

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 10/2015 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Maarit Palonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- rehtori Jukka Kola, Helsingin yliopisto
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Professoriliitto ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Tieteentekijöiden liitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettaviksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016—2019 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaa talousarvion määrärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2015 vp

Esitys liittyy vuoden 2016 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016 ja ne olisivat voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sivistysvaliokunta toteaa, että osana valtiontalouden tasapainottamista ja hallitusohjelman mukaisia menosäätöjä hallituksen esityksessä ehdotetaan yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettaviksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016—2019 yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Valiokunta korostaa, että indeksikorotusten jäädyttäminen vuonna 2016 koskee laajasti koko opetus- ja kulttuuritointa yleiseen kuntien valtionosuusjärjestelmään sekä hallinnonalan omaan valtionosuuslainsäädäntöön ehdotettujen vastaavanlaisten muutosten vuoksi. Ehdotukset osoittavat osaltaan maamme taloudellisen tilanteen vakavuuden ja erityisesti tarpeen tasapainottaa julkinen talous.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Sivistysvaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 10/2015 vp — HE 38/2015 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta toteaa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt voimakkaasti huomiota siihen, että hallituksen esityksen valmisteluun liittyy vaikutusarvioiden osalta vakavia puutteita. Näiden vaikutusarvioiden puutteiden vuoksi perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa huolellisesti yliopistojen perusrahoituksen leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja mahdollisuuteen suoriutua tehtävistään. Erityisen tärkeää on seurata myös sitä, miten perusrahoituksen merkittävä vähentyminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa painokkaasti, että perustuslaissa turvattujen oikeuksien tason laskua merkitsevissä hallituksen esityksissä tulee ottaa huomioon mahdollisten eri toimien yhteisvaikutukset. Vaikka perustuslakivaliokunta ottaa lausunnoissaan kantaa nimenomaisesti tiettyjen lakiehdotusten säätämisyksessä, perusoikeuksien vähimmäistason määrittämisessä on kyse kokonaisarviointista, johon voivat vaikuttaa samalla alalla toteutettavat muut toimet.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2015 vp

Indeksikorotusten jäädyttämisen vaikutus

Sivistysvaliokunta toteaa, että osana valtiontalouden tasapainottamista ja menosäästöjä yliopistolain 49 §:ää on muutettu väliaikaisesti aiemmin vuosina 2012 (indeksin puolitus), 2013 (indeksin jäädytys) ja 2015 (indeksin puolitus ja sen kompensointi kertaluonteisella määrärahalisäyksellä). Vastaavasti ammattikorkeakoulujen yksikköhintoihin ei tehty vuosina 2013 ja 2014 kustannustason muutoksesta aiheutuneita tarkistuksia ja vuonna 2015 ammattikorkeakouluindeksin vaikutuksesta huomioitiin vain puolet. Nyt käsiteltävänä oleva esitys indeksien jäädyttämisestä koko vaalikaudeksi ei siten ole luonteeltaan poikkeuksellinen, mutta aiempaa pidemmälle menevä toimenpide.

Indeksien muutoksen ennustetaan olevan 1,2 prosenttia vuonna 2016, 1,4 prosenttia vuonna 2017, 1,8 prosenttia vuonna 2018 ja 2,1 prosenttia vuonna 2019. Vaikutukset ovat riippuvaisia todellisesta hintakehityksestä. Vuonna 2016 indeksijäädytyksen vaikutus on yliopistoilla 20,7 milj. euron ja ammattikorkeakouluilla 9,7 milj. euron suuruinen. Yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaisen kustannustason muutoksen täysimääräinen vaikutus vuosina 2016-2019 on valiokunnan saaman tiedon mukaan yliopistojen osalta yhteensä noin 109 miljoonaa euroa ja ammattikorkeakoulujen osalta yhteensä noin 52 miljoonaa euroa.

Asiantuntijakuulemisissa on muistutettu, että yliopisto- ja ammattikorkeakouluindekseillä on pyritty takaamaan korkeakoulujen voimavarakehitys inflaatiota vastaavaksi, ennustettavaksi ja vakaaksi. Yliopistolain säätämisen yhteydessä lupaus yliopistoindeksistä sai yliopistojen johdon ja suuren osan yliopistolaisista suotuisaksi koko yliopistouudistukselle.

Valiokunta viittaa lausuntoonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2016—2019 (SiVL 3/2015 vp — HE 30/2015 vp, VNS 1/2015 vp). Sivistysvaliokunta esitti valtiovarainvaliokunnalle, että vaalikauden aikana vielä arvioidaan kunkin vuoden talousarvion laadinnan yhteydessä mahdollisuutta ottaa korkeakoulujen indeksit uudelleen käyttöön. Sivistysvaliokunta korostaa tässä mietinnössä uudelleen, että varsinkin hallituskauden loppuvuosien taloudellinen toimeliaisuus ja inflaatio voivat olla arvioitua kehitystä suurempia, jolloin indeksin jäädyttämisestä koko vaalikaudeksi seuraava korkeakoulujen määrärahojen jälkeenjääneisyys voi osoittautua suuremmaksi kuin nyt on esitetty. Tämän vuoksi valiokunta edelleen painottaa indeksien jäädytyksen vaikutusten seuraamista vuosittain.

Säästötoimenpiteiden kokonaisvaikutus korkeakoulukenttään

Hallituksen esityksessä on kuvattu laajasti vuoden 2016 talousarvioesitykseen sisältyvät korkeakouluihin kohdistuvat kaikki menosäästöt. Vuoden 2016 talousarvioesityksessä valtionrahoitus yliopistojen toimintaan on 1 824 miljoonaa euroa ja ammattikorkeakoulujen toimintaan 858 miljoonaa euroa. Säästöpäätöksillä leikataan yliopistojen rahoitusta vuonna 2016 noin 71 milj. eurolla ja ammattikorkeakoulujen rahoitusta noin 35 milj. eurolla.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että nykyisessä taloustilanteessa korkeakoulujen rahoitus nähdään vain kulueränä, kun korkeakoulujen rahoituksessa on kyse investoinnista tulevaisuuteen. Säästötoimenpiteet kokonaisuudessaan tulevat heikentämään kaikkea korkeakoulujen toi-

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2015 vp

mintaa, myös opetusta. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että esimerkiksi ammattikorkeakoulu-uudistusta toteutettaessa edellisen hallituskauden aikana rahoituksesta samalla leikattiin jo noin 20 % (n. 200 miljoonaa euroa) aloituspaikka- ja yksikköhintaleikkauksien sekä indeksien jäädyttämisen kautta eikä ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen kehitys ole vastannut useampaan vuoteen edes kustannustason muutoksia.

Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan korkeakoulujen taloudellinen tilanne on vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella kokonaisuutena katsottuna kuitenkin hyvä. Säästöpäätösten ei arvioida vaarantavan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lakisääteisten tehtävien hoitamista ja korkeakoulujen toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Pitkällä aikavälillä arvioituna yliopistojen rahoitus on noussut 2000-luvun alun runsaasta 1 mrd. eurosta vuodelle 2016 ehdotettuun noin 1,8 mrd. euroon. Vastaavasti ammattikorkeakouluopetukseen varatut valtion määrärahat ovat nousseet noin 300 milj. eurosta vajaaseen 860 milj. euroon.

Sivistysvaliokunta korostaa, että korkeakoulujen toimintaan kohdistuvat säästöt ovat valitettavasti huomattavia ottaen huomioon myös edellisellä hallituskaudella tehty merkittävät menosäästöt. Vaikutukset voivat olla pitkäaikaisia. Säästöt edellyttävät korkeakouluilta rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksia. Korkeakoulujen on tehtävä alakohtaista ja alojen välistä toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä osaamisen kokoamiseksi ja keskittämiseksi sekä mahdollisten epätarkoituksenmukaisten päällekkäisyyksien purkamiseksi. Valiokunta korostaa kuitenkin korkeakouluopetuksen saatavuutta ja saavutettavuutta koko maassa. Laajaa osaajajoukkoa vaativaa koulutusta tulee tarjota jatkossakin erikokoisilla paikkakunnilla ympäri Suomen.

Sivistysvaliokunta korostaa korkeakoulujen rahoituspohjan laajentamishankkeita. Muun muassa korkeakoulujen pääomituksen mahdollistama lisätuotto, suunniteltu lahjoitusten verovähennys-oikeus ja koulutusviennin edellytysten parantaminen voivat tuoda osittaista helpotusta kireään rahoitustilanteeseen. Valiokunta korostaa erityisesti eurooppalaisten tieteen ja tutkimuksen rahoitusinstrumenttien entistä tehokkaampaa hyödyntämistä korkeakoulujen omilla painopistealueilla.

Kaiken edellä todetun perusteella sivistysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen, että opetus- ja kulttuuriministeriön on seurattava huolellisesti viime ja tällä vaalikaudella toteutettavien korkeakoulutukseen kohdistuvien säästötoimenpiteiden vaikutuksia korkeimpaan opetukseen ja tutkimukseen. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 38/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus 1)

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2015 vp

Valiokunnan lausumaehdotus

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus kattavasti seuraa korkeakoulujen rahoituksen riittävyyttä suhteessa korkeakouluille osoitettuihin tehtäviin. Erityisesti tulee seurata yliopistojen perusrahoituksen vaalikaudella 2011—2015 toteutettujen ja tällä vaalikaudella toteutuvien leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja sitä, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2018 keväällä.*

Helsingissä 26.11.2015

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2015 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Sipilän hallitus ehdottaa yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettaviksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016—2019 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaa talousarvion määrärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Indeksien jäädytys murentaa osaltaan suomalaisen koulutuksen ja sivistyksen perustusta, kun se otetaan huomioon yhdessä koulutukseen, tutkimukseen ja sivistykseen kohdistettujen kolmen miljardin säästöjen kanssa. Yliopistoindeksin soveltaminen on ollut vaihtelevaa, kuten lakiesityksen perusteluistakin käy ilmi. Nyt esitetään kuitenkin aikaisempaa paljon pidemmälle meneviä toimenpiteitä. Yliopistoindeksi esitetään jäädytettäväksi kokonaan vuosiksi 2016—2019. Tämä on erittäin negatiivinen signaali yliopistoille, tutkimukselle, ylimmälle opetukselle, opiskelijoille ja viime kädessä koko yhteiskunnalle. Esitetyllä tavalla indeksin lakkauttamisen sanoma on selkeä ja voimakas: valtiovalta ei enää halua uskoa pitkäjänteisyyttä edellyttävään yliopisto-opetukseen ja tutkimukseen.

Yliopistojen rahoitukseen kohdistuvat leikkaukset vaikuttavat merkittävästi yliopistojen perustehtäviin, opetukseen ja tutkimukseen. Useiden yliopistojen perustoiminnot ovat lamaantumassa. Lisäksi useat yliopistot ovat aloittaneet YT-neuvottelut henkilöstön vähentämiseksi. Samaan aikaan yliopistoilta vaaditaan mm. ympärivuotista opetusta ilman lisärahoitusta.

Hallituksen esityksen mukainen indeksikorotuksen tekemättä jättäminen ammattikorkeakouluille vaarantaa ammattikorkeakoulujen lakisääteisten perustehtävien laadukkaan ja tuloksellisen toteuttamisen.

Talousarvion 2016 mukaan ammattikorkeakoulusektorille kohdistuu edelleen noin 30 milj. euron leikkaukset aikaisempien noin 200 miljoonan euron leikkausten lisäksi, indeksijäädytysten vaikutusten ollessa noin 54 miljoonaa euroa kaudella 2016—2019.

Ammattikorkeakoulut toteuttavat parhaillaan monivuotisia sopeuttamisohjelmia. Ammattikorkeakoulut ovat perustehtävissään sitoutuneet kantamaan vastuunsa Suomen talouden uudistamisesta profiloitumalla sekä tiivistämällä yhteistyötä eri korkeakoulutoimijoiden sekä työ- ja elinkeinoelämän kanssa. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos taloudellinen perusta ei ole pitkäjänteinen.

On syytä todeta, että 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 myös sitä, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2015 vp
Vastalause

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen HE 38/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 26.11.2016.

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Nasima Razmyar sd
Li Andersson vas
Jani Toivola vihr
Mikaela Nylander r