Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av 75 § 3 mom. och 92 a § i universitetslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att bestämmelserna i universitetslagen om avgifter som årligen ska erläggas till Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet till ett belopp som motsvarar den samfundsskatt som respektive universitet betalar på näringsinkomsten från sin apoteksrörelse.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Helsingfors universitetsapotek

Enligt 75 § 1 mom. i universitetslagen (558/2009) har Helsingfors universitet rätt att ha ett apotek i Helsingfors stad. I 42 § i läkemedelslagen (395/1987) föreskrivs likaså om universitetets rätt att hålla ett apotek i Helsingfors. Enligt denna bestämmelse har ska apoteket vid sidan av försäljningen av läkemedel ordna praktik som hänför sig till farmaciutbildningen och bedriva forskning som hänför sig till läkemedelsförsörjningen. Enligt 52 § i läkemedelslagen har Helsingfors universitet med tillstånd av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet dessutom rätt att hålla minst 16 filialapotek.

Helsingfors universitets rätt att bedriva apoteksverksamhet ingår i de privilegier som universitet beviljades under den svenska tiden och grundar sig på det privilegium att hålla ett apotek i Åbo stad som konung Adolf Fredrik år 1775 beviljade Kungliga Akademien i Åbo. Efter Åbo brand flyttades Akademien jämte apotek till Helsingfors, och akademien bytte namn, först till Kejserliga Alexanders Universitet i Finland och därefter till Helsingfors universitet. Enligt 75 § i universitetslagen har Helsingfors universitet dessutom även de övriga rättigheter, förmåner och friheter samt den egendom och de inkomster som det hade när lagen trädde i kraft. Enligt bestämmelsen ska de medel som ingår i privilegiet samt donations- och testamentsmedel förvaltas separat från universitetets övriga bokföring. Beslut om förvaltningen av medlen fattas av styrelsen. Det privilegium som avses i bestämmelsen gäller Helsingfors universitets rätt till en egen från statsfinanserna separat egendom, dvs. en så kallad fondekonomi, som möjliggjort att universitetet kan bedriva en på dess självständiga beslut grundad verksamhet som staten inte funnit skäl att finansiera. Med egna medel har Helsingfors universitet framför allt understött undervisning och forskning vid universitetet. I samband med universitetsreformen, då Helsingfors universitet omvandlades från ett statligt ämbetsverk till en från staten separat juridisk person, bibehölls bestämmelserna om Helsingfors universitets rätt till en separat fondekonomi. Helsingfors universitets fonder är således alltjämt en egen från universitetet separat juridisk person med uppdraget att sköta den egendom och de inkomster som inte ingår i skötseln av universitetets lagstadgade uppgifter. Helsingfors universitets fonder och dess största dotterbolag Universitetets Apotek ingår emellertid i koncernen Helsingfors universitet, så i praktiken är universitetsapoteket helt och hållet i universitetets ägo, och således enligt lagen Helsingfors universitets apotek.

Att bestämmelserna om Helsingfors universitets fondfinansiering bibehålls som förut, grundar sig i synnerhet på att avsikten i samband med universitetsreformen från början var att även bibehålla den skattefrihet för de medel för fondfinansiering som ingår privilegierna för Helsingfors universitet. Efter det att EU-kommissionen ansett att skattefriheten för Helsingfors universitets apotek stred mot EU-reglerna för statsbidrag och konkurrens, avstod man emellertid från universitetets skattefrihet, och universitetets ställning ändrades så att den skattemässigt motsvarar de övriga universitetens. Eftersom en av reformens centrala principer vid beredningen av universitetsreformen var att den inte skulle försvaga ekonomin för ett enda universitet och att den grundläggande undervisningen och grundforskningen vid universiteten inte skulle äventyras, avsåg man dessutom att kompensera den skattefrihet Helsingfors universitet gått miste om. Vid behandlingen av regeringens proposition om universitetens skattemässiga ställning och upphävande av skattefriheten för Helsingfors universitet (RP 244/2009) fogades i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 37/2009 rd) ett tillägg om denna kompensation som en separat bestämmelse i form av ett nytt 3 mom. till 75 § i universitetslagen (lag om ändring av universitetslagen 416/2010; RP 28/2010 rd) som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Enligt bestämmelsen kompenserar staten årligen universitetet till ett belopp som motsvarar den samfundsskatt på näringsverksamhet som universitetet har betalat på näringsinkomsten från sin apoteksrörelse.

Senare fogades från och med ingången av 2011 en bestämmelse till 75 § 3 mom. i universitetslagen enligt vilken staten dessutom kompenserar universitetet till det belopp som motsvarar den apoteksavgift universitetet betalar för sin apoteksrörelse. Ändringen sammanhängde med ändringen av lagen om apoteksavgifter (148/1946) (lag om ändring av 2 och 6 § i lagen om apoteksavgifter 1116/2010, RP 244/2010 rd), enligt vilken universitetets apotek från och med år 2011 ska betala apoteksavgiften till staten. Innan dess hade universitetets apotek betalat en apoteksavgift av skattenatur till Helsingfors universitets fonder, men EU-kommissionen hade ansett även detta förfarande såsom förbjudet statsunderstöd. Apoteksavgiften grundar sig på föregående års omsättning och Helsingfors universitets apotek betalar den årligen i fyra rater. Helsingfors universitetsapotek betalar på sin omsättning en apoteksavgift i enlighet med lagen om apoteksavgifter enligt den högsta betalningsprocenten (11,2 procent).

Kompensationen som i enlighet med 75 § 3 mom. i universitetslagen betalas till Helsingfors universitet, utbetalas årligen genom ett separat finansieringsbeslut. Beloppet på kompensationen bedöms för varje år utifrån uppgifterna i det senaste till buds stående bokslutet. Den nödvändiga justeringen görs i efterhand enligt divergensen mellan det uppskattade resultatet och utfallet. Kompensationen beviljas för undervisning och forskning vid Helsingfors universitet, och ingår i praktiken i den statliga finansieringen universitetet beviljas för skötseln av sina grundläggande uppgifter, trots att den grundar sig på en separat bestämmelse i universitetslagen. Helsingfors universitet får inte använda kompensationen för annat än den undervisning och forskning som bedrivs vid universitetet, och får inte heller till någon som helst del överföras till universitetets affärsverksamhet, till exempel i syfte att stödja verksamheten vid universitetets apotek. År 2015 betalades kompensationen till Helsingfors universitet i två rater (i januari och juni). Det sammanlagda beloppet uppgick till 29,4 miljoner euro.

År 2014 uppgick omsättningen för Helsingfors universitets apotek till 260,6 miljoner euro (omsättningen för hela koncernen Universitetets Apotek uppgick till 298,9 miljoner euro) och år 2014 betalade det på basis av omsättningen år 2013 till staten 26,2 miljoner euro i apoteksavgift (på omsättningen år 2014 ska universitetet vid utgången av år 2015 betala staten knappt 26,1 miljoner euro i apoteksavgift). I inkomstskatt betalade Helsingfors universitets apotek år 2014 sammanlagt 3,4 miljoner euro.

År 2014 uppgick vinsten för Helsingfors universitets apotek till 13,8 miljoner euro (för hela koncernen Universitetets Apotek uppgick vinsten under bokföringsperioden till 14,8 miljoner

euro). Helsingfors universitets apotek intäktsför årligen vinsten oavkortad till Helsingfors universitets fonder för att användas för undervisning och forskning vid Helsingfors universitet. Universitetet fattar suveränt beslut om vad vinsten från apoteksrörelsen ska användas till.

1.2 Apoteket vid Östra Finlands universitet

Enligt 42 § i läkemedelslagen har Östra Finlands universitet rätt att hålla ett apotek i Kuopio stad. På motsvarande sätt som Helsingfors universitet har även Östra Finlands universitet i uppgift att vid sidan av försäljningen av läkemedel ordna praktik som hänför sig till farmaciutbildningen och bedriva forskning som hänför sig till läkemedelsförsörjningen. Apoteket vid Östra Finlands apotek verkar som en separat institution vid universitetet.

I motsats till Helsingfors universitet har varken Östra Finlands universitet eller dess föregångare, Kuopio universitet, haft några skattemässiga privilegier. Före universitetsreformen bedrevs verksamheten vid Kuopio universitets apotek och ingick i universitetet, som var ett statligt ämbetsverk och i fråga om inkomstbeskattningen betraktades som ett samfund och i den egenskapen delvis hade befriats från skatt. För intäkterna av sin näringsverksamhet betalade universitetet skatt enligt nedsatt skattesats enligt inkomstskattelagen (1535/2009). I samband med universitetsreformen ändrades lagstiftningen gällande beskattningen av universiteten från och med den 1 januari 2010 så att den inkomstskatt som Östra Finlands universitet betalat för apotekets näringsinkomster betalas som inkomstskatt enligt gängse skattesats.

I samband med slopandet av skattefriheten för Helsingfors universitet och stiftandet av en lag om kompensation för detta, fogades till universitetslagen en ny 92 a § (lag om ändring av universitetslagen 416/2010; RP 28/2010 rd), enligt vilken också Östra Finlands universitet årligen ska kompenseras till ett belopp som motsvarar den samfundsskatt på näringsverksamhet som universitetet har betalat på näringsinkomsten från sin apoteksrörelse. På motsvarande sätt fogades i samband med ändringen av 92 § i lagen om apoteksavgifter från och med ingången av 2011 en bestämmelse till lagen, enligt vilken staten dessutom kompenserar universitetet till det belopp som motsvarar den apoteksavgift som universitetet betalar för apoteksrörelsen. Dessförinnan hade Östra Finlands universitet betalat apoteksavgift till ägaren, dvs. till universitetet. Eftersom Östra Finlands universitet och dess föregångare, Kuopio universitet, inte hade haft några skattemässiga privilegier, grundade sig ändringarna närmast på att universiteten skulle garanteras en jämlik behandling.

Kompensationen som enligt 92 § i universitetslagen årligen ska betalas till Östra Finlands universitet utbetalas enligt ett separat finansieringsbeslut på motsvarande sätt som till Helsingfors universitet. Kompensationen beviljas för undervisning och forskning som bedrivs vid universitetet och ingår i praktiken i de statliga anslag som beviljas Östra Finlands universitet för skötseln av universitetets grundläggande uppgifter. Östra Finlands universitet får inte använda kompensationen för annat än den undervisning och forskning som bedrivs vid universitetet, och kompensationen får inte heller till någon som helst del överföras till universitetets affärsverksamhet, till exempel i syfte att stödja verksamheten vid universitetets apotek. År 2015 betalades kompensationen till Östra Finlands universitet i två rater (i januari och juni). Det sammanlagda beloppet uppgick till 945 000 miljoner euro.

År 2014 uppgick omsättningen för Östra Finlands universitets apotek till 14 miljoner euro, och år 2014 betalade universitetet på omsättningen år 2013 till staten 1,1 miljoner euro i apoteksavgift (på omsättningen år 2014 ska universitetet vid utgången av år 2015 betala staten 1,1 miljoner euro i apoteksavgift). I inkomstskatt betalade Östra Finlands universitets apotek år 2014 sammanlagt 73 000 euro. Apotekets överskott (vinst) uppgick år 2014 till knappt 292 000 euro.

2 Ändringar som föreslås

I propositionen föreslås att man som ett led i åtgärderna i syfte att balansera statsfinanserna och företa nedskärningar på utgiftssidan slopar bestämmelserna i universitetslagen om den kompensation som årligen ska betalas till Helsingfors universitet och till Östra Finlands universitet till ett belopp som motsvarar den samfundsskatt på näringsverksamhet som respektive universitetet har betalat på näringsinkomsten från sin apoteksrörelse samt apoteksavgiften.

Helsingfors universitets och Östra Finlands universitets rätt att driva apotek och till inkomsterna därav bibehålls enligt förslaget som förut. Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet ska liksom för närvarande betala samfundsskatt på sin näringsinkomst och en apoteksavgift som baserar sig på respektive universitets omsättning.

3 Propositionens konsekvenser

I regeringens budgetförslag för 2016 uppgår den statliga finansieringen till verksamheten vid universiteteten sammanlagt till 1 824 miljoner euro.

Enligt statens budgetförslag är avsikten att med stöd av 75 § och 92 a § i universitetslagen bevilja Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet sammanlagt 31 679 000 euro i särskilt statsunderstöd till ett belopp som motsvarar den samfundsskatt på näringsverksamhet som universitetet har betalat på näringsinkomsten från sin apoteksrörelse samt apoteksavgiften. Anslaget har dimensionerats enligt senaste till buds stående bokslut (2014). Avsikten är att bevilja Helsingfors universitet 30 510 000 euro och Östra Finlands universitet 1 169 000 euro.

Enligt propositionen ska den särskilda finansieringen till Helsingfors universitet respektive Östra Finlands universitet slopas från och med ingången av 2017, vilket innebär drygt 30 miljoner i inbesparingar i de statliga finanserna.

Därtill har man inom ramen för regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering för år 2016 fattat beslut om en nedskärning om sammanlagt 75 miljoner euro av budgetanslagen till samtliga universitet och yrkeshögskolor. Enligt den kalkylerade finansieringsmodellen för universiteten är Helsingfors universitets andel av nedskärningarna ca 24 procent och Östra Finlands universitets andel ca 8 procent. Därtill har regeringen inom ramen för budgetpropositionen för 2016 avlåtit en proposition tillriksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 38 § i yrkeshögskolelagen (RP 38/2015). I propositionen föreslås det att universitetslagen ändras temporärt så att de anslag i budgeten som anvisas 2016—2019 för universitet inte höjs enligt den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindex.

I enlighet med tidigare beslut överförs av basfinansieringen till universiteten 50 miljoner euro stegvis under 2015—2019 till de forskningsanslag som konkurrensutsätts via Finlands Akademi i syfte att stärka forskningens profilering. Överföringen påverkar kalkyleringsgrunden, som ligger till grund för beräkningen av ändringarna i kostnadsnivån. Totalt uppskattas förändringen i den statliga finansieringen av universitetens driftskostnader för 2016—2019 uppgå till ca 109 miljoner euro.

Utöver detta avser regeringen att inom ramen för nedskärningarna från och med 2016 minska Finlands Akademis fullmakt att bevilja understöd med 10 miljoner euro och bidragen för forskning och utveckling som beviljas av Tekes med 95 miljoner euro. En betydande del av dessa anslag har kanaliserats till universiteten. Även beslutet att från och med 2016 minska den statliga budgetfinansieringen till enheter inom hälsovården med 5 miljoner euro kommer att återspeglas i forskningen vid universiteten.

Av nedanstående tabell framgår regeringsprogrammets nedskärningar som direkt riktar sig till universiteten samt den uppskattade effekten av att frysa indexhöjningarna för 2016—2019 (1 000 euro):

	2016	2017	2018	2019
- frysning av indexförhöjningen	-20 777	-44 397	-75 005	-109 368
- rationaliseringar i förvaltningen och	-50 000	-50 000	-50 000	-50 000
- slopande av apoteksskompensationen (HU och ÖFU)		-30 159	-30 159	-30 159
Sammanlagt	-70 777	-124 556	-155 164	-189 527

Källa: Regeringens budgetproposition för 2016 till riksdagen (28.9.2015). Indexförändringarna uppskattas uppgå till 1,2 procent år 2016, 1,4 procent år 2017, 1,8 procent år 2018 och 2,1 procent år 2019. Effekterna beror på den reella prisutvecklingen. Ändringarna i kostnadsnivån beräknas årligen enligt den permanenta finansieringen i föregående års statsbudget.

I enlighet med regeringsprogrammet överförs den statliga tilläggsfinansieringen till Aalto-universitetet (46,6 miljoner euro år 2016) inom loppet av år 2019 i jämnstora rater till den kalkylerade basfinansiering som samtliga universitet kan konkurrera om. Det belopp som inom budgetmomentet årligen ska överföras ökar inte budgetanslaget, men innebär däremot att de övriga universitetens finansieringsandel ökar i förhållande till Aalto-universitetets.

Regeringen har för avsikt att vid sidan om nedskärningarna i utgifterna göra extra satsningar av engångskaraktär på spetsprojekt vid högskolorna. Enligt regeringsprogrammet är avsikten att kapitalisera universiteten med 46,6 miljoner euro år 2018. I enlighet med regeringens skattepolitiska linje införs dessutom en skattelättnad för privatpersoners donationer till högskolor på belopp om högst 500 000 euro. Detta stöder för sin del högskolornas medelanskaffning och därigenom stärks deras ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Dessutom är avsikten att starta ett program för att utveckla lärarutbildningen och förnya grundstudierna och den kompletterade utbildningen för lärare så att de motsvarar de nya inlärningsbehoven. Regeringen kommer att investera sammanlagt 50 miljoner euro i spetsprojektfinansiering i detta projekt åren 2016—2018.

Regeringen har den 28 september 2015 gett riksdagen ett meddelande om åtgärder som stärker konkurreskraften. Ifall åtgärderna träder i kraft för en begränsad tid åren 2017—2019, innebär det att utgifterna för Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet minskar med flera miljoner under de här åren.

Slopandet av den särskilda statliga finansieringen för undervisning och forskning vid Helsingfors universitets och Östra Finlands universitet som föreslås i denna proposition samt de övriga nedskärningar av den statliga finansieringen som beskrivits ovan är betydande med avseende på den verksamhet som bedrivs vid universiteten. De inbesparingar som föreslås i denna proposition påverkar framför allt Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet. Den särskilda finansieringen till Helsingfors universitet i enlighet med 75 § i universitetslagen har varit av synnerligen stor betydelse för universitetet, eftersom den uppgår till drygt sex procent av universitets statliga finansiering.

Högskolornas ekonomi är med utgångspunkt i uppgifterna i bokslutet för 2014 på det hela taget god. Ekonomin granskas med hjälp av medianerna för nyckeltalen för respektive högskolas lönsamhet (enligt nettoinkomsten), likviditet och soliditet.

År 2014 uppgick resultatet för universiteten i relation till den totala produktionen, dvs. universitetens lönsamhet (nettoresultat) 1,6 % (HU 5 %, ÖFU 1,3 %). Likviditeten enligt quick ratio –nyckeltalet uppgick till 4,7 (HU 4,8, ÖFU 2,10). Soliditeten enligt självförsörjningsgrad uppgick till 86 % (HU 85,4 %, ÖFU 77,7 %). Nettoresultatet för koncernen Helsingfors Universitet uppgick till 4,1 % (43 miljoner euro. Därav var moderuniversitets resultat 35 miljoner euro), soliditeten 65,9 % och quick ratio till 4,0.

Med utgångspunkt i dessa nyckeltal kan de föreslagna inbesparingarna inte, som enskilda åtgärder betraktade, anses föranleda någon betydande ekonomisk risk för verksamheten vid högskolorna, men med beaktande av de betydande nedskärningarna som företogs redan under den förra regeringens mandatperiod, förutsätter inbesparingarna dock avsevärda reformer både i fråga om strukturer och förfaringssätt från högskolornas sida, samtidigt som de måste stärka kvaliteten på sin verksamhet och dess genomslagskraft. Högskolorna måste utveckla strukturerna och verksamheten inom olika vetenskapsområden och mellan dem i syfte att samla och koncentrera kompetenser samt undanröja icke ändamålsenliga överlappningar. Högskolorna måste profilera sig och tydliggöra och koncentrera samarbetet och arbestfördelningen både sinsemellan och med forskningsinstituten i fråga om undervisning, forskning, stödtjänster, strukturer, infrastruktur och internationellt samarbete. Det är nödvändigt att högskolorna koncentrerar sina resurser på färre verksamhetsenheter med starkare lönsamhet och större egenomslag än nu är fallet.

Propositionens konsekvenser för universitetens personal och studerande beror på respektive universitets egna beslut angående reformer av förfaranden och strukturer, och de är ännu okända när propositionen avlåts. Beslut om dessa åtgärder kan även avtalas om i förhandlingarna inför avtalsperioden 2017—2020 som ska föras mellan undervisnings- och kulturministeriet och universiteten i maj 2016.

Propositionen har inga konsekvenser för verksamheten vid Helsingfors universitets apotek eller Östra Finlands universitets apotek, som betalar samfundsskatt enligt den näringsinkomst de fått och en apoteksavgift som baserar sig på apotekets omsättning, precis som för närvarande.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen ansluter sig till de aviserade nedskärningarna enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram. Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet.

Remissyttrande angående propositionen har inbegärts av Helsingfors universitet, Östra Finlands universitet, Finlands universitet Unifi rf och finansministeriet.

I remissvaren konstaterade finansministeriet att den föreslagna lagändringen är i linje med statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram om slopande av den öronmärkta finansieringen till Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet.

Helsingfors universitet motsatte sig kraftfullt förslaget och ansåg att förslaget om upphävande av 75 § 3 mom. i universitetslagen grundlagsstridigt. Enligt Helsingfors universitets uppfattning har riksdagens grundlagsutskott i sitt tidigare utlåtande (GrUU 37/2009) klart tagit ställning för att det i fråga om de förlorade intäkterna för Helsingfors universitets del handlar om en sak som gäller universitetets självstyrelse. Enligt Helsingfors universitet skulle man genom förslaget att slopa 75 § 3 mom. i universitetslagen slutgiltigt avlägsna en rättighet som ingår i universitetens självstyrelse, vilket innebär ett intrång av icke ringa mått i en grundlagsskyddad rättighet. Helsingfors universitet anser därutöver att förslaget missgynnar universitetet och att det genom att endast rikta sig mot grundfinansieringen av Helsingfors universitet är godtyck-

ligt och kränkande med tanke på universitetens självstyrelse. Enligt Helsingfors universitet har det inte framlagts några som helst motiveringar för förslaget som anknyter till universitetets verksamhet, uppgifter eller finansiering. I yttrandet konstaterade Helsingfors universitet att universitetets förmåga att utföra sina lagstadgade uppgifter och uppnå de mål undervisnings- och kulturministeriet ställt upp för det äventyras.

Östra Finlands universitet ansåg förslaget problematiskt med tanke på att alla universitet ska behandlas jämlikt och att den ettåriga anpassningsperioden är otillräcklig. Östra Finlands universitet framlade som sin ståndpunkt att förslaget strider mot de principer som man kommit överens om i samband med universitetsreformen. Ifall kompensationen för apotekspengarna slopas, måste undervisnings- och kulturministeriet också framledes trygga en läkemedelsbehandling som har genomslag och är trygg och ekonomisk samt kvalitativt högtstående förutsättningar för undervisingen i ämnet.

Universiteten i Finland UNIFI rf framlade som sin kraftfulla ståndpunkt att universitetens grundfinansiering inte får skäras ner. UNIFI rf ansåg att det för Finlands del är beklagligt att nedskärningarna i så stor utsträckning drabbar utbildning och forskning, och detta i så hög grad att de för en del av universiteten redan äventyrar skötseln av de lagstadgade uppgifterna.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Enligt förslaget ska Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet år 2017 inte längre kompenseras till det belopp som motsvarar den samfundsskatt och apoteksavgift som respektive universitet år 2017 ska betala och som baserar sig på respektive universitets apoteks omsättning år 2016. År 2017 ska man dock enligt förslaget för kompensationerna som betalats åren 2015 och 2016 del företa justeringar mellan det uppskattade beloppet och utfallet. För att Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet ska ges en tillräckligt lång tid för att anpassa sig till de föreslagna nedskärningarna, föreslås att lagen bör godkännas och stadfästas inom loppet av år 2015.

6 Förhållande till grundlagen

Det är skäl att granska propositionen med utgångspunkt i universitetens autonomi. Universitetens självstyrelse tryggas i 123 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. I den juridiska litteraturen anses universitetens självstyrelse i allmänhet vara uppdelad i den akademiska autonomin för undervisning och forskning samt autonomi i ekonomiskt hänseende. (Se t.ex. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, i Hallberg, Pekka ym. (toim.), Perusoikeudet, Helsinki 2011). Universitetens självstyrelse definieras i 3 § 1 mom. i universitetslagen, enligt vilket ”universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Självstyrelsen ska innefatta rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen.” I samband med universitetsreformen betonade riksdagens grundlagsutskott i sitt utlåtande särskilt universitetens ekonomisk-administrativa autonomi (GrUU 11/2009 rd). Grundlagsutskottet har behandlat universitetens ekonomiska autonomi även i samband med en regeringsproposition om beskattningen av universiteten (RP 244/2009 rd). I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet att det utifrån 16 § 3 mom. och 123 § 1 mom. i grundlagen är det viktigt att staten inte exempelvis genom lagstiftningsåtgärder försämrar universitetens möjligheter att genomföra de uppgifter som ankommer på dem enligt universitetslagen (GrUU 37/2009 rd). Staten kan således anses ansvara för att universiteten har de ekonomiska resurser som krävs för att sköta sina lagstadgade uppgifter. Finansieringsansvaret förutsätter att staten ska se till att universiteten även i praktiken förmår sköta sina lagstadgade uppgifter (Mäenpää, Olli: Yliopistolaki, Helsinki 2009). Däremot är syftet med den i grundlagen skyddade autonomin för universiteten inte att den ska skydda ett visst finansieringssystem eller det sätt på vilket det ge-

nomförs, så som den särskilda finansieringen till Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet, vilken enligt denna proposition ska slopas.

Enligt 27 § i den gamla universitetslagen (645/1997) som gällde före universitetsreformen, var Helsingfors universitetet i fråga om medlen i dess fondekonomi ”befriat från skatter och statliga avgifter i fråga om de medel som avses i 1 mom., om inte något annat bestäms i lag för någon skatt eller avgift.” Vid behandlingen av regeringens proposition som gällde beskattningen av universiteten och slopandet av skattefriheten för Helsingfors universitet (RP 244/2009 rd) ansåg riksdagens grundlagsutskott att ”slopandet av Helsingfors universitets skattefrihet inte utgjorde något konstitutionellt problem med avseende på universitetens autonomi ”(GrUU 37/2009). Utskottet motiverade sin ståndpunkt särskilt med att avsikten var att kompensera universitetet för inkomstminskningen. Enligt utskottets uppfattning var det dock korrekt att i lag föreskriva om ersättningen för minskade inkomster eller att på något annat sätt säkerställa ersättningens kontinuitet. I syfte att trygga en jämlik behandling av universiteten fogades till universitetslagen en bestämmelse om att även kompensera Östra Finlands universitet på motsvarande sätt.

Grundlagsutskottet lade i ovan nämnda utlåtande fram sin syn på en proposition, vars ekonomiska konsekvenser för Helsingfors universitets del uppgick till ca 5,5 miljoner euro, för vilket man redan när propositionen avläts hade bestämt att kompensera universitetet för. En av de centrala principerna under beredningen av universitetsreformen var att se till att inget universitets ekonomiska ställning skulle försvagas genom reformen, och syftet med den föreslagna kompensationen till Helsingfors universitet var att trygga inkomsterna för universitetet så att de skulle bibehållas på samma nivå som före reformen. I detta syfte inkluderades också en ny bestämmelse om en s.k. mervärdesskattekompensation i universitetslagen. Dessutom tillämpades den nya modellen för finansieringen till universiteten till utgången av 2012, så att universitetens inbördes finansieringsförhållanden under övergångstiden inte skulle genomgå några väsentliga förändringar och att ett enskilt universitets framgångar först på sikt skulle återspeglas i finansieringen av det.

Grundlagsutskottet har inte lagt fram sin syn på en situation där universitetets skattefrihet inte får någon kompensation. Bestämmelsen om skattefrihet för Helsingfors universitet före universitetsreformen kan inte enligt dess nuvarande lydelse anses ha haft för avsikt att skydda Helsingfors universitets medel från att eventuellt längre fram komma att bli skattskyldigt (se t.ex. Veli-Pekka Viljanen, utlåtande om regeringens proposition (244/2009 rd) till riksdagens grundlagsutskott den 22 november 2009). Enbart en ändring av det sätt på vilket universitetens inkomster beskattas eller slopandet av den kompensation som senare sammankopplats med ändringen torde inte kunna utgöra ett problem med tanke på universitetens autonomi. Däremot torde det vara av största vikt om konsekvenserna av ändringen i beskattningen är så betydande för universitetet, att ändringen därigenom kan anses inskränka på dess självstyrelse.

Propositionen måste även granskas med utgångspunkt i en jämlik behandling av universiteten. De föreslagna inbesparingarna riktas framför allt mot Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet, vilket i princip kan anses problematiskt med avseende på en jämlik behandling av samtliga universitet. Å andra sidan kan man med tanke på en jämlik behandling av samtliga universitet anse det problematiskt att den statliga finansieringen för en del universitets del är bunden till inkomster från affärsverksamhet, och i synnerhet till såda inkomster från affärsverksamhet som grundar sig på ett privilegium som endast förlänats dessa universitet. Propositionen innehåller inga förslag om ändringar av Helsingfors universitets och Östra Finlands universitets rätt att driva ett apotek och få inkomsten därav och Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet kommer också framledes att beviljas statlig grundfinansiering för at sköta universitetets lagstadgade uppgifter i enlighet med 49 § i universitetslagen på samma grunder som den beviljas övriga universitet. Ifall man inte slopade den särskilda finan-

sieringen till Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet, skulle motsvarande inbesparing genomföras på något annat sätt som skulle rikta sig mot universiteten. Om man gick in för en motsvarande inbesparing som grundfinansieringen av samtliga universitet, skulle nedskärningen för Helsingfors universitet bli mindre, och nedskärningarna öka för de övriga universiteten, samtidigt som den särskilda finansieringen för Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet skulle bibehållas som idag.

De föreslagna nedskärningarna i denna proposition, som riktar sig mot Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet, liksom de övriga sparåtgärderna i enlighet med regeringsprogrammet som riktar sig mot samtliga universitet, samt med beaktande av de nedskärningar som redan företagits under den förra regeringens mandatperiod, är betydande för universitetens del och förutsätter att samtliga universitet reformerar sina strukturer och förfaranden, samtidigt som de måste stärka kvaliteten på verksamheten och dess genomslag. De åtgärder som, med beaktande av nedskärningarna, krävs av universiteten bedöms dock inte äventyra skötseln av deras lagstadgade uppgifter, undervisning och forskning.

Med stöd av vad som ovan anförts kan propositionen enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med beaktande av de synpunkter som grundlagsutskottet framfört i sitt tidigare utlåtande (GrUU 37/2009 rd), och i synnerhet med beaktande av Helsingfors universitet egen synpunkt, kan propositionen dock anses lämna utrymme för tolkning med tanke på universitetens autonomi. Det föreslås att riksdagen begär grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

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

Lagförslag

Lag

om upphävande av 75 § 3 mom. och 92 a § i universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs

1 §

Genom denna lag upphävs i universitetslagen (558/2009) 75 § 3 mom. och 92 a §, sådana de lyder i lag 1117/2010.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

_____

Helsingfors den 22 oktober 2015

Statsminister

Juha Sipilä

Undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen