

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om utveckling av högskoleväsendet ändras.

Enligt den föreslagna lagen skall det anslag som anvisas under universitetens kostnadsmoment i statsbudgeterna för 2005—2007 justeras. Det föreslås också att det i fortsättningen görs en årlig förhöjning av an-

slagen motsvarande ökningen av avlöningsutgifterna. Dessutom föreslås en bestämmelse om att anslaget åren 2005—2007 varje år höjs med minst 20 miljoner euro.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av år 2005.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Under den period lagstiftningen om utveckling av högskoleväsendet varit i kraft har universiteten kraftigt utvidgat sin verksamhet medan styrningen av verksamheten har genomgått förändringar. Universitetens beslutanderätt har utökats. Det har skett en övergång från detaljerad budgetstyrning till resultatstyrning där sambandet mellan målen och anslagen för verksamheten betonas. Kvaliteten på universitetens verksamhet har beaktats så att en del av anslagen fördelats på basis av resultaten. I det nuvarande regeringsprogrammet förutsätts att finansieringen av universiteten tryggas genom lagstiftning.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

Lagen om utveckling av högskoleväsendet (1052/1986), nedan utvecklingslagen, gäller följande universitet: Helsingfors universitet, Jyväskylä universitet, Uleåborgs universitet, Joensuu universitet, Kuopio universitet, Åbo universitet, Tammerfors universitet, Åbo Akademi, Vasa universitet, Lapplands universitet, Tekniska högskolan, Tammerfors tekniska universitet, Villmanstrands tekniska universitet, Helsingfors handelshögskola, Svenska handelshögskolan, Åbo handelshögskola, Konstindustriella högskolan, Sibelius-Akademien, Teaterhögskolan och Bildkonstakademien.

När utvecklingslagen gavs tryggades, genom dess 3 §, realnivån på universitetsanslagen under åren 1987—1996 på följande sätt: "För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom högskolorna skall de sammanlagda anslag som anvisas högskoleväsendet i statsförslagen under 1987—1996 årligen höjas med ett belopp som minst motsvarar stegringen i kostnadsnivån." Senare stiftades lagar (1273/1992 och 1207/1993) om att nämnda paragraf inte gäller under åren 1993 och 1994.

År 1996 förlängdes giltighetstiden för ut-

vecklingslagens 3 § till att gälla åren 1997—2000, och paragrafen fick nu följande lydelse: "För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten skall det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna för 1997—2000 årligen höjas med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningsutgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå om lönerna" (lag 943/1996).

Genom den lag om ändring av utvecklingslagens 3 § som gavs år 2001 (1270/2001) fick 3 § ytterligare fortsatt giltighet för åren 2002—2005. För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten skulle enligt lagen det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna för 2002—2005 justeras så att anslaget för finansåret 2002 och för de därpå följande finansåren dimensioneras genom att det anslag som anvisats för respektive finansår höjs med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningsutgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå om lönerna. Dessutom skulle anslaget höjas med minst 40 miljoner euro år 2002, med minst 30 miljoner euro år 2003 och med minst 20 miljoner euro år 2004.

2.2. Anslagsutvecklingen

Universitetsanslagen (universitetens budgetfinansiering) har reellt ökat något från år 1996 till år 2002. År 1996 utgjorde realnivån på universitetsanslagen 1 001 milj. euro räknat i 2002 års penningvärde. År 2002 var anslagen sammanlagt 1 123 milj. euro. Om man beaktar expansionen i verksamheten har universitetsanslagen under åren 1996—2002 sjunkit med 9 procent per nya studerande och med 2 procent per det sammanlagda antalet magister- och doktorsexamina.

Med tanke på jämförbarheten har siffrorna i bokslutet korrigerats med beaktande av de verkningar som de budgettekniska ändringarna haft på anslagen. Anslagen för år 1996 har omvandlats till penningvärdet år 2002

med utnyttjande av ett index där löntagarnas förtjänstnivåindex (statliga sektorn) har vägningen 2/3 och partiprisindex vägningen 1/3.

Stegringen i kostnadsnivån har under 1990-talet kompenseras i fråga om löneutgifterna, men exempelvis den kraftiga ökningen i lokalkostnaderna och andra stegringar i kostnadsnivån har inte beaktats till fullo. Riksomfattande program och andra riksomfattande funktioner som bidrar till att genomföra regeringsprogrammet har i huvudsak finansierats genom omfördelning av universitetens resurser.

Statens råd för vetenskap och teknologi har föreslagit att den offentliga forsknings- och innovationsfinansieringen under åren 2003—2007 ökas med sammanlagt 405 milj. euro i form av en nivåförhöjning. Av denna ökning skulle 150 milj. euro anslås för stärkandet av universitetens basfinansiering. Den föreslagna extra finansieringen till universiteten skulle under åren 2003—2004 även omfatta den nivåförhöjning om 50 milj. euro som bestäms på basis av gällande utvecklingslag. Enligt regeringsprogrammet ökas finansieringen av forskning och innovationer på basis av den plan som rådet för vetenskap och teknologi har utarbetat. I regeringens utgiftsram för åren 2004—2007 har man utöver vad som bestäms i gällande utvecklingslag beslutat om en 65 milj. euros ökning före år 2007. Av anslaget har 5 milj. euro sedermera reserverats för omedelbara behov som framkommer i samband med senare budgetar eller rambeslut.

I statsrådets rambeslut konstateras vidare att i de fall att de årliga försäljningsintäkterna av statsägda aktier överstiger 500 milj. euro, kan högst 10 procent av den överstigande delen enligt prövning användas för extra utgifter av engångsnatur, närmast för investeringar i infrastruktur och för främjande av forsknings- och utvecklingsverksamhet.

2.3. Extern finansiering

Med universitetens externa finansiering har avsetts finansieringsformer som kompletterar den egentliga budgetfinansieringen. Exempel på sådana är avgiftsbelagd verksamhet, samfinansierad verksamhet och donationer.

Den externa finansieringen har ansetts stjär-

ka universitetens samhälleliga och regionala roll. Utgångspunkten har varit att finansieringen skall stödja universitetets övriga verksamhet och vara utbildningspolitiskt och samarbetsmässigt ändamålsenlig. Den externa finansieringen kompletterar budgetfinansieringen. För utförandet av universitetens grundläggande uppgifter är den direkta budgetfinansieringen av primär betydelse. I universitetens resultatavtal avtalas om inkomst- och lönsamhetsmålen för den avgiftsbelagda verksamhet som sker på företagsekonomiska grunder. I fråga om den offentlighetsrättsliga avgiftsbelagda verksamheten har inga mål uppställts. Genom beslut av ministeriet har bestämmelser getts om de avgifter som tas ut. Utgångspunkten är att kostnaderna för verksamheten skall täckas.

I samfinansierade projekt betalar finansären endast en del av kostnaderna. Universitetet svarar i allmänhet bara för arbetet inom tjänsten, lokalerna samt de allmänna kostnaderna och kapitalkostnaderna. I samfinansierad verksamhet deltar normalt sådana inhemska och utländska instanser till vilkas uppgifter hör att stödja vetenskap eller utvecklingsverksamhet. Med hjälp av samfinansiering kan man få extra finansiering för utförande av universitetens uppgifter, i synnerhet för forskningen. Syftet är att förenhetliga budgeterings- och bokföringspraxis vid samfinansiering och samtidigt öka effektiviteten i finansieringen.

2.4. Internationell jämförelse

Internationellt jämförs utgifterna i utbildningssystemet utgående från utbildningsutgifternas andel av bruttonationalprodukten. En jämförelse mellan olika länder försvåras av att finansieringssystemen är så olika. I Finland t.ex. omfattar utbildningsutgifterna också utgifterna för universitetens forskningsverksamhet. I de senaste internationella jämförelserna av utbildningsutgifterna har uppgifterna om universitetssektorn inte skilts från annan utbildning på högre nivå. När det gäller utgifterna för utbildning på högre nivå uppgick utbildningsutgifternas andel av bruttonationalprodukten i Finland år 2000 till 1,7 procent, vilket motsvarade genomsnittet i OECD-länderna. De årliga utbildningskost-

naderna per studerande var i Finland klart lägre än genomsnittet i OECD-länderna.

2.5. Bedömning av nuläget

Från år 1992 till år 2002 har universitetens verksamhet expanderat kraftigt. Antalet högre högskoleexamina har vuxit med 39 procent, dvs. från 8 713 examina år 1992 till 12 075 examina år 2002 medan doktorsexamina ökat med 132 procent från 527 examina till 1 224 examina. Antalet nya studerande har vuxit med 27 procent, dvs. från 17 662 till 22 419 studerande. I antalet ingår också de studerande som antagits till magisterprogram och program för examensinriktad fortbildning. Det totala antalet studerande har under motsvarande tid vuxit med 39 procent, dvs. från 122 227 till 169 970 studerande.

När man jämför anslagsutvecklingen som helhet med den expanderade verksamheten visar alla indikatorer att universitetens anslagsutveckling har varit sjunkande. Brutto-mediantiden för avläggande av högre högskoleexamina har under hela 1990-talet varit 6,5 år medan den normativa studietiden är 5 år (inom medicin och veterinärmedicin 6 år). Förklarande faktorer är bl.a. arbete vid sidan av studierna och en önskan att försäkra sig om en plats i arbetslivet genom att ta betydligt fler studieveckor i examen än vad som anges som norm. Det har under 1990-talet skett en betydlig effektivisering i genomströmningen, eftersom koefficienten för utexaminerade stigit från 62 procent under åren 1991—1993 till 67,5 procent under åren 2000—2002.

Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet anpassade universiteten sin verksamhet till den allt knappare budgetramen utöver de egentliga anslagsnedskärningarna genom att vidta åtgärder för strukturell utveckling och genom att utöka den finansieringsandel som står utanför budgeten. Sparåtgärderna riktade sig synnerligen kraftigt mot andra omkostnader. I synnerhet biblioteks- och utrustningsanskaffningarna måste minskas. Samtidigt är universiteten verkamma i en omgivning där den snabba teknologiska utvecklingen och forskningsverksamhetens expansion lett till att bl.a. forskningsutrustningen och datakommunikatio-

nerna måste förnyas i allt snabbare takt. Samtidigt har detta lett till ett stort moderniseringsbehov i fråga om forskningsmiljöerna och laboratorierna.

Den praxis med reservationsanslag som togs i bruk i samband med omkostnadsbudgeteringen underlättade för sin del universitetens anpassning till den föränderliga omvärlden och den ekonomiska utvecklingen och gjorde det möjligt att samla ihop den finansiering som behövdes för investeringar under flera olika år.

Undervisningsministeriet inledde år 1991 ett strukturellt utvecklingsarbete gällande universiteten. Till följd av detta fastställde statsrådet ett åtgärdsprogram för åren 1993—1996 som ett led i planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid universiteten. Vid sidan av åtgärdsprogrammet har universiteten aktivt vidtagit egna åtgärder för strukturell utveckling och omfördelat resurserna för förvaltningen och stödåtgärderna till universitetens grundläggande uppgifter. En totaluppskattning är att universiteten via den strukturella utvecklingen har frigjort ca 40 milj. euro för omfördelning.

Den finansiering som står utanför universitetens budgetfinansiering utgjorde år 2002 sammanlagt 645 milj. euro, dvs. 36 procent av universitetens totalfinansiering. Från år 1992 har den externa finansieringen ökat med 420 milj. euro. Över hälften av finansieringen är forskningsfinansiering. De mest betydande finansiärerna är Finlands Akademi och Teknologiska utvecklingscentralen. Den externa finansieringen är till sin natur verksamhetsbunden och medför ingen ökning av universitetens basresurser. I många fall förutsätter den en satsning av universitetets basresurser bl.a. i fråga om de allmänna kostnaderna. Vid de resultatdiskussioner som förts med universiteten har avtalats att den externa finansieringen i mån av möjlighet skall utvecklas så att den starkare än förut stöder universitetens profilering och fokuseringar och på så sätt ger upphov till synergieffekter när det gäller universitetens basfunktioner.

Kostnadskalkyleringen och kostnadsmedvetenheten vid universiteten har utvecklats under hela 1990-talet i syfte att förbättra lönsamheten och effektiviteten i verksamheten. Denna utveckling har förstärkts av de resul-

tatdiskussioner som togs i bruk 1994 och den gradvisa övergång till kalkylerad finansiering baserad på verksamhetens mål och resultat som inleddes 1997. I den externa verksamheten har man arbetat för att prissättningen bättre skall motsvara kostnaderna och uppställt lönsamhets- och resultatmål för verksamheten.

Syftet med lagen om utveckling av högskoleväsendet är att trygga en systematisk och tillräcklig utveckling av resurserna för högskoleväsendet. Enligt den lag som gavs 1986 höjdes de sammanlagda anslagen årligen (1987—1996) med ett belopp som minst motsvarade stegringen i kostnadsnivån, i syfte att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom högskolorna. Vid beräkning av stegringen i kostnadsnivån beaktades i löneutgifterna de justeringar som gjorts i anställningsvillkoren. I andra utgifter, till vilka också hörde utgifterna för skötsel av lokaler, beaktades effekten av stegringen i den allmänna kostnadsnivån. När lagens giltighetstid sedermera förlängdes år 1996 och 2001 har stegringen i kostnadsnivån beaktats endast för de ökade löneutgifternas del med stöd av utvecklingslagen. I och med att universitetens fastighetsförmögenhet år 1995 flyttades över till Statens fastighetsverks, senare Senatfastigheters balansräkning, började man bära upp hyra av universiteten, för vilken universiteten inte fått ersättning till fullo.

De problem som visat sig svåra ur universitetens synvinkel gäller speciellt lokalkostnaderna. I fråga om existerande lokaler beror dessa problem närmast på att lokalhyrorna är indexbundna. Å andra sidan medför en utvidgning av verksamheten ytterligare rums-kostnader till följd av nya hyreslokaler och funktionella ändringsarbeten i existerande lokaler. Via behandlingen av hyresfullmakten kan undervisningsministeriet delvis inverka på projektens gång, men fullmaktsförfarandet saknar dock direkt samband med finansieringsramen.

När riksdagen fattade beslut om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet (1270/2001) förutsatte den att regeringen snabbt utreder vilka problem universitetens lokalkostnader medför och att nödvändiga justeringar görs i samband med besluten om statsbudgeten för 2003 (RSv 140/2001 rd -

RP 30/2001 rd). I statsrevisorernas berättelse av den 29 november 2001 föreslogs att Senatfastigheternas verksamhet och position klarläggs genom en opartisk, utomstående värdering.

Undervisningsministeriet och finansministeriet utsåg en utredningsman med uppgift att göra utredningar om frågor med anknytning till lokalhyror (Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuivat ongelmat ja niiden korjaaminen. Opetusministeriön asettama selvitystehtävä VTT 3.5.2002). Utredningsmannen föreslog att man vid planeringen och finansieringen av nästa utvecklingslag i första hand bör trygga universitetens verksamhetsramar, men också fästa uppmärksamhet vid kostnaderna för lokaler som genomgår snabba förändringar och täckandet av dessa kostnader. Vid sidan av andra åtgärder föreslog utredningsmannen att det tillsätts en arbetsgrupp för att klarlägga praxis inom hyressystemet.

På utredningsmannens förslag tillsatte finansministeriet den 30 augusti 2002 en arbetsgrupp (Yliopistojen vuokratyöryhmä, finansministeriet, arbetsgruppspromemorior 20/2003) med uppgift att utarbeta ett förslag till utveckling av uthyrningsprinciperna mellan Senatfastigheter och universiteten. Under arbetsgruppens arbete förutsatte riksdagen i uttalande 6 i en skrivelse 33/2002 rd med anledning av budgetpropositionen för 2003 och propositionerna om komplettering av den, nedan budgetuttalandet, att regeringen i brådskande ordning vidtar åtgärder för att hyrorna för lokaler som används för universitetsutbildning sänks till en lägre nivå än vad det allmänna avkastningsmålet för Senatfastigheter förutsätter. Då beslut fattas är det också skäl att uppmärksamma att staten inte har haft några anskaffningskostnader för sådana fastigheter som staten har förvärvat som gåva. Arbetsgruppen föreslog i sin promemoria den 11 juni 2003 bl.a. att man vid dimensioneringen av omkostnadsanslagen i budgeten skall beakta både sådana anslagsbehov som beror på lokaländringar och sådana som beror på ändringar i kostnadsnivån och att man i samband med beredningen av utvecklingslagen som en dimensioneringsfaktor bör beakta de behov av extra anslag som föranleds av hyresavtalen och deras indexbundenhet. I enlighet med arbetsgruppens förslag

skall universitetens hyresavtal till 100 procent bindas till levnadskostnadsindex och kapitalhyran för nya investeringar sänkas till i genomsnitt 6 procent av kapitalet. Arbetsgruppen föreslog att hyresavtal enligt denna nya praxis ingås från början av 2004. Avsikten är att ändringen i fråga om indexbundenhet skall göras retroaktivt i alla hyresavtal så att de första indexjusteringarna om 100 procent görs redan i början av 2004.

I budgetpropositionen för 2004 har man redan delvis följt detta förslag, då hälften av indexvillkorets effekt har beaktats. Avsikten är att Senatfastigheter sammanställer ett flerårigt nybyggnadsprogram för universiteten, vilket undervisningsministeriet tar ställning till samt förs till ram- och budgetprocessbehandling. I samband med hyresarbetsgruppens arbete utreddes utvecklingen i fråga om de hyror som universiteten skall betala till Senatfastigheter fram till 2007. Universitetens hyror till Senatfastigheter uppgår till ca 164 milj. euro år 2003. I denna summa ingår också övningsskolornas hyror. Utöver detta skaffas nya lokaler också via andra uthyrare. Jämfört med år 2004 beräknas nyinvesteringarna medföra en hyresstegring så att hyresnivån är minst 16 milj. euro högre år 2007. Om hyresarbetsgruppens förslag genomförs stiger hyresnivån dessutom i och med indexbundenheten årligen med drygt tre milj. euro medan sänkningen av avkastningskravet har uppskattats minska hyrorna med ca 1,7 milj. euro.

Universitetens hyror har beräknats stiga under åren 2005—2007 med över 20 milj. euro till följd av indexbundenheten och nya investeringar.

3. Propositionens mål och de föreslagna ändringarna

3.1. Mål och medel

Enligt universitetslagen (645/1997) har universiteten till uppgift att främja den fria forskningen och den vetenskapliga och konstnärliga bildningen samt meddela den högsta undervisningen. När det gäller de finländska universitetens uppgift har särskild vikt lagts vid grundforskningens betydelse vid produktionen av nya innovationer. Inno-

vationssystemets kvalitet och funktionsförmåga anses för närvarande i industriländerna som en avgörande faktor för konkurrenskraften. Den ekonomiska tillväxten är inte enbart beroende av naturliga produktionsfaktorer. I och med de informationsintensiva branscherna och den teknologiska utvecklingen har det mänskliga kunskapskapitalet fått ökad betydelse som produktionsfaktor. Alla utvecklade industriländer är med i en omvandlingsprocess där man försöker övergå från en resursbaserad ekonomi till en innovations- och kompetensbaserad ekonomi. Många länder har satsat mycket kraftigt på forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Utvecklingen av det finländska samhället utgår från tanken att ekonomisk tillväxt och samhällelig stabilitet utgör en central förutsättning för välfärd. I det nationella innovationssystemet intar forskningen, teknologin och produktutvecklingen samt utbildningen en nyckelställning. Med tanke på innovationssystemets funktion är det viktigt att dess delområden utvecklas i balans sinsemellan. Styrkan i det finländska innovationssystemet kan anses vara bl.a. samarbetet mellan företagen och universiteten, forskningens ekonomiska resurser samt utvecklingen inom och utnyttjandet av teknologin, i vilka IMD (International Institute for Management Development) har klassat Finland som ett av de ledande länderna.

Mycket avgörande med tanke på vår konkurrenskraft är den medvetna höjningen av forsknings- och utvecklingsarbetets bruttonationalproduktandel till en god internationell nivå, dvs. till 3,46 procent i slutet av år 2002.

Den forskningsinriktade strategi som genomförts i universiteten och den därtill anslutna spetsenhetspolitiken har skapat gynnsamma förutsättningar för forskning och konstnärlig verksamhet och därigenom för utvecklingen av vår internationella konkurrenskraft. Man kan också säga att Finland exceptionellt väl har förmått utnyttja de möjligheter som tillväxten inom de informationsintensiva branscherna erbjuder.

Universiteten har kraftigt ökat sitt internationella samarbete. Detta är resultatet av att samarbetet i Europa blivit allt intensivare. Det intensiva universitetssamarbetet spelar en central roll vid genomförandet av EU:s

Lissabonstrategi. Området för högre utbildning i Europa och det europeiska forskningsområdet, vilka håller på att utvecklas, fordrar att betingelserna för de finländska universitetens internationella verksamhet stärks avsevärt, för att universiteten skall kunna delta i det internationella samarbetet och den internationella konkurrensen på lika grunder som universiteten i andra länder.

Statsmakten har till uppgift att trygga tillgången på utbildad arbetskraft och behövlig kompetens samt se till att det andliga kapitalet utökas. Av denna anledning skall universitets- och forskarutbildning kunna erbjudas en tillräckligt stor grupp av åldersklassen. Enligt universitetslagen är den undervisning som leder till högskoleexamen avgiftsfri för de studerande. För att undervisning och grundforskning skall kunna ordnas behövs således finansiering från statens sida.

Tillväxten inom de informationsintensiva branscherna och den ökade vikten av kompetens framhäver universitetsutbildningens betydelse. Universitetsutbildningen måste smidigt kunna anpassas till samhällets särskilda behov. För att kunna svara på de krav som den snabba utvecklingen ställer måste universiteten ha tillgång till tidsenliga och kvalitativa basförutsättningar för forskning och undervisning: utrustning, lokaler, lärare och annan personal.

För att man skall kunna upprätthålla och förnya det nuvarande kunskapskapitalet, skapa innovationer och följa med utvecklingen behövs satsningar på grundforskningen och forskarutbildningen. När ny kunskap föds och kraven på kunskap och kompetens ständigt förändras får högklassig utbildning en allt större betydelse vid sidan av forskningen. Man måste kunna ge kunskaper och färdigheter för uppgifter som i dag ännu är fullständigt okända. Det utbildningen producerar bildar det mänskliga baskapitalet för framtida forsknings- och utvecklingsarbete och produktiv verksamhet.

I den internationella utvecklingen är det viktigt att bevara och utveckla den nationella identiteten och att värna om och bygga på det kulturella arvet. Detta förutsätter satsningar också på sådan verksamhet som inte nödvändigtvis syns som stora tillväxetsiffror i produktionsverksamheten, men som skapar

grunden för den intellektuella och kulturella utvecklingen. Det gäller att också i framtiden sörja för att de etiska värden som hänför sig till utbildning och forskning bevaras.

I universitetens verksamhet har den ökade externa forskningsfinansieringen utvecklat universitetens forskningssamarbete och ökat forskningens relevans men samtidigt ökat trycket på universitetens grundläggande infrastruktur. Det är viktigt att den tillväxt som skett i universitetsväsendets verksamhet i tillräcklig grad kan återspeglas också i universitetens anslag och att universitetens interna fokuseringar kunde stärkas med offentlig finansiering.

I regeringsprogrammet konstateras att universitetens basfinansiering skall säkerställas genom lagstiftning. Genom lagstiftning undviker man de kortsiktiga svängningar som konjunkturväxlingar förorsakar och skapar förutsättningar för ett långsiktigt och stabilt utvecklingsarbete i universitetens verksamhet, vilket är nödvändigt också med tanke på ett effektivt och fungerande innovationssystem.

Regeringsprogrammet måste anses förutsetta att åtminstone realnivån på universitetens omkostnader säkerställs genom lagstiftning. Genom den föreslagna ändringen av utvecklingslagen tryggas realnivån på universitetens omkostnader så att ändringar i verksamheten kan beaktas i tillräcklig utsträckning.

3.2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att lagen ändras från ingången av 2005 så att en årlig höjning av anslagen motsvarande ökningen i avlöningstgifterna görs även i fortsättningen.

Vidare föreslås en bestämmelse enligt vilken det anslag som anvisats universitetens verksamhet höjs under åren 2005—2007 med minst 20 miljoner euro respektive år.

4. Propositionens verkningar

Genom den föreslagna lagen skall den kommande utvecklingen i universitetsanslagen tryggas.

Universitetens omkostnadsanslag skall åren 2005—2007 utökas med ett belopp som mot-

svarar den allmänna löneutvecklingen. Dessutom höjs anslaget under åren 2005—2007 med sammanlagt 60 miljoner euro.

Den årliga ökningen i universitetens avlöningskostnader beror på statens uppgörelser och beslut på centralnivå.

Propositionen har inga direkta verkningar i fråga om organisation eller personal.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Riksdagens uttalanden och andra ställningstaganden

I budgetuttalandet förutsatte riksdagen att regeringen i brådskande ordning vidtar åtgärder för att hyrorna för lokaler som används för universitetsutbildning sänks till en lägre nivå än vad det allmänna avkastningsmålet för Senatfastigheter förutsätter. Då beslut fattas är det också skäl att uppmärksamma att staten inte har haft några anskaffningskostnader för sådana fastigheter som staten har förvärvat som gåva.

I programmet för den sittande regeringen anges målet att nivån på universitetsanslagen fortfarande skall tryggas genom separat lagstiftning. Enligt programmet förblir högskoleutbildning som leder till examen avgiftsfri och universitets- och högskoleväsendet kvarstår som en del av det offentliga utbildningssystemet.

Basförutsättningarna för den vetenskapliga forskningen och utvecklingsarbetet i universiteten samt universitetens regionala verkningar förstärks. I anslutning till en revidering av universitetslagen bedöms behovet av att utveckla verksamheten vid universiteten.

Statens råd för vetenskap och teknologi har föreslagit att den offentliga forsknings- och innovationsfinansieringen under åren 2003—2007 ökas med sammanlagt 405 milj. euro i form av en nivåförhöjning. Av denna ökning skulle 150 milj. euro anslås för stärkandet av universitetens basfinansiering. Den föreslagna extra finansieringen till universiteten skulle under åren 2003—2004 även omfatta den nivåförhöjning om 50 milj. euro som bestäms på basis av gällande utvecklingslag. Enligt regeringsprogrammet ökas finansieringen av forskning och innovationer på basis av den plan som rådet för vetenskap och teknologi

har utarbetat. I regeringens utgiftsram för åren 2004—2007 har man utöver vad som bestäms i gällande utvecklingslag beslutat om en 65 milj. euros ökning före år 2007. Av anslaget har 5 milj. euro sedermera reserverats för omedelbara behov som framkommer i samband med senare budgetar eller rambeslut.

5.2. Remissuttåtanden

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisningsministeriet. Utlåtande om propositionsutkastet har begärts av finansministeriet, handels- och industriministeriet, universiteten, Rådet för utvärdering av högskolorna, Finlands Studentkårers förbund FSF rf, Akava rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT rf och Servicearbetsgivarna rf.

Remissinstanserna förhöll sig i regel positivt till propositionen. I många utlåtanden ansåg man dock att de anslagsökningar som föreslagits i 3 mom. i lagförslaget är otillräckliga. Finansministeriet förhåller sig i sitt utlåtande kritiskt till förslaget och anser att behovet av utvecklingslagen noggrant bör övervägas, i synnerhet som ramförändringen inom statsekonomin har reviderats och planerade anslagsökningar tagits med i ramarna. Finansministeriet anser därför att den föreslagna resursparagrafen inte behövs överhuvudtaget. Om det dock anses nödvändigt att lagens giltighet förlängs, har finansministeriet inget att anmärka på den föreslagna årliga anslagsökningen om 20 milj. euro under åren 2005—2007 i paragrafens 3 § 3 mom. Den föreslagna bestämmelsen i paragrafens 2 mom. om löneutgifterna finner finansministeriet dock oändamålsenlig vad ordalydelsen beträffar, då man beaktar den stora andelen personalutgifter finansierade med nettobudgeterade inkomster.

I det utkast till regeringsproposition som varit på remiss ingick ett förslag enligt vilket det anslag som anvisats för respektive finansår skall höjas med ett belopp som motsvarar ökningen av avlöningsutgifterna och dessutom med ett belopp som föranleds av stegringen i hyreskostnaderna för de lokaler

som universiteten disponerar. Universiteten understödde förslaget enhälligt. Finansministeriet ansåg i sitt utlåtande att lagen inte bör utvidgas så att den omfattar specialfinansiering på grund av stegrade hyreskostnader eller andra hyres- eller lokalutgifter. Ett absolut minimikrav är enligt finansministeriet att

dessa utgifter, som gäller universitetens basfunktioner, täcks via den 150 milj. euros nivåförhöjning i omkostnaderna som anvisats universiteten för åren 2002—2007. Avsikten är att hyresförhöjningarna skall behandlas i samband med den årliga beredningen av budgeten.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

3 §. *Anslagen för högskoleväsendet.* Enligt 1 mom. skall det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna för 2005—2007 justeras så som bestäms i denna paragraf för att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten. Med undantag av tidsperioden motsvarar momentet det nuvarande.

Enligt paragrafens gällande 2 mom. dimensioneras anslaget för finansåret 2005 och för de därpå följande finansåren genom att det anslag som anvisats för respektive finansår höjs med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningsutgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå om lönerna. Till denna del motsvarar mo-

mentet det gällande momentet.

Då anslaget enligt paragrafens gällande 3 mom. borde höjas med minst 40 miljoner euro år 2002, med minst 30 miljoner euro år 2003 och med minst 20 miljoner euro år 2004 föreslås det att förhöjningarna fortsätts så att anslaget under åren 2005—2007 varje år höjs med 20 milj. euro.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 31 december 1986 om utveckling av högskoleväsendet (1052/1986) 3 §, sådan den lyder i lag 1270/2001, som följer:

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten skall det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna för 2005—2007 justeras så som bestäms i denna paragraf.

Anslaget för finansåret 2005 och för de därpå följande finansåren dimensioneras ge-

nom att det anslag som anvisats för respektive finansår höjs med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningstgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå om lönerna.

Dessutom höjs anslaget under 2005—2007 varje år med 20 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 5 mars 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Undervisningsminister *Tuula Haatainen*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 3 § lagen om utveckling av högskoleväsendet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 31 december 1986 om utveckling av högskoleväsendet (1052/1986) 3 §, sådan den lyder i lag 1270/2001, som följer:

Gällande lydelse

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten skall det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna för 2002–2005 justeras så som bestäms i denna paragraf.

Anslaget för finansåret 2002 och för de därpå följande finansåren dimensioneras genom att det anslag som anvisats för respektive finansår höjs med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöning-utgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå om lönerna.

Dessutom höjs anslaget med minst 40 miljoner euro år 2002, med minst 30 miljoner euro år 2003 och med minst 20 miljoner euro år 2004.

Föreslagen lydelse

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten skall det anslag som anvisas under universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna för 2005–2007 justeras så som bestäms i denna paragraf.

Anslaget för finansåret 2005 och för de därpå följande finansåren dimensioneras genom att det anslag som anvisats för respektive finansår höjs med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöning-utgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå om lönerna.

Dessutom höjs anslaget *under 2005–2007 varje år med 20 miljoner euro.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
