikuttanut osalla opiskelijoista opintojen aikatauluihin. Vastajien mukaan opiskelijoiden opinnot ovat viivästyneet keskimäärin arviolta 3—5 kurssin osalta. Järjestäjät arvioivat, että opinnot eivät olleet edenneet suunnitellussa aikataulussa keskimäärin 5—10 prosentilla opiskelijoista, mutta vaihteluväli oli suuri. Opiskelijakyselyyn vastanneista lukiolaisista 14 prosenttia kertoi, että suoritettujen kurssien määrä oli vähentynyt. Kyselyn mukaan osan opiskelijoista on täytynyt pidentää opiskeluaikaansa. Lisäksi opiskelusuunnitelmiin on tullut muutoksia myös ylioppilaskirjoitusten myötä, jolloin kirjoitusten ajan-kohtaa on siirretty keväältä syksylle ja kertauskursseja on valittu enemmän.

2.1.2 Rahoituksen määräytymiseen vaikuttavat tekijät

Rahoituslain 5 §:n mukaan rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Pykälän 1 kohdan mukaan rahoitus määräytyy lukiossa opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Rahoituslain 23 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään. Rahoituslain 23 §:n 2 momentin mukaan yksikköhinnat määrää opetus- ja kulttuuriministeriö. Lain 24 §:ssä tarkoitettujen yksikköhinnat määrätään siten, että yksikköhintojen mukaisesti lasketut rahoituksen perusteena käytettävät euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä.

Rahoituslain 24 §:n 1 momentin mukaan lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain kaikille koulutuksen järjestäjille lukiolaisissa ja oppivelvollisuuslaisissa tarkoitetun lukiokoulutuksen sekä lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämisestä yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella, joista on ensin vähennetty 1,44 prosenttia lukion erityisen koulutustehtävän lisärahoitusta varten.

¹ Koronavirusepidemian vaikutukset toisen asteen koulutukseen. Owalgroupp, 16.3.2021. https://owalgroupp.com/wp-content/uploads/2021/03/Koronan-vaikutukset-toisen-asteen-koulutukseen_1603.pdf

Taulukko 1: Lukion opiskelijamäärät (nuorten ja aikuisten oppimäärä) 2018—2020 (Lähde: Viipuri)

	Uudet opiskelijat	Uudet opiskelijat: muutos edelliseen vuoteen	Opiskelijat tilastopäivinä 20.1. ja 20.9.	Opiskelijat: muutos edelliseen vuoteen	Lukion oppimäärän suorittaneet	Oppimäärän suorittaneet: muutos edelliseen vuoteen
2018	37 341				28 539	
Kevätk	2 529		99 799		25 779	
Syyslk	34 860		103 216		2 760	
2019	38 922	1 581			28 014	-525
Kevätk	2 217	-312	99 708	-91	25 026	-753
Syyslk	36 750	1 890	104 585	1 369	2 991	231
2020	38 697	-225			28 224	210
Kevätk	2 136	-81	100 718	1 010	24 846	-180
Syyslk	36 600	-150	106 687	2 102	3 381	390
2021	36 909	-1 788			28 413	189
Kevätk	1 827	-309	101 985	1 267	24 675	-171
Syyslk	35 106	-1 494	107 632	945	3 741	360
2022						
Kevätk	1 053	-774				-24 675

Yllä olevassa taulukossa on kuvattu lukiokoulutuksen nuorten ja aikuisten oppimäärän mukaisen opiskelijoiden lukumääriä vuosina 2018—2022. Taulukon mukaan esimerkiksi syysluku-kaudesta 2019 syysluku-kauteen 2020 verrattuna opiskelijamäärä on kasvanut 2 102 opiskelijalla, mutta uusien opiskelijoiden määrä on vähentynyt 150 opiskelijalla. Vastaavasti syysluku-kaudesta 2020 syysluku-kauteen 2021 opiskelijamäärä on kasvanut 945 opiskelijalla ja uusien opiskelijoiden määrä on vähentynyt 1 494 opiskelijalla. Opiskelijamäärien kehitys viittaa siihen, että lukuvuosien 2019—2020 ja 2020—2021 aikana opiskelijoiden opinnot ovat pitkittyneet, eivätkä he ole saaneet opintojaan päätökseen suunnitellussa aikataulussa.

Valtionosuuspohjan mukaiset toteutuneet käyttökustannukset olivat lukiokoulutuksessa noin 733 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 744 miljoonaa euroa vuonna 2020. Muutos vuodesta 2019 vuoteen 2020 oli käyttökustannuksissa +1,5 prosenttia. Opiskelijamäärä kuitenkin kasvoi samaan aikaan hieman menoja enemmän, minkä vuoksi opiskelijaa kohden laskettuna menot hieman laskivat.

Koronapandemiasta aiheutuneiden osaamisvajeiden paikkaamiseksi ja syntyneiden osaamiserojen tasoittamiseksi lukiokoulutuksessa on tarvittu lisää opetusta, ohjausta ja erilaisia tukitoimia, jotta kaikkien opiskelijoiden opintojen eteneminen on voitu varmistaa ja opiskelijoiden hyvinvointia vahvistaa. Koronavirustilanteen johdosta tarvittaviin tukitoimiin onkin kohdennettu lukiokoulutuksen järjestäjille valtionavustuksia. Vuosina 2020 ja 2021 lukiokoulutuksen järjestä-

jille on myönnetty valtionavustusta koronavirustilanteen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi yhteensä 32 537 000 euroa. Koronapandemian vuoksi myönnettyjä valtionavustuksia vastaavat kustannukset eivät tule huomioiduiksi valtionosuusrahoituksen määräytymisperusteena käytettävässä kustannuspohjassa.

2.2 Taiteen perusopetus

Edellä luvussa 2.1.1 kuvatut opetuksen järjestämistä koronapandemian aikana koskeneet rajoitukset ja suositukset ovat koskeneet mainituilta osin myös taiteen perusopetusta. Poikkeusoloihin liittyneen soveltamisasetuksen 10 §:n mukaan taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitetun koulutuksen järjestäjän ei tarvinnut järjestää koulutusta, jos koulutuksen järjestäjän ei ollut mahdollista järjestää laissa tarkoitettua koulutusta muulla tavoin kuin lähiopetuksena.

Rahoituslain 5 §:n 5 kohdan mukaan rahoitus määräytyy opetustuntikohtaisesti rahoitettavassa taiteen perusopetuksessa opetustuntimäärän ja opetustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Rahoituslain 23 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään. Rahoituslain 23 §:n 2 momentin mukaan yksikköhinnat määrää opetus- ja kulttuuriministeriö. Rahoituslain 28 §:n 1 momentin mukaan lain 20 §:ssä tarkoitettu taiteen perusopetuksen yksikköhinta lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna taiteen perusopetuksesta aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna pidettyjen opetustuntien yhteismäärällä.

Taiteen perusopetuksesta säädetään taiteen perusopetuksesta annetussa laissa. Laissa ei säädetä siitä, toteutetaanko taiteen perusopetusta lähiopetuksena, etäopetuksena tai muulla tavoin. Keväällä 2020 etäopetukseen siirryttiin taiteen perusopetuksen oppilaitoksissa nopeasti. Syyslukukaudella 2020 taiteen perusopetusta järjestettiin pääsääntöisesti lähiopetuksena.

Taiteen perusopetusoppilaitosten toiminnan laajuus ja toimintaolosuhteet koronapandemian aikana vaihtelivat riippuen muun muassa taiteenalasta, oppilaitostyypistä ja oppilaitoksen maantieteellisestä sijainnista. Myös sillä, oliko opetus yksilö- vai ryhmäpainotteista ja oliko se suunnattu lapsille vai aikuisille, oli merkitystä oppilaitoksen toimintamahdollisuuksiin koronapandemian aikana.

Merkittäviä tulonmenetyksiä aiheutui oppilasmaksutuottojen vähenemisestä. Noin puolet taiteen perusopetusoppilaitoksista kattaa oppilasmaksuilla yli kolmasosan budjetistaan. Oppilaitoksista 70 prosenttia järjestää muuta maksullista toimintaa (kurssitoimintaa, koulutuksia, kouluissa tapahtuva kerhotoimintaa) taiteen perusopetuksen lisäksi. Koronapandemian johdosta tämä toiminta oli vuonna 2020 huomattavasti vähäisempää kuin ennen koronapandemiaa. Lukuisat oppilaitokset vahvistavat talouttaan vuosittain erilaisten oppilasesitysten avulla tehtävällä varainhankinnalla. Tämä varainhankinta oli myös koronapandemian aikana kokonaan peruuntunut tai merkittävästi vähentynyt, kun katsomoina ei voitu terveysturvallisuusohjeistuksen rajoissa täysimääräisesti täyttää.

Opetusta järjesteltiin uudelleen vuonna 2020 koronapandemian takia terveysturvallisuusnäkökohdat huomioiden esimerkiksi ryhmäkokoja pienentämällä ja tekemällä tarvittavia laite- ja materiaalihankintoja. Opetustiloja muunneltiin toimivammiksi sekä vuokrattiin lisää. Ryhmäkokojen pienentäminen lisäsi osalla toimijoista suoritteiden määrää aiempaan verrattuna samalla kun kustannukset lisääntyivät ja oppilasmaksutulot vähenivät.

Verrattuna vuoteen 2019 eri taiteenalojen toteutuneiden suoritteiden määrä aleni seuraavasti: musiikki -1,7 %, tanssi -2,4 %, kuvataide -8,2 %, käsityö -14,5 %, teatteritaide -2,9 %, arkkitehtuuri -33,8 %, sanataide -14,3 % ja sirkustaide -22,6 %. Mediataiteen toimijoita tuli valtionosuuden piiriin vasta vuoden 2020 alusta lukien, joten vertailulukua ei ole olemassa. Keskiarvoisesti opetustuntimäärät putosivat kahdeksan prosenttiyksikköä vuoteen 2019 verrattuna.

Valtionosuustoiminnan arvonlisäverottomat käyttömenot olivat taiteen perusopetuksessa vuonna 2019 noin 158 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 noin 164 miljoonaa euroa, eli muutos käyttökustannuksissa oli noin +3,9 prosenttia. Muutosta tarkasteltaessa on huomioitava, että vuoden 2020 alusta lukien taiteen perusopetuksen valtionosuusjärjestelmän piiriin otettiin 13 uutta koulutuksen järjestäjää, mikä tarkoittaa valtionosuustoimijoiden kokonaisuudessa lähes kymmenen prosentin lisäystä aiempaan. Valtion talousarvion mukainen taiteen perusopetuksen valtionosuuden laskennallisena perusteena käytettävä opetustuntimäärä kasvoi 2,4 prosenttia vuodesta 2019 vuoteen 2020 (2019: 1 793 800 tuntia, 2020: 1 837 400 tuntia). Kustannus- ja suoritustiedot vuosia 2019 ja 2020 koskien eivät ole täysin vertailukelpoisia.

Vuonna 2020 myönnettyillä opetus- ja kulttuuriministeriön korona-avustuksilla, joita osoitettiin taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisen valtionosuuden piirissä oleville koulutuksen järjestäjille yhteensä 8,7 miljoonaa euroa, tuettiin taiteen perusopetuksen jatkuvuutta poikkeusoloissa ja niiden yli.

2.3 Vapaa sivistystyö

Edellä luvussa 2.1.1 kuvatut opetuksen järjestämistä koronapandemian aikana koskeneet rajoitukset ja suositukset ovat koskeneet mainituilta osin myös vapaan sivistystyön alaista koulutusta. Poikkeusoloihin liittyneen soveltamisasetuksen 9 §:n mukaan vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettun oppilaitoksen ylläpitäjän ei tarvinnut järjestää koulutusta, jos koulutuksen järjestäjän ei ollut mahdollista järjestää laissa tarkoitettua koulutusta muulla tavoin kuin lähiopetuksena.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 8 §:n mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten tässä laissa säädetyn koulutuksen käyttökustannuksiin maksetaan valtionosuutta, jonka vuotuinen peruste lasketaan: 1) kansanopistossa kertomalla sille vahvistetulla opiskelijaviikkojen määrällä opiskelijaviikkoa kohden määrätty yksikköhinta, 2) valtakunnallisessa liikunnan koulutuskeskuksessa kertomalla sille vahvistetulla opiskelijavuorokausien määrällä opiskelijavuorokautta kohden määrätty yksikköhinta, 3) alueellisessa liikunnan koulutuskeskuksessa kertomalla sille vahvistetulla opiskelijapäivien määrällä opiskelijapäivää kohden määrätty yksikköhinta, 4) opinto-keskuksessa, kansalaisopistossa ja kesäyliopistossa kertomalla niille vahvistetuilla opetustuntien määrällä opetustuntia kohden kullekin oppilaitosmuodolle määrätty yksikköhinnat ja 5) 2 §:n 8 momentissa tarkoitettussa oppilaitoksessa (Snellman-korkeakoulu -niminen oppilaitos) kertomalla asianomaiselle oppilaitokselle vahvistetuilla opiskelijaviikkojen määrällä oppilaitokselle suoritetta kohden määrätty yksikköhinta siten kuin jäljempänä säädetään. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö määrää opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat seuraavaa vuotta varten. Yksikköhinnat määrätään varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaisiksi.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan opiskelijaviikon yksikköhinta lasketaan kansanopistoille vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansanopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset opistojen saman vuoden opiskelijaviikkojen määrällä. Mainitun pykälän 9 momentin mukaan yksikköhinnat on määrättävä siten, että yksikköhintojen mukaisesti lasketut rahoituksen perusteena käytet-

tävät euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä. Edellä 2 §:n 8 momentissa tarkoitetun oppilaitoksen yksikköhinta on sama kuin kansanopistojen korottamaton yksikköhinta.

Lain 11 §:n 3 momentin mukaan valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokauden yksikköhinta lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset koulutuskeskusten saman vuoden opiskelijavuorokausien määrällä. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivän yksikköhinta määrätään vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa. Mainitun pykälän 4 momentin mukaan opetustuntien yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

Lain 11 §:n 5 momentin mukaan opetustuntien yksikköhinta kesäyliopistoille lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kesäyliopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kesäyliopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Vastaavasti 6 momentin mukaan opetustuntien yksikköhinta opintokeskuksille lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna opintokeskusten toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset opintokeskusten saman vuoden opetustuntien määrällä.

Pandemian aikana vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat pyrkineet järjestämään lähiopetusta silloin kun se on ollut mahdollista. Etäopetus ei ennen pandemiaa ollut kovinkaan yleinen opetusmenetelmä vapaassa sivistystyössä, joten pandemian aikana on tapahtunut merkittävästi etäopetuksen kehittämistä eri oppilaitosmuodoissa. Määräaikaisilla asetusmuutoksilla (200/2020, 364/2020, 614/2020 ja 508/2021) on myös mahdollistettu etäopetuksen täysimääräinen järjestäminen kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa 9.4.2020 lukien. Liikunnan koulutuskeskukset luopuivat laajamittaisen etäopetuksen mahdollistavasta poikkeussäännöksestä 1.9.2021 lukien. Kansanopistoilla väliaikainen asetusmuutos, joka mahdollistaa laajamittaisen etäopetuksen järjestämisen, oli voimassa 31.8.2022 saakka.

Pandemia on vaikuttanut toteutuneiden suoritteiden määrään vuonna 2020 alentavasti. Verratuna vuoteen 2019 eri oppilaitosmuotojen toteutuneiden suoritteiden määrä aleni seuraavasti: kansalaisopistot -13,8 %, kansanopistot -19,5 %, kesäyliopistot -19,3 %, opintokeskukset -24,9 % ja liikunnan koulutuskeskukset -16,0 %. Valtionosuustoiminnan käyttömenot olivat vuonna 2019 kansalaisopistoilla noin 188 miljoonaa euroa, kansanopistoilla noin 77 miljoonaa euroa, kesäyliopistoilla noin 17 miljoonaa euroa, opintokeskuksilla noin 36 miljoonaa euroa ja liikunnan koulutuskeskuksilla noin 38 miljoonaa euroa. Muutos näissä käyttökustannuksissa oli vuodesta 2019 vuoteen 2020 seuraava: kansalaisopistot +1,2 %, kansanopistot -9,5 %, kesäyliopistot -8,8 %, opintokeskukset -31,0 % ja liikunnan koulutuskeskukset -19,7 %.

Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa myönnettiin 21 550 000 euroa koronavirustilanteesta johtuvien opiskelijamaksujen sekä maksullisen palvelutoiminnan menetysten korvaamiseen vapaan sivistystyön ylläpitäjille. Opetushallitus toteutti vuoden aikana kaksi hakua määrärahan jakamiseksi. Myönnettyjen avustusten yhteenlaskettu summa oli noin 16,3 miljoonaa euroa, joten vuoden 2020 tähän tarkoitukseen varatusta määrärahasta jäi käyttämättä noin 5,25 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa myönnettiin 5 000 000 euroa koronavirustilanteesta johtuvien maksutulomenetyksien ja lisäkulujen korvaamiseen vapaan

sivistystyön ylläpitäjille. Opetushallituksen avaamassa haussa korona-avustushakemusten kokonaissumma oli hieman yli 13,1 miljoonaa, josta voitiin myöntää lisätalousarvion varauksen mukaisesti avustuksia noin 5 miljoonaa euroa.

2.4 Museot ja esittävät taiteet

Rahoituslain 5 §:n 7 kohdan mukaan rahoitus määräytyy museon perusrahoituksessa, alueellisten vastuumuseotehtävien lisärahoituksessa ja esittävän taiteen toimintayksikössä laitokselle vahvistetun laskennallisen henkilötyövuosien määrän ja laskennallista henkilötyövuotta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Rahoituslain 35 §:n mukaan museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinnat lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna niiden toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten kulttuurilaitosten saman kalenterivuoden todellisten henkilötyövuosien yhteismäärällä. Yksikköhinnat lasketaan erikseen 1) museoille, 2) orkestereille, kuoroille ja muille ensisijaisesti musiikin alan toimintayksiköille sekä 3) teattereille, tanssin ja sirkuksen alan toimintayksiköille sekä muille sellaisille esittävän taiteen toimintayksiköille, jotka eivät ole 2 kohdassa tarkoitettuja ensisijaisesti musiikin alan toimintayksiköitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittää yksikköhinnan varainhoitovuodelle arvioitun kustannustason mukaiseksi ja ottaen huomioon valtion toimenpiteistä aiheutuvat toiminnan laajuuden ja laadun muutokset soveltuvin osin siten kuin 23 §:n 1 momentissa säädetään.

Pandemian aikana tartuntatautilain 58 §:n nojalla määrätty yleisötilaisuuksien rajoitukset ovat aiheuttaneet useaan otteeseen keskeytyksiä esittävän taiteen toimintayksiköiden esitystoimintaan tai aiheuttaneet sen, että esityksiin on voitu ottaa huomattavasti vähemmän yleisöä kuin normaalisti. Tartuntatautilain 58 §:n mukaan kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin tai aluehallintovirasto voi päättää yleisötilaisuuksien kieltämisestä, jos toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Säännöstä on tulkittu siten, että sen nojalla voidaan kieltää yleisötilaisuudet myös osittain. Kieltojen tarkempi sisältö ja ulottuvuus on vaihdellut huomattavasti eri ajanjaksoina ja eri alueilla. Päätöksissä on voitu esimerkiksi kieltää tietyn enimmäisyleisömäärän ylittävät yleisötilaisuudet tai sallia vain sellaiset yleisötilaisuudet, joissa noudatetaan tiettyjä terveysturvallisuustoimenpiteitä. Sallitut enimmäisyleisömäärät ovat monissa tapauksissa olleet niin alhaisia, ettei esitystoimintaa ole ollut lainkaan mahdollista järjestää. Valtakunnallisen tason ohjausta rajoitustoimenpiteistä on annettu toimintasuunnitelmissa COVID-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeissä.

Esittävän taiteen toimintayksiköiden yleisömääriin ovat lisäksi vaikuttaneet tartuntatautilain 58 d §:n nojalla annetut lähikontaktin välttämistä koskevat määräykset. Ajalla 22.2.—10.10.2021 voimassa olleessa muodossaan mainitun säännöksen nojalla annettu päätös edellytti tilojen käytön järjestämistä siten, että toimintaan osallistuvien henkilöiden tai seurueiden oli tosiasiallisesti mahdollista välttää lähikontakti toisiinsa. Lähikontaktilla tarkoitettiin oleskelua samassa sisätilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan tai fyysisistä kontakteista toisiinsa. Tämä rajoitus merkitsi esittävän taiteen alalla käytännössä sitä, että katsomoon pystyttiin ottamaan vain noin 10—20 prosenttia normaalista yleisömäärästä.

Koronapandemiolla on ollut vaikutuksia esittävän taiteen toimintayksiköiden toimintaan myös niiden jaksojen aikana, jolloin esitystoimintaa on ollut rajoitusmääräysten puolesta mahdollista järjestää. Esitystoiminta edellyttää pitkäjärjenteistä suunnittelua ja valmistelua. Tavallisesti esityskauden ohjelmisto ja esitysaikataulu vahvistetaan sekä lipunmyynti aloitetaan vähintään muutamia kuukausia ennen kauden alkua. Tautitilanteen kehitystä ja rajoitusmääräyksiä koskeva epävarmuus on haitannut huomattavasti toiminnan suunnittelua ja lipunmyyntiä.

Museoiden perustoiminta ei kuulu yleisötilaisuusrajoitusten piiriin. Museoita on kuitenkin pandemian aikana pidetty ajoittain yleisöltä suljettuina suositusten perusteella. Omien museoidensa osalta valtio ja kunnat ovat tehneet päätöksiä sulkemisesta ylläpitäjän ominaisuudessa. Museot olivat keväällä 2020 koko maassa suljettuina noin 2,5 kuukauden ajan valtioneuvoston 16.3.2020 tekemän linjauksen perusteella. Uudelleen museoita oli yleisöltä suljettuina monilla alueilla marraskuun 2020 ja toukokuun 2021 välisenä aikana. Lisäksi museoiden asiakasmäärää ovat voineet rajoittaa lähikontaktin välttämistä koskevat suositukset ja tartuntatautilain 58 d §:n nojalla annetut määräykset. Matkustusrajoituksista johtuen ulkomaisten kävijöiden määrät ovat romahtaneet ja tämä on vaikuttanut erityisesti pääkaupunkiseudun ja eräiden muiden museoiden toimintaan, joissa ulkomaisten kävijöiden osuus normaalioloissa on suuri. Ryhmävierailut ja opastetut käynnit ovat olleet keskeytettynä eikä yleisötilaisuuksia ole kyetty järjestämään. Tämä on koskenut sekä museoiden omia tilaisuuksia että tilojen vuokraamista muille toimijoille. Tulomenetyksiä on aiheutunut siten sekä pääsymaksutulosten menetyksinä että muun omatoimisen tuoton (vuokra- ja myyntitulot) pienenemisenä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt esittävän taiteen toimijoille ylimääräisiä valtionavustuksia vuonna 2020 yhteensä noin 22,6 miljoonaa euroa ja museoille noin 5,6 miljoonaa euroa. Näillä tuilla on pyritty turvaamaan teattereiden, orkestereiden ja museoiden selviäminen tilanteessa, jossa kiinteät kulut pysyvät, mutta esitystoiminta on pysähdyksissä ja tuloja ei synny. Esimerkiksi esittävän taiteen toimintayksiköiden tuloista noin kolmannes muodostuu oman toiminnan tuotoista eli muun muassa lipputulosta. Tuki ei ole korvannut menetyksiä täysimääräisesti, mutta on mahdollistanut toimet, joilla museot ja esittävän taiteen toimintayksiköt on voitu pitää avoinna tai toimintaa käynnistää uudelleen heti, kun pandemiatilanne on helpottanut. Esimerkiksi teattereissa ja orkestereissa on voitu valmistaa ja harjoitella tulevia ohjelmistoja. Erityisesti yksityisissä museoissa pandemiatilanne on vaikuttanut merkittävästi museoiden taloudelliseen tilanteeseen, kun omilla tuloilla katetaan jopa 40—70 prosenttia menoista. Museoiden sulkeminen tai toiminnan rajoittaminen on toisaalta säästänyt museoiden menoja melko vähän, koska pääosa eli noin 80 prosenttia museoiden menoista muodostuu muista kuin yleisö- ja näyttelytoiminnan kuluista. Museoiden kustannuksista pääosa aiheutuu kokoelma- ja asiantuntijatoiminnan kuluista sekä tilakustannuksista ja muista kiinteistä menoista. Koronatuet ovat korvanneet menetettyjä tuloja ja mahdollistaneet asiantuntija- ja kokoelmatyön jatkumisen. Avustuksista johtuen toimintayksiköissä muun muassa henkilöstön lomautuksia ei ole tarvinnut tehdä siinä määrin kuin ilman koronatukia tarve olisi ollut.

Tehdyistä toimista huolimatta pandemia on vaikuttanut esittävän taiteen toimintayksiköiden toteutuneiden suoritteiden eli henkilötövuosien määrään ja kustannuksiin alentavasti. Vuonna 2019 musiikin käyttömenot olivat ilman arvonlisäveroa noin 72 miljoonaa euroa ja muun esittävän taiteen noin 190 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 käyttömenot olivat musiikin osalta noin 9,5 miljoonaa euroa eli noin 13 prosenttia ja muun esittävän taiteen noin 24,2 miljoonaa euroa eli noin 12,7 prosenttia pienemmät kuin vuonna 2019. Vastaavasti musiikin toimintayksiköiden toteutuneiden henkilötövuosien määrä oli 143 henkilötövuotta eli noin 12,1 prosenttia ja muun esittävän taiteen kuten teatterin, tanssin ja sirkuksen toimintayksiköiden 227 henkilötövuotta eli noin 8,3 prosenttia pienempi vuonna 2020 kuin vuonna 2019.

Museoiden osalta vuoden 2019 käyttömenot olivat ilman arvonlisäveroa noin 168 miljoonaa euroa ja vuoden 2020 käyttömenot 170 miljoonaa euroa, eli kustannukset nousivat noin 2 miljoonaa euroa. Museoiden kustannusrakenne poikkeaa esittävistä taiteista siten, että kiinteistö- ja kustannusten osuus on suhteessa korkeampi ja yleisötoiminnan supistumisen vaikutus menoraikenteeseen on vähäisempi kuin esittävien taiteiden toimintayksiköillä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on julkisen talouden suunnitelmassa todetun mukaisesti poistaa koronapandemiasta ja siihen liittyneistä rajoituksista johtuneiden tekijöiden vaikutukset tulevien vuosien lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettun koulutuksen sekä museoiden ja esittävän taiteen valtionosuusrahoitukseen. Tavoitteena on, että koronapandemiasta johtuva toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen ei vaikuttaisi alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja rahoituksen jakautumiseen. Toisaalta tavoitteena on varmistaa valtionosuusrahoituksen oikeudenmukainen jakautuminen myös poistamalla koronapandemian aikaisesta poikkeuksellisesta toiminnasta mahdollisesti aiheutuva rahoituksen tason perusteeton nousu.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä lukio-koulutuksen, taiteen perusopetuksen, museoiden ja esittävän taiteen yksikköhintojen määräämisestä muutettavaksi siten, että varainhoitovuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemisessa käytettäisiin poikkeuksellisesti vuoden 2019 kustannus- ja suoritettietoja. Vastaavasti ehdotetaan muutettavaksi myös vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisia opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhintojen laskemista koskevia säännöksiä.

Voimassa olevien säännösten mukaan varainhoitovuoden 2023 yksikköhintojen laskemisessa tulisi käyttää vuoden 2020 kustannus- ja suoritettietoja ja varainhoitovuoden 2024 yksikköhintojen laskemisessa vuoden 2021 kustannus- ja suoritettietoja. Koronapandemiasta ja siihen liittyneistä toiminnan rajoituksista johtuen vuosien 2020 ja 2021 toteutuneen toiminnan tietojen ei kuitenkaan arvioida olevan käyttö- ja vertailukelpoisia tulevien varainhoitovuosien yksikköhintojen määrittämiseen.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin teknisluonteisia korjauksia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin liittyvien lakiviittausten osalta. Lakiviittaukset vuoden 2022 lopussa kumoutuvaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009) ehdotetaan muutettaviksi viittauksiksi uuteen vuoden 2023 alussa voimaan tulevaan vastaavaan lakiin (618/2021).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset valtiontalouteen

Rahoituksen perusteena olevat arvonnlisäverottomat kustannukset ovat alentuneet käyvin hinnoin tarkasteltuna yhteensä 2,3 prosenttia vuodesta 2019 vuoteen 2020. Toimintamuotokohtainen vaihtelu on kuitenkin huomattavaa. Absoluuttisesti tarkasteltuna euromääräinen kustannuspohja on alentunut eniten muun esittävän taiteen osalta noin 24 miljoonaa euroa ja kasvanut eniten lukiokoulutuksessa noin 11 miljoonaa euroa. Suhteellisesti tarkasteltuna suurin kustannusten alenema on ollut opintokeskuksissa, jossa kustannuspohja on alentunut -31,0 prosenttia (noin 11 miljoonaa euroa). Suhteellisesti eniten kustannuspohja on puolestaan kasvanut taiteen perusopetuksessa, jossa kustannukset ovat kasvaneet 4,0 prosenttia (noin 6,2 miljoonaa euroa).

Toimintamuotokohtaisesti kustannusten ja suoritemäärien kehittymisen syytä on kuvattu esityksen jaksossa 2.

Taulukko 2. Yksikköhintojen perusteena olevat toteutuneet käyttökustannukset toimintamuodittain vuosina 2019 ja 2020 (käyvin hinnoin, ei sis. alv.):

	2019 euroa	2020 euroa	Muutos euroa	Muutos %
Lukiokoulutus	733 222 982	744 270 079	11 047 097	1,5 %
Taiteen perusopetus	158 011 282	164 272 811	6 261 529	4,0 %
Kansalaisopistot	188 024 784	190 240 113	2 215 329	1,2 %
Kansanopistot	76 686 181	69 374 512	-7 311 669	-9,5 %
Liikunnan koulutuskeskukset	37 753 264	30 302 707	-7 450 557	-19,7 %
Kesäyliopistot	17 463 254	15 923 551	-1 539 703	-8,8 %
Opintokeskukset	36 063 691	24 887 918	-11 175 773	-31,0 %
Museot	167 668 300	169 918 716	2 250 416	1,3 %
Muu esittävä taide	189 983 381	165 831 339	-24 152 042	-12,7 %
Musiikki	72 390 250	62 914 409	-9 475 841	-13,1 %
Yhteensä	1 677 267 369	1 637 936 155	-39 331 214	-2,3 %

Esityksessä ehdotettu rahoituksen perusteena olevien yksikköhintojen tarkistamatta jättäminen vuoden 2020 kustannuksiin perustuen lisäisi opetus- ja kulttuuritoimen ja vapaan sivistystyön rahoitusta yhteensä 4,39 miljoonaa euroa vuonna 2023 (taulukko 3). Vaikutus jakaantuisi kustannuspohjiltaan erilaisiin toimintamuotoihin eri tavoin. Euromääräisesti suurin kasvattava vaikutus olisi lukiokoulutuksessa, missä rahoitus kasvaisi 7,7 miljoonaa euroa. Kansalaisopistojen rahoitus vähenisi euromääräisesti eniten ja vähennys olisi suuruudeltaan 10,2 miljoonaa euroa.

Taulukko 3. Vuoden 2020 kustannusten pohjalta tehtävän yksikköhintojen tarkistuksen teemmättä jättämisen laskennallinen vaikutus valtionosuuksiin 2023:

	Muutos, euroa
Lukiokoulutus (29.20.35)	7 713 000
Taiteen perusopetus (29.80.34)	-1 400 000
Kansalaisopistot (29.10.31)	-10 155 000
Kansanopistot (29.10.31)	111 000
Liikunnan koulutuskeskukset (29.90.50 ja 52)	-28 000
Kesäyliopistot (29.10.31)	0
Opintokeskukset (29.10.31)	1 841 000
Museot (29.80.31 ja 52)	-703 000
Muu esittävä taide (29.80.31 ja 52)	6 017 000
Musiikki (29.80.31 ja 52)	994 000
Yhteensä	4 390 000

Vuoden 2024 osalta kustannustason muutoksen huomiotta jättämisen vaikutuksia ei vielä tiedetä, koska ne riippuvat vuoden 2021 toteutuvasta kustannuskehityksestä. Opetushallitus kerää vuoden 2021 suorite- ja kustannustiedot 18.3.—20.4.2022. Kustannustiedonkeruun raportit tulevat julkisiksi 30.9.2022.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kilpailukyky sopimuksen mukaisesti vähennettiin julkisen sektorin lomarahoja 30 prosentilla vuosina 2017—2019. Jotta väliaikaiseksi tarkoitettu lomarahojen alentaminen ei olisi tullut uudelleen otetuksi huomioon vuosien 2017—2019 kustannustietoja käytettäessä, on käyttökustannuksiin tehty lomarahojen euromääräistä alentamista vastaava lisäys vuosina 2020—2022. Kuntien ja kuntayhtymien lomarahojen alentamisen päättymisen vaikutus nostaa merkittävästi kaikkien toimintamuotojen osalta vuoden 2020 kustannuksia vuoteen 2019 verrattuna. Esityksen mukaan varainhoitovuoden 2019 kustannustietoja käytettäisiin myös vuosien 2023 ja 2024 rahoituksen määräytymisen perusteena, joten vastaava kilpailukyky sopimuksesta aiheutuva lisäys tulisi tehdä varainhoitovuoden 2019 käyttökustannuksiin. Lisättäväksi ehdotettavat euromäärät vastaisivat niitä lainsäädännön mukaisia euromääriä, jotka on säädetty voimassa olevissa rahoituslaeissa väliaikaisiksi lisäyksiksi vuosille 2020—2022 (HE 177/2016 vp). Lisäysten jatkamisen laskennallinen vaikutus valtionosuuden kustannuspohjaan on vuosittain yhteensä 8,8 miljoonaa euroa.

Taulukko 4. Lomarahojen väliaikaisen alentamisen päättymisestä aiheutuvat lisäykset valtionosuuden kustannuspohjaan vuosina 2023—2024:

	Muutos, euroa
Taiteen perusopetus	748 000
Lukiokoulutus	5 742 000
Kansanopistot	55 000
Kansalaisopistot	1 252 000
Kesäyliopistot	9 000
Liikunnan koulutuskeskukset	8 000
Museot	324 000
Teatterit	233 000
Orkesterit	426 000
Yhteensä	8 797 000

Lukiokoulutuksen käyttökustannusten osalta kustannuspohjaan tulisi tehdä myös rahoituslain 24 §:n 10 momentissa säädetyt lukiouudistuksesta johtuvat euromääräiset lisäykset siltä osin kuin uudistuksen kustannukset eivät vielä ole mukana varainhoitovuoden 2019 käyttökustannuksissa. Lukiouudistuksen toimeenpanon täysimääräinen lisämääräraha on 8 530 000 euroa, josta vuoden 2019 kustannuspohjan toteutuneissa kustannuksissa katsottaisiin huomioiduksi vuodelle 2019 allokoitu lisämäärärahan osuus 380 000 euroa. Muu osuus lisättäisiin kustannuspohjaan euromääräisenä lisäyksenä.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja uusi oppivelvollisuuslaki (1214/2020) tuli voimaan 1.8.2021. Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä lukiokoulutuksen järjestäjien on 1.8.2021 lukien tullut tarjota oppivelvollisille opiskelijoilleen maksutta opetuksen edellyttämät oppimateriaalit ja välineet, kuten tietokoneet. Oppivelvollisuuden laajentamisen lisämäärärahana on valtion talousarviossa 2021 lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen momentilla 29.20.35 (Valtionosuus ja -avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin) otettu määrärahan mitoituksessa huomioon 10,45 miljoonaa euroa. Yksikköhintojen laskennassa oppivelvollisuuden laajentamisen lisämäärärahat otetaan huomioon valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutoksina keskimääräisen yksikköhinnan laskennassa. Ilman nyt ehdotettavaa muutosta varainhoitovuoden 2024 yksikköhinnan laskennassa käytettäisiin voimassa olevien säännösten perusteella vuoden 2021 toteutuneita käyttökustannuksia, joissa olisivat mukana oppivelvollisuuden laajentamisen toteutuneet kustannukset ajalta 1.8.—31.12.2021. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin käytettäväksi varainhoitovuoden 2019 kustannuksia, joten varainhoitovuoden 2024 yksikköhinnan laskennassa oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset otettaisiin huomioon laskennallisesti valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutoksina, ei varainhoitovuoden 2021 toteutuneiden kustannusten perusteella.

Oppivelvollisuuden laajentamisen toteutuneita kustannuksia ei ole mahdollista erotella vuoden 2021 toteutuneista kustannuksista, sillä kuntataustaisten lukiokoulutuksen järjestäjien taloustiedot kerätään kuntalain (401/2015) nojalla Valtiokonttorin toteuttaman tiedonkeruun kautta, jonka osalta oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset tullaan erittelemään vasta vuodesta 2022 lukien. Yksityisten järjestäjien lukiokoulutuksen kustannustiedonkeruussa oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset eritellään vuodesta 2021 lukien. Valtaosa lukiokoulutuksen järjestäjistä on kunnallisia toimijoita, joiden osalta eriteltyt kustannukset saadaan vasta varainhoitovuodesta 2022 lukien.

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 %).

Todettakoon selvyiden vuoksi, että peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 59 §:n mukainen kustannustenjaon tarkistamisesta poikkeaminen ei koske valtiovarainministeriölle kuuluvan kotikuntakorvauksen perusosan laskemista ja siten opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen kuuluvien esi- ja perusopetuksen yksikköhintoja, jotka saadaan kotikuntakorvauksen perusosasta laskemalla. Näiden laskemisessa tullaan siis käyttämään normaalin laskutavan mukaisesti vuoden 2020 kustannuksia eikä tähän ehdoteta esityksessä muutosta. Esi- ja perusopetuksen yksikköhintojen normaalia laskutapaa perustelee niiden pohjautuminen valtiovarainministeriön hallinnoimaan kotikuntakorvaukseen. Esi- ja perusopetuksen osalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus on niin sanottua lisärahoitusta, toisin kuin esityksessä muutettavaksi esitetyt rahoitukset, jotka ovat saajilleen pääasiallinen rahoituksen lähde. Kotikuntakorvauksen perusosa myöskään perustu yksin kustannuksiin, vaan siihen vaikuttavat olennaisesti esimerkiksi kustannuksista vähennettävien erien yhteissumma ja 7—15-vuotiaiden määrän muutos.

4.2.1.2 Kuntataloudelliset vaikutukset

Esityksen mukainen vuoden 2019 tietojen käyttäminen kasvattaisi kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia laskennallisesti yhteensä 3,4 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2020 toteutuneiden tietojen käyttämiseen. Vaikutus vaihtelisi toimintamuodoittain ja riippuisi kuntatoimijoiden suhteellisesta osuudesta kullakin sektorilla. Suhteellisesti eniten kuntia ja kuntayhtymiä on valtionosuusrahoituksen piirissä olevan toiminnan järjestäjinä suoritemäärillä mitattuna musiikissa (93 %), lukiokoulutuksessa (90 %) ja kansalaisopistoissa (85 %). Pienin kuntajärjestäjien suhteellinen osuus on opintokeskuksissa (0 %), liikunnan koulutuskeskuksissa (5 %) ja kesäyliopistoissa (8 %). Esityksen mukaan euromääräisesti eniten kuntien valtionosuus kasvaisi lukiokoulutuksessa (+6,9 miljoonaa euroa) ja muussa esittävässä taiteessa (+5,2 miljoonaa euroa) ja alenisi kansalaisopistoissa (-8,6 miljoonaa euroa) ja museoissa (-0,5 miljoonaa euroa). Koronapandemian vaikutusta kuntatoimijoiden toiminnan volyymin ja kustannusten kehittymiseen ei ole tilastoista erikseen selvitetävissä.

Kilpailukykysovimuksen mukaisen lomarahojen väliaikaisen alentamisen päättymisestä aiheutuvien lisäysten jatkaminen toteutettaisiin kuntien ja kuntayhtymien kannalta pääosin kustannusneutraalisti siten, että se vastaisi rahoituksen perusteena olevien käyttökustannusten lisääntymisen laskennallista vaikutusta täysimääräisesti valtionosuuteen. Tältä osin esityksellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan.

4.2.1.3 Vaikutukset toiminnan järjestäjien taloudelliseen asemaan

Ehdotetun yksikköhintojen tarkistuksen tekemättä jättämisen laskennallinen vaikutus merkitsisi eri toiminnoissa yksikköhintojen laskua tai nousua verrattuna siihen tilanteeseen, että yksikköhinnat määrättäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti käyttäen varainhoitovuoden 2020 tietoja. Muutosta yksikköhintoihin kuvataan taulukossa 5.

Taulukko 5. Vuoden 2023 yksikköhintojen vertailu käytettäessä vuoden 2019 ja 2020 kustannuspohjia:

	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 %

Lukiokoulutuksen osalta vuoden 2020 toteutuneiden tietojen perusteella sekä käyttökustannukset että opiskelijamäärä ovat kasvaneet. Opiskelijamäärän suhteellinen kasvu on kuitenkin ollut hieman käyttökustannusten kasvua suurempaa johtuen opintojen pitkittymisestä, minkä vuoksi vuoden 2020 toteutuneiden tietojen perusteella lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta tulisi jonkin verran laskemaan. Vuoden 2019 kustannuspohjan käyttämisen myötä lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta olisi 3,2 prosenttia eli noin 237 euroa suurempi kuin vuoden 2020 toteutuneiden tietojen perusteella.

Ilman nyt ehdotettavaa muutosta varainhoitovuoden 2024 yksikköhintojen laskennassa käytettäisiin voimassa olevien säännösten perusteella vuoden 2021 toteutunutta kustannuspohjaa, jossa lukiokoulutuksen osalta olisivat mukana oppivelvollisuuden laajentamisen toteutuneet kustannukset ajalta 1.8.—31.12.2021. Ehdotetun muutoksen myötä vuoden 2021 osalta oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset tehtäisiin kuitenkin vuoden 2021 osalta toteutuneiden kustannusten sijaan lisämääräraha-arvioon perustuvina laskennallisina lisäyksinä. Tämä vaikuttaisi siihen, että oppivelvollisuuden laajentamisen toteutuneet kustannukset tulisivat huomioiduiksi kustannuspohjassa ja valtionosuusrahoituksen tasossa ensimmäisen kerran vasta varainhoitovuoden 2025 keskimääräisessä yksikköhinnassa, jonka laskemisessa käytetään varainhoitovuoden 2022 toteutuneita tietoja. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi varainhoitovuoden 2023

yksikköhinnan laskentaan, koska sitä laskettaessa oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset otettaisiin myös voimassa olevan lainsäädännön perusteella huomioon laskennallisten lisäysten kautta.

Vapaassa sivistystyössä vuoden 2020 kustannusten pohjalta tehtävän tarkistuksen tekemättä jättämisen laskennallinen vaikutus varainhoitovuoden 2023 valtionosuuksiin kuvastaa eri oppilaitosmuotojen ylläpitäjämudosta riippuvaa tilannetta. Kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset ovat valtaosaltaan yksityisten yhteisöjen ylläpitämiä. Poikkeustilanteessa vuonna 2020 niiden oli tavalla tai toisella sopeutettava taloutensa koronapandemiasta aiheutuvaan tilanteeseen. Vapaan sivistystyön koulutuksessa valtionosuus on oppilaitosmuodosta riippuen 57 tai 65 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että toiminnan supistuessa myös opiskelijamaksujen poisjääminen vaikuttaa merkittävästi ylläpitäjän talouteen. Kansalaisopistot ovat valtaosaltaan kuntien ylläpitämiä, jolloin kansalaisopistojen talous ja toimintaperiaatteet ovat osana kuntien kokonaistaloutta. Näin ollen kunnissa ei mahdollisesti ole ollut tarvetta yhtä mittaviin lomautuspäätöksiin ja muihin taloutta sopeuttaviin päätöksiin, vaikka kansalaisopistojen toiminta supistui ja jopa joissakin kunnissa suljettiin määräajaksi kevään 2020 aikana.

Mikäli vapaan sivistystyön toimijoiden vuoden 2023 yksikköhinnat perustuisivat vuoden 2020 kustannuksiin, niiden taso olisi enemmän riippuvainen siitä, onko oppilaitosmuodon ylläpitäjätahoissa enemmän yksityisiä vai kuntataustaisia järjestäjiä ja onko ylläpitäjillä ollut tarve ryhtyä mittaviin talouden sopeuttamiskeinoihin tilanteessa, jossa koulutuksen järjestämisen volyyymi ja opiskelijamäärät lähtivät laskuun pandemiasta johtuen. Vuoden 2020 toteutuneet tiedot eivät siis kuvasta koulutustoiminnan laadukkaaseen järjestämiseen tarvittavaa rahoitusta, vaan muutokset johtuvat erilaisista tarpeista sopeuttaa oppilaitosten taloutta pienempään koulutusten järjestämismittaviin vuonna 2020. Esityksellä turvattaisiin yhdenvertaiset mahdollisuudet vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuodoille järjestää koulutusta.

Taiteen perusopetuksen toimiala on monimuotoinen muun muassa koulutuksen järjestäjän tyyppistä (kunnallinen tai yksityinen), opetettavasta taiteenalaista ja oppilaitoksen alueellisesta sijainnista riippuen. Koronapandemian vaikutukset toimijoihin poikkesivat myös hieman toisistaan edellä mainituista seikoista riippuen. Näiden tekijöiden vuoksi koko opetustuntikohtaisen valtionosuuden piirissä olevan taiteen perusopetuksen yksikköhintaan vaikuttavan kustannuspohjan tarkastelu ei välttämättä anna realistista kuvaa koko rahoitussektorista. Uusien koulutuksen järjestäjien hyväksyminen vuoden 2020 alusta lukien taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisen valtionosuuden piiriin vaikeuttaa osaltaan kustannusvuosien 2019 ja 2020 vertailua keskenään. Taulukossa 5 todetun mukaisesti ehdotetun muutoksen vaikutus taiteen perusopetuksen yksikköhintaan olisi 0,8 prosenttia miinusmerkkinen. Indeksitarkistuksen johdosta taiteen perusopetuksen yksikköhinta kuitenkin nousi vuonna 2023 vuoteen 2022 verrattuna, vaikka laskennassa käytettäisiin alemmaa, vuoden 2019 kustannuspohjaa.

Mikäli vuoden 2023 yksikköhinnat laskettaisiin käyttäen vuoden 2019 kustannustietoja ja korotettuna indeksillä, olisi musiikin toimintayksiköiden yksikköhinta 5,2 prosenttia korkeampi kuin käytettäessä vuoden 2020 kustannustietoja. Vastaavasti muun esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinta olisi 9,5 prosenttia korkeampi. Taulukossa 5 todetun mukaisesti ehdotetun muutoksen vaikutus museoiden yksikköhintaan olisi 1,2 prosenttia miinusmerkkinen. Indeksitarkistuksen johdosta museoiden yksikköhinta kuitenkin nousi vuonna 2023 vuoteen 2022 verrattuna, vaikka laskennassa käytettäisiin alemmaa, vuoden 2019 kustannuspohjaa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin kaikille toimintamuodoille ja toimijoille vertailukelpoinen ja vakaa rahoituksen taso varainhoitovuosina 2023 ja 2024. Ehdotetuilla muutoksilla poistettaisiin koronapandemian ja siihen liittyvien rajoitusten vaikutus yksikköhintojen muodostamiseen.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla tuettaisiin valtionosuusrahoituksen riittävä tasoa ja täten kansalaisten mahdollisuuksia osallistua opetukseen ja koulutukseen sekä muuhun valtionosuusrahoituksen kohteena olevaan toimintaan. Muutoksilla tuettaisiin perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vakaudella turvattaisiin lukiokoulutuksen järjestämisen resurssit ja opiskelijoiden mahdollisuudet saada laadukasta opetusta ja muuta tarvitsemaansa tukea. Koronapandemian aiheuttamat tuen tarpeet jatkuvat vielä osittain vuosina 2023 ja 2024, jolloin koronapandemian aikana opintonsa aloittaneet opiskelijat suorittavat loppuun lukio-opintojaan. On tärkeää, että koronapandemiasta johtuva opiskeluaikojen pidentyminen ja opiskelijamäärän kasvu eivät vaikuta yksikköhintaa laskevasti.

Owalgrouppin koronaepidemian vaikutuksia koskeneen keväällä 2021 julkaistun selvityksen mukaan koronavirusepidemia on aiheuttanut opiskelijoille myös pelkoja ja ahdistusta, mikä on heikentänyt opiskelijoiden hyvinvointia, lisännyt koulunkäyntiin liittyvää stressiä, haitannut opiskelukykyä sekä lisännyt riskiä opintojen venymiseen ja keskeytymiseen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi arvioi 14.12.2021 julkaistussa policy briefissä², että oppijoiden saama tuki etäopiskelun aikana ei ole ollut kaikilta osin riittävää. Karvin arviointien mukaan lähiope-
tuksen puute lisäsi tuen tarvetta erityisesti oppijoilla, joilla on muita enemmän ongelmia opintojen etenemisessä ilman poikkeusolojen aikaisia opetusjärjestelyjäkin. Erityisesti muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien ja tukea tarvitsevien oppijoiden tarpeita olisi tullut tehokkaammin tunnistaa kaikilla koulutusasteilla. Karvin mukaan oppimisen, osaamisen ja hyvinvoinnin vaje liittyvät toisiinsa. Korona-aika on pahentanut eriarvoistumista, johon liittyvät myös alueiden talouden, väestön ja hyvinvoinnin kasvavat erot.

Vuonna 2020 lukiokoulutuksen oppimäärää suorittaneista opiskelijoista noin 88 prosenttia oli enintään 18-vuotiaita. Opiskelijoista noin 58 prosenttia oli naisia. Opiskelijoista 87,2 prosentilla äidinkieli oli suomi, 5,5 prosentilla ruotsi ja 7,3 prosentilla muu kieli.

Vapaan sivistystyön vuoden 2019 teetetyn opiskelijaprofiliselvityksen mukaan kansalaisopistoissa noin puolet (49 %) opiskelijoista oli yli 55-vuotiaita, kun taas alle 25-vuotiaiden osuus opiskelijoista oli noin 11 prosenttia. Kansanopistoissa opiskelijoista reilu kolmannes oli alle 25-vuotiaita ja joka neljäs (25 %) opiskelija oli yli 55-vuotias. Kansanopistojen opiskelijoista 40 prosenttia oli 25—54-vuotiaita. Kesäyliopistojen opiskelijoista joka neljäs (25 %) oli yli 55-vuotiaita ja alle 25-vuotiaita oli 16 prosenttia opiskelijoista. Liikunnan koulutuskeskuksissa 60 prosenttia opiskelijoista oli alle 25-vuotiaita ja vain 7 prosenttia oli yli 55-vuotiaita. Opintokeskuksissa noin kolmannes (33 %) opiskelijoista oli yli 55-vuotiaita ja alle 25-vuotiaita oli 17 prosenttia opiskelijoista. Naisia kaikista osallistujista oli noin 72 prosenttia.

² Metsämuuronen J. ja Seppälä H.: COVID-19-pandemia, osaamisvaje ja osaamisen eriytyminen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi). Policy brief 1:2021.

Taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaan taiteen perusopetus on tarkoitettu ensisijaisesti lapsille ja nuorille. Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus, 2017) mukaan taiteen perusopetusta voidaan järjestää myös aikuisille. Taiteen perusopetuksen järjestämistä lukuvuonna 2019—2020 koskevan selvityksen (Opetushallitus 2020) mukaan taiteen perusopetuksen oppilaitoksissa opiskeli vuonna 2019 yhteensä noin 128 000 oppilasta, joista kaksi kolmasosaa opiskeli laajan oppimäärän opintoja ja yksi kolmasosa yleisen oppimäärän opintoja. Taiteen perusopetusta opiskelevien aikuisten määrä oli noin 10 000 oppilasta. Oppilasmäärältään suurimpia taiteen perusopetuksen taiteenaloja ovat musiikki, tanssi ja kuvataide. Opiskelijoista suhteellisesti eniten poikia oli arkkitehtuurissa ja myös mediataiteissa yleisen oppimäärän opetuksessa enemmistö oppilaista oli poikia. Muilla taiteenaloilla suurin osa oppilaista oli tyttöjä. Molemmat oppimäärät huomioon ottaen musiikissa noin 36 prosenttia oppilaista oli poikia, kuvataiteessa ja teatteritaiteessa noin 20 prosenttia, sanataiteessa noin 32 prosenttia ja sirkustaiteessa noin 17 prosenttia. Selvityksessä valtaosa opetuskielen ilmoittaneista oppilaitoksista ilmoitti pääasialliseksi opetuskieleksen suomen, alle prosentti vastanneista ilmoitti pääasialliseksi opetuskieleksen ruotsin ja 9 prosenttia ilmoitti pääasiallisten opetuskielensä olevan suomi ja ruotsi.

Valtionosuusjärjestelmän laskennallisen luonteen johdosta esityksellä ei ole tunnistettu olevan olennaisia sukupuolivaikutuksia. Valtionosuuden vakaa ja oikeudenmukainen taso tukisi opetus- ja kulttuuripalveluiden yhdenvertaista saatavuutta sekä eri ikä- ja kieliryhmissä että alueellisesti.

Esittävän taiteen valtionosuuksilla on olennaisen tärkeä tehtävä kulttuuripalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi. Valtionosuutta saa 100 toimintayksikköä eri puolilla Suomea. Nämä palvelevat asukkaita myös alueilla ja harvaanasutuilla seuduilla. Julkisen rahoituksen riittävällä tasolla turvataan myös muun muassa pääsylippujen hintojen pitäminen kohtuullisena, mikä mahdollistaa palveluiden tasapuolista saatavuutta.

Esittävän taiteen toimintayksiköiden varsinaisen toiminnan menoista noin 80 prosenttia on henkilöstömenoja. Ylimääräisillä valtionavustuksilla on saatu tuettua toimintayksiköitä siten, että huomattavilta vakinaisen henkilöstön lomautuksilta on vältytty. Esimerkiksi teattereissa ja orkestereissa on niiden suljettuna oloaikana valmistettu ja harjoiteltu uutta ohjelmistoa. Sen sijaan käytännössä kaikki freelancer-sopimuksella olleet taitelijat sanottiin irti, mikä on aiheuttanut huomattavia taloudellisia menetyksiä ja työttömyyttä alalla toimiville. Osa taiteilijoista on myös vaihtanut ammattia. Mikäli nyt valtionrahoitus leikkautuisi koronan johdosta, olisi sillä jälleen huomattava työttömyyttä lisäävä vaikutus sekä toimintayksiköiden vakinaisen henkilöstön, että myös freelancer-kentän toimijoiden parissa. Tämä vaikeuttaisi toimijakentän vahvistumista ja uudistumista.

Vaikka esittävän taiteen toimintayksiköiden ja museoiden toimintaa on voitu tukea koronan aikaan ylimääräisillä valtionavustuksilla, olisi vuoden 2023 valtionosuuden merkittävällä vähenemisellä huomattava negatiivinen vaikutus toimintayksiköiden talouteen ja toimintamahdollisuuksiin. Taide- ja kulttuurilaitosten vaikutus alueiden vetovoimaisuuteen on huomattava. Palveluiden olemassaolo ja käyttö lisäävät myös muiden palveluiden kuten hotelliyöpymisten ja ravintoloiden käyttöä. Esittävä taide on hyvin työvoimavaltainen ala, mikä lisää alueen verotuloja ja hyödyttää siten aluekehitystä. Taiteen toimialalla on havaittu syntyvän luovan alan keskittyviä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona olisi ollut ehdotetun lakimuutoksen tekemättä jättäminen, jolloin varainhoitovuosien 2023 ja 2024 yksikköhinnat määrättäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti käyttäen vuosien 2020 ja 2021 toteutuneita tietoja. Esityksen jaksossa 4.2.1 on kuvattu, minkälaiseksi rahoituksen taso olisi muodostunut, jos yksikköhinnat laskettaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Yksikköhintojen tarkistuksen tekemättä jättämisen laskennallinen vaikutus eri toiminnoissa on joko rahoituksen tasoa nostava tai laskeva. Esityksen valmistelussa arvioitiin kuitenkin, että vuosien 2020 ja 2021 tiedot eivät ole käyttökelpoisia näihin vuosiin kohdistuneiden poikkeusten vuoksi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti laskettuna yksikköhintoihin näyttäisi kohdistuvan perusteetonta nousua tai laskua, joka johtuu nimenomaan koronapandemiaan liittyvistä syistä, eikä muista toiminnan kustannusten ja volyymin kehittymiseen liittyvistä syistä.

Vaihtoehtona olisi ollut myös pyrkiä arvioimaan sektoreittain, miten koronapandemia on vaikuttanut kunkin toimialan kustannuksiin ja suoritteisiin, ja pyrkiä näin mahdollisimman tarkasti poistamaan juuri koronapandemian aiheuttama vaikutus yksikköhinnan laskemisessa käytettäviin tietoihin. Tämän tyyppinen tarkastelu olisi edellyttänyt myös lakimuutoksia, mutta samalla myös tarkkaa tietopohjaa siitä, mikä osuus muutoksista johtuu koronapandemian vaikutuksista. Koronapandemian vaikutusta kustannusten ja suoritteiden kehittymiseen ei kuitenkaan voida luotettavasti eritellä tilastoista muista kustannusten kehittymiseen vaikuttavista tekijöistä. Esityksen valmistelussa päädyttiinkin siihen, että kaavamainen vuoden 2019 tietojen käyttö kaikkien sektoreiden osalta olisi perusteltua, koska koronapandemian vaikutusten yksityiskohtainen erottelu olisi erittäin haastavaa.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 18.5.—17.6.2022. Lausunnot pyydettiin valtiovarainministeriöltä sekä keskeisiltä sidosryhmiltä. Lausunnon antoi yhteensä 20 tahoa.

Kaikissa annetuissa lausunnoissa kannatettiin sitä periaatetta, että vuosien 2020 ja 2021 koronasta johtuvat poikkeukselliset olosuhteet eivät saa vaikuttaa rahoituksen tasoon. Lausunnonantajista 11 (Akava ry, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, Opintokeskukset ry, SAK ry, Suomen Kansanopistoyhdistys ry, Suomen kesäyliopistot ry, Suomen Lukiolaisten Liitto ry, Suomen Sinfoniaorkesterit ry, Suomen Teatterit ry, Suomen Yrittäjät ry ja Urheiluliitot ry) kannatti esitysluonnosta kokonaan. Kyseiset lausunnonantajat pitivät esitettyjä muutoksia perusteltuina ja alan toimintamahdollisuuksia turvaavina.

Lausunnonantajista seitsemän kannatti esitysluonnosta osittain (Bildningsalliansen rf, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Sivistystyönantajat ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Museo-liitto ry, valtiovarainministeriö ja Vapaa Sivistystyö ry). Kyseiset lausunnonantajat kannattivat esitysluonnosta siltä osin kuin sillä olisi rahoituksen tasoa nostava vaikutus, mutta eivät kannattaneet sitä siltä osin kuin sillä olisi rahoituksen tasoa laskeva vaikutus. Kansalaisopistojen liitto KoL ja Taiteen perusopetusliitto TPO ry eivät kannattaneet esitystä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen lähtökohtaa tuli jatkovalmistelussa muuttaa siten, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset koskisivat vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelman linjauksen mukaisesti ainoastaan varainhoitovuotta 2023. Vaikka vuoden 2021 kustannustiedonkeruun tulokset olisivat syksyllä 2022 käytettävissä, esitysluonnoksen lähtökohtana tulee valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin olla vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelman linjaus ja siten ehdotettujen muutosten tulee rajautua koskemaan vuotta 2023.

Lausunnoissa tuotiin esille, että julkisen talouden suunnitelman kirjauksen mukaisesti koronaepidemiasta johtuvien toiminnan volyymin ja kustannusten pienentymisen ei tulisi vaikuttaa nimenomaan alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen. Erityisesti lausunnoissa tuotiin esille ehdotetun muutoksen merkittävä kansalaisopistojen yksikköhintaa laskeva vaikutus. Lausunnoissa tuotiin esille myös taiteen perusopetukseen liittyvän tiedonkeruun vertailukelpoisuuteen liittyviä ongelmia. Museoiden rahoitusta koskevassa lausuntopalautteessa tuotiin esille kustannusten kasvuun liittyviä seikkoja, joita esitysluonnoksen ei katsottu huomioivan. Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille se, että esityksellä ehdotetaan heikennyksiä rahoitustasoon, vaikka esityksen perusteluiden mukaan koronapandemian vaikutusta kustannuksiin ja suoritteisiin ei pystytä luotettavasti todentamaan.

Eräät lausunnonantajat huomauttivat, että esitystä tulisi täydentää vuoden 2021 kustannus- ja suoritetiedoilla. Toisaalta muutama lausunnonantaja esitti, että ehdotettujen muutosten ei tulisi koskea vuotta 2024, koska vuoden 2021 lopullisia kustannus- ja suoritetietoja ja niiden vaikutuksia ei ole vielä saatavilla. Lisäksi eräät lausunnonantajat toivoivat yksityiskohtaisempaa vaihtoehtoisten toteuttamismallien arviointia.

Esityksen jatkovalmistelussa on pidetty lausunnoissa esitetyistä huomioista huolimatta perusteluna, että ehdotetut muutokset koskisivat myös varainhoitovuotta 2024. Pandemiasta aiheutuneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi myöskään vuoden 2021 toteutuneiden kustannusten ja suoritemäärien ei ole arvioitu olevan ja vertailukelpoisia yksikköhintojen määräytymisen perusteeksi. Samoin on arvioitu, etteivät vuosien 2020 ja 2021 toteutuneet kustannukset ja suoritemäärät ole vertailukelpoisia siltäkään osin kuin yksikköhinnat olisivat nousseet käytettäessä perusteena vuoden 2020 kustannus- ja suoritetietoja.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

2 §. *Soveltaminen eräissä tapauksissa.* Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään toiminnoista, joiden käyttökustannuksiin valtionosuuden myöntämisestä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Momentissa mainitut vanhentuneet lakiviittaukset ehdotetaan päivitettäväksi viittaamaan voimassa oleviin lakeihin. Viittaus varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitettuun lasten päivähoitoon ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitettuun toimintaan, viittaus kuntien kulttuuritoiminnasta annettuun lakiin (728/1992) viittaukseksi saman nimiseen uuteen lakiin 166/2019 ja viittaus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009) saman nimiseen uuteen lakiin 618/2021.

11 §. *Esi- ja perusopetuksen rahoitus.* Pykälän 3 momentissa oleva viittaus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaavaan säännökseen eli 35 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

23 §. *Keskimääräiset yksikköhinnat.* Pykälän 1 momentissa olevat viittaukset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momenttiin ja 57 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaaviin säännöksiin eli 19 §:n 2 momenttiin ja 22 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

24 b §. *Lukion yksikköhinnan laskeminen varainhoitovuosille 2023 ja 2024.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 24 b §, jossa säädettäisiin lukiokoulutuksen yksikköhinnan laskemisesta varainhoitovuosina 2023 ja 2024. Ehdotetun säännöksen mukaan poiketen siitä, mitä

24 §:n 1 ja 10 momentissa säädetään, lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden varainhoitovuosille 2023 ja 2024 laskettaisiin vuonna 2019 aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella ja viimeksi mainitun vuoden opiskelijamäärien perusteella. Kyseisinä varainhoituvuosina ei siis noudatettaisi 24 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain kaikille koulutuksen järjestäjille lukiolaissa ja oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun lukiokoulutuksen sekä lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämisestä yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella.

Voimassa olevan 24 §:n 1 momentin mukaan huomioon otettavista kokonaiskustannuksista vähennetään ensin 1,44 prosenttia lukion erityisen koulutustehtävän lisärahoitusta varten. Lakiin 1114/2021 sisältyvän siirtymäsäännöksen nojalla lain 24 §:n 1 momentissa säädettyä erityisen koulutustehtävän saaneiden lukioiden rahoitusosuutta sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2027. Siirtymäsäännöksen mukaan erityisen koulutustehtävän saaneiden lukioiden rahoitusosuus on 1,57 prosenttia määrättäessä rahoitusta varainhoitovuosille 2023 ja 1,55 prosenttia määrättäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2024. Myös varainhoituvuosien 2023 ja 2024 rahoitusta määrättäessä huomioon otettavista kokonaiskustannuksista eli vuoden 2019 kustannuksista vähennettäisiin 24 §:n 1 momentin mukaisesti erityisen koulutustehtävän lisärahoitus, käytännössä varainhoituvuosia 2023 ja 2024 koskevassa siirtymäsäännöksessä säädetyn prosenttiosuuden mukaisesti.

Voimassa olevan 24 §:n 1 momentin mukaan yksikköhintoja laskettaessa niiden opiskelijoiden lukumäärä, jotka opiskelevat tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa, painotetaan kertoimella 1,17. Käytettäessä varainhoitovuoden 2019 toteutuneita suoritteita, käytetään tältä osin kuitenkin kyseisenä vuonna järjestetyn koulutuksen opiskelijamääriä ja kertoimia, eli lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen opiskelijamäärää ja sille säädettyä kyseisenä vuonna voimassa ollutta painokerrointa. Tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta järjestetään vasta 1.8.2022 lukien.

Voimassa olevan 24 §:n 10 momentin mukaan lukiolaissa tarkoitetusta koulutuksesta aiheutuneisiin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 380 000 euroa vuonna 2019, 6 492 000 euroa vuonna 2020, 9 742 000 euroa vuonna 2021, 13 892 000 euroa vuonna 2022, 7 780 000 euroa vuonna 2023 ja 4 530 000 euroa vuonna 2024. Nämä lisäykset johtuvat vuosina 2017—2019 voimassa olleen kilpailukyky sopimuksen mukaisista lomarahaleikkauksista sekä 1.8.2019 voimaan tulleen uuden lukiolain aiheuttamista toimeenpanokustannuksista. Lomarahaleikkausten lisäykset ovat olleet tarpeen vuosien 2020—2022 rahoituksen tason määrittämisessä, koska varainhoituvuosien 2017—2019 kustannuspohja on lomarahaleikkauksia vastaavasti alempi. Lukiouudistuksen määrärahalisäyksiä puolestaan on tarpeellista lisätä kustannuspohjaan vuosina 2018—2024, koska lukiouudistuksen kustannukset lisääntyvät asteittain vuosina 2018—2021, mutta tulevat huomioiduiksi kustannuspohjassa kolmen vuoden viiveellä.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisättäisiin 13 892 000 euroa vuonna 2023 ja 2024. Tämä euromäärä muodostuisi voimassa olevaa 10 momenttia vastaavasti kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksista sekä lukiouudistuksen määrärahalisäyksistä ja korvaisi voimassa olevan lain 24 §:n 10 momentissa säädettyt euromäärät vuosien 2023 ja 2024 osalta. Ehdotetusta euromäärästä 5 742 000 euroa olisi kilpailukyky sopimukseen liittyvää kompensatiota ja 8 150 000 euroa lukiouudistuksen toimeenpanoon liittyvää lisämäärärahaa. Lukiouudistuksen toimeenpanon täysimääräinen lisämääräraha on 8 530 000 euroa, josta vuoden 2019 kustannuspohjan toteutuneissa kustannuksissa katsottaisiin huomioiduksi vuodelle 2019 allokoitu lisämäärärahan osuus 380 000 euroa, mutta muu osuus lisättäisiin kus-

tannuspohjaan euromääräisenä lisäyksenä. Lukiouudistuksen toimeenpano tulee täysimääräisesti huomioiduksi vuonna 2022, jonka vuoksi lisättävä euromäärä on sama vuosina 2023 ja 2024.

28 a §. *Opetustuntiperusteisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen yksikköhinta varainhoitovuosina 2023 ja 2024.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 28 a §, jossa säädettäisiin opetustuntiperusteisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen yksikköhinnan laskemisesta varainhoitovuosina 2023 ja 2024. Ehdotetun säännöksen mukaan poiketen siitä, mitä 28 §:n 1 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 taiteen perusopetuksen yksikköhinta laskettaisiin jakamalla vuonna 2019 aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset viimeksi mainittuna vuonna pidettyjen opetustuntien yhteismäärällä. Kyseisinä varainhoituvuosina ei siis noudatettaisi 28 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan taiteen perusopetuksen yksikköhinta lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna taiteen perusopetuksesta aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna pidettyjen opetustuntien yhteismäärällä.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisättäisiin 748 000 euroa. Kyseessä olisi voimassa olevan 28 §:n 2 momentissa säädettyä vastaava kilpailukykysovimukseen liittyvä kompensatio.

29 §. *Esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat.* Pykälän 1 momentin johdantolauseessa oleva viittaus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaavaan säännökseen eli 35 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

35 c §. *Museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinnat varainhoitovuosina 2023 ja 2024.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 35 c §, jossa säädettäisiin museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhintojen laskemisesta varainhoitovuosina 2023 ja 2024. Ehdotetun säännöksen mukaan poiketen siitä, mitä poiketen siitä, mitä 35 §:n 1 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 yksikköhinnat laskettaisiin jakamalla vuonna 2019 toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten kulttuurilaitosten viimeksi mainitun kalenterivuoden todellisten henkilötyövuosien yhteismäärällä. Kyseisinä varainhoituvuosina ei siis noudatettaisi 35 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinnat lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna niiden toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten kulttuurilaitosten saman kalenterivuoden todellisten henkilötyövuosien yhteismäärällä.

Lain 35 §:n 2 momentin mukaan yksikköhinnat lasketaan erikseen 1) museoilta, 2) orkestereille, kuoroille ja muille ensisijaisesti musiikin alan toimintayksiköille sekä 3) teattereille, tanssin ja sirkuksen alan toimintayksiköille sekä muille sellaisille esittävän taiteen toimintayksiköille, jotka eivät ole 2 kohdassa tarkoitettuja ensisijaisesti musiikin alan toimintayksiköitä. Ehdotetun säännöksen mukaan museoiden käyttökustannuksiin lisättäisiin 324 000 euroa, 35 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin 426 000 euroa ja mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitettujen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin 233 000 euroa. Kyseessä olisi voimassa olevan 35 §:n 7 momentissa säädettyä vastaava kilpailukykysovimukseen liittyvä kompensatio.

51 §. *Rahoituksen maksaminen käyttökustannuksiin.* Pykälässä oleva viittaus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 49 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaavaan säännökseen eli 46 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

64 §. *Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain eräiden säännösten soveltaminen.* Pykälän 1 momentissa olevat viittaukset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain lainkohtiin ehdotetaan muutettavaksi viittauksiksi uuden lain vastaaviin säännöksiin. Momentin 1 kohdan viittaus 55 §:n 2 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi 21 §:n 2 momenttiin, 2 kohdan viittaus 61 §:n 2 momenttiin viittaukseksi 53 §:n 2 momenttiin, 3 kohdan viittaus 62 §:n 3 momenttiin viittaukseksi 54 §:n 3 momenttiin, 4 kohdan viittaus 63 §:ään viittaukseksi 55 §:ään ja 5 kohdan viittaus 63 b §:ään viittaukseksi 56 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

7.2 Laki vapaasta sivistystyöstä

11 §. *Yksikköhinta.* Pykälän 4 momentissa olevat viittaukset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momenttiin ja 57 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaaviin säännöksiin eli 19 §:n 2 momenttiin ja 22 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

11 a §. *Yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 11 a §, jossa säädettäisiin yksikköhintojen laskemisesta varainhoitovuosina 2023 ja 2024. Ehdotetun säännöksen mukaan poiketen siitä, mitä poiketen siitä, mitä 11 §:n 2—6 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 yksikköhinnat lasketaan jakamalla asianomaisesta toiminnasta vuonna 2019 aiheutuneet käyttökustannukset viimeksi mainitun vuoden asianomaisen toiminnan suoritteiden määrällä. Kyseisinä varainhoitovuosina ei siis noudateta säännöksiä, jonka mukaan yksikköhinnat lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten toiminnan suoritteiden määrällä.

Voimassa olevan lain 11 §:n 11 momentin mukaan vuosina 2020—2022 vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnasta aiheutuneisiin käyttökustannuksiin lisätään kansanopistojen osalta 55 000 euroa, valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten osalta 8 000 euroa, kansalaisopistojen osalta 1 252 000 euroa ja kesäyliopistojen osalta 9 000 euroa. Ehdotetun säännöksen mukaan käyttökustannuksiin lisättäisiin kansanopistojen osalta 55 000 euroa, valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten osalta 8 000 euroa, kansalaisopistojen osalta 1 252 000 euroa ja kesäyliopistojen osalta 9 000 euroa. Kyseessä olisi voimassa olevan 11 §:n 11 momentissa säädettyä vastaava kilpailukykysovimukseen liittyvä kompensatio.

12 §. *Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos.* Pykälässä olevat viittaukset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momenttiin ja 57 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaaviin säännöksiin eli 19 §:n 2 momenttiin ja 22 §:ään. Lisäksi poistettaisiin säännöksessä oleva maininta lain numerosta, koska lain numero mainitaan jo edellä lain 11 §:n 4 momentissa. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

18 §. *Maksaminen.* Pykälässä oleva viittaus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 49 §:ään ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuden lain vastaavaan säännökseen eli 46 §:ään. Säännöstä ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

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 momen-

tin mukaan kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

Edellä mainittujen asetuksenantovaltuuksien nojalla annetaan vuosittain varainhoitovuotta edeltävän vuoden syksyllä valtioneuvoston asetus valtion rahoituksen perusteena käytettävistä lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopistojen keskimääräisistä yksikköhinoista. Varainhoitovuosien 2023 ja 2024 keskimääräisiä yksikköhintoja koskevat asetukset tul-taisiin antamaan tässä esityksessä ehdotettavia säännöksiä noudattaen eli varainhoitovuoden 2019 kustannus- ja suoritustietoja käyttäen.

9 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1.1.2023.

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.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän toimeenpanoon tai rahoituksen myöntämiseen. Keskimääräisiä yksikköhintoja koskeva asetus ja yksikköhintapäätökset sekä rahoituksen myöntämiseen liittyvät päätökset tul-taisiin antamaan normaalissa aikataulussa syksyn 2022 aikana. Asetus ja päätökset annettaisiin niin sanotulla eduskuntaehdolla eli olettamuksella, että eduskunta hyväksyy vuoden 2023 valtion talousarvioesityksen ja tässä esityksessä ehdotetut muutokset esitetyn mukaisina. Jos näin ei tapahtuisi, asetusta ja päätöksiä olisi myöhemmin muutettava.

Ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi varainhoitovuosien 2020 tai 2021 kustannus- tai suorite-tiedonkeruusiin. Varainhoitovuoden 2020 kustannustiedot on jo kerätty ja myös varainhoitovuoden 2021 kustannustiedonkeruu on tarkoitus suorittaa tavanomaiseen tapaan, vaikka kustannuk-sia ei käytettäisikään varainhoitovuoden 2024 rahoituksen määräytymisen perusteena.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on tarkoitus antaa syysistuntokauden 2022 aikana myös toinen opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituksesta annetun lain muuttamista koskeva esitys, jossa lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös valtion erityisavustuksesta kansainvälistä tai tilapäistä suojelua tarvitsevien taikka paperittomien lasten varhaiskasvatukseen. Esityksissä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia samoihin säännöksiin eivätkä esitykset ole välittömästi riippuvaisia toisistaan.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmällä toteutetaan osaltaan perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet. Esityksen tavoitteena on poistaa koronapandemiasta ja siihen liittyneistä rajoituksista johtuneiden tekijöiden vaikutukset valtionosuusrahoituksen tasoon. Esityksellä turvattaisiin rahoituksen riittävän ja oikeudenmukaisen tason kautta perustuslain 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien sekä perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteutumista.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Mainitun momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut oppivelvollisuuden laajentamiseen antamassaan lausunnossa, että oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 4, ks. myös PeVL 48/2021 vp, s. 2). Oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollisuutta voi suorittaa muun muassa suorittamalla lukiolaissa tarkoitettua lukiokoulutuksen oppimäärää tai tietyissä kansanopistojen järjestämissä koulutuksissa. Esityksen mukainen rahoituksen tason turvaaminen varmistaisi koulutuksen järjestämisedellytyksiä ja samalla myös perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun oppivelvollisuuskoulutuksen järjestämis- ja suorittamismahdollisuuksia.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Muiden kuin oppivelvollisten suorittama lukiokoulutus, vapaan sivistystyön alainen koulutus ja taiteen perusopetus kuuluu perustuslain 16 §:n 2 momentin alaan. Esityksen mukainen rahoituksen tason turvaaminen varmistaisi myös 2 momentin alaan kuuluvan koulutuksen järjestämis- ja suorittamismahdollisuuksia.

Myös kulttuurin valtionosuusjärjestelmä edistää osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua jokaisen yhtäläistä mahdollisuutta kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kulttuurin valtionosuusjärjestelmällä mahdollistetaan kulttuuripalvelujen pääsylippujen hintojen pitäminen kohtuullisina sekä edistetään monipuolisten kulttuuripalvelujen saatavuutta maan eri osissa ja saavutettavuutta eri väestöryhmille.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua veloitteistaan (PeVL 29/2009 vp, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Vaatimus kuntien rahoitusperiaatteesta toteuttaa kuntien perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista itsehallintoa. Esityksellä turvattaisiin ja varmistettaisiin myös kuntataustaisten toimijoiden edellytyksiä toiminnan järjestämiseen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 1 momentti, 11 §:n 3 momentti, 23 §:n 1 momentti, 29 §:n 1 momentin johdantokappale, 51 § ja 64 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentti laissa 489/2022, 11 §:n 3 momentti laissa 1486/2016, 23 §:n 1 momentti ja 51 § laissa 532/2017, 29 §:n 1 momentin johdantokappale laissa 1114/2021 ja 64 §:n 1 momentti laissa 1407/2010, sekä

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 24 b, 28 a ja 35 c § seuraavasti:

2 §

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun varhaiskasvatuksen, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021).

11 §

Esi- ja perusopetuksen rahoitus

Perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettuun järjestämislupaan sisältyvän kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisen vuoden rahoitusta myönnettäessä yksikköhintana käytetään niiden oppilaiden osalta, jotka täyttävät viisi vuotta esiopetuksen alkamisvuonna, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:ssä tarkoitettua kuusivuotiaiden kotikuntakorvausta vastaavaa euromäärää.

23 §

Keskimääräiset yksikköhinnat

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

24 b §

Lukion yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 ja 10 momentissa säädetään, lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden varainhoitovuosille 2023 ja 2024 lasketaan vuonna 2019 aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella ja viimeksi mainitun vuoden opiskelijamäärien perusteella. Valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 13 892 000 euroa.

28 a §

Opetustuntiperusteisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 28 §:n 1 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 taiteen perusopetuksen yksikköhinta lasketaan jakamalla vuonna 2019 aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset viimeksi mainittuna vuonna pidettyjen opetustuntien yhteismäärällä. Valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 748 000 euroa.

29 §

Esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat

Edellä 2 §:n 2 momentin 2, 3 a, 3 b, 4, 5 ja 9 kohdassa tarkoitettujen toimintojen sekä perusopetuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen yksikköhinnat saadaan, kun valtiovarainministeriön kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n mukaisesti päättämän kotikuntakorvauksen perusosasta vähennetään 320,77 euroa ja saatu erotus kerrotaan seuraavilla kertoimilla:

4 luku

Kulttuuritoimen yksikköhinnat

35 c §

Museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinnat varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 35 §:n 1 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 yksikköhinnat lasketaan jakamalla vuonna 2019 toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten kulttuurilaitosten viimeksi mainitun kalenterivuoden todellisten henkilötyövuosien

yhteismäärällä. Museoiden käyttökustannuksiin lisätään 324 000 euroa, 35 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin 426 000 euroa ja mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitettujen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin 233 000 euroa.

51 §

Rahoituksen maksaminen käyttökustannuksiin

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa 50 §:ssä tarkoitettun rahoituksen käyttökustannuksiin sekä 32 e §:ssä tarkoitettun perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen ja 32 i §:n 1 momentissa tarkoitettun arvonlisäverokorvauksen kunnalle tai muulle 1 ja 2 §:ssä mainitun lain mukaisen toiminnan järjestäjälle. Valtionosuuksien, korvauksien ja muun rahoituksen maksamisesta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 §:ssä. Valtionavustus maksetaan koulutuksen järjestäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä. Tämän lain 32 h §:ssä tarkoitettu strategiarahoitus ja 32 i §:n 2 momentissa tarkoitettu arvonlisäverokorvaus maksetaan varainhoitovuoden loppuun mennessä.

64 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain eräiden säännösten soveltaminen

Tässä laissa tarkoitettuun rahoitukseen sovelletaan lisäksi seuraavia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säännöksiä:

- 1) 21 §:n 2 momentin säännöstä uusista ja laajentuvista valtionosuustehtävistä;
- 2) 53 §:n 2 momentin säännöstä kunnan asukasmäärän määräytymisestä;
- 3) 54 §:n 3 momentin säännöstä valtionosuuden myöntämisestä kuntajakoa muutettaessa;
- 4) 55 §:n säännöstä valtionosuuksien määräytymisestä kunnan alueen jakamistapauksissa;
- 5) 56 §:n säännöstä aluehallintoviraston toimivallasta uhkasakon asettamiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ . Lain 24 b, 28 a ja 35 c § ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.

2.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 11 §:n 4 momentti sekä 12 ja 18 §, sellaisina kuin ne ovat, 11 §:n 4 momentti laissa 579/2015 sekä 12 ja 18 § laissa 1765/2009, sekä
lisätään lakiin siitä lailla 1608/2015 kumotun 11 a §:n tilalle väliaikaisesti uusi 11 a § seuraavasti:

11 §

Yksikköhinta

Opetustunnin yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan kansalaisopistojen ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

11 a §

Yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 11 §:n 2—6 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 yksikköhinnat lasketaan jakamalla asianomaisesta toiminnasta vuonna 2019 aiheutuneet käyttökustannukset viimeksi mainitun vuoden asianomaisen toiminnan suoritteiden määrällä. Käyttökustannuksiin lisätään kansalaisopistojen osalta 55 000 euroa, valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten osalta 8 000 euroa, kansalaisopistojen osalta 1 252 000 euroa ja kesäyliopistojen osalta 9 000 euroa.

12 §

Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos

Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos otetaan yksikköhintoja laskettaessa huomioon noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

18 §

Maksaminen

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtionosuuden käyttökustannuksiin oppilaitoksen ylläpitäjälle kalenterivuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunkin kuukautena viimeistään sen 11 päivänä. Valtionosuuksien maksamisesta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 §:ssä. Valtionavustus maksetaan ylläpitäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____. Lain 11 a § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

1.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 1 momentti, 11 §:n 3 momentti, 23 §:n 1 momentti, 29 §:n 1 momentin johdantokappale, 51 § ja 64 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentti laissa 489/2022, 11 §:n 3 momentti laissa 1486/2016, 23 §:n 1 momentti ja 51 § laissa 532/2017, 29 §:n 1 momentin johdantokappale laissa 1114/2021 ja 64 §:n 1 momentti laissa 1407/2010, sekä

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 24 b, 28 a ja 35 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun varhaiskasvatuksen, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun varhaiskasvatuksen, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021).

11 §

11 §

Esi- ja perusopetuksen rahoitus

Esi- ja perusopetuksen rahoitus

Perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettuun järjestämislupaan sisältyvän kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisen vuoden rahoitusta myönnettäessä yksikköhintana käytetään niiden oppilaiden osalta, jotka täyttävät viisi vuotta esiopetuksen alkamisvuonna, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:ssä tarkoitettua kuusivuotiaiden kotikuntakorvausta vastaavaa euromäärää.

Perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettuun järjestämislupaan sisältyvän kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisen vuoden rahoitusta myönnettäessä yksikköhintana käytetään niiden oppilaiden osalta, jotka täyttävät viisi vuotta esiopetuksen alkamisvuonna, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:ssä tarkoitettua kuusivuotiaiden kotikuntakorvausta vastaavaa euromäärää.

23 §

Keskimääräiset yksikköhinnat

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

23 §

Keskimääräiset yksikköhinnat

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat *noudattaen, mitä* kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

24 b §

Lukion yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 ja 10 momentissa säädetään, lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden varainhoitovuosille 2023 ja 2024 lasketaan vuonna 2019 aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella ja viimeksi mainitun vuoden opiskelijamäärien perusteella. Valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin lisätään 13 892 000 euroa.

28 a §

Opetustuntiperusteisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 28 §:n 1 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 taiteen perusopetuksen yksikköhinta lasketaan jakamalla vuonna 2019 aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset viimeksi

Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 §

Esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat

Edellä 2 §:n 2 momentin 2, 3 a, 3 b, 4, 5 ja 9 kohdassa tarkoitettujen toimintojen sekä perusopetuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen yksikköhinnat saadaan, kun valtiovarainministeriön kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:n mukaisesti päättämän kotikuntakorvauksen perusosasta vähennetään 320,77 euroa ja saatu erotus kerrotaan seuraavilla kertoimilla:

4 luku

Kulttuuritoimen yksikköhinnat

29 §

Esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat

Edellä 2 §:n 2 momentin 2, 3 a, 3 b, 4, 5 ja 9 kohdassa tarkoitettujen toimintojen sekä perusopetuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen yksikköhinnat saadaan, kun valtiovarainministeriön kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n mukaisesti päättämän kotikuntakorvauksen perusosasta vähennetään 320,77 euroa ja saatu erotus kerrotaan seuraavilla kertoimilla:

4 luku

Kulttuuritoimen yksikköhinnat

35 c §

Museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinnat varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 35 §:n 1 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 yksikköhinnat lasketaan jakamalla vuonna 2019 toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten kulttuurilaitosten viimeksi mainitun kalenterivuoden todellisten henkilötyövuosien yhteismäärällä. Museoiden käyttökustannuksiin lisätään 324 000 euroa, 35 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin 426 000 euroa ja mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitettujen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin 233 000 euroa.

51 §

Rahoituksen maksaminen käyttökustannuksiin

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa 50 §:ssä tarkoitettun rahoituksen käyttökustannuksiin sekä 32 e §:ssä tarkoitettun perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen ja 32 i §:n 1 momentissa tarkoitettun arvonlisäverokorvauksen kunnalle tai muulle 1 ja 2 §:ssä mainitun lain mukaisen toiminnan järjestäjälle siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 49 §:ssä säädetään. Valtionavustus maksetaan koulutuksen järjestäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä. Tämän lain 32 f §:ssä tarkoitettu strategiarahoitus ja 32 i §:n 2 momentissa tarkoitettu arvonlisäverokorvaus maksetaan varainhoitovuoden loppuun mennessä.

64 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain eräiden säännösten soveltaminen

Tässä laissa tarkoitettuun rahoitukseen sovelletaan lisäksi seuraavia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säännöksiä:

- 1) 55 §:n 2 momentin säännöstä uusista ja laajentuvista valtionosuustehtävistä;
 - 2) 61 §:n 2 momentin säännöstä kunnan asukasmäärän määräytymisestä;
 - 3) 62 §:n 3 momentin säännöstä valtionosuuden myöntämisestä kuntajakoa muutettaessa;
 - 4) 63 §:n säännöstä valtionosuuksien määräytymisestä kunnan alueen jakamistapauksissa;
 - 5) 63 b §:n säännöstä aluehallintoviraston toimivallasta uhkasakon asettamiseen.
-

51 §

Rahoituksen maksaminen käyttökustannuksiin

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa 50 §:ssä tarkoitettun rahoituksen käyttökustannuksiin sekä 32 e §:ssä tarkoitettun perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen ja 32 i §:n 1 momentissa tarkoitettun arvonlisäverokorvauksen kunnalle tai muulle 1 ja 2 §:ssä mainitun lain mukaisen toiminnan järjestäjälle. *Valtionosuuksien, korvauksien ja muun rahoituksen maksamisesta säädetään* kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 §:ssä. Valtionavustus maksetaan koulutuksen järjestäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä. Tämän lain 32 h §:ssä tarkoitettu strategiarahoitus ja 32 i §:n 2 momentissa tarkoitettu arvonlisäverokorvaus maksetaan varainhoitovuoden loppuun mennessä.

64 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain eräiden säännösten soveltaminen

Tässä laissa tarkoitettuun rahoitukseen sovelletaan lisäksi seuraavia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säännöksiä:

- 1) 21 §:n 2 momentin säännöstä uusista ja laajentuvista valtionosuustehtävistä;
 - 2) 53 §:n 2 momentin säännöstä kunnan asukasmäärän määräytymisestä;
 - 3) 54 §:n 3 momentin säännöstä valtionosuuden myöntämisestä kuntajakoa muutettaessa;
 - 4) 55 §:n säännöstä valtionosuuksien määräytymisestä kunnan alueen jakamistapauksissa;
 - 5) 56 §:n säännöstä aluehallintoviraston toimivallasta uhkasakon asettamiseen.
-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 . Lain 24 b, 28 a ja 35 c § ovat voimassa
31 päivään joulukuuta 2024.*

2.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 11 §:n 4 momentti sekä 12 ja 18 §, sellaisina kuin ne ovat, 11 §:n 4 momentti laissa 579/2015 sekä 12 ja 18 § laissa 1765/2009, sekä lisätään lakiin siitä lailla 1608/2015 kumotun 11 a §:n tilalle väliaikaisesti uusi 11 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Yksikköhinta

Yksikköhinta

Opetustunnin yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan kansalaisopistojen ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

Opetustunnin yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan vuosittain jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan kansalaisopistojen ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

11 a §

Yksikköhinta varainhoitovuosille 2023 ja 2024

Poiketen siitä, mitä 11 §:n 2—6 momentissa säädetään, varainhoitovuosille 2023 ja 2024 yksikköhinnat lasketaan jakamalla asian-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

omaisesta toiminnasta vuonna 2019 aiheutuneet käyttökustannukset viimeksi mainitun vuoden asianomaisen toiminnan suoritteiden määrällä. Käyttökustannuksiin lisätään kansanopistojen osalta 55 000 euroa, valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten osalta 8 000 euroa, kansalaisopistojen osalta 1 252 000 euroa ja kesäyliopistojen osalta 9 000 euroa.

12 §

12 §

Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos

Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos

Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos otetaan yksikköhintoja laskettaessa huomioon noudattaen *soveltuvin osin*, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

Kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutos otetaan yksikköhintoja laskettaessa huomioon noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädetään.

18 §

18 §

Maksaminen

Maksaminen

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtionosuuden käyttökustannuksiin oppilaitoksen ylläpitäjälle kalenterivuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunakin kuukautena viimeistään sen 11 päivänä siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 49 §:ssä säädetään. Valtionavustus maksetaan ylläpitäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtionosuuden käyttökustannuksiin oppilaitoksen ylläpitäjälle kalenterivuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunakin kuukautena viimeistään sen 11 päivänä. *Valtionosuuksien maksamisesta säädetään* kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 §:ssä. Valtionavustus maksetaan ylläpitäjälle kalenterivuoden loppuun mennessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 11 a § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2024.