

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen (RP 38/2015 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 10/2015 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Laura Hansén, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Maarit Palonen, undervisnings- och kulturministeriet
- rektor Jukka Kola, Helsingfors universitet
- verksamhetsledare Riitta Rissanen, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- verksamhetsledare, SVD Leena Wahlfors, Finlands universitet UNIFI rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Professorsförbundet
- Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf
- Forskarförbundet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras temporärt så att de anslag i budgeten som anvisas 2016—2019 för universitet och yrkeshögskolor inte höjs enligt den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindex och yrkeshögskoleindex.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Betänkande KuUB 8/2015 rd

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2016 och gälla till och med den 31 december 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen vill balansera upp statsfinanserna och genomföra besparingarna enligt regeringsprogrammet och föreslår därför temporära ändringar i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. De innebär att de anslag som 2016—2019 anvisas för universitet och yrkeshögskolor inte höjs enligt den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindexet och yrkeshögskoleindexet. Utskottet understryker att frysningen av indexhöjningarna 2016 i stor utsträckning gäller hela utbildnings- och kulturväsendet till följd av motsvarande ändringar som föreslagits i kommunernas allmänna statsandelar och lagstiftningen om statsandelar för det berörda förvaltningsområdet. Förslagen är en i raden av uttrycken för det allvarliga ekonomiska läget i vårt land, särskilt för behovet att få balans i de offentliga finanserna.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Kulturutskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen (GrUU 10/2015 rd — RP 38/2015 rd). Det anser i sitt utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men samtidigt understryker utskottet kraftigt att beredningen av propositionen innehåller allvarliga brister när det gäller konsekvensbedömningen. Därför anser grundlagsutskottet det vara nödvändigt att undervisnings- och kulturministeriet noga följer vilka effekter nedskärningarna i universitetens basfinansiering faktiskt har på universitetens verksamhet och möjligheter att utföra sina uppgifter. Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på hur den betydligt mindre basfinansieringen påverkar forskningens kvalitet och villkor samt nivån på och tillgången till forskningsbaserad undervisning.

Grundlagsutskottet påpekar med eftertryck att när regeringen lämnar propositioner som sänker nivån på grundlagstryggade rättigheter måste den beakta de olika åtgärdernas samlade verkan. Även om grundlagsutskottet i sina utlåtanden uttryckligen tar ställning till lagförslagens lagstiftningsordning är det fråga om en samlad bedömning när den lägsta nivån på de grundläggande fri- och rättigheterna bestäms, och då kan också andra åtgärder på samma område vara relevanta.

Konsekvenser av frysta indexhöjningar

Kulturutskottet påpekar att 49 § i universitetslagen även tidigare ändrats temporärt med tanke på balans i statsfinanserna och för att få utgiftsbesparingar. Det rör sig om åren 2012 (indexhalvering), 2013 (indexfrysning) och 2015 (indexhalvering som kompenseras med ett engångstillägg till anslaget). På samma sätt gjordes inte 2013 och 2014 de justeringar av priserna per enhet för yrkeshögskolorna som vanligen görs till följd av förändringar i kostnadsnivån, och år 2015 beaktades bara hälften av förändringen i yrkeshögskoleindexet. Nu föreslås en indexfrysning för hela

Betänkande KuUB 8/2015 rd

valperioden, vilket således inte är en åtgärd av exceptionell natur, men dock en mer långtgående åtgärd.

Ändringen i indexen uppskattas bli 1,2 procent 2016, 1,4 procent 2017, 1,8 procent 2018 och 2,1 procent 2019. Konsekvenserna beror på den faktiska prisutvecklingen. År 2016 kommer indexfrysningens inverkan att vara 20,7 miljoner euro för universitetens del och 9,7 miljoner euro för yrkeshögskolornas del. Utskottet erfar att totaleffekten av förändringarna i kostnadsnivån enligt de två indexen kommer att vara cirka 109 miljoner euro för universiteten och cirka 52 miljoner euro för yrkeshögskolorna 2016—2019.

Utfrågade sakkunniga har påmint om att syftet med universitetsindexet och yrkeshögskoleindexet har varit att se till att högskolornas resurser utvecklas i takt med inflationen och att de är förutsebara och stabila. Löftet om ett universitetsindex i samband med att universitetslagen stiftades var det som fick universitetsledningen och en stor del av de universitetsanställda att ställa sig positiva till universitetsreformen.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2016 och om statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016—2019 (KuUU 3/2015 rd — RP 30/2015 rd — SRR 1/2015 rd). Kulturutskottet föreslår där för finansutskottet att det i samband med att den årliga budgeten utarbetas under denna valperiod görs en bedömning av om högskoleindexen kan återinföras. I detta betänkande vill utskottet på nytt understryka att såväl den ekonomiska aktiviteten som inflationen kan vara större än prognostiserat under regeringsperiodens sista år, och då kan högskolornas anslag släpa efter mer än vad som nu framställs när indexen fryses för hela valperioden. Därför vill utskottet ytterligare betona vikten av att följa indexfrysningens konsekvenser årligen.

Sparåtgärdernas samlade inverkan på högskolefältet

Propositionen innehåller en utförlig beskrivning av alla minskade utgifter i 2016 års budgetproposition i fråga om högskolorna. I budgetpropositionen är den statliga finansieringen av universitetsverksamheten 1 824 miljoner euro och av yrkeshögskoleverksamheten 858 miljoner euro. Sparbesluten innebär att universitetens medel minskar med 71 miljoner euro och yrkeshögskolornas med 35 miljoner euro 2016.

I samband med utfrågningen i utskottet har det framförts att finansieringen av högskolorna i dagens ekonomiska läge enbart ses som en utgiftspost, medan det egentligen är fråga om investeringar i framtiden. De samlade sparåtgärderna kommer att försvaga all högskoleverksamhet, också undervisningen. Sakkunniga som har hörts har som exempel framfört att nedskärningar på omkring 20 procent (ca 200 miljoner euro) gjordes redan under förra regeringsperioden när yrkeshögskolereformen genomfördes. Detta skedde genom färre nybörjarplatser, sänkta priser per enhet och indexfrysningar. Utvecklingen av yrkeshögskolornas basfinansiering har inte på flera år ens motsvarat förändringarna i kostnadsnivån.

Regeringen uppskattar i propositionen att högskolornas ekonomiska ställning utifrån bokslutsuppgifterna för 2014 sammantaget sett är god. Sparbesluten bedöms inte äventyra universitetens och yrkeshögskolornas skötsel av de lagstadgade uppgifterna och den långsiktiga utvecklingen av

Betänkande KuUB 8/2015 rd

högskolornas verksamhet. Enligt en långsiktig kalkyl har universitetens finansiering stigit från drygt en miljard euro i början av 2000-talet till föreslagna ca 1,8 miljarder euro 2016. På motsvarande sätt har det statliga anslaget för yrkeshögskoleundervisning stigit från omkring 300 miljoner till knappt 860 miljoner euro.

Utskottet poängterar att de inbesparingar som gäller högskolornas verksamhet dessvärre är kännbara när man också beaktar förra regeringsperiodens betydande utgiftsbesparingar. Effekterna kan vara långvariga. Besparingarna innebär att högskolorna måste se över sina strukturer och arbetssätt. Högskolorna måste utvecklas operativt och strukturellt både inom och mellan de olika disciplinerna för att samla och koncentrera kunskap och avveckla eventuella oändamålsenliga överlappande funktioner. Utskottet vill ändå understryka vikten av att högskoleundervisning finns tillgänglig och kan nås i hela landet. Utbildning som kräver en bred kår av experter måste även fortsättningsvis erbjudas på orter av olika storlek och i olika delar av landet.

Kulturutskottet accentuerar att det finns planer på att bredda högskolornas finansieringsbas. Det strama finansiella läget kan åtminstone delvis lindras genom till exempel extra avkastning som en kapitalisering av högskolorna möjliggör, den planerade avdragsrätten för donationer och stärkta förutsättningar för utbildningsexport. Utskottet understryker särskilt vikten av att ännu effektivare utnyttja de europeiska instrumenten för finansiering av forskning och vetenskap inom högskolornas egna kärnområden.

Kulturutskottet instämmer därmed i grundlagsutskottets uppfattning att undervisnings- och kulturministeriet noga ska ge akt på hur sparåtgärderna inom högskoleutbildningen under föregående och innevarande valperiod inverkar på den högre undervisningen och forskningen. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 38/2015 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande 1)

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen heltäckande ger akt på hur högskolornas medel räcker till i förhållande till de uppgifter högskolorna påförts. Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på hur nedskärningarna i universitetens basfinansiering valperioden 2011–2015 och denna valperiod de facto påverkar universitetens verksamhet och hur den kännbart minskade basfinansieringen påverkar forskningens kvalitet och villkor samt nivån på och tillgången till forskningsbaserad undervisning. Regeringen ska lämna kulturutskottet en utredning om detta våren 2018.*

Betänkande KuUB 8/2015 rd

Helsingfors 26.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sanna Lauslahti saml
medlem Li Andersson vänst
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Sari Multala saml
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Jani Toivola gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

Betänkande KuUB 8/2015 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringen Sipilä föreslår att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras temporärt så att de anslag i budgeten som anvisas 2016—2019 för universitet och yrkeshögskolor inte höjs enligt den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindex och yrkeshögskoleindex.

I kombination med sparbetinget på tre miljarder för utbildning, forskning och kultur bidrar indexfrysningen till att undergräva grundvalen för vår utbildning och bildning. Tillämpningen av universitetsindexet har varierat, vilket också framgår av propositionsmotiven. Men nu föreslår regeringen mycket mer långtgående åtgärder. Enligt förslaget ska universitetsindexet frysas helt för perioden 2016—2019. Detta är en ytterst negativ signal till universiteten, forskarna, den högre utbildningen, de studerande och i sista hand hela samhället. I föreslagen form är budskapet om slopat index klart och kraftigt: statsmakten vill inte längre tro på universitetsundervisning och forskning som kräver långsiktighet.

Nedskärningarna i universitetens anslag har en betydande inverkan på universitetens grundläggande uppgifter, undervisning och forskning. I flera universitet håller de grundläggande funktionerna på att lamslås, och dessutom har flera universitet inlett samarbetsförhandlingar för att minska på personalen. Samtidigt krävs det att universiteten bl.a. ordnar undervisning året om utan tilläggsfinansiering.

Om man gör som regeringen föreslår så att indexhöjningen för yrkeshögskolorna uteblir äventyrar man yrkeshögskolornas möjligheter att fullgöra sina lagstadgade grundläggande uppgifter på ett högkvalitativt och framgångsrikt sätt.

Enligt budgetpropositionen för 2016 drabbas yrkeshögskolesektorn av ytterligare omkring 30 miljoner euro i nedskärningar utöver de redan genomförda nedskärningarna på ca 200 miljoner euro, och indexfrysningens konsekvenser blir ca 54 miljoner euro 2016—2019.

Yrkeshögskolorna håller redan nu på att genomföra fleråriga anpassningsprogram. De har genom sina grundläggande uppgifter åtagit sig att göra sin beskärda del när landets ekonomi ska reformeras, och de gör detta genom profilering och ett närmare samarbete med olika högskoleaktörer och arbets- och näringslivet. Detta är emellertid omöjligt om de ekonomiska grundvalarna inte byggs på lång sikt.

Det måste påpekas att grundlagsutskottet anser att propositionen innehåller brister när det gäller att bedöma dess konsekvenser och det därför är nödvändigt att undervisnings- och kulturministeriet noga följer vilka effekter nedskärningarna i universitetens basfinansiering faktiskt har på universitetens verksamhet och möjligheter att utföra sina uppgifter. Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på hur den betydligt mindre basfinansieringen påverkar forskningens kvalitet och villkor samt nivån på och tillgången till forskningsbaserad undervisning.

Betänkande KuUB 8/2015 rd
Reservation

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslag 1 och 2 i proposition RP 38/2015 rd.

Helsingfors 26.11.2015

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Nasima Razmyar sd
Li Andersson vänst
Jani Toivola gröna
Mikaela Nylander sv