

## SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2000 vp

### Hallituksen esitys laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2000 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 113/2000 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Markku Linna, johtaja Markku Mattila ja ylitarkastaja Jorma Karhu, opetusministeriö
- hallintojohtaja Heikki Kallio, Suomen Akatemia
- rehtori Keijo Virtanen, Turun yliopisto
- rehtori Gustav Björkstrand, Åbo Akademi
- rehtori Markku Lukka, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu
- vararehtori Jyrki Wallenius, Helsingin kaupunkikorkeakoulu
- puheenjohtaja Paavo Uronen, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto

- puheenjohtaja Juhani Keinonen, Professoriliitto
- toiminnanjohtaja Klaus Sundbäck, Tieteentekijöiden liitto
- asiamies Ulla-Maija Rajakangas, Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry
- Yliopistonlehtorien liiton puheenjohtaja Vesa Kulmala, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- johtaja Tytti Varmavuo, Nokia
- puheenjohtaja Tommi Himberg, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL
- professori Tapio Varis.

Lisäksi sivistysvaliokunta on saanut kirjalliset lausunnot Helsingin yliopistolta, Oulun yliopistolta, Tampereen yliopistolta, Jyväskylän yliopistolta, Joensuun yliopistolta, Kuopion yliopistolta, Vaasan yliopistolta, Lapin yliopistolta, Tampereen teknilliseltä korkeakoululta, Turun kaupunkikorkeakoululta, Sibelius-Akatemialta, Taideteolliselta korkeakoululta, Kuvataideakatemialta, Teatterikorkeakoululta sekä Yliopistojen ja tutkimusalan henkilöstöliitto YHL ry:ltä.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Voimassa olevan korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain (1052/1986) 3 §:n mukaan korotetaan valtion talousarviossa vuosina 1997—2000 yliopistojen toimintamomentille osoitettua määrärahaa vuosittain vähintään

määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuksista aiheutuva 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. Tutkintomäärien muutokseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran mitoitettaessa vuoden 2002 määrärahoja.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Vuonna 1998 voimaan tulleen yliopistolain mukaan yliopistojen perustehtävänä on vapaan tutkimuksen ja tieteellisen ja taiteellisen sivistyksen edistäminen sekä ylimmän opetuksen antaminen. Suomalaisten yliopistojen tehtävässä on korostettu erityisesti perustutkimuksen merkitystä uusien innovaatioiden tuottajana.

Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen hallitusohjelman mukaan 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.

Valiokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota yliopistojen perusrahoituksen jälkeensä jääneisyyteen. Valiokunta on erityisen huolestunut siitä, että opiskelijaa kohti laskettuna perusopetuksen määrärahat ovat supistuneet, vaikka tavoite opiskeluaikojen lyhentämisestä edellyttää lisäpanostusta opetus- ja opiskelumetelmien kehittämiseen. Yliopistojen perusrahoituksen nykyinen taso ei riitä takaamaan hyvinvointimme kehittämisen ja elinkeinoelämämme jatkuvan uusiutumisen koulutus- ja tutkimustarpeita. Kuitenkin hallitusohjelmassakin todetaan, että koulutuksen, tutkimuksen ja tuotekehityksen kasvavat voimavarat hyödyttävät talouden kasvua ja kannustavat niin nuorisoa kuin aikuisväestöä parantamaan jatkuvasti tietojään ja

taitojaan. Edelleen hallitusohjelman mukaan yliopistojen perusrahoituksen kehitys turvataan lainsäädännöllä ja perusopetuksen maksuttomuus turvataan. Yliopistoja kehitetään siten, että ne vastaavat korkeatasoisesta perusopetuksesta, tutkijakoulutuksesta ja tieteellisestä tutkimuksesta. Valiokunta korostaa, että yliopistoilla on tärkeä rooli myös täydennyskoulutuksen kehittäjänä ja toteuttajana ja sitä kautta työelämän uudistajana.

Hallituksen esityksen mukaan yliopistojen määrärahat ovat reaalisesti lisääntyneet vuodesta 1991 vuoteen 1999. Vuoden 1999 rahassa laskettuna korotus oli 129 miljoonaa markkaa. Uusia opiskelijoita kohti laskettuna määrärahat ovat kuitenkin samana aikana vähentyneet 13 prosenttia ja maisterin- ja tohtorintutkintojen yhteismäärää kohti 30 prosenttia. Bruttokansantuoteosuudella arvioituna Suomi panostaa kansainvälisesti verraten keskimääräistä vähemmän taloudellisia voimavaroja yliopistokoulutukseen. Vuonna 1995 yliopistokoulutukseen kohdistuneiden koulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta oli OECD-maissa keskimäärin 1,5 prosenttia, kun se Suomessa oli 1,3 prosenttia. Huomattava myös on, että yliopistokoulutukseen osallistuvien osuus ikäluokasta on Suomessa OECD-maiden suurimpia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vuonna 1995 opiskelijaa kohden laskettuna yliopistokoulutuksen menot olivat OECD-maissa keskimäärin 12 018 USD, kun Suomessa vastaavat menot olivat 7 412 USD.

Hallituksen esityksen perusteluissa on tarkasteltu opiskelijamäärien kehitystä 1990-luvulla. Vuodesta 1991 vuoteen 1999 yliopistojen maisterintutkintojen määrä on kasvanut 41 prosent-

tia, tohtorintutkintojen 122 prosenttia, uusien opiskelijoiden määrä 18 prosenttia ja opiskelijoiden kokonaismäärä 31 prosenttia.

Tulosopimuskaudelle 2001—2003 sovittujen tavoitteiden mukaan tutkintojen kasvu on yhteensä 26,8 prosenttia. Toimintamenojen kasvu on valtion vuoden 2001 talousarvioesityksessä noin 8,9 prosenttia. Määrärahan lisäyksestä on arvioitu menevän noin puolet sopimusten mukaisiin palkankorotuksiin.

Viime vuosien aikana on yliopistojen vastuu- aluetta myös merkittävästi laajennettu. Uusiin tehtäviin kuuluvat mm. avoin yliopisto, elinikäinen oppiminen, kansainvälistyminen, yrittäjäyys, teknologian siirto sekä vaikuttaminen keskiasteen opetuksen kehittämiseen ja opettajankoulutukseen. Virtuaaliyliopistohanke puolestaan tähtää oppimisrakenteiden uudistamiseen ja voimavarojen keskittämiseen. Nämä hankkeet uhkaavat jäädä puolitiehen rahoitusvajeen takia.

Suomalaisen yliopistolaitoksen osaaminen ja voimavarat nousevat keskeiseen asemaan myös, kun Suomi vastaa sähköisen oppimisen tietoyhteiskuntahaasteisiin (eLearning). Tässä on tarpeellista käyttää tehokkaasti hyväksi uusia medioita, muun muassa digitaalisen television tarjoamia mahdollisuuksia. Yliopistoihin ja kouluihin tulisi myös nopeasti saada uusia luku- ja kirjoitustaitoa, erityisesti kuvallista esittämistä, edistäviä aineita, joita esim. eurooppalaiset verkostosuunnitelmat, verkottuva talous ja yhteiskunta vaativat. Yliopistojen rahoituksesta päätettäessä on tärkeää laadun varmistaminen ja motivaation luominen uusien tehtävien hoitamiseksi.

Valiokunta on huolestunut siitä, että jos laakiehdotus hyväksytään hallituksen esittämässä muodossa, yliopistojen perusrahoituksen jälkeenjääneisyys uhkaa kasvaa kumulatiivisesti suhteessa seuraavalle tulosopimuskaudelle asetettuihin, selvästi nykyistä korkeampiin tutkintotavoitteisiin. Samalla yliopistojen tulisi vastata uusiin yhteiskunnallisiin ja alueellisiin haasteisiin. Tilanne on erityisen ongelmallinen sekä henkilökunnan että opiskelijoiden motivoinnin kannalta etenkin tilanteessa, jossa kilpailu osajista kiristyy paitsi kotimaassa myös kansainvä-

lisesti. Yliopistoille on asetettu ja edelleen ollaan asettamassa entistä korkeampia tavoitteita sekä määrällisesti että laadullisesti. Valiokunta katsoo, että näin ei voida enää edetä, vaan yliopistojen voimavaratasoon on nopeasti saatava aikaan huomattava korotus maamme kilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Valiokunta ehdottaakin voimaantulosäännöksen 2 momentin muutosta, joka lisää yliopistojen määrärahoja lähes miljardilla markalla. Näin voidaan turvata yliopistoille riittävät toimintaedellytykset saavuttaa ne määrälliset ja laadulliset tavoitteet, jotka niille on asetettu hallitusohjelmassa, koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 1999—2004 ja vuoden 2001 valtion talousarvioehdotuksessa. Ilman valiokunnan ehdottamia korjauksia hallituksen esityksen vaikutukset saattaisivat olla yliopistojen tulevaan rahoitusasemaan jopa negatiiviset.

Ulkopuolisen rahoituksen huomattava osuus on ylläpitänyt yliopistojen perus- ja soveltavaa tutkimusta kansainvälisellä tasolla. Mikäli yliopistojen perusrahoitus kuitenkin on nykyisellä alimitoitettulla tasolla, yliopistojen kyky hyötyä ulkopuolisen rahoituksen tarjoamista mahdollisuuksista on heikko.

Sivistysvaliokunnan mielestä rahoituksen jälkeenjääneisyys on erityisesti vaikeuttanut myös yliopistojen sivistystehtävän hoitamista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 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 kasvulukui- na tuotannollisessa toiminnassa, mutta luo pohjaa henkiselle ja kulttuuriselle kasvulle. Tulevaisuudessa tulee myös edelleen huolehtia koulutukseen ja tutkimukseen liittyvien eettisten arvojen säilymisestä. Näitä tavoitteita ajatellen sivistysvaliokunta pitää ongelmallisena sitä, että yliopistojen voimavarojen määräytymiseen vaikuttavat keskeisesti ainoastaan ylempien korkeakoulututkintojen ja tohtorintutkintojen määrä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että yliopistojen rahoitusrakennetta pyritään edelleen

kehittämään niin, että yliopistojen tehtäväkenttä koko laajuudessaan voitaisiin huomioida rahoitusta määriteltäessä vielä paremmin. Valiokunta kiirehtii tulosohjausjärjestelmän uudelleenarviointia niin, että opetuksen ja tutkimuksen laadulliset kriteerit huomioidaan siinä nykyistä voimakkaammin.

Valiokunta painottaa työelämäyhteistyön tärkeyttä, mutta lukukausien aikana työssäkäynti voi aiheuttaa ongelmia. Erityisesti tietotekniikan opiskelijat ovat kysytyjä työmarkkinoilla ja vaarana on, että opinnot keskeytyvät kokonaan tai tutkinnon suorittamisaika ainakin pitenee. Myöskään yliopistot eivät tällöin saavuta tutkintotavoitteitaan. Tähän ongelmaan tulisi paneutua kehittämällä yliopistojen ja työelämän välistä yhteistyötä sekä tarkastelemalla uudelleen opintososiaalisia etuisuuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös yliopistojen voimavaroja kuluttavien kiinteistö kustannusten korkeaan tasoon. Yliopistoilla on paljon vuokratiloja ja kiinteistö kustannusten nousu muodostaa osaltaan suuren uhan yliopistojen toiminnalle. Eräillä yliopistoilla kiinteistö kustannukset muodostavat jo yli 30 prosenttia koko yliopiston talousarviosta. Niissä yliopistoissa, jotka toimivat voimakkaan kasvun aloilla, uusien ja nykyaikaisten tilojen tarve on suuri. Tämä johtaa tilakustannusten merkittävään kasvuun, joka joudutaan rahoittamaan muilla toimintarahoilla, mikä puolestaan entisestään vaikeuttaa opetus- ja tutkimustoimintaa.

### ***Yksityiskohtaiset perustelut***

*3 §:n 3 mom.* Pykälän 3 momentissa viitataan valtion talousarvion yhteydessä vahvistettuihin tutkintotavoitteisiin. Säännöksessä myös verrataan rahoitukseen vaikuttavana tohtorintutkintoa maisterintutkintoon. Ylempiä korkeakoulututkintoja ovat kuitenkin myös esim. diplomi-insinöörin ja lääketieteen lisensiaatin tutkinnot. Valiokunta ehdottaa sanamuotoa täsmennettäväksi siten, että siinä viitataan yleisesti ylempään korkeakoulututkintoon.

*3 §:n 4 mom.* Momentti sisältää säännöksen rangaistuksesta, jos sovitut tulostavoitteet alitetaan. Hallituksen esityksen mukaan tarkastelu-aika olisi yksi vuosi. Koska korkeakoulututkintojen suorittaminen on useampivuotista toimintaa ja siinä on luonnollista vuosittaista vaihtelua, valiokunnan mielestä yhden vuoden tarkastelujakso on liian lyhyt. Vuosittainen tarkastelujakso saattaisi johtaa myös spekulatioon tutkintojen ajoituksesta. Valiokunta pitääkin tarkoituksenmukaisempana säätää tarkasteluajan jaksoksi kolme vuotta ja ehdottaa tätä koskevaa muutosta. Pykälän voimassaoloajan kannalta säännöksen soveltaminen jää lyhytaikaiseksi, koska valiokunnan ehdottamien muutosten jälkeen säännöstä sovellettaisiin vain vuonna 2005. Valiokunta kuitenkin katsoo, että sanktiosäännös näin muutettuna on syytä säilyttää myös sen periaatteellisen merkityksen vuoksi. Lisäksi valiokunta toteaa, että tämän lain mukaisia periaatteita noudattavaa käytäntöä on todennäköisesti tarkoituksenmukaista jatkaa myös vuoden 2005 jälkeen.

*Voimaantulosäännös.* Hallituksen esityksen mukaan määrärahojen mitoituksessa otetaan huomioon kaksi kolmasosaa vuosittaisesta vahvistetusta tutkintotavoitteiden muutoksesta sekä suoritettujen tutkintojen määrästä vahvistettuihin tavoitteisiin verrattuna. Valiokunta pitää tätä muutosta asiallisena. Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan muutos tulee voimaan vuonna 2002.

Valiokunta on tämän mietinnön yleisperusteissa käsitellyt yliopistojen perusvoimavaratilannetta ja määrärahavajausta. Valiokunta ei ehdota muutosta 3 momentin soveltamisen voimaantulon ajankohtaan. Periaatteellisenä näemyksenään valiokunta toteaa, että määrärahojen kehitys tulee turvata pitämällä vertailuvuotena nykyisen lain viimeisen voimassaolovuoden eli vuoden 2000 tutkintomäärää. Näistä syistä johtuen valiokunta ehdottaa, että voimaantulosäännöksen 2 momenttia muutetaan niin, että määrärahaa vuodelle 2002 mitoitettaessa vertailu suoritetaan vuodelle 2000 vahvistettujen tutkintotavoitteiden mukaan. Valiokunnan ehdottama

muutos ei lisää määrärahatarvetta vuoden 2001 valtion talousarvioon. Sen sijaan vuoden 2002 valtion talousarvioon lisäystarve on vuoden 2000 tutkintotavoitteet ja vuodelle 2002 sovitut tutkintotavoitteet huomioon ottaen 978 miljoonaa markkaa.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

## 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*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

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 määrärahat samalle vuodelle vahvistetuilla tutkintotavoitteilla. Määrärahaa mitoitettaessa ja tutkinnon laskennallista hintaa määritettäessä

kukin tohtorintutkinto vastaa kahdeksaa ylemmää korkeakoulututkintoa.

Jos vuosina 2001—2003 suoritettujen tutkintojen määrä alittaa vahvistetut tutkintotavoitteet, vuoden 2005 toimintamenoja vähennetään markkamäärällä, joka on kaksi kolmasosaa (*poist.*) tavoitteet alittavan tutkintojen määrän ja tutkinnon laskennallisen hinnan tulosta.

(1 mom. kuten HE)

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 *vertaamalla vuodelle 2002 asetettuja tavoitteita vuoden 2000 valtion talousarvion yhteydessä vahvistettuihin tavoitteisiin. (Poist.)*

(3 mom. kuten HE)

**SiVM 13/2000 vp — HE 113/2000 vp**

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kaarina Dromberg /kok	Margareta Pietikäinen /r
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tapio Karjalainen /sd	Leena Rauhala /skl
	Tanja Karpela /kesk	Säde Tahvanainen /sd
	Jyrki Katainen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Irina Krohn /vihr	Pia Viitanen /sd
	Markku Markkula /kok	vjäs. Lauri Oinonen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

## VASTALAUSE

Valtiovarainvaliokunta piti vuoden 2000 budjetista antamassaan mietinnössä välttämättömänä, että yliopistojen perusrahoituksen jälkeenjääneisyyden korjaaminen on painopisteenä tulevien vuosien talousarvioissa ja eduskunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan yliopistojen perusvoimavarojen vaje korjataan tulevalla vaalikaudella. Näin ei kuitenkaan näytä tapahtuvan.

Kehittämislakiesityksessä on myönteistä, että yliopistojen toimintamäärärahoja mitoitettaessa otettaisiin palkkakustannusten nousun lisäksi huomioon myös toiminnan laajuudessa tapahtuneet muutokset. Laajuus määräytyisi matemaattisella kaavalla valtion talousarviossa vahvistettavien tulostavoitteiden eli maisterin- ja tohtorintutkintojen määrän sekä tutkintojen laskennallisen hinnan mukaan.

Valitettavasti lakiesityksen ehdotettu voimaantulosäännös vesittää yllämainitun hyvän ta-

voitteen. Tulossopimuskaudelle 2001—2003 on näet sovittu tutkintotavoitteista, joissa on koko maan yliopistojen osalta 26,8 prosenttia lisäystä. Toimintamäärärahojen kasvu vuoden 2001 budjettiesityksessä on puolestaan vain 8,9 prosenttia, mistä palkan- ja vuokrankorotukset vievät valtaosan.

Tutkintojen laskennallinen hinta, joka jo nyt on selvästi OECD-maiden keskiarvon alapuolella, siis edelleen pienenee. Tästä seuraa opetuksen laadun ohella myös tutkimuksen sekä kirjasto- ja tietopalvelujen tason murentuminen entistään.

Mielestämme tutkintotavoitteita ei tule valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen sisältyvällä tavalla nostaa vielä vuonna 2001, koska korotus lain 3 §:n 3 momentin mukaan huomioitaisiin määrärahoissa vasta vuonna 2002.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2000

Inkeri Kerola /kesk  
Tanja Karpela /kesk

Osmo Puhakka /kesk  
Leena Rauhala /skl