Olli Mäenpää
14.10.2015

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp)

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille rahoitusta niille laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Määrärahaa korotetaan yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n mukaan erityisen yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Hallituksen esityksen mukaan lakisääteisestä indeksikorotuksesta luovuttaisiin vuosina 2016—2019. Yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin kohdistettavan indeksikorotusten jäädyttämisen arvioitu yhteenlaskettu vaikutus vuosina 2016—2019 olisi yliopistojen osalta 250 Meuroa ja ammattikorkeakoulujen osalta 118 Meuroa.

Indeksikorotusten jäädyttämisen vaikutusten arviointia

Vuotuisesta indeksikorotuksesta luopumisen vaikutukset ovat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toiminnan kannalta määrällisesti huomattavia ja niiden toiminnan kannalta merkityksellisiä. Perustuslain kannalta arvioituna ehdotuksella on siten vaikutusta sekä yliopistojen perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattuun itsehallintoon että perusoikeutena perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen.

Arvioidessaan lainsäädännön vaikutusta yliopistojen itsehallinnon taloudelliseen perustaan perustuslakivaliokunta on perustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen pitänyt tärkeänä, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (PeVL 37/2009 vp). Kuten myös esityksen perusteluissa todetaan, valtiolla voidaan siten katsoa olevan vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Käytännössä tämä valtion rahoitusvastuu toteutuu etenkin yliopistojen perusrahoituksen muodossa.

Lisäksi perusoikeuksien ja siten myös sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisvelvoite kohdistuu lainsäätäjän toimintaan. Se on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp).

Valtion rahoitusvastuu huomioon ottaen indeksikorotusten poistamista on paikallaan arvioida etenkin siltä kannalta, onko yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla pitkäkestoisen indeksijäädytyksen vuoksi tosiasialliset edellytykset suoriutua edelleen perustehtävistään. Hallituksen esitykseen ei sisälly tarkempia tietoja, arvioita tai laskelmia näistä edellytyksistä, joten esityksen perustelujen sisältämän informaation perusteella ei ole mahdollista käytännössä valtiosääntöoikeudellisesti riittävän täsmällisellä tavalla arvioida, mikä vaikutus ehdotetuilla muutoksilla on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä olisi selvittää jo lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa, minkälaisia tosiasiallisia kustannusvaikutuksia esityksellä on yliopistojen ja yksittäisten yliopistojen toimintaan sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen.

Ehdotettua indeksikorotusten jäädytystä voidaan joka tapauksessa pitää yliopistojen talouden ja yksittäisten yliopistojen kannalta määrällisesti varsin huomattavana. Yliopistot eivät voi itse vaikuttaa lakisääteisiin perustehtäviinsä, joten näiden tehtävien perusrahoituksen merkittävä leikkaaminen voi alkaa merkittävästi murentaa tai ainakin olennaisesti heikentää perustuslain 123 §:ssä turvattua yliopistojen itsehallinnon taloudellista perustaa. Ei kuitenkaan ole mahdollista määritellä täsmällistä tai yksiselitteistä perusrahoituksen leikkaustasoa, jonka perusteella voitaisiin määritellä yliopistojen itsehallinnon kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen perusrahoituksen muutos. Sama arvio koskee sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamiseen kohdistettavia rahoitusleikkauksia.

Indeksileikkauksen kustannusvaikutukset ja sopeuttaminen

Esityksen perustelujen mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevän budjettirahoituksen vuoksi. Niiden tulisi muun muassa uudistaa rakenteita ja toimintatapoja samalla kun niiden olisi vahvistettava toimintansa laatua ja vaikuttavuutta. Yliopistojen itsehallinnon kannalta ei kuitenkaan voida pitää riittävänä pelkästään lakiesityksen perusteluihin sisältyvää mainintaa, jonka mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen on sopeutettava toimintansa vähenevään perusrahoitukseen (vrt. samoin kuntien rahoitusperiaatteen osalta PeVL 12/2011 vp).

Vaikka myös mainitun kaltaiset sopeuttamistoimenpiteet voivat sinänsä olla perusteltuja, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lakisääteisiä tehtäviä ei ehdoteta arvioitavaksi ja karsittaviksi. Tällainen muutos edellyttäisi tarkempaa valmistelua ja harkintaa. Ilman lakisääteisten tehtävien tarkastelua on tuskin kuitenkaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollista kohdistaa merkittäviä rahoitusleikkauksia yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin.

Perurahoituksen leikkausten tasapuolinen toteuttaminen

Hallituksen esityksen mukainen yliopistoindeksin jäädytys toteutettaisiin siten, että leikkaus kohdistuu yliopistojen perusrahoitukseen. Tällä tavoin toteutettuna

leikkaus kohdistuisi samalla tavalla kaikkiin yliopistoihin niiden perusrahoituksen suhteessa. Yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta yliopistojen rahoituksen tasapuolista kohtelua voidaan pitää perusteltuna, mikäli lainsäädännöllä puututaan yliopistojen taloudellisen itsehallinnon perusteisiin leikkaamalla merkittävästi yliopistojen perusrahoitusta.

Esityksen perusteluissa esitellään myös muita yliopistojen perusrahoituksen leikkauksia, jotka kohdistettaisiin ainoastaan Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoon. Tällaisille valikoiville ja yksipuolisesti kohdistettaville leikkaukselle ei tässä hallituksen esityksessä esitetä asiallisia perusteita, vaikka täysin sama määrärahavaikutus voitaisiin näiltäkin osin toteuttaa kohdentamalla leikkaukset tasapuolisesti kaikkien yliopistojen perusrahoitukseen. Ainoastaan kahden yliopiston perusrahoitukseen kohdennettavat huomattavat leikkaukset vaikuttavat mielivaltaisilta ja perusteettomilta. Sellaisina niiden ei voida katsoa sopeutuvan yliopistojen itsehallinnon perusteisiin.

Seuranta

Esityksen sisältämät tiedot ja arviot indeksikorotusten jäädytyksen vaikutuksista yliopistojen toimintaan ja talouteen ovat varsin niukat. On joka tapauksessa välttämätöntä, että opetus- ja kulttuuriministeriö huolellisesti seuraa yliopistojen perusrahoituksen leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja mahdollisuuteen suoriutua tehtävistään. Erityisen tärkeää on seurata, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen.