

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta (HE 76/2015 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 14/2015 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Eija Somervuori, opetus- ja kulttuuriministeriö
- rehtori Jukka Kola, Helsingin yliopisto
- akateeminen rehtori Jaakko Puhakka, Itä-Suomen yliopisto
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Valiokunnan mietintö SiVM 14/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta korostaa, että hallituksen esityksessä on kyse hallitusohjelman mukaisesta julkisen talouden rahoitusvajeen supistamiseen tähtäävästä säästötoimenpiteestä, joka kohdistuu ensimmäistä kertaa vuoteen 2017. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yliopistolaista kumottaisiin säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Hallituksen vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan on tarkoitus myöntää Helsingin yliopistolle 30 510 000 euroa ja Itä-Suomen yliopistolle 1 169 000 euroa erityistä valtionrahoitusta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Hallituksen esityksen mukaan edellä todetusta erityisrahoituksesta luovutaan vuoden 2017 alusta, mistä seuraa valtiontalouteen runsaan 30 miljoonan euron vuotuiset säästöt.

Sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä erittäin valitettavana ja säästöjen arvioituja vaikutuksia erityisesti Helsingin yliopistolle hyvin vakavina. Sivistysvaliokunta ei kuitenkaan pidä tässä taloudellisessa tilanteessa mahdollisena vastaavien kokonaissäästöjen kohdistamista muuhun osaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimintaa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 14/2015 vp — HE 76/2015 vp) korostanut, että perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt esitetyt säästöt eivät tee tyhjäksi sivistyksellisten perusoikeuksien ydinsisältöä eikä esitys siten muodostu perusoikeuksina turvattujen sivistyksellisten oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi.

Lausunnossa korostetaan, että perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Uutta yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti erityisesti yliopistojen taloudellishallinnollista itsehallintoa (ks. PeVL 11/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta korostaa, että valtiolla on vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Käytännössä tämä toteutuu yliopistojen perusra-

Valiokunnan mietintö SiVM 14/2015 vp

hoituksen muodossa. Arvioidessaan lainsäädännön vaikutusta yliopistojen itsehallinnon taloudelliseen perustaan perustuslakivaliokunta on perustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen pitänyt tärkeänä, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (ks. PeVL 37/2009 vp ja PeVL 10/2015 vp). Perustuslakivaliokunta huomauttaa kuitenkin, että yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuoja ei merkitse sitä, että Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle on korvattava niiden apteekkitoiminnasta maksetun yhteisöveron ja apteekkimaksun määrä.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että arvioinnin lähtökohta — onko yliopistoilla uudistuksen jälkeen tosiasialliset edellytykset suoriutua edelleen perustehtävistään — huomioiden esitystä ei voida pitää perustuslaissa turvatun yliopistojen itsehallinnon vastaisena. Erityisesti Helsingin yliopiston yli 10 %:n vuosittaisen budjettileikkauksia voidaan kuitenkin pitää merkittävänä. Perustuslain 16 §:n 3 momentista ja perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvista syistä valiokunta pitää perusteltuna, että apteekkikompensaatioista luopuminen toteutettaisiin asteittain, porrastamalla heikennyksen voimaansaattamista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen vaikutusarvioiden puutteiden vuoksi on välttämätöntä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa huolellisesti yliopistojen perusrahoituksen leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja mahdollisuuteen suoriutua tehtävistään. Erityisen tärkeää on seurata sitä, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen (ks. myös PeVL 10/2015 vp).

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Vaikutukset yliopistoille

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettujen menosäästöjen yhteisvaikutus on vuonna 2017 Helsingin yliopistolle 10,7 % ja Itä-Suomen yliopistolle 5,6 % vuoden 2015 tasoon verrattuna. Vuonna 2019 menosäästöjen yhteisvaikutus on Helsingin yliopistolle 13,9 % ja Itä-Suomen yliopistolle 9,0 % vuoden 2015 tasoon verrattuna. Helsingin yliopiston osalta on esitetty n. 500 henkilötyövuoden menetystä säästöjen toteutuessa.

Saaduissa lausunnoissa on korostettu muun muassa, että Helsingin yliopiston valtion perusrahoitus on vuodesta 2012 lähtien ollut laskeva suhteessa muihin yliopistoihin. Helsingin yliopiston perusrahoituksen osuus vuonna 2012 valtion perusrahoituksesta on ollut 26,59 %, vuonna 2015 osuus on 25,36 %. Mikäli apteekkimaksukompensaatio poistetaan, valtion rahoitusosuus suhteessa muihin yliopistoihin putoaa entisestään noin 24 %:iin.

Lisäksi on huomautettu, että Helsingin yliopiston perusrahoituksesta 12 % kohdistuu yliopiston valtakunnallisten tehtävien rahoittamiseen. Näihin tehtäviin saatu valtion perusrahoitus on korvamerkittyä rahoitusta, eikä sitä voi käyttää muuhun yliopiston toimintaan. Valtion perusrahoituksesta vain 88 % jää käytettäväksi muuhun kuin valtakunnallisiin tehtäviin.

Valiokunnan mietintö SiVM 14/2015 vp

Säästöjen merkittävyyttä kuvaa saadun lausunnon mukaan se, että Helsingin yliopiston humanistisen tiedekunnan valtion perusrahoituksen määrä on vuonna 2015 ollut 33 miljoonaa euroa ja maatalous-metsätieteellisen tiedekunnan valtion perusrahoituksen määrä vuonna 2015 on ollut 28,3 miljoonaa euroa. Näin ollen valtion kautta perusrahoituksena saatu yliopistolain 75 §:n mukainen rahoitus vastaa suuren tiedekunnan vuosittaista valtion kokonaisrahoitusta. Apteekkimaksukorvauksen poistaminen on jo yksistään suurempi kuin esim. Taideyliopiston tai Svenska Handelshögskolanin vuosittainen valtion perusrahoitus.

Helsingin yliopistoon nykyisen hallituksen ehdottamat ja edellisen hallituksen päättämät ja vuonna 2016 voimaan tulevat rahoituksen leikkaukset merkitsevät yliopiston rahoituksen vähenemistä 106 miljoonalla eurolla vuoteen 2020 mennessä. Leikkauksista valtaosa kohdistuu yliopiston perusrahoitukseen, kuten nyt ehdotettu yliopistolain 75 §:n muutos. Näiden leikkausten johdosta yliopiston perusrahoitus tulisi arvion mukaan vähenemään 20 %.

Itä-Suomen yliopisto on saadun selvityksen mukaan kohdentanut apteekkikompensaation suoraan farmasian opetuksen vaatimaan harjoitteluun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttamiseen, kuten iäkkäiden lääkehoitojen kehittämiseen ja lääkehoidon ongelmien sekä vaikuttavuuden tutkimiseen. Apteekkimaksukompensaation poistuminen uhkaa tämän työn jatkumista.

Tulonmenetyksen kompensointi yliopistoille

Sivistysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan esittämään kantaan, että erityisesti Helsingin yliopiston yli 10 %:n vuositasen budjettileikkauksia voidaan pitää merkittävinä. Sivistysvaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan tavoin perusteltuna, että apteekkikompensaatiosta luopuminen toteutetaan käytännössä porrastetusti. Sivistysvaliokunta ei kuitenkaan pidä toteuttamiskelpoisena perustuslakivaliokunnan ehdotusta säästöjen toteuttamisesta porrastetusti lain voimaantuloa porrastamalla. Valiokunta korostaa, että koulutukseen ja tutkimukseen on jo tehty erittäin merkittäviä leikkauksia. Hallituksen esitys on hallitusohjelman mukainen ja noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle osoitettua julkisen talouden rahoituskehystä.

Sivistysvaliokunta korostaa, että Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekkimaksukompensaation poistumisen korvaaminen edes osittain vuonna 2017 liittyy vuodelle 2017 laadittavaan valtion talousarvioesitykseen. Sivistysvaliokunta pitää edellä tarkoitettujen säästöjen harkinnanvaraista korvaamista vuonna 2017 välttämättömänä, mutta kuitenkin siten toteutettuna, että se ei vaaranna muiden yliopistojen tai muun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan julkisen talouden suunnitelman mukaista rahoitusosuutta vuodelle 2017. Sivistysvaliokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Seuranta

Sivistysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan esittämään käsitykseen käsiteltävänä olevan uudistuksen seurannan välttämättömyydestä. Sivistysvaliokunta viittaa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp) antamaansa mietintöön (SiVM 8/2015 vp), johon sisällytetty lausumaehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa seurannan välttämättömyydestä ja johon seurantaan tämänkin uudistuksen seuranta tulee liittää.

Valiokunnan mietintö SiVM 14/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 76/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 14/2015 vp (HE 76/2015 vp) esittämän kannan mukaisesti, harkitsee valtion vuoden 2017 talousarvioehdotuksen laatimisen yhteydessä apteekkimaksun korvauksen poistumisesta aiheutuvan tulonmenetyksen korvaamista asianomaisille yliopistoille kuitenkin siten, että tähän mahdollisesti varattava erillisrahoitus ei vaaranna muiden yliopistojen tai muun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan julkisen talouden suunnitelman mukaista rahoitusosuutta vuodelle 2017.

Helsingissä 9.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps (osin)
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Jani Toivola vihr
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 14/2015 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Sipilän hallitus ehdottaa kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Apteekkimaksujen poistaminen on osa Sipilän hallituksen opetukseen ja tutkimukseen kohdistuvia massiivisia leikkauksia, mitkä vaarantavat koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perustan. Yliopistoihin kohdistuvien leikkausten kokonaisuuden vuoksi opetuksen ja tutkimuksen perustehtävien toteuttaminen vaarantuu.

Suunnitellut leikkaukset rikkovat apteekkikompensaation osalta yliopistojen välisen tasapuolisen ja perustellun kohtelun kriteereitä. Ei ole esitetty mitään toiminnallista syytä, miksi käytännössä vain yhdeltä yliopistolta halutaan leikata 30 miljoonaa euroa jo ensi vuonna. Päinvastoin, leikkaus ollaan kohdistamassa siihen yliopistoon, joka on suoriutunut tehtävästään erinomaisesti kansainvälisestikin arvioiden.

Apteekkikorvauksen suuruus vastaa keskisuuren tiedekunnan, esimerkiksi eläinlääketieteellisen, tai pienen korkeakoulun, kuten Svenska Handelshögskolan, lakkauttamista. Summana se on myös täsmälleen saman verran kuin Helsingin yliopiston osuus yliopistoindeksin leikkauksesta, eli se tuplaa HY:lle koituvan taakan verrattuna muihin korkeakouluihin. HY:oon kohdistuvat leikkaukset kokonaisuudessaan ovat ensi vuonna 54 miljoonaa euroa, ilman apteekkikorvauksen poistoa ne olisivat 25 miljoonaa euroa.

Helsingin yliopiston yhteistoimintaneuvottelut päättyivät viime viikolla. Niiden konkreettinen tulos selviää tammikuussa. Apteekkikorvaus vastaa keskimäärin 500 henkilötyövuotta, ja sen poistamisen peruminen, porrastaminen tai lykkääminen antaisi yliopistolle mahdollisuuden suunnitella sopeuttamistoimia paremmin ja helpottaisi merkittävästi henkilöstön irtisanomistarvetta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen HE 76/2015 vp sisältyvä lakiehdotus hylätään.

Valiokunnan mietintö SiVM 14/2015 vp
Vastalause

Helsingissä 9.12.2015

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Jani Toivola vihr
Mikaela Nylander r