

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeakoululaitoksen kehittämistä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Korkeakoululaitoksen kehittämistä annetun lain mukaan tiede- ja taidekorkeakoulujen määrärahojen yhteismäärää korotetaan vähintään kustannustason nousua vastaavasti vuosina 1987—1996. Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuosina 1997—2000 näiden korkeakoulujen toimintamomentille osoitettua määrärahaa korotettaisiin vuosittain vähintään määrällä, joka vastaa valti-

on keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuisista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua. Samalla ehdotetaan eräitä säädösteknisiä muutoksia.

Esitys liittyy vuoden 1997 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Korkeakoululaitoksen kehittämistä 31 päivänä joulukuuta 1986 annettu laki koskee seuraavia tiede- ja taidekorkeakouluja: Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Oulun yliopisto, Joensuun yliopisto, Kuopion yliopisto, Turun yliopisto, Tampereen yliopisto, Abo Akademi, Vaasan korkeakoulu, Lapin korkeakoulu, Eläinlääketieteellinen korkeakoulu, Teknillinen korkeakoulu, Tampereen teknillinen korkeakoulu, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Helsingin kaupparkeakoulu, Svenska Handelshögskolan, Turun kaupparkeakoulu, Taideteollinen korkeakoulu, Sibelius-Akatemia ja Teatterikorkeakoulu, joita jäljempänä kutsutaan yliopistoiksi. Näistä Eläinlääketieteellinen korkeakoulu on lakkautettu ja liitetty Helsingin yliopistoon eläinlääketieteelliseksi tiedekunnaksi 1 päivästä elokuuta 1995.

Lain 3 §:ssä säädetään, että korkeakoulujen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korkeakoululaitokselle valtion

tulo- ja menoarviossa osoitettujen määrärahojen yhteismäärää korotetaan vuosina 1987—1996 vuosittain vähintään kustannustason nousua vastaavasti. Hallituksen esityksessä laiksi korkeakoululaitoksen kehittämistä (HE 138/1986 vp) kustannustason nousun laskemistapa esitettiin siten, että edeltävän vuoden tulo- ja menoarvion mukaisiin palkkausmenoihin lisätään palvelussuhteen ehtojen tarkistuksen ja muihin menoihin yleisen kustannustason nousun vaikutus, mukaan lukien määrärahojen mahdolliset oikaisut.

Yliopistojen käyttöön osoitettujen määrärahojen kasvu vastasi vähintään kustannustason nousua vuosina 1987—1992 ja vuonna 1995. Lain 3 §:ää muutettiin vuosina 1992 ja 1993 siten, että pykälää ei sovellettu vuosina 1993 ja 1994. Vuodeksi 1996 hyväksytyn valtion talousarvion mukaan määrärahojen kasvu vastaa kustannustason nousua.

Vuodesta 1987 vuoteen 1991 yliopistojen määrärahojen yhteismäärä kasvoi vuosittain. Reaalikasvu oli keskimäärin noin 10 prosenttia vuodessa. 1990-luvun alun taloudellisen laman myötä yliopistomäärärahojen kas-

vu pysähtyi. Vuosina 1991 ja 1992 määrärahojen lisäys vielä vastasi kustannustason nousua. Vuosina 1993 ja 1994 yliopistojen määrärahat alenivat reaalisesti 780 miljoonaa markkaa eli 16 prosenttia. Vuoden 1995 valtion talousarviossa yliopistojen määrärahat nousivat 183 miljoonaa markkaa ja vuoden 1996 talousarviossa 198 miljoonaa markkaa.

Lain 5 §:ssä säädetään korkeakoululaitoksen suunnittelujärjestelmästä. Pykälän mukaan valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi suunnitelman korkeakoululaitoksen kehittämisestä hyväksymisvuotta ja seuraavia viittä kalenterivuotta varten, ja tämä kehittämissuunnitelma tarkistetaan tarvittaessa. Lain 6 § koskee kehittämissuunnitelman sisältöä. Sen 3 kohdassa on viittaus keskias-teen koulutuksen kehittämisestä annetun lain (474/78) 2 §:n 3 momentissa säädettyihin tavoitteisiin. Mainittu laki on kumottu ammatillisista oppilaitoksista annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (146/91).

1.2. Nykytilan arviointi

Taloudellisen tilanteen huonontuessa tämän vuosikymmenen alussa määrärahoja uusiin kehittämiskohteisiin ei ollut osoitettavissa. Opetusministeriö käynnisti vuoden 1991 lopussa yliopistojen rakenteellisen kehittämistyön, jonka tavoitteena on rationaalisoita ja tehostaa yliopistojen toimintaa ja vapauttaa voimavaroja uusiin kehittämiskohteisiin. Valtioneuvosto vahvisti 18 päivänä kesäkuuta 1993 koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman osana myös korkeakoululaitoksen rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelman vuosiksi 1993—1996. Toimenpideohjelman toteuttamisesta sekä eräistä muista rakenteellisen kehittämisen toimenpiteistä on sovittu opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa.

Vapautuvia voimavaroja on kohdennettu yliopistojen painopistealueille ja uusiin kehittämiskohteisiin. Myös hallinnosta ja muista tukitoiminnoista on kohdennettu voimavaroja yliopistojen perustehtäviin, opetukseen ja tutkimukseen. Rakenteellisen kehittämisen taloudelliset vaikutukset merkitsevät noin 200 miljoonan markan uudelleen kohdentamista yliopistoissa 1990-luvun loppupuolella.

Voimavarojen ja koulutuspaikkojen uudelleen kohdentamista ei voida toteuttaa lyhyes-

sä ajassa, sillä käynnissä olevat koulutus- ja tutkimustoiminnot on saatettava asteittaisesti loppuun. Vuosina 1992—1994 säästötoimis- sa edellytetty nopea aikataulu merkitsi, että säästöjen kohdentamisessa ei voitu kaikin osin edetä niin kuin yliopistojen pitkäjänniteinen toiminta olisi edellyttänyt. Yliopistojen menoista noin kaksi kolmasosaa on palkkausmenoja. Henkilöstömäärän nopea vähentäminen yliopistoissa on erittäin vaikeaa. Valtion talousarvion määrärahoista palkatun yliopistojen henkilöstön määrä väheni vuosina 1992—1994 yhteensä 650:llä. Säästöt kohdentuivat voimakkaammin muihin toimintamenoihin kuin palkkausmenoihin. Eri- tyisesti kirjasto- ja laitehankintoja jouduttiin vähentämään.

Valtioneuvosto hyväksyi korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 5 §:ssä tarkoitetun kehittämissuunnitelman 21 päivänä joulukuuta 1995. Suunnitelma sisältyy koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosiksi 1996—2000. Suunnitelman päälinjaukset ovat samat kuin valtioneuvoston 20 päivänä marraskuuta 1991 ja 18 päivänä kesäkuuta 1993 hyväksymien kehittämissuunnitelmien linjaukset. Korkeakouluopetus ja tutkimus ovat keskeisessä asemassa Suomen kehittämisstrategiassa. Tavoitteena on innovaatiojärjestelmän kehittäminen ja vahvistaminen niin, että se tukee maamme elinkeinorakenteen muutosta, vahvistaa teollista ja kulttuurista pohjaa ja luo edellytyksiä kilpailukyvyyn paranemiselle. Yliopistot ovat keskeinen osa tätä innovaatiojärjestelmää. Yliopistojen toiminnassa korostuvat opetuksen ja tutkimuksen laatu, kansainvälistyminen, koulutusjärjestelmän tehostaminen sekä työelämän tarpeet.

Vuoden 1995 kehittämissuunnitelman mukaan yliopistojen toiminnan volyyymi kasvaa. Yliopistoihin vuosittain otettavien uusien opiskelijoiden määrä kasvaa nykyisestä 18 000:sta enimmillään 20 000:een. Aikuis- koulutuksen väylää laajennetaan jatko- ja täydennyskoulutuksesta tutkintotavoitteiseen koulutukseen. Elinikäisen oppimisen tavoitteita toteutetaan kaikilla koulutustasoilla. Samanaikaisesti koulutusjärjestelmän toimintaa tehostetaan.

Yliopistoissa jatketaan rakenteellisia muutoksia niin, että vapautuvia voimavaroja voidaan ohjata kehittämiskohteisiin ja erityisesti tutkimustoiminnan edellytysten sekä tutkimuksen ja opetuksen laadun parantamiseen.

Tässä yhteydessä määrärahoja osoitetaan myös laite-, kirja- ja julkaisuhankintoihin.

2. Ehdotetut muutokset

Korkeakoululaitoksen kehittämistä annettun lain 1 §:n 1 momentissa oleva yliopistojen luettelo ehdotetaan ajantasaistettavaksi.

Lain 3 §:ssä säädetty aika yliopistojen määrärahojen korottamiselle päättyy kuluvan vuoden päättyessä. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen mukaan valtion talousarviossa vuosina 1997—2000 yliopistojen toimintamenomomentille osoitettua määrärahaa korotetaan vuosittain vähintään määrällä, joka vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuisista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua. Ehdotuksen mukainen määrärahan vähimmäiskorotus laskettaisiin varsinaiseen talousarvioon sisältyvien yliopistojen palkkausmenojen pohjalta. Mahdollisissa lisätalousarvioissa tehtäviä muutoksia ei otettaisi huomioon.

Vähimmäiskorotuksen määrä vastaisi valtiovarainministeriön sekä valtion virastojen ja laitosten henkilöstön edustavimpien keskustason henkilöstöjärjestöjen tekemistä sopimuksista johtuvaa palkkausmenojen kasvua.

Muutoksen tavoitteena on varmistaa edellytykset yliopistojen tehokkaaseen ja tulokelliseen toimintaan kuluvan vuoden jälkeen.

Koska keskiasteen koulutuksen kehittämistä annettu laki on kumottu, ehdotetaan korkeakoululaitoksen kehittämistä annettun lain 6 §:n 3 kohdasta poistettavaksi viittaus kumotun lain 2 §:n 3 momentissa säädettyihin tavoitteisiin. Tavoitteet koskivat ammatillisen koulutuksen kehittämistä.

3. Esityksen vaikutukset

Kuluvan vuoden talousarviossa yliopistomäärärahojen suuruus on 5 358 miljoonaa markkaa. Palkkausmenojen osuus on noin 3 175 miljoonaa markkaa ja muiden menojen osuus noin 2 183 miljoonaa markkaa. Yliopistojen varsinaisten toimintamenojen määrä vuonna 1996 vertailukelpoisena lukuina vuoden 1997 toimintamenoihin on 4 937 miljoonaa markkaa. Vastaava vertailukelpoinen toimintamenojen määrä vuoden 1997 talousarvioesityksessä on 5 005 miljoonaa markkaa.

Vuoden 1997 talousarvioesitystä valmisteltaessa palkankorotusten vaikutuksen on

arvioitu olevan yliopistoissa keskimäärin noin 1,34 prosenttia. Tämä merkitsisi vuonna 1997 yliopistojen määrärahoihin yhteensä noin 43 miljoonan markan lisäystä. Vuoden 1997 talousarvioesityksessä määrärahojen lisäys on, kun eräiden määrärahojen siirtämisen vaikutus on vähennetty, noin 56 miljoonaa markkaa. Esityksen pitkäaikainen vaikutus riippuu tulevien vuosien palkkausmenojen kehityksestä.

Esityksellä ei ole vaikutusta yliopistojen organisaatioon.

4. Asian valmistelu

4.1. Eduskunnan lausumat ja muut kannanotot

Hyväksyessään valtion talousarvion vuodelle 1995 eduskunta edellytti, että seuraavien vuosien talousarvioissa osoitetaan korkeakoululle lisämäärärahat, jotka ovat tarkoitettuja erityisesti laite-, kirja- ja julkaisuhankintoihin.

Hyväksyessään valtion talousarvion vuodelle 1996 eduskunta edellytti, että valtion tulevissa talousarvioissa turvataan kansallisen innovaatiojärjestelmän tehokas toiminta lisäämällä korkeakoulujen, Suomen Akatemian, ammattikorkeakoulujen ja alemman korkeakouluasteen oppilaitosten opetus- ja tutkimusresurssia erityisesti kasvavilla tulevaisuuden aloilla. Eduskunnan kirjelmän mukaan resurssien lisäämisen tulee tapahtua innovaatiojärjestelmän kokonaisuuden huomioon ottavan ohjelman puitteissa.

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 1994 todetaan seuraavaa:

Säästöjen tosiasiallisia vaikutuksia korkeakoululaitoksen toimintaan kokonaisuudessa on hankala arvioida, sillä varsinaisten säästötoimien lisäksi lopputulokseen ovat vaikuttaneet muun muassa muut kehittämissuunnitelmat, painopistealueiden tarkistukset ja voimavarojen uudelleenkohdennukset sekä yhteistyömahdollisuuksien lisääntymiset. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan enää ei kuitenkaan voida edetä merkittäville toimintamäärärahojen yleisleikkauksilla vaikuttamatta samalla hyvin kielteisesti korkeakoulujen perustehtävien eli opetuksen ja tutkimuksen laatuun. Erityisesti opetuksen laadusta tulisi määrärahojen jaossa kantaa huolta, sillä tälle sektorille ei ole saatavissa ulkopuolistakaan rahoitusta. Tutkimustoimintaan ulkopuolista rahoitusta on ollut jonkin ver-

ran saatavilla.

Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 1995—2000 sisältyy seuraava kannanotto:

Korkeakoulujen rahoitus järjestetään niin, että korkeakoulut kykenevät tulokselliseen ja pitkäjänteiseen toimintaan. Tämän varmistamiseksi hallitus antaa eduskunnalle budjetti-kehyyksiin sopivan esityksen korkeakoululaitoksen kehittämislain muuttamiseksi.

4.2. Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä. Yliopistojen rehtoreita on kuultu valmisteluvaiheessa.

5. Voimaantulo

Esitys liittyy vuoden 1997 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voitaisiin ryhtyä jo ennen voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki**korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeakoululaitoksen kehittämisestä 31 päivänä joulukuuta 1986 annetun lain (1052/86) 1 §:n 1 momentti, 3 § ja 6 §:n 3 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tämä laki koskee:

- 1) Helsingin yliopistoa;
 - 2) Jyväskylän yliopistoa;
 - 3) Oulun yliopistoa;
 - 4) Joensuun yliopistoa;
 - 5) Kuopion yliopistoa;
 - 6) Turun yliopistoa;
 - 7) Tampereen yliopistoa;
 - 8) Åbo Akademi -nimistä yliopistoa;
 - 9) Vaasan yliopistoa;
 - 10) Lapin yliopistoa;
 - 11) Teknillistä korkeakoulua;
 - 12) Tampereen teknillistä korkeakoulua;
 - 13) Lappeenrannan teknillistä korkeakoulua;
 - 14) Helsingin kauppakorkeakoulua;
 - 15) Svenska handelshögskolan -nimistä korkeakoulua;
 - 16) Turun kauppakorkeakoulua;
 - 17) Taideteollista korkeakoulua;
 - 18) Sibelius-Akatemiaa;
 - 19) Teatterikorkeakoulua; ja
 - 20) Kuvataideakatemiaa,
- joita jäljempänä kutsutaan korkeakouluiksi.

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korotetaan valtion talousarviossa vuosina 1997—2000 yliopistojen toimintamenomomentille osoitettua määrärahaa vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisusta aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

6 §

Kehittämissuunnitelman sisältö

Kehittämissuunnitelman tulee sisältää ainakin:

 3) korkeakouluissa opintonsa aloittavien määriä koskevat tavoitteet, ottaen huomioon koulutuksen kysynnän, yhteiskunnan ja eri kieliryhmien tarpeet sekä koulutusmahdollisuuksien jakautumisen maan eri alueiden kesken;

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1997.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Opetusministeri *Olli-Pekka Heinonen*

Laki

korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeakoululaitoksen kehittämisestä 31 päivänä joulukuuta 1986 annetun lain (1052/86) 1 §:n 1 momentti, 3 § ja 6 §:n 3 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Lain soveltamisala

Tämä laki koskee:

- 1) Helsingin yliopistoa;
- 2) Jyväskylän yliopistoa;
- 3) Oulun yliopistoa;
- 4) Joensuun yliopistoa;
- 5) Kuopion yliopistoa;
- 6) Turun yliopistoa;
- 7) Tampereen yliopistoa;
- 8) Åbo Akademi -nimistä yliopistoa;
- 9) Vaasan korkeakoulua;
- 10) Lapin korkeakoulua;
- 11) *Eläinlääketieteellistä korkeakoulua*;
- 12) Teknillistä korkeakoulua;
- 13) Tampereen teknillistä korkeakoulua;
- 14) Lappeenrannan teknillistä korkeakoulua;
- 15) Helsingin kauppakorkeakoulua;
- 16) Svenska handelshögskolan -nimistä korkeakoulua;
- 17) Turun kauppakorkeakoulua;
- 18) Taideteollista korkeakoulua;
- 19) Sibelius-Akatemiaa; ja
- 20) Teatterikorkeakoulua,

joita jäljempänä kutsutaan korkeakouluiksi.

1 §

Lain soveltamisala

Tämä laki koskee:

- 1) Helsingin yliopistoa;
- 2) Jyväskylän yliopistoa;
- 3) Oulun yliopistoa;
- 4) Joensuun yliopistoa;
- 5) Kuopion yliopistoa;
- 6) Turun yliopistoa;
- 7) Tampereen yliopistoa;
- 8) Åbo Akademi -nimistä yliopistoa;
- 9) Vaasan *yliopistoa*;
- 10) Lapin *yliopistoa*;
- 11) Teknillistä korkeakoulua;
- 12) Tampereen teknillistä korkeakoulua;
- 13) Lappeenrannan teknillistä korkeakoulua;
- 14) Helsingin kauppakorkeakoulua;
- 15) Svenska handelshögskolan -nimistä korkeakoulua;
- 16) Turun kauppakorkeakoulua;
- 17) Taideteollista korkeakoulua;
- 18) Sibelius-Akatemiaa;
- 19) Teatterikorkeakoulua; ja
- 20) *Kuvataideakatemiaa*,

joita jäljempänä kutsutaan korkeakouluiksi.

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Korkeakoulujen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korotetaan korkeakoululaitokselle valtion tulo- ja menoarviossa osoitettujen määrärahojen yhteismää-

3 §

Korkeakoululaitoksen määrärahat

Yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korotetaan *valtion talousarviossa vuosina 1997—2000 yliopistojen toimintamenomomentille osoitettua*

Voimassa oleva laki

rää vuosina 1987—1996 vuosittain vähintään kustannustason nousua vastaavasti.

Ehdotus

määrärahaa vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuihin aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua.

6 §

Kehittämissuunnitelman sisältö

Kehittämissuunnitelman tulee sisältää ainakin:

3) korkeakouluissa opintonsa aloittavien määriä koskevat tavoitteet, ottaen huomioon koulutuksen kysynnän, yhteiskunnan ja eri kieliryhmien tarpeet sekä koulutusmahdollisuuksien jakautumisen maan eri alueiden kesken sekä keskiasteen koulutuksen kehittämisestä annetun lain (474/78) 2 §:n 3 momentissa säädetyt tavoitteet;

3) korkeakouluissa opintonsa aloittavien määriä koskevat tavoitteet, ottaen huomioon koulutuksen kysynnän, yhteiskunnan ja eri kieliryhmien tarpeet sekä koulutusmahdollisuuksien jakautumisen maan eri alueiden kesken;

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1997.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

