

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi korkeakoululaitoksen kehittämistä annettua lakia.

Ehdotetun lain mukaan tarkistettaisiin yliopistojen toimintamenomomentille valtion talousarviossa vuosina 2005—2007 osoitettava määräraha. Laissa säädettäisiin myös, että palkkausmenojen kasvua vastaa-

vaa määrärahojen vuosittaista korotusta jatketaan. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että määrärahaa korotetaan vuosina 2005—2007 vähintään 20 miljoonalla eurolla kunakin vuonna.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2005 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Korkeakoululaitoksen kehittämistä koskevan lainsäädännön voimassaolokauteen liittyvät yliopistojen voimakas laajentuminen ja toiminnan ohjauksessa tapahtuneet muutokset. Yliopistojen päättäjävaltaa 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 toiminnan tuloksellisuuden perusteella. Nykyisessä hallitusohjelmassa edellytetään, että yliopistojen rahoitus turvataan lainsäädännöllä.

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 yliopisto, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Helsingin kauppakorkeakoulu, Svenska Handelshögskolan, Turun kauppa- ja talous korkeakoulu, Taideteollinen korkeakoulu, Sibelius-Akatemia, Teatterikorkeakoulu ja Kuvataideakatemia.

Kehittämislakia annettaessa sen 3 §:llä turvattiin yliopistojen määrärahojen reaalitaso 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." Sittemmin säädettiin (lait 1273/1992 ja 1207/1993), että mainittua säännöstä ei sovelleta vuosina 1993 ja 1994.

Vuonna 1996 kehittämislain 3 §:n voimas-

saoloikaa 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 sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua" (laki 943/1996).

Vuonna 2001 korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1270/2001) voimassaoloaikaa jatkettiin edelleen vuosiksi 2002—2005. Lain mukaan yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi yliopistojen toimintamomentille valtion talousarviossa vuosina 2002—2005 osoitettavaa määrärahaa tarkistettiin siten, että vuoden 2002 varainhoitovuoden ja sitä seuraavien varainhoitovuosien määräraha mitoitettiin korottamalla kulloinkin kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa vähintään määrällä, joka vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua. Lisäksi määrärahaa korotettiin vuonna 2002 vähintään 40 miljoonalla eurolla, vuonna 2003 vähintään 30 miljoonalla eurolla ja vuoden 2004 osalta vähintään 20 miljoonalla eurolla.

2.2. Määrärahojen kehitys

Yliopistomäärärahat (yliopistojen budjettirahoitus) ovat reaalisesti hieman lisääntyneet vuodesta 1996 vuoteen 2002. Vuonna 1996 yliopistomäärärahojen reaalitaso oli vuoden 2002 rahassa 1 001 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 määrärahat olivat yhteensä 1 123 miljoonaa euroa. Ottaen huomioon toiminnan laajentumisen yliopistomäärärahat ovat laskeneet vuosina 1996—2002 uusia opiskelijoita kohden 9 prosenttia ja maisterin ja tohtorin tutkintojen yhteismäärää kohden 2 prosenttia.

Vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi tilinpäätöksen lukuja on korjattu ottaen huomioon budjettiteknisten muutosten vaikutuk-

set määrärahoihin. Vuoden 1996 määrärahat on muutettu vuoden 2002 rahaksi käyttäen indeksiä, jossa palkansaajien ansiotasoindeksillä (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. Hallitusohjelmaa toteuttavia valtakunnallisia ohjelmia ja muita valtakunnallisia toimintoja on rahoitettu pääasiassa yliopistojen voimavaroja uudelleen kohdentamalla.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto esitti julkista tutkimus- ja innovaatorahoitusta lisääväksi vuosina 2003—2007 tasokorotuksena yhteensä 405 miljoonalla eurolla. Lisäyksestä 150 miljoonaa euroa kohdistuisi yliopistojen perusrahoituksen vahvistamiseen. Ehdotettuun yliopistojen lisärahoitukseen sisältyisi voimassa olevan korkeakoulujen kehittämislain perusteella määrättyyn rahoituksen mukainen tasokorotus 50 miljoonaa euroa vuosina 2003—2004. Hallituksen ohjelman mukaan tutkimus- ja innovaatorahoitusta lisätään tiede- ja teknologianeuvoston suunnitelman pohjalta. Hallituksen menokehyksessä vuosille 2004—2007 on päädytty voimassa olevan kehittämislain lisäksi 65 miljoonan euron lisäykseen vuoteen 2007 mennessä. Määrärahasta on sittemmin varattu 5 miljoonaa euroa myöhempien talousarvioesitysten tai kehyspäätösten yhteydessä ilmeneviin välttämättömiin tarpeisiin.

Valtioneuvoston kehyspäätöksessä on todettu lisäksi, että valtion omistamien osakkeiden vuosittaisten myyntitulojen ylittäessä 500 miljoonaa euroa, ylitystä voidaan käyttää harkinnan mukaan enintään 10 prosenttia kertaluonteisiin lisämenoihin lähinnä infrastruktuuri-investointeihin ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistämiseen.

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 budjettirahoitusta täydentävää. Yliopistojen perustehtävien suorittamisessa suoran budjettirahoituksen merkitys on ensisijainen. Yliopistojen tulossopimuksissa on sovittu liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tulo- ja kannattavuustavoitteista. Julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan osalta ei tavoitteita ole asetettu. Perittävistä maksuista on määrätty ministeriön päätöksin. Lähtökohtana on 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 saada lisärahoitusta yliopistojen tehtävien suorittamiseen, erityisesti tutkimukseen. Tavoitteena on yhtenäistää yhteisrahoituksen budjetointi- ja kirjanpitoikäytäntöjä ja samalla lisätä rahoituksen tehokkuutta.

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. Uusimmissa kansainvälisissä koulutusmenojen vertailuissa yliopistosektorin tietoja ei ole erotettu muusta korkea-asteen koulutuksesta. Vuonna 2000 korkea-asteen koulutukseen kohdistuneiden koulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta oli Suomessa 1,7 prosenttia, mikä vastasi OECD-maiden keskiarvoa. Koulutuksen vuosikustannukset opiskelijaa kohti olivat Suomessa selvästi OECD-maiden keskiarvoa alhaisemmat.

2.5. Nykytilan arviointi

Vuodesta 1992 vuoteen 2002 yliopistojen toiminta on laajentunut voimakkaasti. Ylempien korkeakoulututkintojen määrä on kasvanut 39 prosenttia eli vuonna 1992 suoritetusta 8 713 tutkinnosta 12 075 tutkintoon vuonna 2002 ja tohtorintutkintojen määrä 132 prosenttia eli 527 tutkinnosta 1 224 tutkintoon. Uusien opiskelijoiden määrä on kasvanut 27 prosenttia eli 17 662 opiskelijasta 22 419 opiskelijaan. Lukumäärään sisältyvät myös maisteriohjelmiin ja muuntokoulutusohjelmiin otetut opiskelijat. Opiskelijoiden kokonaismäärä on vastaavana aikana kasvanut 39 prosenttia eli 122 227 opiskelijasta 169 970 opiskelijaan.

Verrattaessa määrärahojen kokonaiskehitystä toiminnan laajenemiseen voidaan kaikilla indikaattoreilla todeta, että yliopistojen määrärahakehitys on ollut aleneva. Ylempien korkeakoulututkintojen suorittamisen 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 työssäkäynti opiskelun ohella ja halu varmistaa työelämään sijoittuminen suorittamalla tutkinnoissa huomattavasti vaadittua enemmän opintoviikkoja. Opintojen läpäisyssä on 1990-luvulla tapahtunut huomattavaa tehostumista, koska vuosista 1991—1993 läpäisykerroin on noussut 62 prosentista 67,5 prosenttiin vuosina 2000—2002.

Taloudellisen laman vuosina 1990-luvun alussa yliopistot sopeuttivat toimintaansa niukkenevaan budjettikehykseen varsinaisten määrärahaleikkausten lisäksi kehittämällä toimintaansa rakenteellisesti ja lisäämällä budjetin ulkopuolista rahoitusosuuttaan. Säästöt kohdistuivat erityisen voimakkaasti muihin toimintamenoihin. Varsinkin kirjasto- ja laitehankintoja jouduttiin vähentämään. Samanaikaisesti yliopistot toimivat ympäristössä, jossa teknologisen kehityksen nopeuden ja tutkimustoiminnan laajenemisen seurauksena muun muassa tutkimusvälineistön ja tietoliikenneverkkojen uusiutumismuutos on jatkuvasti kiihtynyt. Samalla on syntynyt huomattava tutkimusympäristöjen ja laboratoriodien ajanmukaistamisen tarve.

Toimintamenobudjetoinnin yhteydessä omaksuttu siirtomäärärahakäytäntö helpotti osaltaan yliopistojen sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön ja talouskehitykseen sekä teki mahdolliseksi kerätä investointien edellyttämää rahoitusta useana vuotena.

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 40 miljoonaa euroa voimavarojaan uudelleen kohdennettaviksi.

Yliopistojen budjettirahoituksen ulkopuolisen rahoituksen määrä oli vuonna 2002 yhteensä 645 miljoonaa euroa eli 36 prosenttia yliopistojen kokonaisrahoituksesta. Ulkopuolisen rahoituksen kasvua vuodesta 1992 oli 420 miljoonaa euroa. Rahoituksesta yli puolet on tutkimusrahoitusta. Merkittävimpiä rahoittajia ovat Suomen Akatemia ja Teknologian kehittämisskeskus. Ulkopuolinen rahoitus on luonteeltaan toimintasidonnaista 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 painopistealueita ja tuottaa näin synergiaa yliopistojen perustoiminnoille.

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

tettu toiminnalle kannattavuus- ja tulostavoitteet.

Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain tarkoituksena on turvata korkeakoululaitoksen voimavarojen suunnitelmallinen ja riittävä kehitys. Vuonna 1986 annetun lain mukaan korkeakoulujen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi määrärahojen yhteismäärää korotettiin vuosittain (1987—1996) vähintään kustannustason nousua vastaavasti. Kustannustason nousua laskettaessa otettiin huomioon palkkausmenoissa palvelussuhteen ehtojen tarkistukset sekä muissa menoissa, joihin kuuluivat myös tilojen hoitomenot, yleisen kustannustason nousun vaikutus. Sitten lain voimassaoloa jatkettaessa vuosina 1996 ja 2001 kustannustason noususta on kehittämislain nojalla otettu huomioon vain palkkausmenojen kasvu. Yliopistojen kiinteistövarallisuuden siirrettyä vuonna 1995 Valtion kiinteistölaitoksen sittemmin Senaatti-kiinteistöjen taseeseen alettiin yliopistoilta periä vuokraa, jota ei ole täysimääräisesti yliopistoille korvattu.

Yliopistojen kannalta vaikeaksi ovat osoittautuneet erityisesti tilakustannuksiin liittyvät ongelmat, jotka johtuvat olemassa olevien tilojen osalta lähinnä siitä, että tilavuokrat ovat indeksisidonnaisia. Toisaalta toiminnan laajentumisen seurauksena vuokrattavat uudistilat ja olemassa olevien tilojen toiminnalliset muutostyöt lisäävät osaltaan tilakustannuksia. Vuokravaluuskäsittelyn kautta opetusministeriö pystyy osittain vaikuttamaan hankkeiden etenemiseen, mutta valtuusmenettelyllä ei ole kuitenkaan selkeää yhteyttä rahoituskehitykseen.

Korkeakoulujen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta annetun lain (1270/2001) säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa (EV 140/2001 vp - HE 30/2001 vp) eduskunta edellytti, että hallitus selvittää pikaisesti yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat siten, että tarvittavat korjaukset tehdään vuoden 2003 valtion talousarviosta päätettäessä. Valtion tilintarkastajien 29 päivänä marraskuuta 2001 julkaistussa tarkastuskertomuksessa ehdotettiin Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta ja asemasta kiinteistömarkkinoilla puolueetonta ulkoista arviointia.

Opetusministeriö ja valtiovarainministeriö nimesivät selvitysmiehen tekemään selvitykset toimitilavuokriin liittyvistä kysymyksistä (Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat ja niiden korjaaminen. Opetusministeriön asettama selvitystehtävä. VTT 3.5.2002). Selvitysmies ehdotti, että seuraavan kehittämislain suunnittelussa ja rahoituksessa tulee ensisijaisesti turvata yliopistojen toimintapuitteet, mutta kiinnittää myös huomiota nopeassa muutoksessa oleviin toimitilojen tilakustannuksiin ja niiden kattamiseen. Muiden toimenpiteidensä ohella selvitysmies päätyi ehdottamaan, että vuokrajärjestelmäkäytäntöjä selkeyttämään asetettaisiin työryhmä.

Selvitysmiehen ehdotuksesta valtiovarainministeriö asetti 30 päivänä elokuuta 2002 työryhmän (Yliopistojen vuokratyöryhmä, valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 20/2003), jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisten vuokrausperiaatteiden kehittämisestä. Työryhmätyöskentelyn aikana eduskunta edellytti hallituksen esityksen valtion talousarvioiksi vuodelle 2003 ja sen täydentämisestä annettujen esitysten johdosta antamaansa kirjelmän 33/2002 vp lausumassa nro 6, jäljempänä talousarviolausuma, hallituksen kiirehtivän toimenpiteitä, joilla yliopistokoulutukseen tarkoitetuista kiinteistöistä peritään alempaa vuokraa kuin, mitä Senaatti-kiinteistöille asetettu yleinen tuottotavoite edellyttäisi. Päätöksiä tehtäessä on huomioitava myös se, että lahjoituskiinteistöistä ei ole aiheutunut hankintakustannuksia valtiolle. Työryhmä esitti muistiossaan 11 päivänä kesäkuuta 2003 muun muassa, että toimintamenomäärärahoja mitoitettaessa talousarviossa otettaisiin huomioon sekä toimitilojen että kustannustason muutoksista johtuvat määrärahatarpeet ja että korkeakoulujen kehittämislain valmistelun yhteydessä otetaan huomioon eräänä mitoitustekijänä vuokrasopimuksista ja niiden indeksisidonnaisuudesta aiheutuvat lisämäärärahatarpeet. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti yliopistovuokrasopimukset sidottaisiin 100-prosenttisesti elinkustannusindeksiin ja uusien investointien pääomavuokra laskettaisiin keskimäärin kuuteen prosenttiin pääomasta. Työryhmä esitti, että uuden käytännön mu-

kaiset vuokrasopimukset tehdään alkavaksi vuoden 2004 alusta. Indeksisidonnaisuuden muutos on tarkoitus tehdä takautuvasti kaikkiin vuokrasopimuksiin siten, että ensimmäiset 100 prosentin indeksitarkistukset tehdään jo vuoden 2004 alussa.

Vuoden 2004 talousarvioehdotuksessa on toimittu osittain jo tämän ehdotuksen mukaisesti, kun indeksiehdon vaikutuksesta on otettu huomioon puolet. Tarkoitus on, että Senaatti-kiinteistöt kokoaa yliopistojen useamman vuoden uudisrakennusohjelman, joka tuodaan opetusministeriön käsittelyyn sekä kehys- ja budjettiprosessiin. Yliopistojen vuokratyöryhmän yhteydessä selvitettiin yliopistojen Senaatti-kiinteistöille maksettavien vuokrien kehitystä vuoteen 2007 saakka. Yliopistojen vuokrat Senaatti-kiinteistölle ovat vuonna 2003 noin 164 miljoonaa euroa, johon sisältyvät myös harjoittelukoulujen vuokrat. Tämän lisäksi uudistiloja hankitaan myös muilta vuokranantajilta. Vuoteen 2004 verrattuna uusinvestoinneista arvioidaan aiheutuvan vuokrien nousua siten, että vuokrataso on vähintään 16 miljoonaa euroa korkeampi vuonna 2007. Mikäli vuokratyöryhmän ehdotukset toteutuvat, nousee vuokrataso lisäksi indeksisidonnaisuuden perusteella vuosittain runsaat kolme miljoonaa euroa, ja vastaavasti tuottovaatimuksen alentamisen on arvioitu vähentävän vuokria noin 1,7 miljoonaa euroa.

Yliopistojen vuokrien on arvioitu nousevan vuosien 2005—2007 aikana yli 20 miljoonaa euroa indeksisidonnaisuuden ja uusinvestointien vaikutuksesta.

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 kil-

pailukyvyn perustekijänä. Taloudellinen kasvu ei painotu pelkästään luonnollisten tuotantotekijöiden varaan, vaan tietointensiivisten alojen ja teknologian kehityksen myötä inhimillisen osaamispääoman merkitys tuotantotekijänä 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.

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 innovaatiojärjestelmän 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 yhdeksi johtavista maista.

Kilpailukykyimme kannalta erittäin merkittävä on tutkimus- ja kehitystyön bruttokansantuoteosuuden tietoinen nosto hyvälle kansainväliselle tasolle eli 3,46 prosenttiin vuoden 2002 lopussa.

Yliopistoissa toteutettu tutkimuspainotteen strategia ja siihen liittyvä huippuyksikköpolitiikka ovat luoneet suotuisia edellytyksiä tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan ja sitä kautta maamme kansainvälisen kilpailukyvyn kehitykselle. Voidaan myös arvioida, että Suomi on pystynyt hyödyntämään tietointensiivisten alojen kasvun avaamia mahdollisuuksia poikkeuksellisen hyvin.

Yliopistojen kansainvälinen yhteistyö on voimakkaasti lisääntynyt. Tähän on johtanut osaltaan tiivistyvä eurooppalainen yhteistyö. Tiivistyvällä yliopistoyhteistyöllä on keskeinen osa EU:n Lissabonin strategian toteuttamisessa. Kehittymässä olevat Euroopan korkeakoulutusalue ja Euroopan tutkimusalue edellyttävät, että suomalaisten yliopistojen kansainvälisen toiminnan edellytyksiä vah-

vistetaan merkittävästi, jotta yliopistot voivat osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ja kilpailuun tasavertaisesti muiden maiden yliopistojen kanssa.

Valtiovallan tehtävänä on turvata koulutun työvoiman ja tarvittavan osaamisen saatavuus sekä henkisen pääomaan kumuloituminen. Tämän vuoksi yliopisto- ja tutkijakoulutusta on voitava tarjota riittävän suurelle joukolle ikäluokasta. Yliopistolain mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta. Opetuksen ja perustutkimuksen järjestäminen edellyttää näin ollen valtion rahoitusta.

Tietointensiivisten alojen ja osaamisen merkityksen kasvu korostaa yliopistokoulutuksen merkitystä. Yliopistokoulutusta on voitava kohdentaa joustavasti yhteiskunnan erityistarpeiden mukaan. Voidakseen vastata nopean kehityksen vaatimuksiin yliopistoilla on oltava käytettävissään ajanmukaiset ja laadukkaat tutkimuksen ja opetuksen perusedellytykset: laitteet, tilat, opettajat ja muu henkilöstö.

Nykyisen osaamis pääoman ylläpito ja uudistaminen, uusien innovaatioiden luominen ja kehityksen mukana pysyminen edellyttävät panostusta perustutkimukseen ja tutkijakoulutukseen. Uuden tiedon syntymisen myötä ja tiedon ja osaamisvaatimusten jatkuvasti muuttuessa tutkimuksen rinnalla korostuu laadukkaana 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 toiminnassa ulkopuolisen tutkimusrahoituksen kasvu on kehittänyt yliopistojen tutkimusyhteistyötä ja lisännyt tut-

kimuksen relevanssia, mutta samalla lisännyt painetta yliopistojen perusrakenteita kohtaan. On tärkeää, että yliopistolaitoksen toiminnassa tapahtunut kasvu voi riittävästi heijastua myös yliopistojen määrärahoihin ja että yliopistojen sisäisiä panostuksia voitaisiin vahvistaa julkisella rahoituksella.

Hallitusohjelmassa on todettu, että yliopistojen perusrahoitus turvataan lainsäädännöllä. 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.

Hallitusohjelman on katsottava edellyttävän vähintään yliopistojen toimintamenojen reaalitason turvaamista lainsäädännöllä. Ehdotetulla kehittämislain muutoksella turvataisiin yliopistojen toimintamenojen reaalitaso siten, että toiminnan muutokset voidaan ottaa riittävästi huomioon.

3.2. Ehdotetut muutokset

Lakia ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2005 alusta lukien siten, että palkkausmenojen kasvua vastaavaa määrärahojen vuosittaista korotusta jatketaan.

Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan yliopistojen toimintaan osoitettua määrärahaa korotetaan vuosina 2005—2007 vähintään 20 miljoonalla eurolla kunakin vuonna.

4. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lailla turvataisiin yliopistomäärärahojen tuleva kehitys.

Yliopistojen toimintamäärärahaa lisättäisiin vuosina 2005—2007 yleistä palkkakehitystä vastaavalla määrällä. Tämän lisäksi määrärahaa korotettaisiin vuosina 2005—2007 yhteensä 60 miljoonalla eurolla.

Yliopistojen palkkakustannusten vuosittainen lisäys riippuu valtion keskustason sopimuksista ja päätöksistä.

Esityksellä ei ole välittömiä organisaatioon tai henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

5.1. Eduskunnan lausumat ja muut kannanotot

Talousarviolausumassaan eduskunta edellytti hallituksen kiirehtivän toimenpiteitä, joilla yliopistokoulutukseen tarkoitetuista kiinteistöistä peritään alempaa vuokraa kuin, mitä Senaatti-kiinteistöille asetettu yleinen tuottotavoite edellyttäisi. Päätöksiä tehtäessä on huomioitava myös se, että lahjoituskiinteistöistä ei ole aiheutunut hankintakustannuksia valtiolle.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi yliopistomäärärahojen tason turvaaminen edelleen erillisellä lainsäädännöllä. Ohjelman mukaan tutkintoon johtava korkeakouluopetus säilyy maksuttomana ja yliopistolaitos julkisen koulutusjärjestelmän osana.

Yliopistoissa harjoitettavan tieteellisen tutkimuksen ja kehitystyön perusedellytyksiä sekä yliopistojen aluevaikutusta vahvistetaan. Yliopistojen toiminnallisia kehittämistarpeita arvioidaan lainsäädäntöä uudistettaessa.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto esitti julkista tutkimus- ja innovaatorahoitusta lisääväksi vuosina 2003—2007 tasokorotuksena yhteensä 405 miljoonalla eurolla. Lisäyksestä 150 miljoonaa euroa kohdistuisi yliopistojen perusrahoituksen vahvistamiseen. Ehdotettuun yliopistojen lisärahoitukseen sisältyisi voimassa olevan korkeakoulujen kehittämislain perusteella määrättyyn rahoituksen mukainen tasokorotus 50 miljoonaa euroa vuosina 2003—2004. Hallituksen ohjelman mukaan tutkimus- ja innovaatorahoitusta lisätään tiede- ja teknologianeuvoston suunnitelman pohjalta. Hallituksen menokehyksessä vuosille 2004—2007 on päädytty voimassa olevan kehittämislain lisäksi 65 miljoonan euron lisäykseen vuoteen 2007 mennessä. Määrärahasta on sittemmin varattu 5 miljoonaa euroa myöhempien talousarvioesitysten tai kehyspäätösten yhteydessä ilmeneviin välttämättömiin tarpeisiin.

5.2. Lausunnot

Hallituksen esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä. Hallituksen esityksen

luonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, yliopistoilta, Korkeakoulujen arviointineuvostolta, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry:ltä, Akava ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto TT ry:ltä ja Palvelutyöntajat ry:ltä.

Lausunnonantajat suhtautuivat yleensä myönteisesti lakiehdotukseen. Useissa lausunnoissa kuitenkin pidettiin lakiehdotuksen 3 momentissa ehdotettuja määrärahalisäyksiä riittämättöminä. Kriittisesti ehdotukseen on suhtautunut valtiovarainministeriö, joka katsoo lausunnossaan, että tulisi perusteellisesti harkita kehittämislain tarvetta, varsinkin, kun valtionalouden kehysmenettely on uudistettu ja kehyksiin on sisällytetty kaavaillut määrärahalisäykset. Valtiovarainministeriö ei pidä näistä syistä ehdotettua resurssipykälää ylipäättänsä tarpeellisenä. Jos lain voimaolon jatkaminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi valtiovarainministeriöllä ei ole huomauttamista 3 §:n 3 momentissa ehdotettuun 20 miljoonan euron vuosittaiseen määrärahalisäykseen vuosina 2005—2007. Pykälän 2 momentissa ehdotettua palkkausmenoja koskevaa säännöstä valtiovarainministeriö pitää muotoilultaan epätarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon nettobudjetoiduilla tuloilla rahoitettujen henkilöstömenojen suuri osuus.

Lausunnolla olleeseen hallituksen esitysluonnokseen sisältyi ehdotus, jonka mukaan kulloinkin kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa korotettaisiin palkkausmenojen kasvua koskevan lisäyksen lisäksi myös määrällä, joka aiheutuu yliopistojen käytössä olevien tilojen vuokrakustannusten noususta. Yliopistot kannattivat ehdotusta yksimielisesti. Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että lakia ei tule laajentaa koskemaan vuokrakustannusten nousun tai muidenkaan vuokra- ja tilamenojen erillISRahoitusta. Valtiovarainministeriö pitää ehdotomana vähimmäisedellytyksenä, että kyseiset, yliopistojen perustoimintaa koskevat menot katetaan yliopistoille vuosille 2002—2007 osoitetusta 150 miljoonan euron toimintamenojen tasokorotuksesta. Vuokrakorotuksia on tarkoitus käsitellä vuosittaisen talousarvion valmistelun yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

3 §. *Korkeakoululaitoksen määrärahat.* Pykälän 1 momentin mukaan yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi yliopistojen toimintamomentille valtion talousarviossa vuosina 2005—2007 osoitettava määrärahaa tarkistetaan siten kuin tässä pykälässä säädetään. Säädettyä ajanjaksoa lukuun ottamatta momentti vastaisi nykyistä.

Pykälän voimassa olevan 2 momentin mukaan vuoden 2005 varainhoitovuoden ja sitä seuraavien varainhoitovuosien määräraha mitoitetaan korottamalla kulloinkin kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa vähintään määrällä, joka vastaa valtion keskuksen palkkauksia koskevista sopimusratkaisista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua. Tältä osin momentti vastaisi voimassa olevaa säännöstä.

Kun pykälän voimassa olevan 3 momentin mukaan määrärahaa tuli korottaa vuonna 2002 vähintään 40 miljoonalla eurolla, vuonna 2003 vähintään 30 miljoonalla eurolla ja vuonna 2004 vähintään 20 miljoonalla eurolla, euromääräisiä korotuksia ehdotetaan jatkettavaksi siten, että määrärahaa korotetaan vuosina 2005—2007 20 miljoonalla eurolla kunakin vuonna.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005. Ennen lain voimaantumista voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 1270/2001, seuraavasti:

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi yliopistojen toimintamenomomentille valtion talousarviossa vuosina 2005—2007 osoitettava määrärahaa tarkistetaan siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Vuoden 2005 varainhoitovuoden ja sitä seuraavien varainhoitovuosien määräraha mitoitetaan korottamalla kulloinkin kuluvalle varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa

vähintään määrällä, joka vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

Lisäksi vuosina 2005—2007 määrärahaa korotetaan 20 miljoonalla eurolla kunakin vuonna.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Opetusministeri *Tuula Haatainen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

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 1270/2001, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi yliopistojen toimintamenomomentille valtion talousarviossa vuosina 2002–2005 osoitettava määrärahaa tarkistetaan siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Vuoden 2002 varainhoitovuoden ja sitä seuraavien varainhoitovuosien määräraha mitoitetaan korottamalla kulloinkin kullekin varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa vähintään määrällä, joka vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

Lisäksi määrärahaa korotetaan vuonna 2002 vähintään 40 miljoonalla eurolla, vuonna 2003 vähintään 30 miljoonalla eurolla ja vuonna 2004 vähintään 20 miljoonalla eurolla.

Ehdotus

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi yliopistojen toimintamenomomentille valtion talousarviossa vuosina 2005–2007 osoitettava määrärahaa tarkistetaan siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Vuoden 2005 varainhoitovuoden ja sitä seuraavien varainhoitovuosien määräraha mitoitetaan korottamalla kulloinkin kullekin varainhoitovuodelle osoitettua määrärahaa vähintään määrällä, joka vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

Lisäksi vuosina 2005–2007 määrärahaa korotetaan 20 miljoonalla eurolla *kunakin vuonna*.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
