

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras temporärt så att de anslag i budgeten som anvisas 2016–2019 för universitet och yrkeshögskolor inte höjs enligt den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindex och yrkeshögskoleindex.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2016 och gälla till och med den 31 december 2019.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

Enligt 49 § 1 mom. i universitetslagen (558/2009) beviljar undervisnings- och kulturministeriet inom ramen för ett anslag i statsbudgeten universitetens finansiering för de uppgifter som det föreskrivs om i universitetslagen. Enligt 2 mom. ska det årliga anslag i budgeten som anvisats för universitetet, med undantag av poster av engångsnatur, höjas så att det motsvarar den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindexet. Universitetsindexet består av det allmänna förtjänstnivåindexet, konsumentprisindexet och partiprisindexet. På motsvarande sätt som i universitetslagen beviljas även yrkeshögskolor finansiering inom ramen för ett anslag i statsbudgeten enligt 43 § 1 mom. i den yrkeshögskolelag som trädde i kraft vid ingången av 2015 (932/2014). Enligt 2 mom. i den paragrafen ska det årliga anslag i budgeten som anvisats för universitetet föregående år, med undantag av poster av engångsnatur, höjas så att det motsvarar den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt yrkeshögskoleindexet. Liksom universitetsindexet består även yrkeshögskoleindexet av det allmänna förtjänstnivåindexet, konsumentprisindexet och partiprisindexet.

Syftet med beaktandet av den årliga höjningen av kostnadsnivån enligt bestämmelserna i universitetslagen och yrkeshögskolelagen är att se till att anslagen för universitet och yrkeshögskolor räcker till för att täcka den allmänna och av högskolorna oberoende höjningen av kostnadsnivån. Bestämmelser om beräkning av universitetsindex och om beaktandet av förhöjningen i kostnadsnivån finns i statsrådets förordning om universitetet (770/2009). Enligt 8 § i den lagen är förändringens viktning av det allmänna förtjänstnivåindexet 64 procent, av konsumentprisindexet 21 procent och av partiprisindexet 15 procent när den höjning av kostnadsnivån som avses i 49 § 2 mom. i universitetslagen bestäms. I 15 § i statsrådets förordning om yrkeshögskolor (1129/2014) finns en motsvarande bestämmelse om yrkeshögskoleindexet.

Som en del av balanseringen av statsfinanserna samt utgiftsbesparingarna har man åren 2012, 2013 och 2015 ändrat 49 § i universitetslagen temporärt. Enligt 49 § 2 mom. i lagen om temporär ändring av 49 § i universitetslagen (1324/2011) beaktades 2012 hälften av den årliga höjningen av kostnadsnivån enligt universitetsindexet och enligt lagen om temporär ändring av 49 § i universitetslagen (693/2012) beaktades den årliga höjningen av kostnadsnivån enligt universitetsindexet inte alls 2013. Enligt lagen om temporär ändring av universitetslagen

RP 38/2015 rd

(1182/2014) höjdes universitetens anslag i budgeten 2015 endast med hälften av beloppet enligt universitetsindexet. Som en följd av effekten av halverandet av indexhöjningen kompenserades universiteten genom en anslagsökning av engångsnatur i budgeten för 2015.

Fram till utgången av 2014 har lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) ändrats temporärt så att priserna per enhet för yrkeshögskolor inte har justerats 2013 och 2014 enligt förändringen i kostnadsnivån (Lag om temporär ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet 995/2012). Enligt lagen om temporär ändring av universitetslagen (1183/2014) höjdes yrkeshögskolornas anslag i budgeten 2015 endast med hälften av beloppet enligt yrkeshögskoleindexet på motsvarande sätt som universitetens. Som en följd av effekten av halverandet av indexhöjningen kompenserades yrkeshögskolorna genom en anslagsökning i budgeten för 2015.

I Juha Sipiläs regeringsprogram bestämdes det att indexhöjningarna av finansieringen för universitetens och yrkeshögskolornas verksamhet ska frysas åren 2016—2019. I propositionen föreslås det att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras temporärt så att de anslag i budgeten som anvisas för universitet och yrkeshögskolor inte höjs åren 2016—2019 enligt den årliga höjningen enligt universitetsindex och yrkeshögskoleindex.

2 Propositionens konsekvenser

Propositionen gäller endast förändringar i kostnadsnivån 2016—2019 och den justering som ska betalas 2018—2021 som utgör skillnaden mellan den faktiska och uppskattade kostnadsnivån 2016—2019. Propositionen gäller inte den justering 2016—2017 i fråga om universitet som utgör skillnaden mellan den faktiska och uppskattade kostnadsnivån 2014—2015. Propositionen gäller inte heller den justering som ska betalas till yrkeshögskolor 2017 som utgör skillnaden mellan den faktiska och uppskattade kostnadsnivån 2015.

Ändringen i indexen uppskattas bli 1,2 procent 2016, 1,4 procent 2017, 1,8 procent 2018 och 2,1 procent 2019. Konsekvenserna beror på den faktiska prisutvecklingen. Förändringen i kostnadsnivån räknas ut årligen enligt den bestående finansieringen enligt den föregående budgeten.

Som en del av Juha Sipiläs regeringsprogram har det för 2016 i fråga om universiteten och yrkeshögskolorna fattats beslut om andra anslagsminskningar för sammanlagt 75 miljoner euro. På basis av tidigare beslut överför man via Finlands Akademi dessutom stegvis under 2015—2019 sammanlagt 50 miljoner euro från statens finansiering av universiteten till finansieringen för att stärka universitetens profilering i fråga om forskning. Denna överföring inverkar på den kalkylgrund med vilken förändringen i kostnadsnivån beräknas. Totalt uppskattas förändringen i kostnadsnivån 2016—2019 ge en effekt på den statliga finansieringen av universitetsverksamheten till ett belopp på sammanlagt cirka 109 miljoner euro, medan effekten på den statliga finansieringen av yrkeshögskoleverksamheten uppskattas till ett belopp på sammanlagt cirka 52 miljoner euro.

Avsikten är att från ingången av 2017 slopa de lagstadgade compensationerna till Helsingfors universitets och Östra Finlands universitets apoteksrörelse, som budgeterats utanför den statliga finansieringen av universiteten under moment 29.40.52. Detta ger besparingar på drygt 30 miljoner euro. Som en del av regeringens utgiftsbesparingar har man dessutom för avsikt att minska Finlands Akademis bidragsbefogenheter med 10 miljoner euro, och Tekes bidrag för forskning och utveckling med 95 miljoner euro från och med 2016. Av dessa har en betydande del kanaliserats till universiteten. Även de utgiftsbesparingar på 5 miljoner euro i finansieringen med specialstatsandel som fastställts för 2016 för enheterna inom hälso- och sjukvården inverkar på universitetens forskningsverksamhet.

RP 38/2015 rd

I tabellen nedan anges de utgiftsinbesparingar enligt regeringsprogrammet som riktas direkt till universitetet och yrkeshögskolorna samt den uppskattade effekten av frysningen av indexhöjningarna under åren 2016—2019 (1000 euro).

	2016	2017	2018	2019
Universitet				
- Frysning av indexhöjningar	-20 777	-44 397	-75 005	-109 368
- Rationalisering inom förvaltning och högskolenätverk	-50 000	-50 000	-50 000	-50 000
- Slopande av kompen- sationer för apo- teksrörelse (HU, ÖFU)		-30 159	-30 159	-30 159
Yrkeshögskolor				
- Frysning av indexhöjningar	-9 733	-20 874	-35 395	-51 902
- Rationalisering inom förvaltning och högskolenätverk	-25 000	-25 000	-25 000	-25 000
Sammanlagt	-105 510	-170 430	-215 559	-266 429

Källa: Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för år 2016 (28.9.2015)

I budgetpropositionen för 2016 är den statliga finansieringen av universitetsverksamheten 1 824 miljoner euro, och finansieringen av yrkeshögskoleverksamheten 858 miljoner euro.

Vid sidan av utgiftsbesparingarna har regeringen som avsikt att anvisa tilläggsanslag av engångsnatur till högskolornas spetsprojekt. Avsikten är att högskolorna ska kapitaliseras år 2018 i enlighet med regeringsprogrammet. Dessutom ska man i enlighet med regeringens skattepolitiska riktlinjer ge privatpersoner rätt att på ett belopp på högst 500 000 euro för gåvor till högskolor dra av skatt. Gåvans nedre gräns är 850 euro. Detta stöder högskolornas medelanskaffning och stärker därmed deras ekonomiska verksamhetsförutsättningar.

Det föreslagna slopandet av indexhöjningen åren 2016—2019 och de andra ovan nämnda utgiftsbesparingarna i fråga om högskolor får märkbar inverkan på högskolornas verksamhet. De bedöms dock inte äventyra universitetens och yrkeshögskolornas skötsel av de lagstadgade uppgifterna och det långsiktiga utvecklandet av högskolornas verksamhet.

Högskolornas ekonomi är på basis av bokslutsinformationen från 2014 i ett bra läge som helhet. Deras ekonomi granskas genom att använda medianerna av de nyckeltal som beskriver lönsamhet (nettoresultat), likviditet och kapitaltäckning.

År 2014 uppgick universitetens resultat i förhållande till de totala intäkterna, dvs. universitetens lönsamhet (nettoresultat), till 1,6 % (variation per universitet mellan +9,3 % och -1,8 %) och yrkeshögskolornas till 3,4 % (variation mellan +14,2 % och -2,5 %). Universitetens likviditet beräknad med nyckeltalet Quick ratio var 4,7 (variation per universitet mellan 13,1 och 1,6) och yrkeshögskolornas 2,6 (variation mellan 8,2 och 0,7). Universitetens kapitaltäckning beräknad med soliditetsgraden var 86 % (variation per universitet mellan 96,3 % och 77,6 %) och yrkeshögskolornas 72 % (variation mellan 94 % och 45 %).

På basis av nyckeltalen ovan bedöms inbesparingarna såsom en enskild åtgärd inte medföra någon avsevärd ekonomisk risk för högskolornas verksamhet, men med beaktande av de stora

utgiftsbesparingar som gjordes redan under föregående regeringsperiod, förutsätter dessa dock att högskolorna reformerar strukturerna och verksamhetssätten och samtidigt förbättrar verksamhetens kvalitet och effektivitet. För att samla och centralisera kompetensen och avveckla oändamålsenliga och överlappande funktioner måste högskolorna bedriva operativ och strukturell utveckling inom och mellan de olika branscherna. Högskolorna måste profilera sig samt tydliggöra och effektivisera samarbetet och arbetsfördelningen både sinsemellan och med forskningsinstituterna vad gäller undervisningen, forskningen, stödtjänsterna, strukturerna och infrastrukturen samt det internationella samarbetet. Högskolorna måste också koncentrera sina resurser till färre operativa enheter och till sådana enheter som med tanke på resultaten och hanteringen av ekonomin kan bli starkare än för närvarande.

3 Beredningen av propositionen

Propositionen hänför sig till utgiftsbesparingarna enligt Juha Sipiläs regeringsprogram. Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet.

Utlåtande om propositionen begärdes av universiteten, yrkeshögskolorna och finansministeriet. I samband med begäran om utlåtande begärde man högskolorna att framföra sina ståndpunkter i fråga om de åtgärder för operativ och strukturell utveckling som krävs på grund av besparingarna inom högskolorna.

Inom tidsfristen avgavs utlåtanden från 15 universitet och 13 yrkeshögskolor, finansministeriet, Finlands universitet UNIFI rf, rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE ry och Akava rf. Finansministeriet understödde propositionen.

De flesta av högskolorna uttryckte i sina utlåtanden att de var allvarligt bekymrade över förslaget att frysa universitetsindexet och yrkeshögskoleindexet under åren 2016–2019. Enligt högskolornas utlåtanden kommer de planerade nedskärningarna i finansieringen att skada och äventyra både genomförandet av högskolornas lagstadgade uppgifter och deras långsiktiga utvecklande av verksamheten, och därför föreslog de att man inte ska genomföra propositionen. I yrkeshögskolornas utlåtanden fördes det dessutom fram att de faktiska nedskärningar som gjorts under de senaste åren i huvudsak har gällt yrkeshögskolorna, även när det gäller indexfrysningen. I utlåtandet av Helsingfors Universitet förhöll man sig mycket negativt till förslaget och ansåg att nedskärningarna sammanlagt kommer att påverka Helsingfors Universitet i första hand. På grund av de omfattande utgiftsinbesparingarna ansåg Helsingfors Universitet att det är fråga om att ingripa i universitetets självstyre.

En del av högskolorna framförde också sina ståndpunkter i fråga om de åtgärder för utvecklande av verksamhet och strukturer som förutsätts i samband med de inbesparingar som riktar sig till högskolorna. I många utlåtanden ansåg man att finansieringen minskar så mycket att man blir tvungen att vidta åtgärder även när det gäller omfattningen på undervisningen och forskningen. I några utlåtanden konstaterade man också att högskolornas egna interna lösningar och effektiviseringsåtgärder inte är tillräckliga för att balansera situationen, utan att undervisnings- och kulturministeriet måste ge ett starkt stöd till gemensamma åtgärder för strukturell utveckling inom högskolesektorn.

Akava rf ansåg i sitt utlåtande att nedskärningarna i fråga om högskolorna är orimliga och understödde inte propositionen. Enligt utlåtandet är nedskärningarna så stora att högskolorna inte kan genomföra dem utan att minska personalen inom undervisningen och forskningen. Om personalnedskärningarna å andra sidan riktas till personalen inom ekonomi-, personal-, informations- och utbildningsförvaltningen kommer de administrativa uppgifterna att överföras till personalen inom undervisningen och forskningen, vilket kommer att försämra kvaliteten på undervisningen och forskningen.

RP 38/2015 rd

Efter remissrundan har man i motiveringen till propositionen preciserat särskilt de nyaste uppskattningarna av indexändringarna och de uppskattade konsekvenserna av frysningen av indexhöjningarna samt utökat uppgifterna om högskolornas ekonomiska läge.

4 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

5 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Lagarna ska vara temporära och gälla till den 31 december 2019.

6 Förhållande till grundlagen

Det är motiverat att granska propositionen med tanke på både universitetens självstyrelse och de kulturella rättigheterna. Universitetens självstyre garanteras genom 123 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket universiteten har självstyre enligt vad som närmare bestäms genom lag. I den juridiska litteraturen har det i allmänhet ansetts att universitetens självstyre omfattar både det akademiska självstyre som gäller forskning och undervisning och den autonomi som gäller ekonomi och förvaltning. (Se t.ex. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, Hallberg, Pekka m.fl. (red.), Perusoikeudet, Helsingfors 1999). Universitetens självstyre definieras i universitetslagens 3 § 1 mom., enligt vilket "universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Självstyrelsen ska innefatta rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen". I samband med universitetsreformen betonade grundlagsutskottet i sitt utlåtande universitetens självstyre särskilt när det gäller ekonomin och förvaltningen (GrUU 11/2009 rd). Grundlagsutskottet har behandlat universitetens ekonomiska självstyre även i regeringspropositionen om beskattning av universiteten (RP 244/2009 rd). I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet att det utifrån 16 § 3 mom. och 123 § 1 mom. i grundlagen är viktigt att staten inte exempelvis genom lagstiftningsåtgärder försämrar universitetens möjligheter att genomföra de uppgifter som ankommer på dem enligt universitetslagen (GrUU 37/2009 rd). Således kan staten anses bära ansvaret för de ekonomiska resurser som krävs för skötseln av universitetens lagstadgade uppgifter. Finansieringsansvaret innefattar att se till att universiteten även i praktiken kan klara de uppgifter som föreskrivs för dem i lag (Mäenpää, Olli: Yliopistolaki, Helsinki 2009). I motsats till universiteten har yrkeshögskolorna inte självstyre enligt grundlagen. Staten bär dock finansieringsansvaret även för genomförandet av yrkeshögskolornas lagstadgade uppgifter.

Grundlagsutskottet har även behandlat statens finansieringsansvar i förhållande till det kommunala självstyret, som tryggas genom 121 § i grundlagen. Vid grundlagsutskottets tolkning av lagstiftningen om statsandelar och av bl.a. lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) har det betonat vikten av att finansieringsprincipen iakttas vid föreskrivandet om kommunernas uppgifter så att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara sina skyldigheter (se t.ex. GrUU 12/2011 rd och GrUU 29/2009 rd). Utskottet har dock också ansett att lagstiftaren har en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (se GrUU 44/2014 rd och GrUU 60/2014 rd). I sitt utlåtande om regeringspropositionen om besparingar i fråga om gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning (RP 258/2014 rd) ansåg grundlagsutskottet att de föreslagna besparingarna inte skulle äventyra den ekonomiska delen av det kommunala självstyre som tryggas genom 121 § i grundlagen. Inte heller sloandet av indexhöjningen av priset per enhet för grundläggande utbildning skulle enligt grundlagsutskottet inverka i betydande grad på iakttagandet av den finansieringsprincip

RP 38/2015 rd

som gäller kommunernas obligatoriska uppgifter (GrUU 44/2014 rd). Vid bedömningen av regeringspropositionen om den nya lagen om finansieringen av den utbildning som avses i gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (RP 310/2014 rd) ansåg grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen är konstitutionellt möjlig med beaktande av det kommunala självstyret och det statliga finansieringsansvaret i samband med detta (GrUU 60/2014 rd).

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Enligt 16 § 3 mom. i grundlagen är forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggad. Vid bedömningen av vissa regeringspropositioner om statens inbesparingsåtgärder har grundlagsutskottet konstaterat att målen för besparingarna inom statsfinanserna under lågkonjunkturen i sig kan komma att utgöra en godtagbar grund för att i viss grad ingripa i nivån även när det gäller de rättigheter som tryggas i grundlagen. I sådana fall måste man enligt utskottet dock beakta att bestämmelserna som helhet bedömda inte får äventyra skyldigheten att tillhandahålla stöd enligt grundlagen (se t.ex. GrUU 32/2014 vrd, GrUU 25/2012 rd). Dessutom har grundlagsutskottet i flera sammanhang påpekat att de s.k. grundlagsenliga uppdragen är av betydelse särskilt för lagstiftarens verksamhet och att de bör beaktas även vid utövande av budgetmakt och vid riktande av besparingar (se t.ex. GrUU 32/2014 rd och GrUU 44/2014 rd).

De övriga utgiftsbesparingar i fråga om högskolor som föreslås i propositionen och som baserar sig på regeringsprogrammet, inklusive de utgiftsbesparingar som gjordes redan föregående regeringsperiod, är betydande och förutsätter att högskolorna reformerar sina strukturer och verksamhetssätt och samtidigt förbättrar verksamhetens kvalitet och effektivitet. Med beaktande av de åtgärder som förutsätts av högskolorna bedöms utgiftsbesparingarna dock inte äventyra skötseln av deras lagstadgade uppgifter. Propositionens ändringar av det anslag som anvisats statens universitet kan därför inte anses strida mot universitetens självstyre eller kulturella rättigheter. Lagpropositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om temporär ändring av 49 § i universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 49 § i universitetslagen (558/2009), sådan den lyder i lag 954/2011, temporärt ett
nytt 7 mom. som följer:

49 §

Grunderna för fastställande av den statliga finansieringen

Bestämmelserna i 2 mom. tillämpas inte åren 2016—2019.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2019.

2.

Lag

om temporär ändring av 43 § i yrkeshögskolelagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 43 § i yrkeshögskolelagen (932/2014) temporärt ett nytt 7 mom. som följer:

43 §

Grunderna för fastställande av den statliga finansieringen

Bestämmelserna i 2 mom. tillämpas inte åren 2016—2019.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2019.

Helsingfors den 28 september 2015

Statsministerns ställföreträdare, utrikesminister

Timo Soini

Undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen