

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Enligt lagen om utveckling av högskoleväsendet skall de sammanlagda anslagen för vetenskapliga högskolor och konsthögskolor under 1987—1996 höjas med ett belopp som minst motsvarar stegringen i kostnadsnivån. Det föreslås att lagen skall ändras så att det anslag som anvisas de här högskolornas omkostnadsmoment under 1997—2000 årligen skall höjas med ett belopp som minst

motsvarar den ökning av avlöningskostnaderna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå gällande lönerna. Samtidigt föreslås vissa författningstekniska ändringar.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1997 och avses bli behandlad i samband med den. Avsikten är att lagen skall träda i kraft vid ingången av 1997.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Lagen den 31 december 1986 om utveckling av högskoleväsendet gäller följande vetenskapliga högskolor och konsthögskolor: Helsingfors universitet, Jyväskylä universitet, Uleåborgs universitet, Joensuu universitet, Kuopio universitet, Åbo universitet, Tammerfors universitet, Åbo Akademi, Vasa högskola, Lapplands högskola, Veterinärmedicinska högskolan, Tekniska högskolan, Tammerfors tekniska högskola, Villmanstrands tekniska högskola, Helsingfors handelshögskola, Svenska handelshögskolan, Åbo handelshögskola, Konstindustriella högskolan, Sibelius-Akademien och Teaterhögskolan, vilka nedan kallas universitet. Av dessa har Veterinärmedicinska högskolan den 1 augusti 1995 indragits och anslutits till Helsingfors universitet som en veterinärmedicinsk fakultet.

I 3 § stadgas, att 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. I regeringens proposition med förslag till lag om utvecklingen av högskoleväsendet (RP 138/1986 rd) framlades beräkningssättet för kostnadsstegringen så, att till avlöningstgifterna i föregående års budget lades justeringarna av anställningsvillkoren och till övriga utgifter lades verkan av stegringen i den allmänna kostnadsnivån, inklusive eventuella anslagsrättelser.

Ökningen av de anslag som anvisats universiteten motsvarade under 1987—1992 och 1995 minst stegringen i kostnadsnivån. Lagens 3 § ändrades 1992 och 1993 så, att paragrafen inte tillämpades 1993 och 1994. Enligt statsbudgeten för 1996 motsvarar ökningen av anslagen stegringen i kostnadsnivån.

Från 1987 fram till 1991 ökade de sammanlagda anslagen för universiteten årligen. Realtillväxten var i genomsnitt ca 10 % per år. Till följd av den ekonomiska depressio-

nen i början av 1990-talet stagnerade ökningen av anslagen för universiteten. Ökningen av anslagen motsvarade 1991 och 1992 fortfarande stegringen i kostnadsnivån. Under 1993 och 1994 minskade anslagen för universiteten reellt med 780 milj. mk, dvs. med 16 %. I statsbudgeten för 1995 steg anslagen för universiteten med 183 milj. mk och i statsbudgeten för 1996 med 198 milj. mk.

I 5 § stadgas om ett planeringssystem för högskoleväsendet. Enligt denna paragraf godkänner statsrådet vart fjärde år en plan för utvecklingen av högskoleväsendet under det år då planen godkänns och de följande fem kalenderåren, och denna utvecklingsplan justeras vid behov. Lagens 6 § gäller utvecklingsplanens innehåll. I paragrafens 3 punkt finns en hänvisning till de mål som stadgas i 2 § 3 mom. lagen om utvecklande av utbildningen på mellanstadiet (474/78). Den nämnda lagen har upphävts genom en lag om ändring av lagen om yrkesläroanstalter (146/91).

1.2. Bedömning av nuläget

Då den ekonomiska situationen i början av detta decennium försämrades, kunde anslag inte anvisas för nya utvecklingsobjekt. I slutet av 1991 startade undervisningsministeriet en strukturell utveckling av universiteten i syfte att rationalisera och effektivera verksamheten vid universiteten och att frigöra resurser för nya utvecklingsobjekt. Statsrådet fastställde den 18 juni 1993 även ett åtgärdsprogram för strukturell utveckling av högskoleväsendet åren 1993—1996 som en del av planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högskolorna. Om fullföljandet av åtgärdsprogrammet samt om vissa andra åtgärder för strukturellt utvecklande har överenskommit i resultatavtal mellan undervisningsministeriet och universiteten.

Resurser som frigörs har tilldelats universitetens prioriterade områden och nya utvecklingsobjekt. Resurser även från förvaltningen och andra stödfunktioner har tilldelats universitetens primära uppgifter, undervisningen och forskningen. De ekonomiska verkningarna av den strukturella utvecklingen innebär för universitetens del en omfördelning av ca 200 milj. mk under slutet av 1990-talet.

Resurserna och utbildningsplatserna kan inte omfördelas på kort tid, ty de pågående

utbildnings- och forskningsfunktionerna måste avslutas gradvis. Det strama tidsschemat för inbesparingsåtgärderna under 1992—1994 innebär, att allokeringen av inbesparingar till alla delar inte kunde framskrida så som verksamheten vid universiteten på lång sikt skulle ha förutsatt. Av universitetens utgifter är ca två tredjedelar avlöningsutgifter. Det är mycket svårt att i snabb takt reducera personalen vid universiteten. Antalet anställda vid universiteten som har avlönats med statsbudgetanslag minskade under 1992—1994 med sammanlagt 650 personer. Inbesparingarna hänförde sig i högre grad till andra omkostnader än till avlöningsutgifterna. Speciellt anskaffningarna till biblioteken och anskaffningen av anordningar av olika slag måste skäras ned.

Den utvecklingsplan som avses i 5 § lagen om utveckling av högskoleväsendet godkände statsrådet den 21 december 1995. Planen ingår i planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högskolorna för åren 1996—2000. Planens huvuddrag motsvarar linjedragningen i de utvecklingsplaner som statsrådet godkände den 20 november 1991 och den 18 juni 1993. Högskoleundervisningen och forskningen har en central ställning i Finlands utvecklingsstrategi. Målet är att utveckla och förstärka innovationsstrategin så, att den stöder omläggningen av näringsstrukturen i vårt land, stärker den industriella och kulturella grunden och skapar förutsättningar för en förbättring av konkurrenskraften. Universiteten är en central del av denna innovationsstrategi. I universitetens verksamhet betonas undervisningens och forskningens kvalitet, internationaliseringen, effektiveringen av utbildningssystemet samt arbetslivets behov.

Enligt utvecklingsplanen för 1995 kommer verksamhetens volym vid universiteten att öka. Antalet studerande som antas årligen ökar från nuvarande 18 000 till maximalt 20 000. Vuxenutbildningsvägarna utvidgas från påbyggnadsutbildning och fortbildning till examensinriktad utbildning. Målen för det livslånga lärandet förverkligas på samtliga utbildningsnivåer. Samtidigt effektiveras utbildningssystemet.

Vid universiteten fortsätter de strukturella förändringarna så, att resurser som frigörs kan styras till utvecklingsobjekten och särskilt till förbättrandet av förutsättningarna för forskningen samt av forskningens och undervisningens kvalitet. I detta samman-

hang anvisas anslag även för anskaffning av apparatur, litteratur och publikationer.

2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att förteckningen över universitet i 1 § 1 mom. lagen om utveckling av högskoleväsendet skall uppdateras.

Den tid som i 3 § stadgats för höjningen av anslagen för universiteten löper ut vid utgången av innevarande år. Det föreslås att paragrafen ändras så att det anslag som anvisas universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeten under 1997—2000 årligen höjs med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningsutgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå gällande lönerna. Den föreslagna minimiökningen av anslaget skall beräknas utgående från de avlöningsutgifter för universiteten som ingår i den egentliga budgeten. Ändringar i eventuella tilläggsbudgeter skall inte beaktas.

Beloppet av minimihöjningen skall motsvara den ökning i avlöningsutgifterna som följer av avtal mellan finansministeriet samt de främsta personalorganisationerna på centralnivå för anställda vid statens ämbetsverk och inrättningar.

Syftet med denna ändring är att trygga förutsättningarna för en effektiv och resultatrik verksamhet vid universiteten efter innevarande år.

Emedan lagen om utvecklande av utbildningen på mellanstadiet har upphävts föreslås det att den hänvisning som finns i 6 § 3 punkten lagen om utveckling av högskoleväsendet och som gäller de mål som har stadgats i den upphävda lagens 2 § 3 mom. skall utgå. Dessa mål gällde utvecklandet av yrkesutbildningen.

3. Propositionens verkningar

I statsbudgeten för innevarande år uppgår anslagen för universiteten till 5 358 milj. mk. Avlöningsutgifternas andel är ca 3 175 milj. mk och de övriga utgifternas ca 2 183 milj. mk. När det gäller universitetens egentliga omkostnader 1996 kan 4 937 milj. mk jämföras med omkostnaderna 1997. Motsvarande jämförbara belopp i fråga om omkostnaderna i budgetpropositionen för 1997 är 5 005 milj. mk.

Vid beredningen av budgetpropositionen för 1997 har effekten av löneförhöjningarna

för universitetens del beräknats till i genomsnitt ca 1,34 %. Detta skulle 1997 innebära en ökning av anslagen för universiteten med sammanlagt ca 43 milj. mk. I budgetpropositionen för 1997 är anslagsökningen, när effekten av överföringen av vissa anslag har dragits av, ca 56 miljoner mark. Propositionens verkningar på lång sikt beror på utvecklingen av avlöningsutgifterna under de kommande åren.

Propositionen har inga verkningar på universitetens organisation.

4. Beredningen av propositionen

4.1. Riksdagens uttalanden och övriga ställningstaganden

Då riksdagen godkände statsbudgeten för 1995 förutsatte den att det i budgeterna för kommande år avsätts extra anslag för högskolorna och att anslagen särskilt avser inköp av apparatur samt litteratur- och publikationsförvärv.

Då riksdagens godkände statsbudgeten för 1996 förutsatte den att det i kommande statsbudgeter säkerställs att den nationella innovationsstrategin har förutsättningar att fungera effektivt genom ökade resurser för undervisning och forskning inom högskolorna, Finlands Akademi, yrkeshögskolorna och läroinrättningarna på lägre högskolenivå, särskilt inom växande framtidsbranscher. Enligt riksdagens skrivelse bör resursökningen verkställas inom ramen för ett övergripande program för innovationsstrategin.

I statsrevisorernas berättelse för 1994 konstateras följande:

Det är svårt att bedöma besparingarnas faktiska effekter på högskoleväsendets verksamhet i sin helhet eftersom slutresultatet, förutom av de egentliga sparåtgärderna, bl.a. påverkats av andra utvecklingsåtgärder, ändringar av prioriteringsområdena och omfördelning av resurserna samt utökande av samarbetsmöjligheterna. Enligt statsrevisorernas uppfattning kan man dock inte längre avancera genom betydande, allmänna nedskärningar av verksamhetsanslagen utan att samtidigt på ett mycket negativt sätt påverka kvaliteten på högskolornas primära uppgifter, dvs. undervisning och forskning. Vid fördelningen av anslagen bör man särskilt beakta undervisningens kvalitet, eftersom det inte är möjligt att få ens extern finansiering

för denna sektor. För forskningen har man i någon mån kunnat få extern finansiering.

I planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högskolorna för åren 1995—2000 ingår följande ställningstagande:

Högskolefinansieringen ordnas så, att högskolorna kan bedriva en resultatrik och långsiktig verksamhet. För säkerställande härav avlåter regeringen till riksdagen en sådan proposition med förslag till ändring av lagen om utveckling av högskoleväsendet som passar budgetramarna.

4.2. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteupp-

drag vid undervisningsministeriet. I beredningsskedet har universitetsrektorena hörts.

5. Ikraftträdande

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1997 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1997. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas redan innan den träder i kraft.

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

Lag

om ändring av lagen om utveckling av högskoleväsendet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 1 mom., 3 § och 6 § 3 punkten lagen den 31 december 1986 om utveckling av högskoleväsendet (1052/86) som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag gäller

- 1) Helsingfors universitet
- 2) Jyväskylä universitet
- 3) Uleåborgs universitet
- 4) Joensuu universitet
- 5) Kuopio universitet
- 6) Åbo universitet
- 7) Tammerfors universitet
- 8) Åbo Akademi
- 9) Vasa universitet
- 10) Lapplands universitet
- 11) Tekniska högskolan
- 12) Tammerfors tekniska högskola
- 13) Villmanstrands tekniska högskola
- 14) Helsingfors handelshögskola
- 15) Svenska handelshögskolan
- 16) Åbo handelshögskola
- 17) Konstindustriella högskolan
- 18) Sibelius-Akademin
- 19) Teaterhögskolan och
- 20) Bildkonstakademin,

vilka nedan kallas högskolor.

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteten skall det anslag som anvisas universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna under 1997—2000 årligen höjas med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningsutgifterna som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå gällande lönerna.

6 §

Utvecklingsplanens innehåll

I utvecklingsplanen skall åtminstone ingå

3) målen i fråga om antalet personer som inleder sina studier vid högskolorna, med beaktande av efterfrågan på utbildning, samhällets och de olika språkgruppernas behov och utbildningsmöjligheternas fördelning mellan regionerna,

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

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

Helsingfors den 27 september 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Undervisningsminister *Olli-Pekka Heinonen*

Lag

om ändring av lagen om utveckling av högskoleväsendet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 1 mom., 3 § och 6 § 3 punkten lagen den 31 december 1986 om utveckling av
högskoleväsendet (1052/86) som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag gäller

- 1) Helsingfors universitet
- 2) Jyväskylä universitet
- 3) Uleåborgs universitet
- 4) Joensuu universitet
- 5) Kuopio universitet
- 6) Åbo universitet
- 7) Tammerfors universitet
- 8) Åbo Akademi
- 9) Vasa högskola
- 10) Lapplands högskola
- 11) Veterinärmedicinska högskolan
- 12) Tekniska högskolan
- 13) Tammerfors tekniska högskola
- 14) Villmanstrands tekniska högskola
- 15) Helsingfors handelshögskola
- 16) Svenska handelshögskolan
- 17) Åbo handelshögskola
- 18) Konstindustriella högskolan
- 19) Sibelius-Akademien och
- 20) Teaterhögskolan,

vilka nedan kallas högskolor.

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

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.

Föreslagna lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag gäller

- 1) Helsingfors universitet
- 2) Jyväskylä universitet
- 3) Uleåborgs universitet
- 4) Joensuu universitet
- 5) Kuopio universitet
- 6) Åbo universitet
- 7) Tammerfors universitet
- 8) Åbo Akademi
- 9) Vasa universitet
- 10) Lapplands universitet
- 11) Tekniska högskolan
- 12) Tammerfors tekniska högskola
- 13) Villmanstrands tekniska högskola
- 14) Helsingfors handelshögskola
- 15) Svenska handelshögskolan
- 16) Åbo handelshögskola
- 17) Konstindustriella högskolan
- 18) Sibelius-Akademien
- 19) Teaterhögskolan och
- 20) Bildkonstakademien,

vilka nedan kallas högskolor.

3 §

Anslagen för högskoleväsendet

För att säkra en effektiv och resultatrik verksamhet inom universiteterna skall *det anslag som anvisas universitetens omkostnadsmoment i statsbudgeterna under 1997—2000 årligen höjas med ett belopp som minst motsvarar den ökning av avlöningstgifterna*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

som föranleds av statens avtalsuppgörelser på centralnivå gällande lönerna.

6 §

Utvecklingsplanens innehåll

I utvecklingsplanen skall åtminstone ingå:

3) målen i fråga om antalet personer som inleder sina studier vid högskolorna, med beaktande av efterfrågan på utbildning, samhällets och de olika språkgruppernas behov och utbildningsmöjligheternas fördelning mellan regionerna samt de mål som stadgas i 2 § 3 mom. lagen om utvecklande av utbildningen på mellanstadiet (474/78),

3) målen i fråga om antalet personer som inleder sina studier vid högskolorna, med beaktande av efterfrågan på utbildning, samhällets och de olika språkgruppernas behov och utbildningsmöjligheternas fördelning mellan regionerna,

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

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

