

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskole- väsendet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet (RP 113/2000 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Markku Linna, direktör Markku Mattila och överinspektör Jorma Karhu, undervisningsministeriet
- förvaltningsdirektör Heikki Kallio, Finlands Akademi
- rektor Keijo Virtanen, Åbo universitet
- rektor Gustav Björkstrand, Åbo Akademi
- rektor Markku Lukka, Villmanstrands tekniska högskola
- prorektor Jyrki Wallenius, Helsingfors handelshögskola
- ordförande Paavo Uronen, Finlands universitetsrektorers råd

- ordförande Juhani Keinonen, Professorsförbundet
- ombudsman Klaus Sundbäck, Forskareförbundet
- ombudsman Ulla-Maija Rajakangas, Teknikens Akademikerförbund TEK rf
- ordföranden för Universitetslektorernas Förbund Vesa Kulmala, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- direktör Tytti Varmavuo, Nokia
- ordförande Tommi Himberg, Finlands studentkårers förbund rf
- professor Tapio Varis.

Dessutom har kulturutskottet fått skriftliga utlåtanden från Helsingfors universitet, Uleåborgs universitet, Tammerfors universitet, Jyväskylä universitet, Joensuu universitet, Kuopio universitet, Vasa universitet, Lapplands universitet, Tammerfors tekniska högskola, Åbo handelshögskola, Sibeliusakademin, Konstindustriella högskolan, Bildkonstakademin, Teaterhögskolan och Universitetens och forskningssektorns personalförbund YHL rf.

PROPOSITIONEN

Enligt gällande 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet (1052/1986) skall det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgetarna för 1997—2000 årligen höjas med minst ett belopp motsvarande den ök-

ning av avlöningsutgifterna som föranleds av statens centrala avtalsuppgörrelser om lönerna. Regeringen föreslår att bestämmelsens giltighet förlängs. Regeringen föreslår också en bestämmelse om att de årliga ändringarna i antalet exa-

mina skall beaktas vid dimensioneringen av anslaget utifrån de examensmål som fastställs i samband med statsbudgeten. Bestämmelsen skall gälla åren 2001—2005.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i sam-

band med den. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2001. Bestämmelserna gällande ändringen i antalet examina skall dock tillämpas första gången vid dimensioneringen av anslagen för år 2002.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Enligt universitetslagen, som trädde i kraft 1998, är universitetens primära uppgift att främja den fria forskningen och den vetenskapliga och konstnärliga bildningen samt meddela den högsta undervisningen. När det gäller de finländska universitetens uppgift har särskild vikt lagts vid grundforskningens betydelse vid produktionen av nya innovationer.

I regeringsprogrammet för statsminister Paa-vo Lipponens andra regering sägs att Finlands och finländarnas framtid är starkt beroende av kompetensen och av förmågan att utnyttja kompetensen och skapa nya innovationer. Ett höjande av hela befolkningens kompetensnivå stöder Finlands utveckling som ett kulturfolk samt Finlands konkurrensförmåga.

Utskottet har i flera sammanhang påtalat eftersläpningarna i basfinansieringen för universiteten. Det som utskottet är särskilt bekymrat över är att anslagen för grundundervisning utslaget per studerande har krympt fastän målet att förkorta studietiderna kräver extra resurser för utvecklande av undervisnings- och studiemetoder. Den nivå basfinansieringen för universiteten ligger på nu räcker inte till för att tillgodose de utbildnings- och forskningsbehov som krävs för att höja vårt välbefinnande och borga för en kontinuerlig omstrukturering av näringslivet. Och ändå säger regeringen i regeringsprogrammet att ökade resurser inom utbildning, forskning och produktutveckling gagnar den ekonomiska ut-

vecklingen och uppmuntrar både ungdomar och vuxna att kontinuerligt förbättra sina kunskaper och färdigheter. Vidare lovar regeringsprogrammet att utvecklingen av basfinansieringen för universiteten säkerställs genom lagstiftningen och att en avgiftsfri grundundervisning tryggas. Universiteten utvecklas så att de kan svara för en högklassig grundundervisning, forskarutbildning och vetenskaplig forskning. Utskottet vill understryka att universiteten också spelar en viktig roll när det gäller att utveckla och tillhandahålla kompletteringsutbildning och därmed förnya arbetslivet.

Enligt propositionen har universitetsanslagen ökat reellt från 1991 till 1999. Omräknat till 1999 års penningvärde var ökningen 129 miljoner mark. Räknat per ny studerande har anslagen dock under samma tid minskat med 13 procent och per sammantaget antal magister- och doktorsexamina med 30 procent. I ett internationellt perspektiv satsar Finland, mätt i andel av bruttonationalprodukten, finansiellt mindre än genomsnittet på universitetsutbildning. Utbildningsutgifterna för universitetsutbildning utgjorde 1995 i OECD-länderna i snitt 1,5 procent av bruttonationalprodukten medan andelen var 1,3 procent i Finland. Observeras bör också att den andel av åldersklassen som deltar i universitetsutbildning i Finland är en av de högsta i OECD-länderna. Enligt propositionsmotiveringen var utgifterna för universitetsutbildning 1995 i genomsnitt 12 018 USD per studerande i OECD-länderna medan motsvarande utgift i Finland var 7 412 USD.

Regeringen kommenterar i propositionsmotiveringen hur antalet studerande har utvecklats på 1990-talet. Antalet magisterexamina ökade från

1991 till 1999 med 41 procent, antalet doktors-examina med 122 procent, antalet nya studerande med 18 procent och det totala antalet studerande med 31 procent.

Målen för resultatavtalsperioden 2001—2003 utgår från att antalet examina ökar med sammanlagt 26,8 procent. Enligt budgetpropositionen för 2001 ökar omkostnaderna med cirka 8,9 procent. Ungefär hälften av anslagshöjningen beräknas gå till avtalsenliga lönepåslag.

Under de senaste åren har universitetens ansvarsområde breddats avsevärt. De nya uppgifterna omfattar bl.a. det öppna universitetet, ett livslångt lärande, internationalisering, företagssamhet, teknologiöverföring samt insatser för utveckling av undervisningen på mellanstadiet och för lärarutbildningen. Projektet med ett virtuellt universitet åter syftar till att förnya inlärningsstrukturerna och koncentrera resurserna. Den svikande finansieringen hotar att bromsa upp dessa projekt.

Det finländska universitetsväsendets kompetens och resurser kommer att vara av vital betydelse när Finland skall leva upp till de utmaningar IT-samhället ställer på datorstödd utbildning (eLearning). I det sammanhanget bör de nya medierna, bl.a. digital-TV utnyttjas effektivt. Universitetet och skolorna bör därtill snabbt byggas ut med nya ämnen som främjar läs- och skrivförmågan, i synnerhet den visuella framställningsförmågan, något som exempelvis de europeiska nätverksplanerna, den framväxande nätekonomin och samhället kräver. En garanterad kvalitet och motivation att sköta de nya uppgifterna blir utslagsgivande i besluten om universitetsfinansieringen.

Utskottet fruktar att eftersläpningen i basfinansieringen av universitetet kommer att öka kumulativt i förhållande till de avsevärt högre examensmålen för följande resultatavtalsperiod om lagförslaget godkänns i den form regeringen föreslagit. Och ändå skall universitetet samtidigt leva upp till nya samhälleliga och regionala utmaningar. Särskilt problematiskt blir det att motivera personal och studerande, i synnerhet när konkurrensen om kunniga människor skärps inte bara här hemma utan också på det interna-

tionella planet. Både de nuvarande och de framtida målen för universitetet ligger avsevärt högre än tidigare i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende. Så här kan det inte fortsätta, menar utskottet, utan universitetet måste snabbt få ett rejält resurstillskott för att vårt land skall kunna bibehålla sin konkurrensförmåga. Utskottet föreslår därför en ändring i 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen som ökar universitetsanslagen med inmot en miljard mark. På så sett kan universitetet ges möjligheter att uppnå de kvalitativa och kvantitativa mål som uppställts i regeringsprogrammet, planen för utveckling av utbildningen och forskningen åren 1999—2004 och budgetpropositionen för 2001. Utan utskottets korrigeringar kan det hända att universitetens finansiella läge till och med blir negativt till följd av propositionen.

Grundforskningen och den tillämpade forskningen vid universitetet har tack vare en rätt generös extern finansiering hållit internationell nivå. Men om den underdimensionerade basfinansieringen av universitetet inte lyfts upp, blir det svårt för universitetet att utnyttja de möjligheter extern finansiering medger.

Enligt kulturutskottets uppfattning har eftersläpningarna i finansieringen slagit särskilt hårt mot universitetens kulturella åtagande. I propositionsmotiveringen framhålls att det i den internationella utvecklingen är viktigt att bevara och utveckla den nationella identiteten och att värna om och bygga på det kulturella arvet. Detta kräver satsningar också på sådan verksamhet som inte nödvändigtvis syns som stora tillväxtsiffror i produktionsverksamheten, men som skapar grunden för den andliga och kulturella utvecklingen. Det gäller att också i framtiden sörja för att de etiska värden som hänför sig till utbildning och forskning bevaras. Med tanke på dessa mål tycker utskottet att det är en svaghet att universitetens resurser i så hög grad skall vara beroende av antalet högre högskoleexamina och doktorexamina. Därför bör universitetens finansieringsstruktur enligt utskottet såvitt möjligt vidareutvecklas för att universitetens hela arbetsfält bättre skall kunna beaktas i finansieringen. Resultatstyrningssystemet bör med det snaraste

förnyas så att de kvalitativa kriterierna för såväl undervisning som forskning ges större tyngd i systemet, menar utskottet.

Utskottet anser att samarbetet med arbetslivet är viktigt, men det är inte helt problemfritt att de studerande arbetar under terminerna. I synnerhet datateknikstuderande har stor efterfrågan på arbetsmarknaden och faran är då att studierna avbryts helt eller drar ut på tiden. Det betyder att inte heller universiteten når sina examensmål. Problemet kunde lämpligen åtgärdas genom att utveckla samarbetet mellan universiteten och arbetslivet och genom att se över de studiesociala förmånerna.

Utskottet har också fäst sig vid de höga fastighetskostnaderna, som tär på universitetens resurser. Universiteten hyr lokaler i stor omfattning och följaktligen drabbas universitetens verksamhet när fastighetskostnaderna stiger. För vissa universitet slukar fastighetskostnaderna redan mer än 30 procent av universitetets hela budget. Universitetet förlagda till kraftigt växande områden har ett stort behov av nya, moderna lokaler. Följden är en kännbar ökning av lokal-kostnaderna, som måste finansieras med anslagen för andra omkostnader och detta åter sätter käppar i hjulen för undervisningen och forskningen.

Detaljmotivering

3 § 3 mom. I 3 mom. hänvisas till de examensmål som fastställs i samband med statsbudgeten. I bestämmelsen anges också hur dels en doktors-examen dels en magisterexamen påverkar finansieringen. Men exempelvis en diplomingenjörs- och en medicine licentiatexamen är också högre högskoleexamina. Utskottet föreslår en precisering av lydelsen så att det allmänt hänvisas till högre högskoleexamina.

3 § 4 mom. Momentet har bestämmelser om följderna av om det överenskomna resultatet inte uppnås. Enligt propositionen granskas måluppfyllelsen för ett år. Det tar flera år att avlägga en

högskoleexamen och givetvis förekommer det variationer från år till år i antalet avlagda examina. Därför är ett år en alltför kort tid att granska måluppfyllelsen, menar utskottet. En tidsperiod på ett år kan också leda till spekulationer kring tidpunkten för avläggande av examen. Därför torde tre år vara en lämpligare period, menar utskottet och föreslår en ändring på denna punkt. Med tanke på den tid paragrafen är i kraft kommer bestämmelsen att tillämpas under en mycket kort tid, endast år 2005 om utskottets ändringsförslag går igenom. Utskottet anser dock att straffbestämmelsen bör kvarstå i sin omskrivna form på grund av sin principiella betydelse. Dessutom anser utskottet att det sannolikt är ändamålsenligt att en på principerna i denna lag byggande praxis också tillämpas efter 2005.

Ikraftträdelsebestämmelsen. Enligt propositionen beaktas vid anslagsdimensioneringen två tredjedelar av de årliga ändringarna i de fastställda examensmålen och av antalet avlagda examina jämfört med de fastställda målen. Detta är en motiverad ändring, menar utskottet. Enligt den föreslagna ikraftträdelsebestämmelsen träder ändringen i kraft 2002.

Utskottet har ovan i den allmänna motivering- en resonerat kring universitetens basresurser och anslagsunderskott. Utskottet föreslår ingen ändring i tidpunkten för när 3 mom. börjar tillämpas. Utskottet vill som sin principiella ståndpunkt framföra att anslagsutvecklingen bör tryggas genom att som jämförelseår tas 2000 och det antal examina som då avläggs, alltså den nuvarande lagens sista giltighetsår. Av denna anledning föreslår utskottet att 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen ändras så att anslaget för 2002 dimensioneras utifrån de examensmål som fastställts för 2000. Behovet av anslag i 2001 års statsbudget ökar inte till följd av förslaget. Där- emot kräver examensmålen för 2000 och de för 2002 överenskomna examensmålen ett tilläggs- anslag på 978 miljoner mark i 2002 års statsbud- get.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan anförda föreslår kultur-
utskottet vördsamt

*att lagförslaget godkänns med följande
ändringar:*

Lag

om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 31 december 1986 om utveckling av högskoleväsendet (1052/1986) 3 §, sådant detta lagrum lyder i lag 943/1996, som följer:

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

(1 och 2 mom. som i RP)

Vid dimensioneringen av anslaget beaktas också de årliga ändringarna i antalet examina i enlighet med de examensmål som fastställs i samband med statsbudgeten. Det anslag som anvisats omkostnaderna för innevarande finansår justeras med ett belopp som utgör två tredjedelar av produkten av ändringen i antalet examina och det kalkylmässiga priset per examen. Det kalkylmässiga priset per examen fås genom att de anslag som justerats enligt 2 mom. divideras med de examensmål som fastställts för samma år. Vid dimensioneringen av anslaget och vid bestämmandet av det kalkylmässiga priset per exa-

men motsvaras en doktorexamen av åtta *högre högskoleexamina*.

Om antalet examina som har avlagts åren 2001—2003 understiger de fastställda examensmålen, minskas omkostnaderna för år 2005 med ett belopp som är två tredjedelar av produkten av det antal examina som understiger målen (*utesl.*) och det kalkylmässiga priset per examen.

(1 mom. som i RP)

Lagens 3 § 1 och 2 mom. tillämpas första gången vid dimensioneringen av anslaget för år 2001. Lagens 3 § 3 mom. tillämpas första gången vid dimensioneringen av anslaget för år 2002 på så sätt att målen för år 2002 jämförs med de mål som fastställts i samband med statsbudgeten för 2000. (*Utesl.*)

(3 mom. som i RP)

KuUB 13/2000 rd — RP 113/2000 rd

Helsingfors den 23 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Inkeri Kerola /cent
Irina Krohn /gröna
Markku Markkula /saml

Margareta Pietikäinen /sv
Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /fkf
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd
Irja Tulonen /saml (delvis)
Pia Viitanen /sd
ers. Lauri Oinonen /cent (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Marjo Hakkila.

RESERVATION

Finansutskottet ansåg i sitt betänkande om budgetpropositionen för 2000 att åtgärder för att rätta till eftersläpningarna i universitetens basfinansiering bör ges hög prioritet i budgeterna för de kommande åren. Dessutom godkände riksdagen ett uttalande där den förutsatte att under-skottet i universitetens basresurser rättas till under den pågående valperioden. Så har dock inte skett.

Det positiva med förslaget till lag om ändring av lagen om utveckling av högskoleväsendet är att dimensioneringen av anslagen för universitetens omkostnader inte bara skall bygga på stegringarna i lönekostnaderna utan också på förändringarna i verksamhetens omfattning. Omfattningen räknas ut men hjälp av en matematisk formel utifrån de resultatmål som fastställts i statsbudgeten, det vill säga antalet magister- och doktorsexamina, och det kalkylmässiga priset per examen.

De goda intentionerna urvattnas dock tyvärr av den föreslagna ikraftträdelsebestämmelsen. De överenskomna examensmålen för resultatavtalsperioden 2001—2003 innehåller nämligen en ökning med 26,8 procent för landets samtliga universitet. Däremot stiger omkostnadsanslagen enligt budgetpropositionen för 2001 med endast 8,9 procent och av den ökningen går merparten till löne- och hyresförhöjningar.

Det kalkylmässiga priset på examina, som redan nu ligger klart under genomsnittet i OECD-länderna, fortsätter alltså att sjunka. Som en konsekvens härav sjunker standarden inte bara på undervisningen och forskningen utan också på biblioteks- och informationstjänsten.

Enligt vår åsikt bör examensmålen ännu inte år 2001 höjas till den nivå som föreslås i budgetpropositionen för 2001, eftersom denna höjning enligt 3 § 3 mom. skulle synas först i anslagen för 2002.

Helsingfors den 23 november 2000

Inkeri Kerola /cent
Tanja Karpela /cent

Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /kf

