OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ 18.11.2015
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
Laura Hansén

Eduskunnan perustusvaliokunnalle

1. **Opetus- ja kulttuuriministeriön lisäselvitys apteekkikompensaation poistamisen vaikutuksista yliopistoille (HE 76/2015 vp)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lisäselvitystä yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamista koskevan hallituksen esityksen (HE 76/2015 vp) vaikutuksista yliopistoille. Pyydettynä selvityksenä opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa seuraavaa:

Yliopistolain 49 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille rahoitusta yliopistolaissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Yliopistolain 2 §:n mukaan ”yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja yhteiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.” Tätä yliopistojen lakisääteistä tehtävää on tarkennettu lähinnä yliopistojen koulutusvastuun määrittelyn osalta. Yliopistolain 7 §:n mukaan siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa, säädetään valtioneuvoston asetuksella (VNA yliopistojen tutkinnoista 794/2004) ja tämän ns. tutkintokohtaisen koulutusvastuun tarkemmasta jakautumisesta tietyillä koulutusaloilla opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella, joka valmistellaan yhteistyössä yliopistojen kanssa (OKMA 1451/2014).

Hallituksen vuoden 2016 talousarvioesityksessä valtionrahoitus yliopistojen toimintaan (mom. 29.40.50) on yhteensä 1 824 miljoonaa euroa. Määräraha on tarkoitettu yliopistolaissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseen. Yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarkoitetun yliopistojen perusrahoituksen kokonaismäärää tai yliopistokohtaista tasoa ei ole määritelty yliopistolaissa. Yliopistolain 49 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muiden koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. Rahoitusperusteiden laskennasta ja keskinäisestä jakautumisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella ja laskennallisin perustein myönnettävän rahoituksen perusteena olevista laskentakriteereistä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tämän yliopistolaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetyn yliopistojen rahoitusmallin mukaisesti vuonna 2016 Helsingin yliopiston osuus määrärahasta on vajaa neljännes, 440 miljoonaa euroa, ja Itä-Suomen yliopiston osuus 152 miljoonaa euroa (liitteenä taulukko valtion rahoituksesta yliopistojen toimintaan vuosina 2010–2016). Tämä yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarkoitettu määräraha ei sisällä yliopistolain 75 a §:n ja 92 a §:n mukaista Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle maksettavaa apteekkikompensaatiota, joka maksetaan lisärahoituksena Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan (mom. 29.40.52). Yliopistojen perusrahoituksessa otetaan huomioon myös joillakin yliopistoilla olevat valtakunnalliset erityistehtävät, kuten Helsingin yliopiston Kansalliskirjasto ja harjoittelukoulu.

Yliopistot päättävät perustuslailla turvattuun taloudelliseen itsehallintoonsa perustuen itsenäisesti siitä, miten ne opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän perusrahoituksen käyttävät lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseen. Helsingin yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto päättävät itsenäisesti myös yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n mukaisen korvauksen käyttämisestä opetus- ja tutkimustoimintaansa. Yliopistot päättävät itse strategiansa ja pohjalta profiloitumisestaan ja saamansa perusrahoituksen suuntaamisesta. Yliopistojen on kuitenkin huomioitava yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä sovitut tavoitteet

ja kohdistettava myös saamaansa perusrahoitusta lähtökohtaisesti näitä tavoitteita tukien. Yliopistokohtaisista tavoitteista sovittaessa otetaan huomioon perusrahoituksen kulloinenkin määrärahataso siten, että tavoitteet ovat määrärahan rajoissa saavutettavissa. Koska yliopistojen lakisääteisiä tehtäviä tai niiden laajuutta ei laissa ole yksityiskohtaisesti määritelty, lakisääteisten tehtävien hoitamiseen myönnettävä valtion perusrahoituksen määrärahataso sekä sen pohjalta ministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa sovitut tavoitteet määrittelevät pitkälti yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvan tutkintokoulutuksen toteuttamisen laajuuden. Valtion perusrahoitusta täydentävää rahoitusta hankkimalla yliopisto voi vahvistaa toimintaedellytyksiään. Erityisesti tutkimustoimintaan on saatavissa kilpailtua rahoitusta, josta merkittävä osa on valtion rahoitusta Suomen Akatemian tai Tekesin kautta.

Esityksen mukaiset Helsingin yliopistoon ja Itä-Suomen yliopistoon kohdistuvat sekä muut hallitusohjelmaan perustuvat kaikkiin yliopistoihin kohdistuvat menosäästöt, ottaen myös huomioon myös edellisellä hallituskaudella tehdyt menosäästöt, ovat yliopistojen kannalta merkittäviä ja edellyttävät yliopistoilta rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksia samalla, kun niiden on vahvistettava toimintansa laatua ja vaikuttavuutta.

Esityksen mukaisten menosäästöjen edellyttämät toimenpiteet perustuvat yliopistojen autonomisiin ja niiden profiilia tukeviin strategisiin päätöksiin. Osana yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välistä sopimusprosessia yliopistot tekevät toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä koskevat esityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle helmikuussa 2016. Merkittävimmät toimenpiteet otetaan huomioon ministeriön ja yliopistojen välisissä sopimuksissa ja perusrahoitukseen sisältyvän strategiarahoituksen kohdentamisessa.

Yliopistot voivat saavuttaa säästöjä keskittymällä vahvuusalueilleen ja luopumalla heikompitasoisista koulutus- ja tutkimusyksiköistään. Yliopiston toiminnan tuloksellisuuden parantaminen suhteessa muihin yliopistoihin vaikuttaa myös yliopiston saaman perusrahoituksen määrään, sillä yliopistojen rahoitusmallissa yksittäinen yliopisto hyötyy keskimääräistä laadukkaammasta, vaikuttavammasta ja tuloksellisemmasta toiminnastaan.

Yliopistot voivat uudistaa toimintaprofiiliaan ja organisaatiorakennettaan. Yliopistot voivat selkeyttää työnjakoaan sekä luopua koulutusvastuunsa puitteissa joistakin koulutuksistaan. Yliopistot voivat esittää myös muutoksia valtioneuvoston asetuksella ja opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettyyn koulutusvastuuseensa. Yliopistojen koulutusvastuita koskevien säännösten muuttaminen valmistellaan yliopistolain 7 §:n mukaisesti vahvassa vuorovaikutuksessa ministeriön ja yliopistojen välillä.

Yliopistot voivat tarkastella toimipisteverkostonsa laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Erityisesti Helsingin yliopistolla on lähinnä historiallisista syistä paljon toimintaa eri alueilla Suomessa. Tämä on ollut perusteltua silloin, kun yliopistoverkko on ollut huomattavasti nykyistä harvempi.

Yliopistot voivat tuottaa hallintonsa ja palvelunsa uusilla toimintamalleilla mm. kehittämällä sähköistä asiointia ja hyödyntämällä digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia sekä tiivistää ja lisätä yhteistyötään muiden korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa. Yliopistot voivat saavuttaa säästöjä myös kehittämällä kilpailuttamiskäytäntöjään ja keskittämällä hankintojaan.

ICT-toimintojen kehittämisen ja digitalisaation tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämisen ohella taloudellisia säästöjä voidaan saada aikaan myös hallintorakenteiden keventämisestä ja toimitilakustannuksista (tilatehokkuus, käyttöaste, monitoimitilat, yhteiskäyttöisyys, energiatehokkuus). Pidemmällä aikavälillä uudistukset mahdollistavat myös palvelujen tuottamisen nykyistä pienemmällä henkilöstömäärällä.

Yliopistot saavat rahoitusta valtion lisäksi yliopiston liiketoiminnasta, varainhankinnasta ja mahdollisista pääomatuloista. Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeudet apteekin pitämiseen ja siitä saataviin tuloihin pysyvät ennallaan. Yliopistoille on jo aiemmin mahdollistettu tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen järjestäminen. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan perittäväksi lukuvuosimaksuja Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta opiskelijoilta (HE 77/2015 vp). Lukuvuosimaksujen tuotot jäisivät yliopistojen käyttöön eikä maksuista kertyvä lisätulo pienentäisi valtion perusrahoituksen kokonaismäärää.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut yliopistojen toiminnalle aiheutuvaa taloudellista riskiä yleisesti käytettyjen taloudellisten tunnuslukujen avulla (kannattavuus, maksuvalmius ja vakavaraisuus) niillä tiedoilla, jotka ministeriöllä on käytössään, viimeisimmät vuotta 2014 koskien. Näiden tunnuslukujen valossa esityksen mukainen apteekkikompensaation poisto ei aiheuta lyhyellä aikavälillä yliopistoille taloudellista riskiä edellyttäen, että yliopistot sopeuttavat toimintansa käytettävissä oleviin resursseihin. Esityksen vaikutukset Helsingin yliopistolle ovat merkittävämmät kuin Itä-Suomen yliopistolle. Helsingin yliopiston muita yliopistoja monipuolisempi rahoitusrakenne antaa kuitenkin yliopistolle mahdollisuuksia ratkaista rahoituksen vähentämiseen liittyviä ongelmia erilaisin keinoin. Yliopiston tase on vahva ja se kestää lyhytaikaisen notkahduksen tilikauden tuloksessa, kunnes pitkäaikaisiksi tarkoitetut toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä koskevat sopeuttamistoimet vaikuttavat. Pääomaa, jota vastaan voidaan kirjata alijäämäisiä tilikausia, on edellisten tilikausien ylijääminä 87,7 miljoonaa euroa ja muuna omana pääomana 91,1 miljoonaa euroa.

2. Opetus- ja kulttuuriministeriön huomioita perustuslakivaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista (HE 76/2015 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriön vastinetta perustuslakivaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista (Mikael Hidén/HY, Olli Mäenpää/HY, Tarmo Miettinen/ISY ja Pauli Rautiainen/TaY). Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausunnoista seuraavat huomiot:

Mikael Hidén (Helsingin yliopisto)

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy Hidénin lausunnossaan s. 5 esittämään, jonka mukaan apteekkikompensaatiossa on kyse ensi sijassa julkisen vallan taholta tulevan rahoituksen mitoituksesta ja järjestelystä, eikä niinkään jonkin vanhan säännöstön elossa pitämisessä uudessa muodossa. Kuten Hidén lausunnossaan toteaa, yliopistolain 75 §:n 3 momentin kumoamisessa on nimenomaan kyse julkisen vallan Helsingin yliopistolle osoittaman rahoituksen leikkaamisesta. Hidén toteaa edelleen, että valtiontalouden säästöpaineet voivat tietysti vaikuttaa yliopistojen saamaan julkiseen rahoitukseen ja että yliopistoilla ei voida lähteä siitä, että yliopistojen julkista rahoitusta koskevia säännöksiä laissa ei muuteta rahoitusta heikentävällä tavalla. Tuntuvatkin heikennykset ovat mahdollisia.

Hidénin mukaan oleellista yliopistojen itsehallinnon suojan kannalta ei ole se, voidaanko leikata tai kuinka tuntuvasti voidaan leikata, vaan se, kuinka äkillisiksi, ennakoimattomiksi ja yhteisvaikutuksiltaan kontrolloimattomiksi jotkin tuntuvat leikkaukset muodostuvat ja miten tämä vaikuttaa itsehallintoisuuden sisältöön. Jos tehtävien hoitamiseen käytettävissä olevat varat tuntuvasti heikkenevät äkillisellä ja ennakoimattomalla tavalla, tämä voi Hidénin lausunnon mukaan huomattavasti rajoittaa tai vaikeuttaa mahdollisuutta yliopiston omaan rationaaliseen päätöksentekoon omissa asioissa. Hidénin mukaan olisi ollut myös asianmukaista, että yliopistoindeksin jäädyttämistä (HE 38/2015 vp) ja apteekkikompensaation poistamista (HE 76/2015 vp) koskevat muutosehdotukset olisi annettu yhdessä esityksessä ja samalla arvioitu ehdotusten yhteisvaikutusta.

Yliopistoindeksin jäädyttämistä koskeva hallituksen esitys (HE 38/2015 vp) liittyy vuoden 2016 valtion talousarvioesitykseen ja se on annettu eduskunnalle talousarvioesitysten aikataulussa syyskuussa 2015. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2016. Apteekkikompensaation poistamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta 1.1.2017 ja se liittyy vasta vuoden 2017 talousarvioesitykseen, joten se olisi voitu antaa eduskunnalle vasta syksyllä 2016. Esitys on kuitenkin tahdottu antaa eduskunnalle jo nyt, jotta Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle jäisi tarpeellinen sopeutumisaika vain niihin kohdistuviin lisäsäästöihin ja jotta eduskunta voisi esityksiä käsitellessään ottaa yliopistoihin kohdistuvien säästöjen kokonaisuuden huomioon. Molemmissa hallituksen esityksissä on myös kuvattu yliopistoihin kohdistuvia muita säästötoimenpiteitä, jotka eivät edellytä säädösmuutoksia ja jotka eivät siten tule eduskunnan käsiteltäväksi muutoin kuin osana valtion talousarvioesitystä. Esitysten antamisaikatauluihin liittyvällä menettelyllä on ollut siten tarkoitus välttää menosäästöjen kohdistuminen yliopistoihin sillä tavoin äkillisesti ja ennakoimattomasti, että kyse olisi puuttumisesta yliopistojen taloudelliseen itsehallintoon. Koska

säästötoimenpiteiden vaikutus yliopistoihin riippuu hyvin pitkälti yliopistojen autonomisista ja strategisista päätöksistä, joita yliopistot eivät ole säästötoimenpiteitä koskevia hallituksen esityksiä annettaessa voineet vielä tehdä, myöskään itse hallituksen esityksissä ei ole voitu arvioida esitettyjen säästötoimenpiteiden konkreettisia vaikutuksia yliopistojen lähivuosien taloudelle. Edellä ministeriön antamassa lisäselvityksessä on kuitenkin esitetty joitakin esimerkkejä yliopistojen mahdollisista toimenpiteistä.

Olli Mäenpää (Helsingin yliopisto)

Olli Mäenpää toteaa lausunnossaan, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 37/2009 vp) pitänyt yhteisöverotuoton jatkuvaa korvaamista valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä ja edellytyksenä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle. Mäenpää toteaa lausunnossaan, että yhteisöveron ja apteekkimaksun korvaamista edellyttävän yliopistolain säännöksen kumoamista ei näin ollen yliopistojen taloudellinen itsehallinto ja sen sisältöä määrittelevä perustuslakivaliokunnan arvio huomioon ottaen voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan, joka käy ilmi myös hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevista perusteluista, perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 37/2009 vp esittänyt näkemyksensä Helsingin yliopiston verovapauden poistamista koskeneesta esityksestä, jonka korvaamisesta Helsingin yliopistolle oli päätetty jo esitystä annettaessa. Perustuslakivaliokunnan totesi em. lausunnossaan, että ”ehdotettu tuloveron laajennus tai Helsingin yliopiston verovapauden poistaminen ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon kannalta. Näin erityisesti, kun verovapauden poistamisesta aiheutuva tulojen vähennys aiotaan korvata”. Valiokunta piti kuitenkin asianmukaisena, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan.

Perustuslakivaliokunta ei sen sijaan ole esittänyt näkemystään esityksestä, jonka mukaan yliopistouudistuksen yhteydessä poistettua verovapautta ei enää korvattaisi Helsingin yliopistolle. Kuten hallituksen esityksen (HE 76/2015 vp) säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa on todettu, ennen yliopistouudistusta voimassa olleen Helsingin yliopiston verovapautta koskeneen säännöksen ei sanamuotonsa mukaisesti voi katsoa tarkoittaneen suojata Helsingin yliopiston varoja niiden mahdolliselta myöhemmin saattamiselta verovelvollisuuden piiriin (näin esim. Veli-Pekka Viljanen, lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 244/2009 vp 22.11.2009). Pelkkä yliopistojen saamien tulojen verokohtelun muutos tai siihen kytkeytyneen kompensaation myöhemmin tapahtuva poistaminen ei sellaisenaan voine muodostua ongelmaksi yliopiston itsehallinnon kannalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa tässä yhteydessä myös Mikael Hidénin lausuntoon, jonka mukaan apteekkikompensaatiossa on kyse ensi sijassa julkisen vallan taholta tulevan rahoituksen mitoituksesta ja järjestelystä, eikä niinkään jonkin vanhan säännöstön elossa pitämisessä uudessa muodossa.

Tarmo Miettinen (Itä-Suomen yliopisto)

Tarmo Miettinen pitää lausunnossaan vähimmäisvaatimuksena sitä, että valtiovalta kompensoi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisen Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille osoittamalla näille yliopistoille määrärahan, joka apteekkitoiminnasta saadun nettotulon lisäksi välttämättä tarvitaan farmasian opetuksen vaatimaan harjoitteluun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttamiseen ja lääkehoidon ongelmien sekä vaikuttavuuden tutkimiseen.

Esitetyn vähimmäisvaatimuksen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että hallituksen esityksen (HE 76/2015 vp) tarkoituksena on nimenomaisesti toteuttaa hallitusohjelman mukaisia menosäästöjä. Apteekkikompensaatio on yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n mukaisesti myönnetty käytettäväksi Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan yleisesti, eikä kohdennetusti esimerkiksi farmasian opetuksen vaatimaan harjoitteluun ja lääkehuoltoon liittyvään tutkimukseen. Yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi myönnetään valtion perusrahoitusta kaikille yliopistoille yhtäläisin perustein yliopistolain 49 §:n mukaisesti.

Pauli Rautiainen (Tampereen yliopisto)

Pauli Rautiainen esittää lausunnossaan kritiikkiä liittyen esityksen tosiasiallisten vaikutusten arviointiin, minkä osalta opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa edellä Mikael Hidénin lausunnosta esittämäänsä.

Rautiainen kiinnittää lausunnossaan lisäksi huomiota Helsingin yliopiston erityiseen vastuuseen kansallisen kulttuuriperinnön huomioimisessa. Rautiainen pitää käsillä olevien menosäästöjen toimeenpanon yhteydessä uhkana sitä, että Helsingin yliopisto voi oman itsehallintonsa puitteissa kohdistaa näihin tehtäviin perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisen laajoja menosäästöjä etenkin, kun otetaan huomioon esimerkiksi Kansalliskirjastolla olevan jo nykyisinkin haasteita selviytyä kansallisen kulttuuriperinnön hoitamiseen liittyvistä kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetun lain mukaisista tehtävistä nykyisillä voimavaroillaan. Tältä osin opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että yliopistojen perusrahoituksessa otetaan huomioon myös joillakin yliopistoilla olevat valtakunnalliset erityistehtävät, kuten Helsingin yliopiston Kansalliskirjasto ja harjoittelukoulu. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää sopimuskauden alussa yliopistoja kuultuaan valtakunnallisista tehtävistä ja niihin osoitettavasta valtion rahoituksesta mallin rahoitusosuuden mukaisesti. Ministeriön ja yliopiston välisessä sopimuksessa todetaan huomioon otetut valtakunnalliset tehtävät ja näitä vastaava rahoitusosuus.