

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeakoulu-
laitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n
muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Voimassa olevan korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain (1052/1986) 3 §:n mukaan korotetaan valtion talousarviossa vuosina 1997—2000 yliopistojen toimintamenomomentille osoitettua määrärahaa vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua. Säännöstä ehdotetaan jatkettavaksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että määrärahaa mitoitettaessa otetaan huomioon tutkintojen määrissä vuosittain

tapahtuvat muutokset valtion talousarvion yhteydessä vahvistettavien tutkintotavoitteiden mukaisesti. Säännös koskisi vuosia 2001—2005.

Esitys liittyy vuoden 2001 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2001 alusta. Tutkintomääräen muutokseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran mitoitettaessa vuoden 2002 määrärahoja.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Korkeakoululaitoksen kehittämistä koskevan lainsäädännön voimassaolokauteen liittyvät yliopistojen voimakas laajentuminen ja toiminnan ohjauksessa tapahtuneet muutokset. Yliopistojen päätäntävaltaa on lisätty, ja yksityiskohtaisesta budjettiohjauksesta on siirrytty tulosohjaukseen, jossa korostetaan toiminnan tavoitteiden ja määrärahojen välistä yhteyttä. Yliopistojen toiminnan laatu on otettu huomioon kohdentamalla osa määrärahoista tuloksellisuuden perusteella.

Nykyisessä hallitusohjelmassa edellytetään, että yliopistojen perusvoimavarojen kehitys turvataan myös vuoden 2000 jälkeen lainsäädännöllä. Tässä yhteydessä joudutaan myös arvioimaan yliopistojen toiminnan laajuudessa ja toimintatavoissa tapahtuneita muutoksia.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annettu laki (1052/1986), jäljempänä kehittämislaki, koskee seuraavia yliopistoja: Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Oulun yliopisto, Joensuun yliopisto, Kuopion yliopisto, Turun yliopisto, Tampereen yliopisto, Åbo Akademi, Vaasan yliopisto, Lapin yliopisto, Teknillinen korkeakoulu, Tampereen teknillinen korkeakoulu, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu, Svenska Handelshögskolan, Turun kauppakorkeakoulu, Taideteollinen korkeakoulu, Sibelius-Akatemia, Teatterikorkeakoulu ja Kuvataideakatemia.

Kehittämislakia annettaessa sen 3 §:llä turvattiin yliopistojen määrärahojen reaalityso vuosina 1987—1996 seuraavasti:

Korkeakoulujen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korotetaan korkeakoululaitokselle valtion tulo- ja menoarvioissa osoitettujen määrärahojen yhteismäärää vuosina 1987—1996 vuosittain

vähintään kustannustason nousua vastaavasti. Vuosien 1993—1994 osalta eduskunta päätti, että kehittämislain 3 § ei ole näinä vuosina voimassa.

Vuonna 1996 annetulla lailla kehittämislain 3 §:n voimassaoloaikaa jatkettiin vuosiksi 1997—2000 ja pykälä muutettiin seuraavaan muotoon: "Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korotetaan valtion talousarviossa 1997—2000 yliopistojen toimintamomentille osoitettua määrärahaa vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuisista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua."

2.2. Määrärahojen kehitys

Yliopistomäärärahat ovat reaalisesti hie- man lisääntyneet vuodesta 1991 vuoteen 1999. Vuonna 1991 yliopistomäärärahojen (yliopistojen toimintamenot ja yliopistolaitoksen yhteiset menot) reaalityso oli vuoden 1999 rahassa 4 828 miljoonaa markkaa. Vuonna 1999 määrärahat olivat yhteensä 4 957 miljoonaa markkaa. Ottaen huomioon toiminnan laajentuminen yliopistomäärärahat ovat laskeneet vuosina 1991—1999 uusia opiskelijoita kohden 13 prosenttia ja maisterin ja tohtorin tutkintojen yhteismäärää kohden 30 prosenttia.

Vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi tilinpäätöksen lukuja on korjattu ottaen huomioon budjettitekni- kisten muutosten vaikutukset määrärahoihin. Vuoden 1991 määrärahat on saatettu vastaamaan nykyistä nettobudjetointia, ja kiinteistöhallinnon järjestelyistä aiheutuneet muutokset on vähennetty määrärahoista. Vuoden 1991 määrärahat on muutettu vuoden 1999 rahaksi käyttäen indeksiä, jossa palkansaajien ansio- tasoindeksillä (valtiosektori) on painotus kaksi kolmasosaa ja tukkuhintaindeksillä painotus yksi kolmasosa.

Kustannustason nousua on 1990-luvulla kompensoitu palkkausmenojen osalta, mutta esimerkiksi tilakustannusten voimakasta kasvua ja muuta kustannustason nousua ei ole täysimääräisesti otettu huomioon. Hallitusoh-

jelmaa toteuttavia valtakunnallisia ohjelmia ja muita valtakunnallisia toimintoja on rahoitettu pääasiassa yliopistojen voimavaroja uudelleen kohdentamalla. Toteutuneet määrärahojen lisäykset ovat pitkälti olleet hankesidonnaisia ja rasittavat osaltaan yliopistojen perusvoimavaroja. Tämän kehityksen seurauksena yliopistojen varsinaiseen toimintaan tarkoitettujen ennalta kohdentamattomien toimintamenojen määrä on koko ajan supistunut ja siten aiheuttanut ongelmia yliopistojen perustoiminnoille.

2.3. Ulkopuolinen rahoitus

Yliopistojen ulkopuolisella rahoituksella on tarkoitettu varsinaista budjettirahoitusta täydentäviä rahoitusmuotoja. Näitä ovat maksullinen toiminta, yhteisrahoitteinen toiminta ja lahjoitukset.

Ulkopuolisen rahoituksen on katsottu vahvistavan yliopistojen yhteiskunnallista ja alueellista roolia. Lähtökohtana on ollut, että rahoituksen on tuettava yliopiston muuta toimintaa ja oltava koulutuspoliittisesti ja yhteistyön kannalta tarkoituksenmukaista. Ulkopuolinen rahoitus on kuitenkin täydentävää. Yliopistojen perustehtävien suorittamisessa suoran budjettirahoituksen merkitys on ensisijainen. Yliopistojen omassa harkinnassa on ollut päättää rahoituksen määrää ja kohdentamista koskevista rajoista. Yliopistojen tulossopimuksissa on sovittu liikelatoudellisen maksullisen toiminnan tulo- ja kannattavuustavoitteista. Julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan osalta ei tavoitteita ole asetettu. Perittävästä maksuista on määrätty ministeriön päätöksin. Lähtökohtana on kuitenkin toiminnan katteellisuus.

Yhteisrahoitteisissa hankkeissa rahoittaja maksaa vain osan kustannuksista. Yliopisto vastaa yleensä virkatyöstä, tiloista sekä yleis- ja pääomakustannuksista. Normaalisti yhteisrahoitteiseen toimintaan osallistuu koti- ja ulkomaisia tahoja, joiden tehtäviin tieteen tai kehittämistoiminnan tukeminen kuuluu. Yhteisrahoituksen avulla voidaan merkittävästi kehittää yliopistojen toimintaa, mutta samalla yhteisrahoitus kuluttaa yliopistojen muihin toimintoihin varattuja resursseja.

2.4. Kansainvälistä vertailua

Kansainvälisesti koulutusjärjestelmien menot verrataan tavallisesti koulutusmenojen osuudella bruttokansantuotteesta. Maiden välistä vertailua vaikeuttaa rahoitusjärjestelmien erilaisuus. Esimerkiksi Suomessa koulutusmenoissa ovat mukana myös yliopistojen tutkimustoiminnan menot ja opintotukimenot. Uusimmissa kansainvälisissä koulutusmenojen vertailuissa yliopistosektorin tietoja ei ole erotettu muusta korkeasteen koulutuksesta. Vuonna 1997 korkeasteen koulutukseen kohdistuneiden koulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta oli sekä Suomessa että muissa OECD-maissa keskimäärin 1,7 prosenttia.

Vuonna 1995 pelkästään yliopistokoulutukseen kohdistuneiden koulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta oli OECD-maissa keskimäärin 1,5 prosenttia. Suomessa osuus oli 1,3 prosenttia. Bruttokansantuoteosuudella arvioituna Suomi panostaa siis kansainvälisesti verraten keskimääräistä vähemmän taloudellisia voimavaroja yliopistokoulutukseen. Tähän on yhtenä syynä vaikuttamassa yksityisen sektorin monia maita pienempi rahoitusosuus. Tarkastelussa on myös huomattava, että yliopistokoulutukseen osallistuvien osuus ikäluokasta on Suomessa OECD-maiden suurimpia.

Suomen opiskelijaa kohden lasketut koulutusmenot yliopistosektorilla olivat vuonna 1995 selvästi OECD-maiden keskimääräistä tasoa pienemmät. Vuonna 1995 yliopistokoulutukseen kohdistuneet koulutusmenot olivat opiskelijaa kohden OECD-maissa keskimäärin 12 018 USD. Suomessa vastaavat menot olivat 7 412 USD.

2.5. Nykytilan arviointi

Vuodesta 1991 vuoteen 1999 yliopistojen toiminta on laajentunut voimakkaasti. Maisterintutkintojen määrä on kasvanut 41 prosenttia eli 8 410 tutkinnosta vuonna 1991 11 856 tutkintoon vuonna 1999 ja tohtorintutkintojen määrä 122 prosenttia eli 524 tutkinnosta 1 165 tutkintoon. Uusien opiskelijoiden määrä on kasvanut 18 prosenttia eli 17 150 opiskelijasta 20 313 opiskelijaan. Lu-

kumäärään sisältyvät myös tietoteollisuusalojen muuntokoulutusohjelmiin otetut opiskelijat. Opiskelijoiden kokonaismäärä on vastaavana aikana kasvanut 31 prosenttia eli 115 573 opiskelijasta 151 910 opiskelijaan.

Verrattaessa määrärahojen kokonaiskehitystä toiminnan laajenemiseen voidaan kaikilla indikaattoreilla todeta, että yliopistojen määrärahakehitys on ollut aleneva. Vertailua kokonaisopiskelijamäärään voidaan kritisoida sillä, että kokonaisopiskeluajat ovat Suomessa korkeat ja opintojen laskennallinen läpäisy alhainen. Ylempien kandidaattitutkimusten bruttomediaaniaika on ollut koko 1990-luvun ajan 6,5 vuotta normatiivisen opiskeluajan ollessa 5 vuotta (lääketieteen ja eläinlääketieteen aloilla 6 vuotta). Selittävinä tekijöinä ovat muun muassa työsäkäynti opiskelun ohella ja halu varmistaa työelämään sijoittuminen suorittamalla tutkinnoissa huomattavasti normatiivista enemmän opintoviikkoja. Kuitenkin opintojen läpäisyssä on 1990-luvulla tapahtunut huomattavaa tehostumista, koska läpäisykerroin on noussut vuosien 1991—1993 62 prosentista 67 prosenttiin vuosina 1996—1998. Edellä esitetyistä syistä vertailua tutkintomääriin ja uusien opiskelijoiden määriin voidaan pitää kokonaisopiskelijamäärää parempina kriteereinä.

Taloudellisen laman vuosina 1990-luvun alussa yliopistot sopeuttivat toimintaansa niukkenevaan budjettikehykseen varsinaisten määrärahaaikakausien lisäksi toteuttamalla rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä ja lisäämällä budjetin ulkopuolista rahoitusosuuttaan. Säästöjen kohdentamisessa ei voitu edetä täysin rationaalisesti, mitä yliopistojen pitkäjänteinen kehittäminen olisi edellyttänyt. Yliopistojen menoista kaksi kolmasosaa on palkkamenoja, ja henkilöstön vähentäminen on yliopistoissa vaikeaa. Siitä huolimatta yliopistot turvautuivat myös lomautuksiin ja irtisanomisiin. Säästöt kohdistuivat kuitenkin erityisen voimakkaasti muihin toimintamenoihin. Varsinkin kirjasto- ja laitehankintoja jouduttiin vähentämään. Samanaikaisesti yliopistot toimivat ympäristössä, jossa teknologisen kehityksen nopeuden ja tutkimustoiminnan laajenemisen seurauksena muun muassa laitteistojen, tietotekniikkavälineistön ja tietoliikenneverk-

kojen uusiutumismuutos on jatkuvasti kiihtynyt.

Toimintamenobudjetoiminnan yhteydessä omaksuttu siirtomäärärahaikäytäntö helpotti osaltaan yliopistojen sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön ja talouskehitykseen.

Opetusministeriö käynnisti vuonna 1991 yliopistojen rakenteellisen kehittämistyön, jonka seurauksena valtioneuvosto vahvisti toimenpideohjelman vuosiksi 1993—1996 osana koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa. Toimenpideohjelman lisäksi yliopistot ovat aktiivisesti toteuttaneet omia rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitään ja kohdentaneet hallinnosta ja tukitoimista voimavaroja yliopistojen perustehtäviin. Kaikkiaan voidaan arvioida, että yliopistot ovat rakenteellisen kehittämisen kautta vapauttaneet noin 250 miljoonaa markkaa voimavarojaan uudelleen kohdennettavaksi.

Yliopistojen budjettirahoituksen ulkopuolisen rahoituksen määrä oli vuonna 1999 yhteensä 3 101 miljoonaa markkaa eli 35 prosenttia yliopistojen kokonaisrahoituksesta. Ulkopuolisen rahoituksen kasvua vuodesta 1991 oli 1 863 miljoonaa markkaa. Rahoituksesta yli puolet on tutkimusrahoitusta. Merkittävimpiä rahoittajia ovat Suomen Akatemia ja Tekes. Ulkopuolinen rahoitus on luonteeltaan toimintasadonnaista eikä lisää yliopistojen perusvoimavaroja. Monessa tapauksessa se edellyttää muun muassa yleiskustannusten osalta panostusta yliopiston perusvoimavaroista. Yliopistojen kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa on sovittu pyrittävän kehittämään ulkopuolista rahoitusta niin, että se tukee nykyistä voimakkaammin yliopistojen profiloitumista ja painopistealuita ja tuottaa näin synergiaa yliopistojen perustoiminnoille.

Yliopistojen kustannusseurantaa ja -tietoisuutta on kehitetty koko 1990-luvun ajan toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Kehitystä ovat jännevittäneet vuonna 1994 käyttöön otettu tulosneuvottelujärjestelmä ja vuodesta 1997 alkaen asteittainen siirtyminen toiminnan tavoitteisiin pohjautuvaan laskennalliseen rahoitukseen. Ulkoisessa toiminnassa on parannettu hinnoittelun kustannusvastaavuutta

ja asetettu toiminnalle kannattavuus- ja tulotavoitteet.

3. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Yliopistolaissa (645/1997) yliopistojen perustehtäväksi määritellään vapaan tutkimuksen ja tieteellisen ja taiteellisen sivistyksen edistäminen sekä ylimmän opetuksen antaminen. Suomalaisten yliopistojen tehtävässä on korostettu erityisesti perustutkimuksen merkitystä uusien innovaatioiden tuottajana. Innovaatiojärjestelmän laatua ja toimintakykyä pidetään teollisuusmaissa nykyisin kilpailukyvyyn perustekijänä. Kehitys 1990-luvulla on johtanut siihen, että taloudellinen kasvu ei painotu pelkästään luonnollisten tuotannon tekijöiden varaan, vaan tietointensiivisten alojen ja teknologian kehityksen myötä inhimillisen osaamispääoman merkitys tuotannon tekijänä korostuu. Kaikki kehittyneet teollisuusmaat ovat mukana muutosprosessissa, jossa pyritään siirtymään resurssipohjaisesta taloudesta innovaatio- ja osaamisperusteiseen talouteen. Useat maat ovat panostaneet erittäin voimakkaasti tutkimus- ja kehitystoimintaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1993 julkaistussa kansallisessa teollisuusstrategiassa todettiin, että tutkimusten mukaan koulutusinvestointien kansantaloudellisen tuoton on yleensä todettu ylittävän perinteisten reaali-investointien tuoton. Tuottavuuden kasvun realisoiduminen edellyttää kuitenkin, että koulutettu työvoima ohjautuu talouden kannalta tehokkaasti.

Suomalaisen yhteiskunnan kehittäminen lähtee ajatuksesta, jonka mukaan taloudellinen kasvu ja yhteiskunnallinen vakaus ovat hyvinvoinnin keskeinen edellytys. Kansallisen innovaatiojärjestelmän toiminnassa avainasemassa ovat tutkimus, teknologia ja tuotekehitys sekä koulutus. Innovaatiojärjestelmän toiminnan kannalta on tärkeää, että sen osa-alueet kehittyvät keskinäisessä tasapainossa. Suomalaisen innovaatiojärjestel-

män vahvuutena voidaan pitää muun muassa yritysten ja yliopistojen välistä yhteistyötä, tutkimuksen taloudellisia resursseja sekä teknologian kehitystä ja soveltamista, joissa IMD (International Institute for Management Development) on arvioinut Suomen erääksi johtavista maista.

Suomalaista innovaatiojärjestelmää on johdonmukaisesti kehitetty 1990-luvulla. Kilpailukykyämme kannalta erittäin merkittävä on tutkimus- ja kehitystyön bruttokansantuoteosuuden tietoinen nosto hyvälle kansainväliselle tasolle eli 2,87 prosenttiin vuoden 1998 lopussa. Yliopistoissa toteutettu tutkimuspainotteinen strategia ja siihen liittyvä huippuyksikköpolitiikka ovat luoneet suotuisia edellytyksiä tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan ja sitä kautta maamme kansainvälisen kilpailukyvyyn kehitykselle. Voidaan myös arvioida, että Suomi on pystynyt hyödyntämään tietointensiivisten alojen kasvun avaamia mahdollisuuksia poikkeuksellisen hyvin.

Valtion tehtävänä on turvata koulutetun työvoiman ja tarvittavan osaamisen saatavuus sekä henkisen pääoman kumulointuminen. Tämän vuoksi yliopisto- ja tutkijakoulutusta on voitava tarjota riittävän suurelle joukolle ikäluokasta. Yliopistolain mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta. Opetuksen järjestäminen edellyttää näin ollen yhteiskunnalta saatavaa rahoitusta.

Tietointensiivisten alojen kasvu korostaa yliopistokoulutuksen merkitystä. Voidakseen vastata nopean kehityksen vaatimuksiin yliopistoilla on oltava käytettävissään ajanmukaiset ja laadukkaat tutkimuksen ja opetuksen perusedellytykset: laitteet, tilat, opettajat ja muu henkilöstö.

Yliopistokoulutusta on voitava kohdentaa joustavasti sinne, missä syntyy erityistarpeita. Tästä hyvänä esimerkkinä tietoteollisuusohjelma ja valmisteilla oleva opettajan koulutuksen kehittämisohjelma. Yliopistoilla tulee myös olla elinkeinoelämän ja muun yhteiskunnan tarpeista lähtevää jatko- ja täydennyskoulutusta. Samoin yliopistoilla tulee olla valmiutta muuttaa profiloitumis- ja painopistealueitaan tutkimustoiminnassa.

Nykyisen osaamispääoman ylläpito ja uudistaminen, uusien innovaatioiden luominen

ja kehityksen kasvu-uralla pysyminen edellyttävät panostusta perustutkimukseen ja tutkijakoulutukseen. Uuden tiedon syntyminen myötä ja tiedon ja osaamisvaatimusten jatkuvasti muuttuessa tutkimuksen rinnalla korostuu laadukkaan koulutuksen merkitys. On pystyttävä antamaan tiedollisia ja toiminnallisia valmiuksia tehtäviin, jotka nykyään ovat vielä täysin tuntemattomia. Koulutuksen tuotokset muodostavat inhimillisen peruspääoman tulevaisuuden tutkimus- ja kehittämistyöhön ja sitä kautta tuottavaan toimintaan.

Kansainvälisessä kehityksessä on tärkeää kansallisen identiteetin ylläpito ja kehittäminen sekä sivistysperinnön vaaliminen ja kartuttaminen. Tämä edellyttää panostusta myös sellaiseen toimintaan, joka ei välttämättä näy suurina kasvulukuina tuotannollisessa toiminnassa, mutta luo pohjaa henkiselle ja kulttuuriselle kasvulle. Tulevaisuudessa tulee myös edelleen huolehtia koulutukseen ja tutkimukseen liittyvien eettisten arvojen säilymisestä.

Yliopistojen tämän hetken toiminnassa ulkopuolisen tutkimusrahoituksen kasvu on kehittänyt yliopistojen tutkimusyhteistyötä, mutta samalla lisännyt painetta yliopistojen perusinfrastruktuuria kohtaan. Tutkimukseen ja tutkijakoulutusjärjestelmään panostaminen on korostanut tutkimuksen merkitystä ja tehostanut innovaatiotoimintaa, mutta samanaikaisesti tulisi enenevästi huolehtia myös tutkimustoiminnalle kasvualueena toimivan koulutuksen perusinfrastruktuurin kehittämisestä. Yliopistot ovat tehneet rakenteellista kehittämistyötä ja ohjanneet voimavaroja painoaloille. On tärkeää, että yliopistolaitoksen toiminnassa tapahtunut kasvu voisi riittävästi heijastua myös yliopistojen määrärahoihin ja että yliopistojen sisäisiä panostuksia voitaisiin vahvistaa julkisella rahoituksella.

Valtiontalous on viime vuosina ollut tiukkaa. Taloudellinen kehitys jatkuu samanaikaisena myös 2000-luvun alussa. Valtiontalouden toimenpiteet kohdennetaan ennen kaikkea valtion velanhoitoon. Taloudellisen liikkumavaran ollessa pieni joudutaan suorittamaan priorisointia eri vaihtoehtojen kesken. Tässä kehityksessä on tarkoituksenmukaista painottaa niitä tekijöitä,

jotka tukevat Suomen pysymistä taloudellisesti kasvu-uralla.

Hallitusohjelman kannanottoa yliopistojen perusrahoituksen turvaamisesta lainsäädännöllä on pidettävä painopistepriorisointina määrärahoja kohdennettaessa. Lainsäädännöllä välttyään suhdannevaihtelujen aiheuttamilta lyhyen aikavälin heilahduksilta ja luodaan edellytykset yliopistojen toiminnan pitkäjänteiselle ja vakaalle kehittämistyölle, mikä on välttämätöntä myös innovaatiojärjestelmän tehokkuuden ja toimivuuden kannalta

3.2. Ehdotetut muutokset

Hallitusohjelman mukaan yliopistojen perusrahoituksen kehitys turvataan edelleen lainsäädännöllä. Hallitusohjelman on katsottava edellyttävän vähintään yliopistojen toimintamenojen reaalityön turvaamista lainsäädännöllä.

Ehdotetulla kehittämislain muutoksella turvattaisiin yliopistojen toimintamenojen reaalityön siten, että toiminnan muutokset voidaan ottaa riittävästi huomioon ja että toiminnan tavoitteiden ja määrärahojen välinen yhteys toteutuu.

Yliopistomäärärahojen reaalityön turvaamiseksi ehdotetaan jatkettavaksi kehittämislain 3 §:n nykyistä säännöstä, jonka mukaan yliopistojen toimintamonomentille osoitettua määrärahaa korotetaan vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

Lisäksi 3 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jossa otetaan huomioon yliopistojen toiminnan laajuudessa tapahtuneet muutokset. Toiminnan laajuus kytkettäisiin tulosopimuksissa sovittaviin ja talousarviossa päätettäviin tutkintotavoitteisiin, joiden perusteella nykyisin pääosin jaetaan yliopistojen välistä perusrahoitusmäärärahaa.

Tutkintotavoitteiden muutosvaikutukset toimintamenoihin laskettaisiin seuraavasti:

1. Edellisen vuoden toimintamäärärahat jaetaan maisterintutkintotavoitteiden ja kahdeksalla painotettujen tohtorintutkintota-

voitteiden summalla laskennallisen tutkintokustannuksen määrittämiseksi. Painokerroin kuvastaa koulutuksen ja tutkimuksen välistä kustannusrakennetta. Tutkimustoiminta otetaan huomioon tohtorintutkintojen kautta. Tutkintotavoitteet perustuvat valtioneuvoston vahvistamaan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Tavoitteet vahvistetaan vuosittain talousarvion yhteydessä.

2. Painotettujen tutkintotavoitteiden muutos kerrotaan laskennallisella tutkintokustannuksella bruttomäärärahaisäystarpeen saami-
seksi.

3. Yliopistojen toimintamäärärahoja korotetaan kaksi kolmasosaa bruttomäärärahaisäystarpeesta.

4. Jos kuluva varainhoitovuotta edeltävänä vuonna suoritettujen tutkintojen määrä alittaa vahvistetut tutkintotavoitteet, seuraavan varainhoitovuoden toimintamenoja vähennetään markkamäärällä, joka on kaksi kolmasosaa varainhoitovuoden tavoitteet alittavan tutkintojen määrän ja tutkinnon laskennallisen hinnan tulosta.

4. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lailla turvattaisiin yliopistomäärärahojen tuleva kehitys. Pitkäaikainen kehitys riippuisi tulevien vuosien yleisestä palkkakehityksestä sekä talousarvioesityksen yhteydessä päätettävistä muutoksista tutkintotavoitteiden määrässä.

Valtion 23.2.2000 tehdystä virka- ja työehtosopimuksesta aiheutuva yliopistojen palkkausmenojen kasvu on kokovuotuisena vuonna 2000 noin 112 milj. markkaa, mikä on otettu huomioon hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2001. Sopimus on voimassa 31.1.2001 saakka. Vuonna 2001 sovitavat keskustason palkkauksia koskevat sopimusratkaisut otetaan huomioon vuoden 2001 lisätalousarviossa.

Tutkintotavoitteissa tapahtuneet muutokset otettaisiin ensimmäisen kerran huomioon mitoitettaessa määrärahoja vuodelle 2002. Tutkintotavoitteiden ei odoteta lähivuosina kasvavan.

Esityksellä ei ole organisaatioon tai henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

5.1. Eduskunnan lausumat ja muut kannanotot

Yliopistojen määrärahojen riittävydestä on kannettu eri tahoilla huolta tavoitteena määrärahojen riittävyden turvaaminen ja nykyistä joustavammat käyttömahdollisuudet. Yliopistojen rehtorit ovat kannanottonaan esittäneet yliopistomäärärahojen korottamista miljardilla markalla. Yliopistot ovat lisäksi toivoneet, että määrärahoja voitaisiin nykyistä joustavammin käyttää myös varsinaisen budjettivuoden jälkeisinä vuosina. Eduskunta antoi vuoden 1999 talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa Eduskunta edellyttää, että yliopistojen perusrahoituksen turvaaminen otetaan painopisteeksi valmisteltaessa uutta koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa. Hyväksyessään valtion talousarvion vuodelle 2000 eduskunta edellytti, että yliopistojen perusvoimavarojen vaje korjataan kuluvalle vaalikaudella.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi yliopistomäärärahojen tason turvaaminen edelleen erillisellä lainsäädännöllä. Hallitusohjelmassa todetaan:

Koulutuksen, tutkimuksen ja tuotekehityksen kasvavat voimavarat hyödyttävät talouden kasvua ja kannustavat niin nuorisoa kuin aikuisväestöä parantamaan jatkuvasti tietojaan ja taitojaan.

Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä.

Yliopistojen perusrahoituksen kehitys turvataan edelleen lainsäädännöllä ja perusopetuksen maksuttomuus turvataan. Yliopistoja kehitetään siten, että ne vastaavat korkeatasoisesta perusopetuksesta, tutkijakoulutuksesta ja tieteellisestä tutkimuksesta. Yliopistojen itsehallinnon puitteissa rakenteellista kehittämistä tuetaan ja vapautuvat voimavarat kohdennetaan painopistealoille. Kehitetään perus- ja jatkotutkinto-opiskelun edellytyksiä niin, että tutkintoihin tarvittava

aika lyhenee. Tulosohjausjärjestelmää kehitetään .

Opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 1999—2004 todetaan yliopistojen perusrahoituksen turvaamisen osalta seuraavaa:

"Suunnitelmakaudella perusopetusta, tutkijankoulutusta, tutkimusta sekä yliopistojen taiteellista toimintaa kehitetään kokonaisuutena niin, että yliopistokoulutuksen yhteys uusimpaan tieteelliseen tietoon ja osaamiseen vahvistuu. Liiketoimintaosaamista vahvistetaan.

Yliopistojen pitkäjänteisen työn mahdollistamiseksi yliopistojen perusrahoituksen kehitys turvataan. Yliopistolaitokselle asetettujen tavoitteiden ja määrärahojen yhteyttä parannetaan siten, että uudet tehtävät sekä koulutuksen ja tutkimuksen laajentaminen kasvattavat vastaavasti budjettirahoitusta.

Yliopistojen perusrahoituksen kehitys turvataan lainsäädännöllä."

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto julkaisussa Katsaus 2000. Tiedon ja osaamisen haasteet todetaan:

"Yliopistojen tutkimustoiminnan ja tutkijankoulutuksen perusedellytyksiä on parannettava niin, että tutkimusympäristöt edelleen vahvistuvat ja niiden aineelliset edellytykset kehittyvät.

Osaamisperustaa on jatkuvasti vahvistettava, jotta sen laajavaikutteinen hyödyntäminen olisi mahdollista kestäväällä tavalla myös tulevaisuudessa. Yliopistojen toiminnan ja sen perusedellytysten kehittyminen on tässä yksi avaintekijä.

Kun arviointi perustetaan pyrkimykseen kehittää Suomea tiedon ja osaamisen yhteiskuntana, on perusteltua sanoa, että yliopistoissa tiedon ja osaamisen tuottamiseen tulisi olla käytettävissä nykyistä

enemmän julkista perusrahoitusta."

5.2. Esityksen valmistelu

Opetusministeriö asetti 6 päivänä syyskuuta 1999 työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä yliopistojen perusrahoituksen turvaamiseksi vuoden 2000 jälkeen. Esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä työryhmän ehdotusten pohjalta. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta yliopistoilta. Myös Suomen Ylioppilaskuntien Liitto ja eräät ylioppilaskunnat sekä Tieteen tekijöiden liitto antoivat asiasta lausuntonsa. Kaikissa lausunnoissa on suhtauduttu esityksen pääperiaatteisiin myönteisesti. Tehdyt muutosehdotukset on pyritty ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

6. Voimaantulo

Esitys liittyy vuoden 2001 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Lain 3 §:n 1 ja 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2001. Lain 3 §:n 3 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2002. Lain 3 §:n 4 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2003.

Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeakoululaitoksen kehittämisestä 31 päivänä joulukuuta 1986 annetun lain (1052/1986) 3 §, sellaisena kuin se on laissa 943/1996, seuraavasti:

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi yliopistojen toimintamenomomentille valtion talousarviossa vuosina 2001—2005 osoitettava määrärahaa tarkistetaan siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Seuraavan varainhoitovuoden määräraha mitoitetaan korottamalla kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevasta sopimusratkaisuisista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

Lisäksi määrärahaa mitoitettaessa otetaan huomioon tutkintojen määrien vuosittaiset muutokset valtion talousarvion yhteydessä vahvistettavien tutkintotavoitteiden mukaisesti. Toimintamenoihin kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa tarkistetaan markkamäärällä, joka on kaksi kolmasosaa tutkintojen määrien muutoksen ja tutkinnon laskennallisen hinnan tulosta. Tutkinnon laskennallinen hinta saadaan jakamalla 2 momentin mukaisesti tarkistettut

määrärahat samalle vuodelle vahvistetuilla tutkintotavoitteilla. Määrärahaa mitoitettaessa ja tutkinnon laskennallista hintaa määritettäessä kukin tohtorintutkinto vastaa kahdeksaa maisterintutkintoa.

Jos kuluva varainhoitovuotta edeltävänä vuonna suoritettujen tutkintojen määrä alittaa vahvistetut tutkintotavoitteet, seuraavan varainhoitovuoden toimintamenoja vähennetään markkamäärällä, joka on kaksi kolmasosaa varainhoitovuoden tavoitteet alittavan tutkintojen määrän ja tutkinnon laskennallisen hinnan tulosta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2001.

Lain 3 §:n 1 ja 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2001. Lain 3 §:n 3 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2002. Lain 3 §:n 4 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2003.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Opetusministeri *Maija Rask*

Liite

Laki**korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeakoululaitoksen kehittämisestä 31 päivänä joulukuuta 1986 annetun lain (1052/1986) 3 §, sellaisena kuin se on laissa 943/1996, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi *korotetaan valtion talousarviossa vuosina 1997—2000 toimintamomentille osoitettua määrärahaa vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.*

Ehdotus

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi *yliopistojen toimintamomentille valtion talousarviossa vuosina 2001—2005 osoitettavaa määrärahaa tarkistetaan siten kuin tässä pykälässä säädetään.*

Seuraavan varainhoitovuoden määräraha mitoitetaan korottamalla kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

Lisäksi määrärahaa mitoitettaessa otetaan huomioon tutkintojen määrien vuosittaiset muutokset valtion talousarvion yhteydessä vahvistettavien tutkintotavoitteiden mukaisesti. Toimintamenoihin kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa tarkistetaan markkamäärällä, joka on kaksi kolmasosaa tutkintojen määrien muutoksen ja tutkinnon laskennallisen hinnan tulosta. Tutkinnon laskennallinen hinta saadaan jakamalla 2 momentin mukaisesti tarkistettujen määrärahojen samalle vuodelle vahvistetuilla tutkintotavoitteilla. Määrärahaa mitoitettaessa ja tutkinnon laskennallista hintaa määritettäessä kukin tohtorintutkinto vastaa kahdeksaa maisterintutkintoa.

Jos kuluva varainhoitovuotta edeltävästä vuonna suoritettujen tutkintojen määrä alittaa vahvistettujen tutkintotavoitteiden, seuraavan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

varainhoitovuoden toimintamenoja vähennetään markkamäärällä, joka on kaksi kolmasosaa varainhoitovuoden tavoitteet alittavan tutkintojen määrän ja tutkinnon laskennallisen hinnan tulosta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Lain 3 §:n 1 ja 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2001. Lain 3 §:n 3 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2002. Lain 3 §:n 4 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran mitoitettaessa määrärahaa vuodelle 2003.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
