**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.