

Opetusministerio

*Undervisningsministeriet*



# Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen

**Väliraportti**

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14

Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä

*Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar*

# Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen

## Väliraportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14

Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2006

ISBN 952-485-146-6 (nid./htf)

ISBN 952-485-147-4 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2006:14

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
11.5.2006

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) hallintoneuvos Niilo Jääskinen professori emeritus Jorma Rantanen sihteeri: Vuokko Kohtamäki	<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä		
	<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö		
	<b>Toimielimen asettamispv</b> 1.12.2005	<b>Dnro</b> 68/040/2005	
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen, väliraportti (Revidering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning, mellanrapport)			
<b>Julkaisun osat</b> Muistio + liitteet			
<b>Tiivistelmä</b> <p>Opetusministeriö kutsui 1.12.2005 hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen selvitysmieheksi selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Toimeksianto kattaa kokonaisuudessaan viisi erillistä tehtävää. Toimeksiannon ensimmäisenä tehtävänä, jota tämä väliraportti käsittelee, on tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa. Selvitysmiehet tulksivat lyhyen aikavälin tarkoittavan toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa tai joiden erillinen valmistelu voidaan aloittaa kuluvaan vaalikauden aikana.</p> <p>Selvitystyön ensimmäistä toimeksiantotehtävää varten selvitysmiehet tapasivat mm. yliopistojohtoa ja Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston työvaliokunnan. Yliopistojohdolle lähetettiin myös kysely, jonka tavoitteena oli tiedustella yliopistojohdon näkemyksiä ja ehdotuksia toimeksiannon ensimmäisen tehtävän lyhyen aikavälin toimista. Kyselyvastauksissa nousi esiin erityyppisiä mm. oikeustoimikelpoisuuteen, taloushallintoon, omaan tulotalouteen, julkiseen tutkimusrahoitukseen ja yliopistoyhtiöihin liittyviä ongelmia ja ratkaisuehdotuksia.</p> <p>Selvitysmiehet katsovat, että lyhyellä aikavälillä eli kuluvilla vaalikaudella toteutettavissa tai aloitettavissa olevilla uudistuksilla ei voida merkittävästi lisätä yliopistojen autonomiaa. Yliopistot ovat tilivirastoina vahvasti sidoksissa valtiontalousarviolainsäädännön ja -ohjauksen yleisiin rakenteisiin.</p> <p>Tehdyn selvityksen perusteella lyhyellä aikavälillä yliopistojen taloudellista autonomiaa olisi kuitenkin mahdollista lisätä</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- sallimalla kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen;</li><li>- luomalla edellytykset yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikalle;</li><li>- selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla yliopistojen taloudellista ja hallinnollista ohjausta; sekä</li><li>- lisäämällä yliopistojen valtaa virkasuhteisen henkilöstönsä palvelussuhteen ehtojen määräämisessä.</li></ul> <p>Edellisiin liittyen selvitystyössä ehdotetaan kaikkiaan seitsemää toimenpidettä (1–6 ja 7a–c) opetusministeriölle, valtioneuvostolle ja eduskunnalle.</p>			
<b>Avainsanat</b> autonomia, budjettirahoitus, ohjausjärjestelmä, sääntely, taloudellinen autonomia, tilivelvollisuus, talousohjaus, tulosohjaus, tilivirasto, täydentävä rahoitus, ulkopuolinen rahoitus, valtiokonserni, yliopisto			
<b>Muut tiedot</b>			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-146-6 (nid.) 952-485-147-4 (PDF)	
<b>Kokonaissivumäärä</b> 85	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b> Yliopistopaino	<b>Kustantaja</b> Opetusministeriö		

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisningsministeriet

**Utgivningsdatum**  
11.5.2006

<b>Författare</b> (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)  förvaltningsrådet Niilo Jääskinen professor emeritus Jorma Rantanen <b>Sekreterare:</b> Vuokko Kohtamäki	<b>Typ av publication</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	<b>Uppdragsgivare</b> Undervisningsministeriet		
	<b>Datum för tillsättande av</b> 1.12.2005	<b>Dnro</b> 68/040/2005	
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Revidering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning, mellanrapport (Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen, väliraportti)			
<b>Publikationens delar</b> Promemoria + bilagor			
<b>Sammandrag</b> <p>Den 1 december 2005 kallade undervisningsministeriet förvaltningsrådet Niilo Jääskinen och professor Jorma Rantanen till utredningsmän för att utreda en revidering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning. Hela uppdraget omfattar fem separata uppgifter. Denna mellanrapport behandlar den första uppgiften i uppdraget, som går ut på att granska vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka universitetens ekonomiska befogenheter på kort sikt. Utredningsmännen har tolkat att åtgärder på kort sikt avser åtgärder som kan genomföras eller som kan börja beredas separat under den pågående valperioden.</p> <p>Inför utredningsarbetets första uppgift har utredningsmännen träffat bl.a. universitetsledningen och Finlands universitetsrektorers råds arbetsutskott. Utredningsmännen sände även en förfrågan till universitetsledningen för att få universitetsledningens syn på och förslag om de kortsiktiga handlingarna inom ramen för uppdragets första uppgift. Svaren på förfrågan lyfte fram olika typer av problem och lösningar kring bl.a. rättshandlingsförmåga, ekonomiförvaltning, egen inkomstekonomi, offentlig forskningsfinansiering och universitetsbolag.</p> <p>Utredningsmännen anser att universitetens autonomi inte kan ökas i någon väsentlig grad genom revideringar som genomförs eller inleds under den pågående valperioden. I egenskap av räkenskapsverk är universitetet starkt bundna till budgetlagstiftningens och -styrningens allmänna strukturer.</p> <p>På basis av utredningen vore det dock möjligt att öka universitetens ekonomiska autonomi på kort sikt genom att</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- tillåta alla universitet att bedriva fondeekonomi;</li><li>- skapa förutsättningar för affärslogik för universitetens fondeekonomi;</li><li>- förtydliga och förenkla universitetens ekonomiska och administrativa styrning; samt</li><li>- öka universitetens befogenheter att bestämma om anställningsvillkoren för sin personal i tjänsteförhållande.</li></ul> <p>I anslutning till detta föreslås sammanlagt sju åtgärder (1–6 och 7a–c) för undervisningsministeriet, statsrådet och riksdagen.</p>			
<b>Nyckelord</b> autonomi, budgetfinansiering, styrsystem, reglering, finansiell autonomi, redovisningsskyldighet, ekonomisk styrning, resultatstyrning, räkenskapsverk, kompletterande finansiering, extern finansiering, statlig koncern, universitet			
<b>Övriga uppgifter</b>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2006:14	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-485-146-6 (htf.) 952-485-147-7 (PDF)	
<b>Sidoantal</b> 85	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b> Universitetstrycket		<b>Förlag</b> Undervisningsministeriet	

# Opetusministeriölle

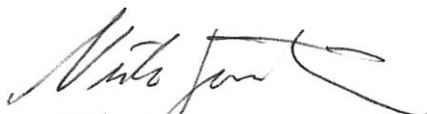
Opetusministeriö kutsui 1.12.2005 hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen selvitysmiehinä selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Selvitystyö käynnistettiin 2.1.2006. Toimeksianto kattaa viisi erillistä tehtävää. Toimeksiannon ensimmäinen tehtävä, jota tämä väliraportti käsittelee, on tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa.

Toimeksiannossa ei ole tarkemmin määritely, mitä lyhyellä aikavälillä tarkoitetaan tässä yhteydessä. Selvitysmiehet ovat tulkinneet tältä osin sen tarkoittavan toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa tai joiden erillinen valmistelu voidaan aloittaa kuluvan vaalikauden aikana. Kysymys on siten yksittäisistä hankkeista, joilla ei ole sellaista periaatteellista tai poliittista merkitystä, että niiden valmistelusta päättäminen olisi lykättävä eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan esimerkiksi hallitusohjelman valmistelun yhteydessä päätettäväksi.

Selvitystyön päätoimisena sihteerinä on toiminut tutkija Vuokko Kohtamäki Tampereen yliopistosta ja muuna sihteeristönä ylitarkastaja Riku Neuvonen opetusministeriöstä, hallitusneuvos Eerikki Nurmi opetusministeriöstä ja oikeudellisena asiantuntijajäsenenä akatemiaturkija Outi Suviranta Helsingin yliopistosta.

Saatuamme selvitystyön ensimmäiseen toimeksiantokohtaan liittyvän työmme valmiiksi luovutamme selvitystyömme kysymyksessä olevat tulokset oheisen väliraportin muodossa kunnioittavasti opetusministeriölle.

Helsingissä 2. päivänä toukokuuta 2006



Niilo Jääskinen



Jorma Rantanen

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Toimeksianto ja sen toteuttaminen</b>	<b>8</b>
1.1	Toimeksianto	8
1.2	Selvitystyön toteuttaminen	9
1.3	Selvitystyön rajaukset	11
1.4	Yliopistojen perustehtävien vaikutus taloudellisen autonomian kehittämismvaihtoehtoihin	14
1.5	Valtiokonserniajattelu ja yliopistojen autonomia	16
1.6	Yliopistojen taloudellinen autonomia	18
<b>2</b>	<b>Nykytila</b>	<b>19</b>
2.1	Yliopistojen talous ja talouden ohjausjärjestelmät	19
2.1.1	<i>Yliopistojen toiminnan säädösympäristö</i>	19
2.1.2	<i>Yliopistojen talousohjauksen säädösperusta</i>	22
2.1.3	<i>Rahoitusohjaus ja toiminnallinen ohjaus</i>	23
2.1.4	<i>Budjettirahoitus</i>	25
2.1.5	<i>Täydentävä rahoitus</i>	27
2.1.6	<i>Tilivelvollisuus rahoittajille</i>	28
2.1	Yliopistojen talousohjauksen kansainvälinen kehitys	30
<b>3</b>	<b>Nykytilan arviointia</b>	<b>32</b>
3.1	Haasteita ja ongelmia	32
3.2	Vahvuuksia	34
<b>4</b>	<b>Selvitysmiesten ehdotukset</b>	<b>36</b>
4.1	Toimeksiannon ensimmäisen kohdan rajaaminen	36
4.2	Yleisarvio toimeksiannon ensimmäisestä kohdasta	37
4.3	Rahastotalous	38
4.4	Yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikka	42
4.4.1	<i>Lahjoitusvarojen lisääminen</i>	42
4.4.2	<i>Kansainvälinen tilauskoulutus</i>	45
4.5	Yliopistoyhtiöiden kehittäminen	47

4.6 Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen	50
4.6.1 Täydentävän rahoituksen yleiskustannusosuuden yhdenmukaistaminen	50
4.6.2 Yliopistojen taloushallintoon kohdistuvan ohjauksen selkeyttäminen	52
4.6.3 Yliopistoille valtaa virkasuhteisen henkilöstön palvelussuhteen ehtojen määräämisessä	53
4.7 Yhteenveto selvitysmiesten ehdotuksista	54
<b>Lähteet</b>	<b>58</b>
<hr/>	
<b>Liitteet</b>	<b>61</b>
<hr/>	
Liite 1. Toimeksianto	61
Liite 2. Kysely rehtoreille	63
Liite 3. Yhteenveto yliopistojohdon vastauksista	64
Liite 4. Luonnos hallituksen esitykseksi	67



# 1 Toimeksianto ja sen toteuttaminen

## 1.1 Toimeksianto

Opetusministeriö kutsui 1.12.2005 hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen selvitysmieheksi selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Selvitystyö käynnistettiin 2.1.2006. Toimeksianto kattaa viisi erillistä tehtävää. Toimeksiannon ensimmäinen tehtävä, jota tämä väliraportti käsittelee, on tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa.

Toimeksiannossa ei ole tarkemmin määritelty, mitä lyhyellä aikavälillä tarkoitetaan tässä yhteydessä. Selvitysmiehet ovat tulkinneet tältä osin sen tarkoittavan toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa tai joiden erillinen valmistelu voidaan aloittaa kuluva vaalikauden aikana. Kysymys on siten yksittäisistä hankkeista, joilla ei ole sellaista periaatteellista tai poliittista merkitystä, että niiden valmistelusta päättäminen olisi lykättävä eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan esimerkiksi hallitusohjelman valmistelun yhteydessä päätettäväksi.

Selvityksen toimeksianto on kokonaisuutena seuraava (liite 1):

- 1 Tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa lyhyellä aikavälillä.
- 2 Tarkastella vaihtoehtoisia tapoja, miten yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa pidemmällä aikavälillä. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon kansainväliset kokemukset sekä valtiosääntöoikeudesta ja kilpailulainsäädännöstä ja muusta lainsäädännöstä tulevat vaatimukset.
- 3 Tehdä esitys valitun toimintavaihtoehdon pohjalta yliopistojen taloudellisen toimivallan vahvistamisesta siten, että valtiovallan korkeakoulu- ja tiedepoliittinen ohjaus voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa.
- 4 Tehdä ehdotukset yliopistojen johtamisen ja hallinnon uudistamisesta siten, että yliopistojen sisäisen johtamisen edellytykset vahvistuvat, johtavien hallintoelinten kokoonpanosta ja tehtävistä sekä yliopiston johdon nimittämis- ja valintamenettelyistä.
- 5 Tehdä ehdotukset tarvittavasta lainsäädännöstä ja muista toimenpiteistä.

Selvitystyön määräaika oli kohdan 1 osalta huhtikuun 2006 loppuun mennessä ja muilta osin määräaika on 31.12.2006.

## 1.2 Selvitystyön toteuttaminen

Selvitystyön päätoimisena sihteerinä on toiminut tutkija Vuokko Kohtamäki Tampereen yliopistosta ja muuna sihteeristönä ylitarkastaja Riku Neuvonen opetusministeriöstä, hallitusneuvos Eerikki Nurmi opetusministeriöstä sekä oikeudellisena asiantuntijajäsenenä akatemiatutkija Outi Suviranta Helsingin yliopistosta.

Selvitystyötä on avustanut opetusministeriön kutsuma tukiryhmä, johon kuuluvat valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, budjettineuvos Helena Tarkka ja hallitusneuvos Miliza Vasiljeff valtiovarainministeriöstä, professori Turo Virtanen Helsingin yliopistosta sekä erityisavustaja Vesa Vuorenkoski opetusministeriöstä. Selvitysmiehet ovat toistaiseksi tavanneet ja keskustelleet tukiryhmän kanssa kaksi kertaa. Tässä raportissa esitetyt selvitysmiesten ehdotukset ovat selvitysmiesten näkemyksiä eivätkä tukiryhmän jäsenet tai heidän taustayhteisönsä ole sitoutuneet niihin.

Selvitystyön ensimmäistä toimeksiantoa varten selvitystyötä ja sen tavoitteita esiteltiin yliopistojohdolle opetusministeriön järjestämän tulossopimusseminaarin yhteydessä 7.3.2006. Samalla yliopistojohdon kanssa keskusteltiin yliopistojen autonomiaan liittyvistä kysymyksistä ja käytännön ongelmista. Rehtoreille ja hallintojohtajille tehtiin maaliskuussa sähköpostitse erillinen kysely (liite 2), jonka tavoitteena oli tiedustella yliopistojohdon näkemyksiä ja ehdotuksia toimeksiannon ensimmäisen tehtävän lyhyen aikavälin toimista. Kyselyyn vastasi yhdeksän yliopistoa ja Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto. Yliopistojohdon vastaukset kyselyyn on koottu liitteeseen 3.

Selvitysmiehet ovat kuulleet 6.2.2006 opetusneuvos Erja Heikkistä opetusministeriöstä sekä 13.3.2006 rehtori Eero Kasasta ja hallintojohtaja Esa Ahosta Helsingin kauppakorkeakoulusta. Selvitysmiehet ovat 4.4.2006 tavanneet Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston työvaliokunnan.

Selvitysmies Niilo Jääskinen on tavannut 16.3.2006 rehtori Perttu Vartiaisen, professori Teuvo Pohjolaisen ja hallintojohtaja Petri Lintusen Joensuun yliopistosta, 5.4.2006 johtaja Veli Sundbäckin ja technology and science policy vice-president Yrjö Ormalan Nokia Oyj:stä sekä 21.4.2006 professori Seppo Höltän Tampereen yliopistosta.

Selvitysmies Jorma Rantanen on 16.2.2006 tavannut Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston puheenjohtajan Ilkka Niiniluodon ja hän on selvitystyön aikana useissa yhteyksissä keskustellut yliopistojen autonomiasta ja taloudellisista rakenteista professori David Wegmanin (University of Massachusetts) ja huhtikuussa professori Barry Bloomin (Dean, Harvard School of Public Health) kanssa.

Selvitysmiehet ovat mahdollisuuksien mukaan käyttäneet hyväkseen lukuisia viime vuosina julkaistuja selvitysmies- ym. raportteja, jotka ovat liittyneet selvitysmiesten Jääskisen ja Rantasen toimeksiannon aiheeseen. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 7.4.2005 julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta todettu seuraavaa:

- 10 Yliopistolaitoksen kehittämisen tavoitteena on kaikilta osin korkeatasoinen, Suomen vahvuusalueilla kansainvälisesti huipulla oleva yliopistojärjestelmä, jonka sisäinen uudistumis- ja reagointikyky tuottavat jatkuvasti myös uusia tutkimusavauksia ja -aloitteita. Ammattikorkeakouluja kehitetään alueellisina vaikuttajina niiden tehtävämäärittelystä ja

yri­tysten käytännön tarpeista lähtien. Korkeakoululaitosta ei laajenneta. Kehittämistoimet suunnataan opetusministeriön johdolla yksiköiden toiminnan vaikuttavuuden, laadun, sisällön ja tehokkuuden varmistamiseen ja edistämiseen suuntaamalla voimavaroja suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vahvistamalla verkottumista sekä tehostamalla johtamista ja toiminnan arviointia.

- 11 Yliopistot parantavat kansainvälistä kilpailukykyään profiloitumalla sekä panostamalla tutkimuksen laatuun, monitieteisyyteen ja kansainvälisesti korkeatasoiseen tutkijakuntaan. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien tulee yhdessä opetusministeriön kanssa varmistaa korkeakoulu­yksikköjen riittävä koko ja monipuolisuus sekä panostaa korkeatasoisen, alueiden työelämän tarpeita vastaavan koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen tehtävänä olevan soveltavan t&k-toiminnan kehittämiseen yhteistyössä hyödyntäjien kanssa. Kansainvälistä koulutustarjontaa kehitetään lisäämällä vieraskielistä perus- ja tutkijankoulutusta Suomessa, tuottamalla myös muissa maissa toteutettavia koulutusohjelmia ja parantamalla ulkomaalaisille suunnattuja palveluja. Selvitetään ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden opintojen maksullisuutta syksyn 2005 talousarvioneuvotteluissa tehtäviä päätöksiä varten. Kohdissa 10 ja 11 otetaan huomioon ruotsinkielisen yliopisto- ja korkeakoululaitoksen erityispiirteet.
- 12 Yliopistojen johtamista, strategista suunnittelua ja tutkimushallintoa vahvistetaan ja tutkimustoimintaa kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi ns. kriittisten massojen, synergiaetujen ja monitieteisten tutkimuskokonaisuuksien lisäämiseksi. Yliopiston strategista johtamista ja hallintoa uudistetaan ottaen huomioon yliopiston tehtävien ja toimintaympäristön muutoksista johtuvat kasvavat vaatimukset. Tutkimuksen johtamisen koulutusta lisätään.
- 13 Yliopistojen taloudellista toimivaltaa lisätään lainsäädäntötoimin kansallisen ja kansainvälisen huippuosaamisen ja verkostoitumisen edellytysten parantamiseksi. Saatetaan opetusministeriön johdolla rahoituksen ja talouden kokonaishallinta yliopistoissa laajenevan vastuun vaatimalle tasolle uudistamalla kustannuslaskentaa siten, että kaikkien toimintojen todellisia kustannuksia voidaan läpinäkyvästi ja yhtäläisin perustein seurata ja ottaa rahoituksessa huomioon. Yritysten korkeakouluille tekemien, tutkimuksen rahoitukseen suunnattujen lahjoitusten verovapausrajan nostamista selvitetään.
- 14 Yliopistojen suoran budjettirahoituksen laskentamenettely uudistetaan opetusministeriön johdolla. Perustoimintojen vahvistamisen rinnalla nykyistä merkittävämpi osa rahoituksesta kohdennetaan koulutus- ja tutkimustoiminnan laadun perusteella, alakohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Rahoitusta suunnataan myös rakenteiden ja yliopistojen omien ohjausjärjestelmien uudistamiseen. Kilpailtua rahoitusta lisätään korkeakoulujen uudistumisen ja erikoistumisen tukemiseksi sekä opetuksen ja tutkimuksen laadun nostamiseksi. Tuloksellisuusmittareita uudistetaan opetusministeriön johdolla tavoitteen edellyttämällä tavalla.
- 15 Osakeomistusta vastaan tapahtuvaa immateriaalioikeuksien siirtomahdollisuutta korkeakouluilta yrityksille, joissa korkeakoulut ovat osakkeenomistajina mukana, laajennetaan ja joustavoitetaan lainsäädäntötoimin. Korkeakouluilla tulee olla ajantasaiset, eri välittäjäorganisaatioiden tarjoamat mahdollisuudet huomioon ottavat, yritys­yhteistyötä sekä teknologian ja tutkimustulosten siirtoa koskevat strategiat. Yliopistojen tulee lisäksi laatia yliopistoyhtiöitä koskevat selkeät toimintamallit; 1.8.2005 voimaantulevan lainsäädännön toimivuus tarkistetaan tarvittaessa.

### 1.3 Selvitystyön rajaukset

Selvitysmiehet ovat rajanneet selvitystyön ulkopuolelle neljä korkeakoulupoliittista ja -taloudellista asia-aluetta. Näin ollen selvitystyössä ei käsitellä:

- yliopistojärjestelmän alueellista ja toiminnallista rakennetta;
- tutkintojärjestelmää eikä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisiä suhteita;
- yliopistolaitoksen rahoituksen tasoa; eikä
- opiskelijoiden lukukausimaksujen käyttöön ottamista.

#### **Rajausten perustelut**

*Yliopistojärjestelmän alueellinen ja toiminnallinen rakenne* on ollut osaltaan tarkasteltava opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston 10.1.2006 asettamassa valmisteluryhmässä. Valmisteluryhmän työn tuloksena on 8.3.2006 julkistettu keskustelumuistio *Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen periaatteet* (Opetusministeriön monisteita 2006:2). Keskustelumuistiossa esitetään kaksitoista korkeakoululaitoksen rakenteellisen kehittämisen periaatetta. Kun otetaan huomioon mainitussa valmisteluryhmässä suoritettu valmistelu, selvitysmiehet eivät pidä tarpeellisena selvittää yliopistojärjestelmän rakenteellisia kysymyksiä yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa koskevan selvittelyn yhteydessä. Toisaalta on selviö, että autonomian ja johtamisjärjestelmien kehittämisen osalta tehtävissä ehdotuksissa on otettava huomioon, että ne tukevat yliopistojärjestelmän rakenteellista kehittämistä erikseen valmisteltujen ja hyväksytyjen linjausten pohjalta.

*Akateemisten tutkintojen järjestelmään sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen väliin suhteisiin* on osaltaan otettu kantaa edellä mainitussa keskustelumuistiossa ja Rantasen (2004) yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvityksessä. Näillä asioilla ei selvitysmiesten käsityksen mukaan ole välitöntä yhteyttä selvityksen toimeksiannossa tarkoitettuihin yliopistojen autonomiaan ja johtamisjärjestelmiin liittyviin kysymyksiin. Korkeakoululaitoksen kokonaisuus on kuitenkin otettava huomioon myös yliopistojen aseman kehittämisessä ja sen osalta ehdotettavien ratkaisujen on mahdollistettava yliopistoista ja ammattikorkeakouluista muodostuvan korkeakoulujärjestelmän arviointi ja kehittäminen yhtenäisen korkeakoulupoliittisen strategian pohjalta.

*Yliopistolaitoksen rahoituksen riittävä taso* on yliopistojen taloudelliseen autonomiaan keskeisesti liittyvä kysymys. Taloudellinen itsehallinto ilman turvattua, pitkäjänteistä sekä asetettuihin tutkimus- ja koulutustavoitteisiin nähden riittävää rahoitusta ei ole mielekäs tavoite yliopistojen kehittämiselle. Yliopistojen taloudellista autonomiaa koskevassa selvitystyössä ei kuitenkaan ole mahdollista ottaa tarkasteltavaksi valtion talousarviosta yliopistoille eri tavoin suuntautuvien rahoitusvirtojen tarkoituksenmukaista suuruutta ja siihen liittyviä eri näkökohtia.

Rahoituksen tason ohella yliopistojen kannalta olennaisia ovat myös ne periaatteet ja mekanismit, joiden kautta rahoitus kanavoituu valtion budjetista ja mahdollisista täydentävistä rahoituslähteistä yksittäisille yliopistoille.

Opetusministeriö asetti 5.1.2005 työryhmän kehittämään opetusministeriön ja yliopistojen välistä tulosohjausjärjestelmää ja toimintamenorahoituksen muotoutumisperusteita sopimuskaudelle 2007–2009. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotuksia tulosohjausjärjestelmän kehittämiseksi ja tarkentaa yliopistojen toimintamenorahoituksen muodostumisperusteet ottaen huomioon yliopistojen toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen ja toimin-

taympäristön muutoksista seuraavat haasteet. Tämä nimitystä *Yliopistojen tulohajauksen kehittämistyöryhmä III* käyttänyt työryhmä jätti ehdotuksensa 27.9.2005 (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24). Muistion liitteenä on professori Seppo Höltän laatima kansainvälinen vertailu yliopistokoulutuksen ohjaus- ja rahoitusmalleista. Hallintorakenteiltaan nykyisen yliopistolaitoksen tulohajausjärjestelmää ja toimintameno-rahoituksen muotoutumisperusteita voidaan katsoa selvitetyn perusteellisesti.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan selvityksen ensimmäisessä vaiheessa ei ole tarvetta tarkastella yliopistojen rahoituskysymyksiä. Sen sijaan selvitystyön jälkimmäisessä vaiheessa on tarpeen tarkastella yliopistojen rahoitusjärjestelmän rakennetta ja toimintaperiaatteita liittyen mahdollisiin yliopistojen omaan oikeushenkilöllisyyteen perustuviin ratkaisumalleihin.

*Kysymys opiskelijoiden lukukausimaksujen käyttöönottamisesta* on herättänyt vilkasta keskustelua sekä yliopistolaitoksen sisällä että poliittisesti. Myös kansainvälisesti opiskelijoiden rooli yliopistojen rahoituksessa on eniten keskustelua herättäneitä teemoja. Suomessa yliopistolain (645/1997) 8 §:n 1 momentissa kielletään maksujen perimisen tutkintoon johtavista yliopisto-opinnoista. Lukukausimaksukysymystä on tarkasteltu kolmessa eri yhteydessä.

*Ensimmäinen* näistä on lukumaksujen periminen kaikilta yliopistojen tutkinto-opiskelijoilta. Tätä on perusteltu muun muassa sen avulla yliopistoille saatavilla lisäresursseilla sekä mahdollisuudella saada yliopiston johdolle lisää taloudellista liikkumavaraa. Pientenkin lukukausimaksujen on katsottu lisäävän korkeakoulutusjärjestelmän suuntautumista koulutuksen kysynnän mukaisesti ja siten kasvattavan järjestelmän tehokkuutta, kustannustietoisuutta ja itseohjautuvuutta. Toisaalta lukukausimaksujen periminen on nähty keinoksi kehittää yliopistoista kasvavilla kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla kilpailukykyisiä palvelujentarjoajia. Lukukausimaksujen vastustus on perustunut ensisijaisesti näkemykseen, jonka mukaan maksut vaarantaisivat koulutuksellista tasa-arvoa ja koulutuksen tuottamaa luokkaeroista ja alueellisesta eriarvoisuudesta riippumatonta kaikkien lahjakkuusresurssien laaja-alaista mobilisointia, mitä on pidetty olennaisena Suomen kaltaiselle pienelle tietointensiiviselle maalle. Lukukausien kannattajat ovat puolestaan pitäneet mahdollisena näiden uhkien torjumista opintotukijärjestelmää kehittämällä tai ottamalla käyttöön erityiset tietyn pituiseen maksuttomaan yliopisto-opiskeluun oikeuttavat opintosetelit (voucherit).

Kolmannen asteen koulutuksen saaneiden osuus 25–64 vuotiaista on lukukausimaksuja käyttävissä Kanadassa (43 %) ja Yhdysvalloissa (38 %) selvästi korkeampi kuin Euroopan unionin jäsenvaltiossa, joissa 25 jäsenvaltion keskiarvo on 20.7 % ja kolmen parhaimman jäsenvaltion (Suomi, Viro, Liettua) keskiarvo on 36.0 %. Suomessa ko. osuus on 32.4 % (Commission 20.4.2005 SEC (2005) 518)

Selvitysmiesten näkemyksen mukaan poliittisessa keskustelussa esitetyt jyrkät kannanotot luku-kausimaksuasiassa ovat ennenaikaisia, koska asiaa ei ole Suomen osalta selvitetty riittävästi. Kansainväliset vertailut eivät yksiselitteisesti puolla näkemystä, että yliopisto-opiskelun maksuttomuus olisi koulutuksellisen tasa-arvon tai tulonjakovaikutusten kannalta ainoa oikeudenmukainen vaihtoehto tai että vastaavanlaista tasa-arvovaikutusta ei olisi mahdollista saavuttaa myös muilla ratkaisuilla. Tämä liittyy siihen, että korkeakouluopiskelijoista suurempi osuus on ylemmistä sosiaaliryhmistä kuin korkeakouluopintojen rahoitukseen osallistuvista veronmaksajista. Toisaalta kysymys on merkittävästä koulutus- ja sosiaalipoliittisesta asiasta, jota koskevan valmistelun olisi tukeuduttava huolellisiin selvityksiin ja asianmukaiseen tietopohjaan. Ohjaus- ja tulonjakovaikutukset ovat oletettavasti sangen

erilaisia järjestelmissä, joissa lukukausimaksut ovat koulutuksen todellisiin kustannuksiin nähden pieniä, jopa nimellisiä, verrattuna opiskelupaikan todellisten kustannusten kattamiseen tähtääviin lukukausimaksuihin. Yliopistokoulutuksen vaikutus opiskelijan tulevaan ansiotasoon ja siihen liittyviin mahdollisuuksiin jälkikäteen maksaa opiskelusta vaihtelee myös huomattavasti, eikä Suomessa esimerkiksi matalapalkkaisilla julkisen sektorin akateemisilla aloilla saavuteta tulotasoa, josta olisi kohtuullista vaatia opiskelijaa jälkikäteen rahoittamaan yliopisto-koulutuksen todellisia kustannuksia. Korkeamman tulotason ammateissa voidaan toisaalta verotuksen progression katsoa johtavan siihen, että myös ilmaisen korkeakouluopetuksen kustannukset tulevat korvatuiksi valtiolle opiskelijan työuran ja eläkkeellä olon aikana (Suoniemi, Tanninen ja Tuomala, 2003). Luonnollisesti lukukausimaksujen vaikutukset yliopistojen toimintamahdollisuuksien kannalta riippuvat myös siitä, johtaisiko niistä saatava rahoitus vastaavasti valtion talousarviosta yliopistoille saatavan rahoituksen vähentämiseen vai ei.

*Toinen* lukukausikysymykseen liittyvä vaihtoehto on koskenut mahdollisuutta periä lukukausi-maksuja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevilta tutkinto-opiskelijoilta. Tätä koskeva valmistelu on ollut erikseen käynnissä opetusministeriössä (Korkeakoulujen ulkomaisten opiskelijoiden maksutyöryhmä) ja vaihtoehtoa on laajalti kannatettu yliopistojen piirissä. Asiaan liittyy myös kysymys stipendijärjestelmän luomisesta kehitysmaista tuleville opiskelijoille niin, että sitä voitaisiin rahoittaa kehitysyhteistyömäärärahoista. Toisaalta myös tämä vaihtoehto on herättänyt voimakasta poliittista vastustusta ja asian eteneminen kuluvalle vaalikaudella ei liene poliittisesti mahdollista. Vastustus on perustunut pelkoon siitä, että näin rajoitettunakin ratkaisu avaisi mahdollisuuden myöhemmin ulottaa lukukausimaksujen periminen myös suomalaisiin opiskelijoihin.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan tähän vaihtoehtoon ei liity suuria koulutuspoliittisia periaatekysymyksiä, mikäli ETA:n ulkopuolisuus määritellään niin, että Suomessa jatkuvalla tai pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat rinnastettaisiin ETA-valtioiden kansalaisiin. Muiden EU-maiden kehityksen valossa tähän ratkaisuun päätymistä myös Suomessa voidaan pitää vain ajan kysymyksenä. Ratkaisulla ei liene olennaista vaikutusta yliopistojen talouteen. Liioin ei olisi selvää, olisiko lukukausimaksut katsottava korvauksena julkisoikeudellisesta vai liiketaloudellisesti hinnoiteltavasta valtion maksuperusteisesta koulutuspalvelusta vai olisiko maksut määrättävä alle opiskelusta yliopistolle aiheutuvien kustannusten mukaisen omakustannushinnan. Asia selvitelty työryhmä on ehdottanut niiden määräämiselle lakisääteistä 3 500–12 000 euron asteikkoa (Korkeakoulujen ulkomaisten opiskelijoiden maksutyöryhmä). Nykyisissä valtion talousarvioletalouden piirissä tilivirastona toimivissa yliopistoissa ei myöskään ole mahdollisuutta rahastoida lukukausimaksutuottoja yliopistojen pitempiaikaisten kehittämistavoitteiden rahoittamiseksi.

*Kolmas* lukukausimaksuihin liittyvä kysymys koskee yliopistojen tilauskoulutusta ja mahdollisuutta myydä tutkinto-opetusta ulkopuolisille ostajille, esimerkiksi valtioille tai yrityksille. Tämä vaihtoehto on mahdollista avata yleisesti tai rajattuna Euroopan talousalueen ulkopuolisiin ostajiin, mikä poistaisi kysymyksenasettelut tavalliseen ja ostopalvelusopimukseen perustuvaan tutkinto-opetukseen osallistuvien välisestä yhdenvertaisuudesta ETA-alueelta tulevien opiskelijoiden osalta. Selvitysmiehet pitävät jäljempänä väliraportissa esitettävien perusteluin aiheellisena avata yliopistoille tämä mahdollisuus aluksi vain ETA:n ulkopuolisiin opiskelijoihin rajattuna niin, että kaikki yliopistot voisivat harjoittaa tilauskoulutusta valtiontalousarvioletalouden ulkopuolisen rahastotalouden piirissä. Tämä mahdollistaisi suomalaisten yliopistojen osallistumisen kansainvälisille korkeakoulutustarjontamarkkinoille sekä siihen liittyvän taloudellisen ja koulutuksellisen osaamisen kehittämisen.



Selvitysmiesten mielestä lukukausimaksukysymyksen yhdistäminen yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen autonomian lisäämiseen tähtäävään valmisteluun olisi omiaan johtamaan siihen, että autonomian sijasta poliittinen huomio keskittyisi lukukausimaksuihin. Tätä ei voida pitää yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman kehittämisen kannalta perusteltuna eikä korkeakoulupoliittista keskustelua edistävänä. Sen sijaan on tarpeen erikseen selvittää lukukausimaksurahoituksen vaikutusta yliopistojen kannalta ja eri ratkaisuvaihtoehtojen todellisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

## 1.4 Yliopistojen perustehtävien vaikutus taloudellisen autonomian kehittämismvaihtoehtoihin

Suomen yliopistojärjestelmän perusperiaatteet sekä yliopistojen tehtävät on määritelty yliopistolain 4 §:ssä. Pykälän mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen tulee pyrkiä keskenään yhteistyöhön siten, että niiden kesken vallitsee tarkoituksenmukainen työnjako. Ruotsinkielisille ja kaksikielisille yliopistoille on asetettu vastuu siitä, että ruotsin kieltä taitavia henkilöitä voidaan kouluttaa riittävä määrä maan tarpeisiin. Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, koulutuksessa ja opetuksessa saavutetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Yliopistolain 5 §:ssä asetetaan yliopistoille velvollisuus oman toimintansa arviointiin ja 6 §:ssä säädetään tutkimuksen ja opetuksen vapaudesta sekä opetuksen julkisuudesta. Yliopistolain säännösten taustalla ovat tältä osin perustuslain säännökset tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta (PL 16 § 3) ja yliopistojen itsehallinnosta (PL 123 § 1).

Yliopistojen tehtäviä ovat siten:

- vapaa *tutkimus*,
- tieteelliseen ja taiteelliseen sivistykseen johtava ja tutkimukseen perustuva *ylin opetus* sekä
- niin sanottuna kolmantena tehtävänä *vuorovaikutus yhteiskunnan kanssa* sekä tieteellisen ja taiteellisen *toiminnan vaikuttavuuden edistäminen*.

Näistä viimeksi mainittu tulee ymmärtää laaja-alaisena ja tärkeänä, mutta tärkeydeltään tutkimukseen ja koulutukseen liittyviin varsinaisiin perustehtäviin nähden alisteisena (Rantanen 2004).

Yliopistojen tuottamat yhteiskunnalliset hyvät kuten tieteellinen tieto, taiteellinen luomistaito, sivistys, korkea ammattitaito ja osaaminen, kansalliskielinen tieteellinen ja taiteellinen korkeakulttuuri sekä innovaatiot edustavat yliopisto-opetuksen ja tutkimuksen synnyttämiä positiivisia ulkoisvaikutuksia yhteiskuntaan. Ne edellyttävät yksittäisten tutkijoiden ja opiskelijoiden henkilökohtaisia ponnistuksia, mutta niiden vaikutukset kohdistuvat tutkijoiden ja opiskelijoiden sekä yliopiston lisäksi koko yhteiskuntaan.

Yksilöhyötyjen lisäksi tuleva yhteiskunnan hyöty on keskeinen peruste rahoittaa yliopistolaitosta ensisijaisesti julkisin varoin. Minkään kehittyneen markkinatalousmaan kokemukset eivät myöskään viittaa siihen, että korkeatasoinen yliopistojärjestelmä voisi toimia

pääasiallisesti muiden rahoituslähteiden kuin julkisen vallan tuen varassa, vaikka julkinen rahoitus voikin kanavoitua suorien määrärahojen ohella tai sijasta myös esimerkiksi tutkimusta ohjaavien välittäjäorganisaatioiden taikka opiskelijoille annettavan tuen kautta. Puh- taasti yksityissektorilta tai koulutukseen osallistuvilta tuleva rahoitus on siten täydentävää. Se kohdentuu yleensä korvauksena yliopistojen toiminnassa syntyvistä yksityisistä hyödyis- tä. Tämän vuoksi esimerkiksi Suomen yliopistoissa täydentävän rahoituksen osuus vaihtelee merkittävästi eri tieteenalojen välillä.

Yliopistojen perustehtäviä eli tutkimusta ja koulutusta leimaavat pitkä aikajänne ja ris- kit. Tutkimusprosessit voivat olla vuosien tai jopa vuosikymmenien pituisia, esimerkiksi seurattaessa väestötason tai luonnonprosessien muutoksia taikka tutkittaessa laajoja histo- riallisia tai kielitieteellisiä lähdeaineistoja. Professorin koulutus kestää kymmenestä kah- teenkymmeneen vuoteen ja ylemmän akateemisen korkeakoulututkinnon opetuksessa on oltava varmuus mahdollisuuksista antaa suunnitelman mukaisesti opetusta vielä 5–10 vuo- den kuluttua. Tieteelliseen tutkimukseen sisältyy epäonnistumisen riskejä; ilman mahdol- lisuutta tutkia myös vaikeita tai käytännön sovellusten kannalta vähemmän lupaavia tutki- musongelmia ei ole mahdollisuuksia saavuttaa todellisia tieteellisiä läpimurtoja. Nykyisessä informaatioyhteiskunnassa useimmat keskeiset teolliset ja taloudelliset innovaatiot kuten tietotekniikka, langaton viestintä ja geeniteknologia pohjautuvat monia vuosikymmeniä aikaisemmin harjoitetun puhtaasti teoreettisen perustutkimuksen tulosten soveltamiseen. Tutkijoiden rekrytoinnissa ja yksilöiden korkeakoulutuksessa tapahtuu aina myös epäon- nistumisia.

Yliopistolaitos on myös huomattavan väestönosan, opiskelijoiden sekä yliopiston opetta- jien, tutkijoiden ja muun henkilöstön työympäristö. Varsinkaan opiskelijoiden osalta ei ole perusteltua tarkastella yliopistoa ja opiskelua pelkästään väliaikaisena ja välineellisenä, tule- vaisuuden päämääriä palvelevana elämänvaiheena. Opiskelijat ovat muiden väestöryhmien tapaan oikeutettuja kohtuulliseen taloudelliseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen, eikä yliopis- to-opintojen järjestämisessä ja opintotukijärjestelmässä esimerkiksi tule ottaa perusteetto- mia kansanterveydellisiä tai opintososiaalisia riskejä. Yliopistolaissa mainittu opiskelijoiden kasvattaminen palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa on onnistuessaan pitkällä aikavälillä ehkä tärkein yliopistolaitoksen yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Suomen yliopistojärjestelmälle on vuoden 1997 yliopistolaillla toteutettu yhtenäinen sääntelykehikko aikaisempien yliopistokohtaisten lakien sijasta. Tämä merkitsee sitä, että yliopistoja koskevissa uudistuksissa on otettava huomioon yliopistojen monimuotoisuus, joka ulottuu suurista monialayliopistoista pieniin taideyliopistoihin sekä toiminta-alaltaan erikoistuneisiin teknisen ja kaupallisen alan yliopistoihin. Tämän mukaisesti myös eri yli- opistojen kolmannen tehtävän toteuttamistavat vaihtelevat laajuudeltaan ja muodoiltaan, ja yliopistot ovat myös eri asemassa suhteessa mahdollisuuksiin hankkia täydentävää rahoit- tusta. Yliopistojen hallintoa ja rahoitusta koskevien järjestelmien on siten oltava riittävän joustavia ja yliopistojen erilaisuutta kunnioittavia.

Selvitysmiesten mielestä yliopistojen perusrahoitusjärjestelmän on oltava luonteeltaan vakaa, pitkäjänteinen, ennustettava sekä tuloksellisuuden palkitsemisen lisäksi myös luovuuteen ja perusteltavien tutkimuksellisten ja taiteellisten riskien ottamiseen kannustava. Rahoitusjärjestelmä ei missään oloissa saa vaarantaa yliopistojen perustehtävien toteutumista yliopistolain edellyttämällä korkealla kansainvälisellä tasolla. Sitä ei tule laatia sellaiseksi, että rahoituksen hankkiminen ja sen käytön selvittäminen vievät kohtuuttomasti voimavaroja yliopistojen päätehtävien hoitamiselta. Tämän vuoksi myöskään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen autonomian lisäämisessä ei voida päätyä ratkaisuihin, jotka edellyttäisivät



luopumisesta edellä kuvatuista rahoitusjärjestelmän peruseriaaiteista tai asettaisivat rahoitusmahdollisuuksien hankkimisen ja turvaamisen keskeiseksi yliopistojen perustoimintoja ohjaavaksi tekijäksi.

## 1.5 Valtiokonserniajattelu ja yliopistojen autonomia

Julkinen hallinto jaetaan perustuslaissa valtioneuvoston alaiseen valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoon sekä itsehallintoon. Itsehallinnolle on tunnusomaista se, että asianomaiset organit eivät ole välittömässä hallinnollisessa ohjaus- ja alaisuussuhteessa valtioneuvoston ja sen ministeriöihin nähden. Yliopistoilla on itsehallinto tutkimuksen ja opetuksen osalta, mutta taloushallinnossaan ne rinnastuvat Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin omien varojen hallinnointia lukuun ottamatta muihin valtion talousarviotalouden piirissä oleviin tilivirastoihin.

Valtion taloushallinnossa on alettu korostaa konserniajattelua eli valtion tarkastelemista yhtenäisenä ja yhdenmukaisia periaatteita noudattavana taloudellisena kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa muun muassa new public management -ajattelun mukaisen tuloksellisuuskulttuurin toteuttamista kaikissa toimintayksiköissä sekä esimerkiksi uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) ja valtionhallinnon tuottavuusohjelman läpiviemistä kaikkialla valtionhallinnossa. Valtiontalouden kehyksissä 2007–2011 tuodaan tähän liittyen esille palvelukeskusmallin käyttöönotto virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamisessa sekä valtion IT-toiminnan konsernitason ohjaus ja koordinointi (Valtiovarainministeriö 2006).

Konserniajattelua valtionhallinnossa ja valtiontaloudessa on luonnehdittu valtioneuvoston controllerin Tuomas Pöystin muistiossa 3.4.2006 seuraavasti:

"Konserniajattelussa ja konsernimaisessa tavassa toimia taloutta ja toimintaa käsitellään kokonaisuutena ja voimavaroja käytetään yleisesti ja joustavasti konsernin tavoitteiden saavuttamiseen. Talouden ja toiminnan tarkastelussa kokonaisuutena asioita ei tarkastella pelkästään oman hallinnonalan tai yksittäisen viraston ja laitoksen tai rahaston näkökulmasta vaan ohjauksessa ja toiminnassa pyritään valtionhallinnon ja -talouden kokonaisuuden kannalta parhaaseen mahdolliseen tulokseen. Konserniajattelussa ja konsernimaisessa tavassa toimia vältetään osaoptimoimista.

Konsernimainen tapa toimia lähtee organisaatioryhmälle yhteisestä peruskäsityksestä tavoitteista ja toiminnan perimmäisistä päämääristä.

Konsernimainen tapa toimia tarkoittaa, että hankinnat, toiminnot ja palvelut järjestetään eri virastoille ja rahastoille yhteisinä silloin kun tällainen ratkaisu antaa taloudellista tai toiminnallista taikka laadullista etua valtionhallinnon ja -talouden kokonaisuudelle. Konsernimaiseen tapaan toimia kuuluvat erityisesti konsernin koko potentiaalin ja markkinavoiman käyttäminen markkinoilla sekä eri toimenpiteiden keskinäinen johdonmukaisuus konsernitavoitteiden tehokkaammaksi saavuttamiseksi. Konsernimaiseen tapaan toimia kuuluvat myös voimavarojen käyttö ja siirtäminen joustavasti konsernin sisällä sekä voimavarojen yhteinen käyttö.

Konsernimaiseen tapaan toimia kuuluvat perusteiltaan yhtenäinen organisaatiokulttuuri ja identiteetti sekä niiden toteuttaminen yhteisinä työvälineinä ja -tapoina ja ohjauksen, johtamisen ja henkilöstöpolitiikan käytäntöinä. Henkilöstö on tällöin tietoinen koko konsernin päämääristä ja kokee ne omakseen sekä kokee myös ensisijaisesti tekevänsä työtä Suomen valtiolle." (Pöysti, 2006)

Valtiokonserniajattelua voi sinänsä pitää rationaalisenä taloudenpidon lähtökohtana ja se mahdollistaa yhdenmukaisuudesta, kokonaisvaltaisesta tarkastelusta ja markkinavoimasta syntyviä mittakaava- ja tehokkuusetuja. Yliopistojen näkökulmasta valtiokonserniajatteluun liittyy kuitenkin kaksi perusongelmaa.

Ensimmäinen ongelma liittyy siihen, että yliopistot ovat laajamuotoinen valtion välittömän budjettitalouden piirissä oleva sellaisen palvelutuotannon kokonaisuus, jossa ei ensisijaisesti ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Pääsääntöisesti tällaisia julkispalveluja tuottavat Suomessa joko valtiosuusjärjestelmällä tuettuina kunnat ja kuntayhtymät, valtion budjettitalouden ulkopuolelle siirretyt liikelaitokset taikka Kansaneläkelaitos. Valtion hallinto-organisaatioonsa kohdistamat talousohjauksen tehostamiseen liittyvät keskitetyt ohjauskeinot ja -tavoitteet eivät siten välttämättä ole sopivia tai tarkoituksenmukaisia yliopistojen vastuulla olevaa palvelutuotantoa ajatellen. Esimerkiksi valtion yleisestä tuottavuusohjelmasta johdettua tavoitetta vähentää tieteelliseen tutkimukseen osallistuvan henkilöstön lukumäärää Suomen yliopistoissa, ei selvitysmiesten mielestä voida pitää yhteensopivana Lissabonin strategian ja tiedeperustaisen tuotannon ja osaamis- ja tietoyhteiskuntapyrkimysten tai järkevänä työvoimaresurssien allokaationa maamme ensi vuosikymmenten kansantaloudessa. Yliopistot toimivat aliresursoituna suhteessa kansainvälisiin kilpailijoihin ja tuottavuusohjelma ei korjaa tilannetta.

Toiseksi yliopistojen itsehallinnon perusteena on käsitys tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen omalakisuudesta, mikä edellyttää niiden toimintaa ja kehittämistä koskevan sisällöllisen päätösvallan uskomista pitkälti tarvittavaa erityistietämystä ja arvostelukykyä omaaville asiantuntijaorganisaatioille. Valtiokonserniajatteluun liittyvät ohjauspyrkimykset eivät ensisijaisesti synny yliopistoissa havaittujen ongelmien ja tarpeiden pohjalta, vaan kysymys on hallinnossa yleisesti tarpeelliseksi havaittujen uudistusten ja keinojen soveltamisesta myös yliopistoissa. Jos kuitenkin pidetään perusteltuna ajatusta, jonka mukaan yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on pitkällä aikavälillä tuloksellisinta organisoida tieteellinen tutkimus ja akateeminen koulutus asiantuntijaorganisaatioiden itsehallinnon pohjalle, ei tämän järjestelmän taloudellisen toiminnan ohjaaminen sen itsensä kannalta vieraiden tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta ole johdonmukaista.

Selvitysmiesten toimeksiannon lähtökohtana on selvittää mahdollisuuksia vahvistaa yliopistojen taloudellista ja hallinnollista itsenäisyyttä. Toimeksiantoon ei siten sisälly sen arviointi, olisiko yliopistolaitoksen taloudellista tehokkuutta mahdollista tehostaa autonomialle vastakkaisin, keskitettyä ohjausta lisävin keinoin esimerkiksi velvoittamalla yliopistot yhdenmukaisiin käytäntöihin tai järjestelmiin kuten yhteisiin palvelukeskuksiin, virkapankkeihin, yhteishankintoihin tai yhteisyrityksiin.

## 1.6 Yliopistojen taloudellinen autonomia

Yliopistojen taloudellisen autonomia on ajankohtaistunut korkeakoulukeskusteluissa samalla kun yliopistolaitos on volyymiltaan ja tehtäväkentältään laajentunut. Euroopassa yliopistojen autonomia on yhdistetty vahvasti akateemiseen vapauteen, jota voidaan pitää myös akateemisten yhteisöjen yhtenä tärkeimpänä perusarvona. Akateemisella vapaudella ja yliopiston taloudellisella autonomialla tarkoitetaan kuitenkin eri asioita.

*Akateeminen vapaus* tarkoittaa ensisijaisesti yksittäisen akateemisen tutkijan tai opettajan vapautta mm. tutkia, opettaa ja julkaista ilman, että siihen puututtaisiin yliopiston sisältä tai yliopiston ulkopuolelta. *Taloudellinen autonomia* voidaan ymmärtää yliopistojen toimi-

vallaksi muun muassa rahoituksen ja eri rahoituslähteiden käyttämisessä ja hankkimisessa. Laajemmin ymmärrettynä taloudellinen autonomia on itsenäisen talouden ja taloustoimijuuden ominaisuus.

Molemmat käsitteet voidaan kuitenkin yhdistää samaan toimijayhteisöön eli yliopistoon ja niitä on mahdollista tarkastella niin yksilö-, perusyksikkö- kuin yliopistotasollakin eli suhteessa siihen, kenen akateemisesta vapaudesta tai taloudellisesta autonomiasta on kysymys. Edelleen molemmat käsitteet voidaan yhdistää siihen, mitä asioita pidetään yliopiston tehtävinä. Yliopiston tehtävät ovat aina vahvasti yhteydessä kunkin maan korkeakoululaitoksen historialliseen kehitykseen ja siihen, minkälaiseen korkeakoulujärjestelmän perinteeseen maa on ankkuroitunut. Mitään universaalia konsensusta siitä, mitkä korkeakoulutuksen tehtävät ovat, ei ole olemassa. Suomessa yliopistot ovat syntyneet ja kehittyneet vahvasti saksalaisperäisen humboldtilaisen sivistysyliopistoidean perinteen piirissä. Tutkimuksen ja opetuksen yhteys ja niiden ykseys on ollut tärkeää ja akateeminen vapaus on liittynyt näiden tehtävien toteuttamiseen.

Selvitysmiesten työ tähtää sellaisten yliopiston autonomiaa vahvistavien toimenpiteiden ratkaisuehdotuksiin, jotka kohdistuvat autonomian kehyksiin ja rajoihin. Yliopistojen taloudellisen autonomian sisältökysymykset kuuluvat yliopistoille itselleen. Lyhyen aikavälin ratkaisuehdotukset, joita tässä raportissa esitetään, liittyvät siihen, miten yliopiston ja valtion suhdetta eli yliopiston taloushallinnon ja toimintojen sääntely-ympäristöä voitaisiin kehittää niin, että yliopiston toiminta ja suhteet muuhun ympäristöön olisi joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin järjestettävissä. Taloudellisen autonomian vahvistamisessa käsitellään siis talouden sääntelykokonaisuuden perusteita eikä yliopistojen toimintojen tai talouden varsinaisia sisältöjä, jotka ovat yliopistolle kuuluvia sisäisiä asioita. Siten taloudellista autonomiaa lähestytään enemmänkin toimintakyvyn (capacity to action) tarkasteluna kuin eksplisiittisesti toimintavapauden (freedom to action) näkökulmasta.

## 2 Nykytila

### 2.1 Yliopistojen talous ja talouden ohjausjärjestelmät

#### 2.1.1 Yliopistojen toiminnan säädösympäristö

Helsingin yliopisto perustettiin Turun Akatemiana vuonna 1640 ja siirrettiin Helsinkiin vuonna 1828. Seuraava valtiollinen yliopisto, Teknillinen korkeakoulu, syntyi vuonna 1908, kun viisikymmentä vuotta aikaisemmin perustettu Teknillinen opisto muutettiin korkeakouluksi. Valtiollisten yliopistojen uusi, aluepoliittisesti motivoitu perustamisalto käynnistyi 1950-luvun loppupuolella Oulun yliopiston perustamisesta, jota seurasi 1960- ja 70-luvuilla valtion yliopistojen perustaminen Joensuuhun, Kuopioon, Rovaniemelle ja Lappeenrantaan. Useat muista yliopistoista ja korkeakouluista ovat alun perin olleet yksityisiä. Korkeakoululaitoksen nopea kasvu aiheutti muutoksia korkeakoulujen taloudellishallinnolliseen asemaan sekä sisäiseen hallintoon. Aikaisemmin yksityisten ylläpitämät ja valtionavun turvin toimineet korkeakoulut siirtyivät valtion omistukseen. Tampereen ja Turun yliopistot sekä Helsingin kauppakorkeakoulu on valtiollistettu vuonna 1974, Svenska handelshögskolan vuonna 1977, Teatterikorkeakoulu vuonna 1979, Sibelius-Akatemia vuonna 1980, Åbo Akademi vuonna 1981 ja Kuvataideakatemia vuonna 1985. Tämän jälkeen kaikki yliopistot ja korkeakoulut ovat olleet valtion omistuksessa.

Suomen hallitusmuodon Helsingin yliopistolle takaama itsehallinto on yliopistolain ja perustuslain säännöksillä ulotettu koskemaan kaikkia yliopistoja. Tieteellisen tutkimuksen ja yliopisto-opetuksen järjestämisen samoin kuin henkilöstöhallintonsa osalta yliopistot ovat saavuttaneet myös kansainvälisesti katsottuna laajan autonomian, joskin tutkimuksen osalta vapaan tutkimusrahoituksen pienuus on käytännössä saattanut yliopistojen tutkimustoiminnan suuntautumaan pitkälti tutkimustoimintaa rahoittavien ulkopuolisten organisaation päätösten mukaisesti. Taloudellisesti ja oikeudellisesti ne ovat kuitenkin valtion talousarvion opetusministeriön hallinnonalan tilivirastoja.

*Suomen perustuslain* (731/1999) 16 §:n 3 momentissa on turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lain tasolla itsehallinnosta on säädetty yliopistolaisissa.

Yliopistoja ja korkeakouluja koskeva yhteinen yliopistolaki (645/1997) tuli voimaan 1.8.1998. Tätä aikaisemmin säädökset olivat jokaista yliopistoa ja korkeakoulua koskevissa erillislaeissa. Yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista ja niiden rakenteesta, sekä siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Koulutusohjelmista säädetään yliopistojen esityksestä opetusministeriön asetuksella.

*Yliopistolailla ja yliopistoasetuksella* (115/1998) säädetään tutkimuksesta ja opetuksesta, hallinnosta, opiskelijoista sekä muutoksenhausta. Yliopistolailla annettiin yliopistoille aikaisempaa merkittävästi suuremmat mahdollisuudet itse päättää hallintonsa rakenteesta. Tutkimuksen ja opetuksen hallintoa varten yliopisto päättää järjestäytymisestään tiedekuntiin ja muihin yksiköihin. Yliopiston hallituksessa sekä muissa monijäsenisissä hallintoelimissä ovat edustettuina professorit ja apulaisprofessorit sekä opettajat ja tutkijat, muu henkilöstö ja opiskelijat. Lisäksi jäsenenä on oltava vähintään yksi yliopiston ulkopuolinen henkilö. Lailla määritelty yliopistojen itsehallinto merkitsee yliopiston itsenäistä päätöksentekoa organisaation järjestäytymisen, opetuksen ja tutkimuksen lisäksi myös henkilöstön valinnan osalta. Itsehallintonsa mukaisesti yliopisto kohdentaa sille valtion talousarviossa myönnetty toimintamenomäärärahat tehtäviensä täyttämiseksi. Myös opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset vaikuttavat resurssien kohdentamiseen.

Henkilöstön valintaa koskevia säädöksiä ovat laki (856/1991) ja asetus (1581/1991) korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä, sekä asetus (309/1993) korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä.

Yliopistojen toimintaa ja tehtäviä koskevia säädöksiä on uudistettu useampaan kertaan vuoden 1998 jälkeen. Niin sanotuksi kolmanneksi tehtäväksi on säädetty yliopistoille velvollisuus tehtäviään (opetus ja tutkimus) hoitaessaan toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tähän liittyen on lisätty yliopistojen mahdollisuutta nimetä hallituksensa jäseniksi (vähintään yksi ja enintään kolmasosa hallituksesta) ulkopuolisia henkilöitä. *Valtion talousarviosta annettuun lakiin* (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, tehtiin vuonna 2004 muutos, jolla mahdollistettiin yliopistoyhtiöiden perustaminen ja niistä saatavan tuoton jäämisen suoraan yliopistojen käyttöön nettobudjetoinnin periaatteita noudattaen.

Kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi on yliopistojen tutkintorakennetta uudistettu ja ulkomaisten kielten käyttämistä tutkintokielenä on lisätty. Toiminnan tehostamiseen liittyen opiskeluaikojen enimmäispituutta on rajoitettu ja opiskelijavalintaa uudistettu. Rehtoriksi voidaan yliopistolain perusteella valita myös tohtorin tutkinnon suorittanut yliopiston ulkopuolinen henkilö. Kuvataideakatemian, Sibelius-Akatemian, Taideteollisen korkeakoulun ja Teatterikorkeakoulun rehtoriksi voidaan valita myös apulaisprofessorin, yliassistentin tai lehtorin virkaan nimitetty henkilö.

Yliopistolaisissa säilytettiin Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin oikeus varallisuutensa ja oikeus jatkossakin sen hoitamiseen ja kartuttamiseen itsenäisesti erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista. Muilla yliopistoilla ei ole vastaavaa oikeutta, joskin myös niillä on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja (YliopistoL 39 §) ja velvollisuus pitää ne erillään muista valtion varoista (YliopistoA 29 §). Käytännössä muiden yliopistojen toiminnan tukemiseksi on perustettu niistä erillään olevia itsenäisiä säätiöitä lahjoitus- yms. varojen hallinnointia varten.

*Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetulla lailla* (1052/1986) on turvattu yliopistojen määrärahojen suuruus vuoden 2005 tasolla vuoden 2007 loppuun saakka. Lisäksi määrärahoja korotetaan vähintään 20 miljoonalla eurolla kunakin vuonna. Vaikka lain 3 §:n 2 momentin mukaan määrärahoja korotetaan myös valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvien palkkausmenojen kasvun osalta, valtiovarainministeriö ei ole ollut valmis kokonaisuudessaan korottamaan määrärahaa yliopistoille uudesta palkkausjärjestelmästä aiheutuvien menojen kattamiseen. Valtio on keskustason sopimuksella työn-

tekijäjärjestöille luvannut uusien palkkausjärjestelmien aiheuttaman palkkakustannusten nousun katettavaksi osin valtiovarainministeriön lisärahoituksella ja osin virastojen säästötoimenpiteillä. Valtiovarainministeriö on edellyttänyt kyseisiä toimenpiteitä myös yliopistoilta huolimatta korkeakoululaitoksen kehittämislain.

Korkeakoululaitoksen kehittämislain mukaan joka neljäs vuosi valtioneuvosto hyväksyy korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman kuluvalle ja seuraaville viidelle kalenterivuodelle. Kehittämissuunnitelman tulee sisältää ainakin lain 6 §:ssä mainitut asiat. Kehittämissuunnitelma laaditaan opetusministeriössä ja yliopistoja kuullaan ennen asian viemistä valtioneuvoston hyväksyttäväksi.

*Opetusministeriön asetuksessa yliopistojen eräistä suoritteista perittävistä maksuista* (1091/2005) on yliopistolain mukaisesti maksuttomaksi todettu korkeakoulututkintoon johtava opetus ja siihen liittyvät muut tehtävät ja toimenpiteet. Muut julkisoikeudelliset suoritteet (esim. vastaavuustodistukset) on *valtion maksuperustelain* (150/1992) mukaisesti hinnoiteltu valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää vastaavasti eli omakustannusarvoon. Yliopiston päätöksin liiketaloudellisin perustein hinnoitellaan täydennyskoulutus, tilatut tutkimukset ja muut tilauksesta suoritettavat palvelutehtävät.

*Talousarviolaille ja vastaavalla asetuksella* (1243/1992) säännellään budjettitalouteen kuuluvien yksikköjen (tässä yliopistot) talouden oikeudellisia puitteita, kun taas toiminnan taloudellisia edellytyksiä ohjataan keskeisesti valtion talousarviolla. Yliopistot ovat valtiovarainministeriön päätöksellä tilivirastoja, jotka hoitavat maksuliikettä ja kirjanpitoa.

Talousarvioasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö. Talousarviotalous jakautuu tilivirastoihin, jotka laativat tiliviraston tilinpäätöksen ja vastaavat valtion maksuliikenteestä ja kirjanpidosta. Tilivirastojen kirjanpito muodostuu liikekirjanpidosta, talousarviokirjanpidosta ja valtuuskirjanpidosta. (TalousarvioA 41 § 2)

*Nettobudjetointi* tarkoittaa sitä, että valtion talousarvioon otetaan tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (TalousarvioL 3 a § 1). Talousarviolain 7 §:n 3 momentin mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää, mutta sen saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen enintään kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa säädetään.

Yliopistot ovat nettobudjetoituja siten, että niiden saamat tulot maksullisesta toiminnasta saadaan välittömästi yliopistojen käyttöön. Talousarviolaisissa mainittujen yliopistoyhtiöiden osalta yliopistot saavat nettouttaa myös käyttöönsä yliopistoyhtiöistä saatavat tuotot 5 miljoonaan euroon saakka. Euromäärä on asetettu valtion talousarviossa. Kuten maksullisesta toiminnastakin saadut tuotot, ovat yliopistoyhtiöistä saadut tuotot yliopistojen käytössä siirtomäärärahoina niiden voimassa-oloajan. Yliopistot eivät siten voi säästää yliopistoyhtiöiden tuottoa omaan tulevaan aikaan koskevaan käyttöönsä.

Opetusministeriön ja yliopiston välisellä tulossopimuksella sovitaan tulostavoitteista eli toiminnasta ja sen rahoituksesta (toimintamäärärahoista). Tulossopimus voidaan karkeasti jakaa määrällisten tavoitteiden, tuloksellisuuden ja hankerahoituksen kautta tapahtuvaksi tavoitteiden asettamiseksi. Hankerahoituksen osalta voidaan todeta sen kohdistuvan pääasiassa yksittäistä yliopistoa laajempiin hankkeisiin ja sen kautta pyrkimyksenä on ohjata koko yliopistolaitoksen kehittymistä tavoiteltavana katsottuun suuntaan. Tulossopimusprosessia ja yliopistojen kehittämistä yleensäkin palvelee myös opetusministeriön ja yliopistojen virallinen ja epävirallinen yhteistyö ja yhteiset kokoontumiset.

Budjettitaloudessa tilivirastoina toimivien virastojen ja laitosten on pidettävä talous-



arviokirjanpitoa ja liikekirjanpitoa. Liikekirjanpito on kahdenkertaista kirjanpitoa, jossa sama tapahtuma kirjataan kahdelle tilille, toisen tilin debet- ja toisen tilin kredit-puolelle. Talousarviokirjanpidossa seurataan talousarvion toteutumista talousarviotilien mukaisesti. Sisäinen kirjanpito taas palvelee ensisijaisesti toimintayksikön sisäistä johtamista ja päätöksentekoa.

Talousarviokirjanpidon tapahtumia kutsutaan talousarviotapahtumiksi, joita ovat talousarviotulot, talousarviomenot ja näiden oikaisu- ja siirtoerät. Talousarviokirjanpito on yhdenkertaista kirjanpitoa siten, että kirjaus tehdään pääsäännön mukaan vain menoarviotilille tai tuloarviotilille. Kirjanpitojen on täsmättävä keskenään, mitä varten laaditaan erityinen täsmäyslaskelma. Tilivirastot toimittavat tili-ilmoituksen ja täsmäyslaskelma valtiokonttorille kultakin kalenterikuukaudelta valtiokonttorin määräämässä muodossa ja ajankohtana. Tiliviraston tilinpäätös koostuu 1) toimintakertomuksesta, 2) talousarvion toteutumalaskelmasta, 3) tuotto- ja kululaskelmasta, 4) taseesta ja 5) liitetiedoista.

Valtion talousarvion toimintamäärärahoista erillisen muun rahoituksen (valtionavustukset Tekesiltä ja Suomen Akatemialta, EU-rahoitus) seuranta perustuu rahoituksen antajan ohjeisiin siitä, miten rahoituksen myöntämiseksi on rahan käyttöä seurattava.

Yliopiston toiminnassa noudatetaan myös yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä, kuten *hallintolakia* ja *lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta*. Virkasuhteisen henkilöstön asemasta säädetään *valtion virkamieslaissa ja -asetuksessa*. Yliopistot kuuluvat virka- ja työehtosopimusten soveltamisalan piiriin. Valtiovarainministeriö/valtion työmarkkinalaitos on antanut opetusministeriölle oikeuden neuvotella yliopistoja koskevista tarkentavista virka- ja työehtosopimuksista.

## 2.1.2 Yliopistojen talousohjauksen säädösperusta

Valtiontaloudessa talousyksikkönä on valtio ja yliopistot kuuluvat valtiovarainministeriön määrääminä tilivirastoina – eli valtiontalouden yksikköinä – valtion talousarviotalouteen. Eri ministeriöiden, virastojen ja laitosten taloudet ovat valtion talousarviotalouden kannalta samanlaisia ja niitä koskevat samat säännökset talouden suunnittelusta, seurannasta ja valvonnasta. Kaikkien yliopistojen toiminnan ja talouden suunnittelusta, tiliorganisaatiosta, maksuliikkeestä, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä, materiaalityöiminoista, muusta laskentatoimesta sekä sisäisestä valvonnasta on säädetty talousarviolaisissa ja -asetuksessa, yliopistolaisissa ja -asetuksessa sekä valtion maksuperustelaisissa ja -asetuksessa (211/1992). Lisäksi virastoilla on oltava itse itselleen vahvistama taloussääntö. Yliopiston taloussäännössä määrätään muun muassa taloushallinto-organisaatiosta, toiminnan ja talouden suunnittelusta ja seurannasta sekä maksuliikkeestä. Taloussääntö ilmentää, miten talousarviolakia ja -asetusta sovelletaan yliopiston toiminnassa. Taloussääntö laaditaan talousarvioasetuksen ja valtiokonttorin määräysten mukaiseksi. Yliopistojen taloussäännöt ovat varsin yksityiskohtaisia ja pitkiä. Esimerkiksi Tampereen yliopiston taloussäännössä on yhteensä 102 pykälää.

Yliopistolaisissa on 27 §:ssä Helsingin yliopiston ja 31 §:ssä Åbo Akademin osalta mahdollistettu, että niiden aikaisempaa omaisuutta hoidetaan erillään valtion talousarviosta. Kumpikin yliopisto tekee omissa nimissään näitä varoja koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Muilla yliopistoilla ei ole samanlaista erillisvarallisuutta, johon liittyisi rajoitettu oikeuskelpoisuus, vaikka ne ovat velvollisia säilyttämään määrätarkoituksiin osoitetut lahjoitus- ja testamenttivarat erillään muista valtion varoista.

Edellä mainittujen säädösten mukaisten talous- ja budjettisuunnittelun lisäksi yliopistojen talouden hoitoa ohjaavat tulosoajauksen periaatteet. Tulosoajauksen ydinajatus on se, että yliopistolle asetetaan tulostavoitteet ja sovitaan tavoitteiden toteuttamiseen tarvittavista resursseista. Keskeistä on, että tavoitteilla ja resursseilla on selvä yhteys.

Tuloksellisuuden kriteerejä – sekä tavoitteiden asettamista että niitä koskevaa raportointia – on uudistettu valtion talousarviolain ja -asetuksen muutoksilla vuosina 2003 ja 2004. Uudistukset on yksityiskohtaisesti esitelty Tulosoajauksen käsikirjassa (Valtiovarainministeriö 2005). Tuloksellisuuden kriteerit (tulosprisma) yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta on kriteereinä todettu talousarvioasetuksessa (65 §), mutta niitä on tarkemmin määritelty valtion tulosoajaus- ja tilivelvollisuushankkeen yhteydessä (Valtiovarainministeriö 2005). Talousarvioasetuksessa viitataan "tulostavoite-asiakirjaan", jonka ministeriö ja virasto yhdessä allekirjoittavat ja "vahvistettuihin tulostavoitteisiin", joista poikkeaminen on selvitettävä tiliviraston toimintakertomuksessa. Lisäksi talousarvioasetuksen mukaan viraston toiminta- ja taloussuunnitelmaan sisältyy ehdotukset tärkeimmiksi monivuotisiksi tulostavoitteiksi.

Tulostavoitteiden ja tuloksellisuuden lainsäädännöllinen perusta on valtion talousarviolaisissa ja -asetuksissa. Yliopistolaisissa ei asiasta ole säädetty. Ammattikorkeakoulusektorilla sen sijaan on uuteen ammattikorkeakoululakiin (351/2003) sisällytetty säännös opetusministeriön, ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välillä sovittavista tavoitteista ja niiden seurannasta. Tulosoajausjärjestelmän mukaisessa tulossopimusmenettelyssä yhdistyvät talouden ja toiminnan ohjaus. Varsinaisen rahatalouden lisäksi yliopistojen tulosoajaus onkin nähtävä laajempuna kokonaisuutena, jolloin se sisältää rahatalouden lisäksi myös toiminnan ohjauksen.

### 2.1.3 Rahoitusohjaus ja toiminnallinen ohjaus

Yliopistojen toiminnan rahoitus perustui lähes kokonaan 1980-luvun lopulle saakka valtion talousarviossa osoitettuihin määrärahoihin. Tämän jälkeen ulkopuolinen rahoitus eli täydentävä rahoitus on muodostanut *yli kolmasosan* yliopistojen rahoituksesta. Ulkopuolisen rahoituksen osuus kuitenkin vaihtelee yliopistoittain ja aloittain huomattavasti (KOTAtietokannan mukaan vaihteluväli yliopistoittain oli 3–47 % ja koulutusaloittain 3–44 % vuonna 2004). Korkeakoulujen kehittämislaille on pyritty varmistamaan yliopistojen vakaa rahoituspohja. Kehittämislaille on muun muassa taattu yliopistoille vakaa määrärahakehitys valtion talousarviossa ja tietyille vuosille erikseen – esimerkiksi vuosille 2005–2007 lisärahoituksena 20 miljoonaa euroa/vuosi – tietyn määräinen määrärahojen korotus kullekin vuodelle.

Yliopistojen *kokonaisrahoitus* voidaan jakaa kahteen päälähteeseen: *budjettirahoitukseen* ja *ulko-puoliseen eli täydentävään rahoitukseen*. Budjettirahoituksella tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion talousarviossa *välittömästi* yliopistoille osoitettuja määrärahoja. Yliopistoille ohjautuu rahoitusta valtion talousarviosta myös *välillisesti* muille toimintayksiköille osoitetujen määrärahojen kautta, mutta tältä osin on yliopistojen näkökulmasta kysymys ulkopuolisesta rahoituksesta.

*Ulkopuolinen eli täydentävä rahoitus* voidaan jakaa kolmeen päälähteeseen: maksulliseen palvelutoimintaan, yhteisrahoitukseen ja lahjoitusvaroihin.

*Maksullisen palvelutoiminnan suoritteet* ovat maksuperustelain (150/1992) mukaan julkisoikeudellisia tai muita suoritteita. Julkisoikeudellisen suoritteen hinta perustuu suoritteen

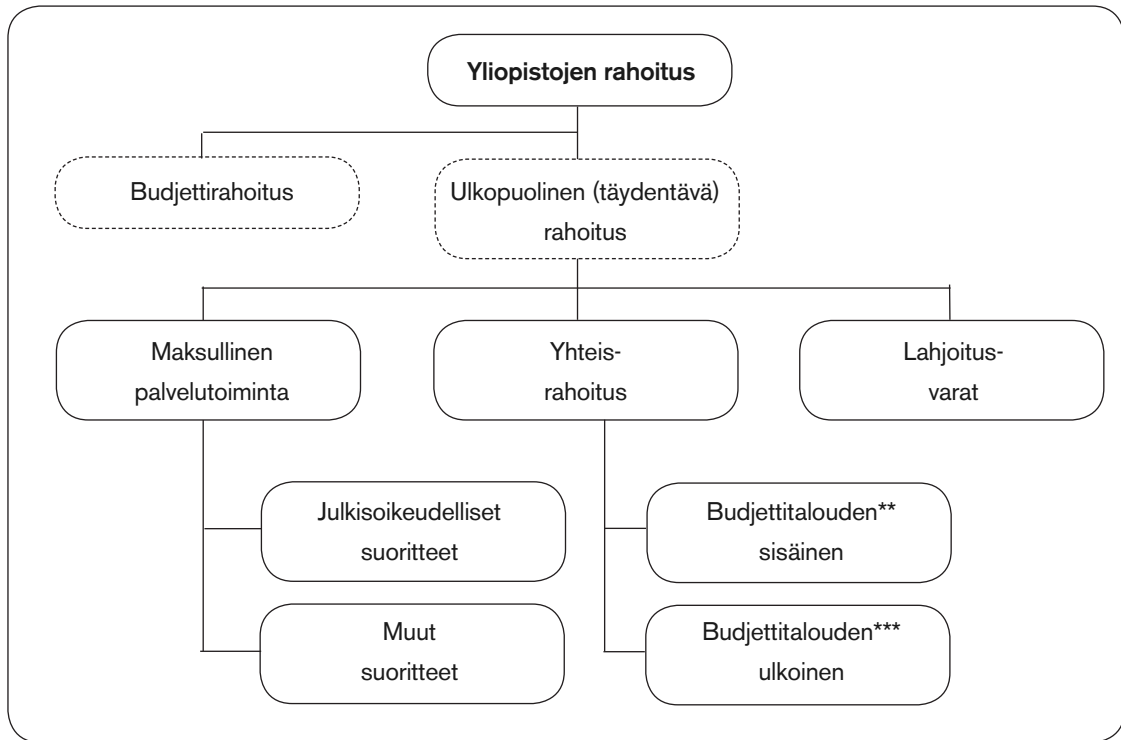


omakustannusarvoon (suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuva kokonaiskustannus), kun taas muu suorite hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

*Yhteisrahoituksella* tarkoitetaan hankkeita, jotka yliopistot rahoittavat yhdessä ulkopuolisten tahojen kanssa. Yhteisrahoitus on budjettitalouden sisäistä sikäli kuin siinä on kysymys valtionalouden muiden toimintayksiköiden kuten Suomen Akatemian tai Teknologian kehittämiskeskus Tekesin talousarvioon sisältyvien määrärahojen kanavoitumisesta yliopistojen tutkimushankkeisiin. Budjettitalouden ulkopuolisessa yhteisrahoituksessa rahoituksen lähteenä ovat sen sijaan valtion budjettitalouden ulkopuoliset julkisoikeudelliset tai yksityiset toimijat kuten Euroopan Unioni, kunnat tai kuntayhtymät taikka yksityiset yritykset tai säätiöt.

*Lahjoitusvaroihin* voidaan lukea yliopistojen yksityisiltä ja julkisilta subjekteilta saamat avustukset, joissa ei ole kysymys yhteishankkeiden kustannuksiin osallistumisesta. Tähän kategoriaan kuuluvat toiminta- ja pääomalahjotukset sekä sponsorointi. Helsingin Yliopistolla ja Åbo Akademilla on mahdollisuus hallinnoida lahjoitusvaroja erillisen rahastotaloutensa yhteydessä. Myös muiden yliopistojen saamat lahjoitusvarat on pidettävä yliopistoasetuksen 29 §:n nojalla erillään muista valtion varoista, mutta muilla yliopistoilla ei ole samanlaista mahdollisuutta tehdä yliopiston nimissä oikeustoimia kuin Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla.

**Kuva 1.** Yliopistojen kokonaisrahoitus



\*Budjettirahoitus:

Momentti 29.10.21 yliopistojen toimintamenot  
(2 vuoden siirtomääräraha)

- perusrahoitus
- hankerahoitus
- tuloksellisuusrahoitus

Momentti 29.10.22 yliopistolaitoksen yhteiset menot  
(3 vuoden siirtomääräraha)

\*\*Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus: SA, Tekes, ministeriöt, EU:n kansallinen rahoitusosuus

\*\*\*Budjettitalouden ulkoinen yhteisrahoitus: Yritykset ym. yksityiset, kunnat ja julkisyhteisöt, EU

Lahjoitusvarat:

Pääoma- ja toimintalahjoitukset, sponsorointi

Valtion talousarviossa kaikkien yliopistojen toimintamenot (momentti 29.10.21) on kahden vuoden siirtomäärärahana yhdellä momentilla. Perusteluosassa on todettu eri yliopistojen keskimääräiset tutkintotavoitteet ja määrärahan arvioitu jakautuminen eri yliopistojen kesken. Yliopistolaitoksen yhteiset menot (29.10.22) on tarkoitettu tutkimus-, kehittämis- ja julkaisu toimintaan, yliopistojen yhteisiin atk-toiminta ja tietoliikenneyhteyksiin, aikuis-koulutuksen kehittämiseen ja yliopistokeskusten kehittämiseen.

## 2.1.4 Budjettirahoitus

Yliopistojen budjettirahoituksen kautta tulevat toimintamenot (momentti 29.10.21) muodostuvat tulossopimuskaudella 2007–2009 (Opetusministeriön päätös 2006) seuraavasti:

- perusrahoitus (vähintään 70 %),
- hankerahoitus (n. 6,5 %) ja
- tuloksellisuusraha (n. 23,5 %).

Opetusministeriön yksittäisille yliopistoille kohdentamalla *perusrahoituksella* rahoitetaan yliopiston pysyvää toimintaa, palkkausmenoja, tilakustannuksia ja muita toimintamenoja. Rahanjako on laskennallinen ja se jakautuu neljään eri osa-alueeseen: laajuustekijään (23 % sopimuskaudella 2007–2009); tutkimukseen: tutkijakoulutukseen ja taiteelliseen toimintaan (30 %); koulutukseen (37 %) ja yhteiskunnalliseen palvelutehtävään (10 %). Yliopistokohtainen perusrahoituksen taso määräytyy ensisijaisesti toiminnan tavoitteiden ja tulosten eli tutkintotavoitteiden ja -toteutumien mukaan sekä opetusministeriön vahvistamien koulutusaloittaisten kustannuskerrointen perusteella. Toiminnallinen ja rahoitusohjaus yhdistyvät varsinaisesti tulossopimusjärjestelmässä, jossa yliopistot käyvät ministeriön kanssa vuosittain neuvottelut tavoitteista ja tuloksista. Resurssit tarkistetaan vuosittain, mutta varsinainen tulossopimus määrällisistä ja laadullisista tavoitteista tehdään kolmeksi vuodeksi eli tulossopimuskaudeksi. Tavoitteet vahvistetaan vuosittain samalla kun sovitaan tulevan vuoden resursseista. Määrärahojen yksityiskohtainen kohdentaminen ja se, miten tavoitteisiin päästään, on yliopistojen päätettävissä. Tutkijakoulutuksen ja avoimen rahoitus on osoitettava näihin tarkoituksiin. Yliopiston sisäisestä rahanjaosta on säädetty yliopistolaissa. Sen mukaan yliopiston hallituksen tehtävänä on päättää määrärahojen jakamisen suuntaviivoista. Perusrahoitusmallia voidaan pitää tuloksiin ja tavoitteisiin perustuvana yhdistelmärahoitusmallina.

*Hankerahoitus* otettiin käyttöön siirryttäessä toimintamenobudjetointiin vuonna 1994. Opetusministeriö suuntaa tulossopimuskausittain hankerahoitusta yliopistojen toimintojen kehittämistarkoituksiin, joita opetusministeriö pitää strategisesti tärkeinä, sekä varustamistarkoituksiin. Hankkeet neuvotellaan ja ne sisällytetään tulossopimukseen hankekohtaisina euromäärinä eli korvamerkittyinä. Summat ovat pienehköjä yksittäisen yliopiston tasolla. Esimerkiksi Tampereen yliopiston tulos-sopimuksessa hankkeiden yhteissumma oli 2,5 % perusrahoituksen määrästä ja summaltaan pienimmän yksittäisen hankkeen osuus 0,1 % perusrahoituksesta. Hankkeet ovat joko yliopistokohtaisia tai hankkeiden kohdalla on mainittu yhteistyökumppani(t).

*Tuloksellisuusrahalla* palkitaan toiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Rahoitus on kilpailutettua, mikä tarkoittaa sitä, että rahoitusta myönnetään hakumenettelyllä. Yliopistot tai yliopiston yksiköt voivat itse ilmoittautua mukaan tekemällä hakemuksen. Tuloksellisuusrahan suuruus ja sen kohdentuminen päätetään vuosittain. Korkealaatuisen yliopistokoulutuksen ja aikuiskoulutuksen laatuylipistojen osalta opetusministeriö pyytää korkeakoulujen arviointineuvostolta ehdotuksia ja nimeää yksiköt ehdotusten pohjalta. Tutkimuksen huippuyksikköjen osalta valinnan tekee Suomen Akatemia. Taiteellisen toiminnan huippuyksiköistä ehdotuksen tekee Taiteen keskustoimikunta.

*Yliopistolaitoksen yhteisiin menoihin* osoitettua määrärahaa (momentti 29.10.22) käytetään erilaisiin valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Momentin määrärahoista on etukäteen sidottuja yliopistojen yhteiset atk-menot. Yliopistot tekevät hanke-esityksensä opetusministeriölle ja hankkeista sovitaan tulosneuvotteluissa.

Valtion talousarvion tilijaottelussa vuodelle 2006 (Valtiokonttori 2006) yliopistojen toimintamenot jakautuvat valtion keskuskirjanpidon talousarviotileihin seuraavasti:

## **29.10.--**

21.1. Yleiset toimintamenot

21.2. Täydennyskoulutuksen hintojen alentamiseen

21.3. Yhtiöiden osakkeiden merkintään liittyvät järjestelyt

21.4. Muun liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tukeminen

## 29.10.--

- 22.1. Tutkimus, kehittämis- ja julkaisutoiminta
- 22.2. Yliopistojen yhteinen atk-toiminta ja tietoliikenneyhteydet
- 22.6. Yliopistojen aikuiskoulutuksen kehittäminen
- 22.7. Yliopistokeskusten kehittäminen.

### 2.1.5 Täydentävä rahoitus

*Ulkopuolista rahoitusta eli täydentävää rahoitusta* on yliopiston tilinpidon kautta kulkeva ulkopuolinen rahoitus. Sillä tarkoitetaan maksullisena toimintana suoritettujen palvelujen ja yhteisrahoitteisen sopimustutkimuksen ohella kaikkea muuta rahoitusta, jota ei ole merkitty yliopiston omalle momentille valtion talousarviossa (Kota-käsikirja 2006).

*Täydentävällä rahoituksella* harjoitettavaa toimintaa tai sen sisältöä ei varsinaisesti käsitellä opetusministeriön tulosohejauksjärjestelmässä. Täydentävällä rahoituksella on kuitenkin kytkentä opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmään toiminnan ja talouden suunnittelun, nettobudjetoinnin ja raportoinnin kautta. Talousarvion *täydellisyyssperiaatteen* mukaisesti kaikki tiliviraston toiminnasta arvioitavaksi saatavat maksullisen toiminnan tulot ja yhteisrahoitteisen toiminnan tulot otetaan talousarviossa huomioon perustuslain 86 §:n mukaan (Valtiovarainministeriö 2003). Ministeriön ja yliopistojen välisiin tulossopimuksiin on otettu mainintoja ja määrällisiä tavoitteita täydentävästä rahoituksesta (lainaukset ovat opetusministeriön ja Tampereen yliopiston tulossopimuksesta kaudelle 2004–2006):

"Yliopistot laajentavat toimintansa rahoituspohjaa suoran budjettirahoituksen lisäksi hankkimallaan täydentävällä rahoituksella."

"Täydentävän rahoituksen tulee tukea yliopistojen perustehtäviä ja niihin liittyviä tavoitteita."

"Tavoitteena on myös täydentävään rahoitukseen liittyvien menettelytapojen, hallinnon ja seurannan korkea taso osana yliopiston laatujärjestelmää."

"Yliopiston varsinaista budjettirahoitusta täydentävän rahoituksen osuus on vähintään 33 prosenttia yliopiston kokonaisrahoituksesta."

"Yliopiston liiketaloudellisen toiminnan tulotavoite vuonna 2006 on 18 600 000 € ja kannattavuustavoite 630 000 € (3 % tuloista). Yhteistoimintatutkimuksen tulotavoite on 10 300 000 €. Lahjoitusten arvioitu määrä on 1 300 000 € ja sponsoritulojen 20 000 €"

"Harjoittelukoulujen nettoutettavia tuloja arvioidaan vuonna 2006 kertyvän 295 000 euroa, josta 230 000 € liiketaloudellisesta toiminnasta ja 15 000 € yhteisrahoitteisesta toiminnasta."

Periaatteena on ollut, että ulkopuolinen rahoitus on yliopiston autonomiaan kuuluva asia. Opetusministeriö on antanut yhteisrahoitteisen toiminnan ja maksullisen palvelutoiminnan osalta yliopiston laskentatointa koskevia ohjeita. Ulkopuolisen rahoituksen käytössä noudatetaan muutoin yleisiä valtion taloutta koskevia säännöksiä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2002.) Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että täydentävä rahoitus hyvittää tulona yliopiston nettobudjetoitua toimintamäärärahan kahden vuoden siirtomäärärahmomenttia, joten se lisää yliopiston käytettävissä olevaa rahoitusta saapumisvuotenaan ja sitä seuraavana vuonna. Koska yliopisto on tilivirasto, mahdollisella täydentävän rahoituksen ylijäämällä ei kuitenkaan voida muodostaa yliopiston käyttöön pidemmäksi ajaksi jäävää, yritysten oman

pääoman kasvuun rinnastuvaa erää.

Valtiovarainministeriön (2003) budjettiosaston julkaisun mukaan ”Tilivirastolla ja tulosohjaavalla ministeriöllä tulee olla strateginen näkemys tiliviraston kunkin toimintalohkon roolista, merkityksestä ja laajuudesta. Tämä merkitsee mm. sitä, että yhteisrahoitteisen toiminnan laajuudesta sekä toiminnallisista että taloudellisista tavoitteista sovitaan tulosso-pimuksessa ja että niiden saavuttamisesta raportoidaan tilinpäätöksessä samalla tavalla kuin tiliviraston muustakin toiminnasta.”

Täydentävä rahoitus on enimmäkseen kilpailutettua. Yliopistojen täydentävässä rahoituksessa Suomen Akatemian osuus oli 21 % vuonna 2004 eli se oli suhteellisella osuudellaan suurin yksittäinen tutkimusrahoittaja (Opetusministeriö 2005). Suomen Akatemialla on useita erilaisia tutkimusrahoitusmuotoja eri tarkoituksiin. Tutkimusrahoituksensa se saa valtion budjettivaroista tutkimusrahoitusmomentilta 29.88.50. Tutkimusrahoituspäätöksiä tekevät hakemuksesta Suomen Akatemian hallitus ja sen asettamat jaostot sekä neljä tieteellistä toimikuntaa omilla toimialoillaan. Rahoitusmenettely ja tutkimusrahoitusperusteet kuvataan yksityiskohtaisesti Suomen Akatemian www-sivuilla. Teknologian kehittämiskeskus Tekesin tutkimusrahoituksen osuus yliopistojen täydentävästä rahoituksesta oli noin 13 % vuonna 2004. Tekesin teknologisen tutkimustoiminnan rahoitus on momentilla 32.20.27. Euroopan Unionin rahoituksen osuus oli 11 %. EU:n tutkimustoiminnasta sovitaan ns. puiteohjelmissa, joihin varsinaiset tutkimusohjelmat perustuvat, ja joissa tarkkaan sovittujen reunaehtojen rajoissa tuetaan tutkimusta. Tutkimusohjelmista jaetaan rahoitusta Euroopan yhteisön yhteistyöprojekteille.

### 2.1.6 Tilivelvollisuus rahoittajille

Tulosohjaukseen kuuluu olennaisena osana tuloksellisuuden seuranta eli raportointi. Talousarviolain 16 §:n mukaan ”Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon las-kentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.” Yliopistojen raportointi valtiolle tapahtuu ensisijaisesti tilinpäätöksen, Kota-tietokannan ja Tilastokeskuksen aineistojen avulla. Lisäksi uutena tietoverkkopohjaisena raportointijärjestelmänä käytetään Netraa, joka sisältää tulosohjaukseen liittyvät keskeiset suunnitelma- ja seurantatiedot. Yliopiston tilinpäätökseen sisältyy toimintakertomus, jossa noudatetaan tuloksellisuuden peruskriteerien mukaista jäsentelytapaa, talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase sekä liitetiedot. Tilinpäätöksen on annettava oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (talousarviolaki 21 §). Yliopiston tilinpäätökseen sisältyvässä tuotto- ja kululaskelmassa ei valtion konsernirakenteesta johtuen budjettirahoitusta käsitellä tuottona. Tämä on aiheuttanut joillekin yliopistoille kansainvälisissä yhteyksissä lisäselvittelyä, koska tilinpäätökset ovat tulokseltaan mainitun käytännön vuoksi aina negatiivisia.

Vuosittaisissa tulossopimusneuvotteluissa arvioidaan tavoitteiden saavuttamista ja sopimusten toteutumista. Opetusministeriö antaa yliopistoille tilinpäätöksistä palautteen eli uuden talousarvioasetuksen määräyksen mukaisen tilinpäätöskannanoton VTV:n tilintarkastusraportin pohjalta. Tulosohjausinformaation tulisi osoittaa yhteys määrärahojen ja asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten välillä. Talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien toimivuutta on kritisoitu. Ministeriöt eivät ole hallinnonaloillaan huolehtineet tilivelvollisuudesta eivätkä kaikilta osin hyödyntäneet riittävän tehokkaasti ja

tulosohjauksen edellyttämällä tavalla tilivelvollisuuden toteutumisesta (Valtiovarainministeriö 2003b). Valtiontalouden tarkastusviraston (2002) mukaan budjettivaroin yliopistoissa syntyneet suoritteet ja tulokset eivät erotu täydentävällä rahoituksella aikaansaaduista tuloksista. Yliopiston tilinpäätöksessä (esimerkkinä TaY) on tulosalueittain eritelty kuinka suuri osuus kustannuksista on rahoitettu budjettimäärärahoilla ja kokonaisrahoituksella. VTV:n mukaan täydentävä rahoitus on muodostunut lähes välttämättömäksi edellytykseksi, jotta yliopistot voivat saavuttaa tavoitteensa. Täydentävällä rahoituksella on käytännössä järjestetty mm. perusopetuksen sivuaineopintoja. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2002.)

Toimintakertomukseen raportoidaan erikseen maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan kannattavuus laatimalla kustannusvastaavuuslaskelmat. Maksullisen toiminnan osalta kustannusvastaavuuslaskelmat laaditaan erikseen julkisoikeudellisille suoritteille ja liiketaloudellisesti hinnoitelluille suoritteille. Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaan sisällytetään valtiokonttorin määräyksen mukaisesti kaikki sellainen yliopiston täydentävä rahoitus, joka ei ole maksullista toimintaa. Kustannusvastaavuusprosentti kertoo missä määrin toimintaa on rahoitettu ulkopuolisella rahoituksella ja mikä on ollut yliopiston omarahoitusosuus.

Kaikilla ulkoisilla rahoittajilla on omat tavoitteet hankkeille, joita ne rahoittavat ja siten myös erilliset raportointivaateet. Erityisesti EU-hankkeiden raportointi asettaa haasteita yliopistoille (Meklin & Kallio 2005). Ulkopuolista rahoitusta ei voida kirjanpidossa yhdistää yliopiston toimintamäärärahoihin, vaan niitä on seurattava erikseen. Esimerkiksi Tampereen yliopistossa kaikille erikseen seurattaville rahoituserille annetaan kirjanpidossa oma projektinumeronsa. Ulkopuolisen rahoituksen seurantajärjestelmissä on kyse yliopistojen projektitaloudesta ja sen hallinnasta. Meklinin & Kallion (2005) mukaan projektinhallintajärjestelmät eivät ole yliopistoissa kovin kehittyneitä. Projektitaloutta hoidetaan lähinnä taulukkolaskennan ja kirjanpitojärjestelmän tuottamaa tietoa muokkaamalla ja raportoimalla tietovaraston avulla. Projektinhallinta on hajautettua (15 yliopistossa) tai sen rinnalla käytetään järjestelmää (5 yliopistossa), johon kootaan tietyt perustiedot ennen projektitilin avaamista kirjanpitoon.

Raportointi julkisille rahoittajille on yksityiskohtaisesti ohjeistettua ja perustuu asianomaista rahoittajaa koskeviin säädöksiin. Esimerkiksi Suomen Akatemian osalta tutkimusmäärärahojen käyttämisessä, maksamisessa ja valvonnassa noudatetaan Suomen Akatemiasta annettua lakia (378/1994) ja asetusta (856/1994), Suomen Akatemian johtosääntöä (13.12.1994), talousarviolakia ja asetusta, julkisista hankinnoista annettua lakia (1505/1992) sekä asetusta valtion hankinnoista (1416/1993), valtion talousarviota, sen soveltamismääräyksiä, valtionavustuslakia (688/2001) ja muita valtion varojen käyttöä koskevia yleisiä säännöksiä ja määräyksiä ja Suomen Akatemian erikseen antamia muita ohjeita. Tutkimushankkeen vastuullisen johtajalla on tutkimustyöstä ja sen edistymisestä raportointivelvollisuus rahoituskauden päättymisen jälkeisen vuoden 15. kesäkuuta mennessä. Mikäli hankkeen kesto on yli kolme vuotta, raportoidaan ensimmäiseltä kolmivuotiskaudelta sitä seuraavan kesäkuun 15 päivään mennessä.

Kaiken kaikkiaan yliopiston *eri rahoittajilla on erilaiset käytännöt budjetoinnissa, kirjanpidossa ja seurannassa*. Projektitalouden laaja-alaisuuden vuoksi yliopistojen talous- ja tilivelvollisuusvastuu on hajanainen ja monipuolinen. Täydentävä rahoitus on tuonut yliopistojen tilivelvollisuussuhteisiin lisäosapuolia. Samoin valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuusudistus on laajentanut tilivelvollisuutta ja sen sisältöä tuloksellisuuteen.

## 2.1 Yliopistojen talousohjauksen kansainvälinen kehitys

Yliopistojen itsenäinen toimivalta ja sen vahvistaminen ovat kansainvälisesti keskeisiä viime vuosien korkeakoulupolitiikan tavoitteita, joissa tarkoituksena on ollut muun muassa tukea ja kehittää yliopistojen ja muun yhteiskunnan välisiä vuorovaikutussuhteita. Eri maissa kehitys on kuitenkin eri vaiheissa ja kansallisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden varmistamiseksi valtionohjausta suunnataan tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi erilaisilla tavoilla.

Euroopassa on yliopistojen institutionaalisen autonomian vahvistaminen ollut yksi Bolognan julistuksen periaatteista. Julistuksella pyritään luomaan Euroopan korkeakoulutusalue (*European Higher Education Area, EHEA*), jonka päätavoitteina on kilpailukyvyyn ja liikkuvuuden lisääminen. Kyse on sekä yliopistojen kilpailukyvyyn että Euroopan taloudellisen kilpailukyvyyn lisäämisestä sekä myös opiskelija- ja opettajaliikkuvuuden lisäämisestä.

Yliopistojen valtion keskitetystä talouden kontrolliohjauksesta on pyritty luopumaan ja uutena ohjausstrategiana uuden tiedon tuottamisessa, tieteen ja sivistyksen edistämisessä on tavoiteltu enemmän yliopistojen itsesäätelystrategiaan pohjautuvaa ohjausmallia (Neave ja van Vught 1991). Pelkkään itsesäätelyyn perustuvat ohjausmallit ovat kuitenkin osoittautuneet epärealistisiksi, sillä valtio ei useimmissa tapauksissa vetäydy etäohjaajaksi kuten itsesäätelystrategian hengen mukaista olisi. Sen sijaan korkeakoulujen tulosvastuu ja tilivelvollisuus valtioon ja myös muihin sidosryhmiin nähden on voimistunut. Yliopistojen tulosvastuun ja tilivelvollisuuden rinnalla on korostettu yliopistojen taloudellista autonomiaa eli niiden toimivaltaa päättää omasta taloudestaan ja järjestää esimerkiksi sopimus- ym. suhteitaan muiden toimijoiden kanssa itsenäisesti. Toisin sanoen samaan aikaan kun yliopistojen taloudellinen autonomia lisääntyy niin rahoitusjärjestelmiin ja muihin ohjausjärjestelmiin rakennetaan uusia tulosvastuelementtejä (ks. esim. Gornitzka & Maassen 2002 ja Hölttä 2005). Yleinen kehityspiirre on ollut siirtyminen rahoituksessa tuloksiin perustuviin rahoitusmalleihin korvamerkittyjen määrärahojen sijasta. Keskeisinä tulostittareina käytetään joko opiskelijoiden opintosuorituksia (esim. Tanska, Ruotsi ja Norja) tai suoritettuja tutkintoja (esim. Suomi ja Hollanti).

Koulutusta ja tutkimusta rahoitetaan enenevässä määrin myös niin sanotuista *third-stream income* -lähteistä. Näillä *kolmansilla rahoituslähteillä* tarkoitetaan sopimusperusteisen toiminnan tuloja (contract activities). Esimerkiksi Australia (32 %), Yhdistynyt kuningaskunta (45 %) ja Yhdysvallat (35 % julkiset ja 42 % yksityiset) ovat maita, joissa kolmansien rahoituslähteiden osuus on korkea (Higher Education Reform). Uudet rahoituslähteet ja yliopiston toimintojen laajenevat kontaktipinnat toimintaympäristönsä edellyttävät yliopistolta niiden omaa vahvistettua ohjausydintä (Clark 1998). Yliopistojen on instituutiotasolla kyettävä muuttuneissa toimintaympäristöissä profiloitumaan, kehittymään dynaamisesti ja arvioimaan toimintaansa sekä uudistamaan toimintamuotojaan. Spornin (1999) mukaan eurooppalaisia yliopistoja tulee uudistaa ja arvioida uudelleen akateemisten instituutioiden rakenteita ja prosesseja sekä niiden toimivuutta monimutkaisissa ja haasteellisissa toimintaympäristöissä. Erityisesti yliopistojen johtamista, hallintoa ja hallintotapoja on arvioitava uudelleen.

Tuoreita lainsäädännöllisiä muutoksia on tehty useassa Euroopan maassa. Yliopistojen toimintaa ja hallintoa sääteleviä lakeja on uudistettu mm. Englannissa, Itävallassa, Norjassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Uusilla hallinto- ja rahoitusmalleilla on haluttu korostaa ammattimaista johtamista, toiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta ja myös markkinoita jäljittelevien toimintatapojen käyttöön ottamista.

Euroopan komissio korostaa 20.4.2005 hyväksymässään tiedonannossa ”*Euroopan aivo-kapasiteetti liikkeelle: miten yliopistot saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin*



*strategian edistämiseksi*” (KOM (2005) 152 lopullinen) Euroopan tarvetta vahvistaa koulutusta, tutkimusta ja innovointia, joissa kaikissa kolmessa yliopistot ovat olennaisen tärkeitä. Laajempi ja tehokkaampi investoiminen yliopistojen modernisointiin ja laatuun merkitsee suoraa investointia Euroopan ja eurooppalaisten tulevaisuuteen. Komission näkemyksen mukaan Euroopan yliopistojärjestelmän kehittämisen pullonkauloja ovat yhdenmukaisuus, eristyneisyys, liiallinen sääntely sekä riittämätön rahoitus. Komissio katsoo, että Euroopassa ollaan lähes yksimielisiä siitä, että valtion tulee säilyttää tai jopa vahvistaa vastuutaan korkeasteen koulutuksesta. Yliopistot tarvitsevat kuitenkin uudistetun tyyppistä järjestelyä tai sopimusta yhteiskunnan kanssa, jonka nojalla yliopistot olisivat vastuussa ja tilivelvollisia ohjelmistaan, henkilöstöstään ja resursseistaan viranomaisten keskittyessä strategiseen tarkasteluun kokonaisuutena. Tähän liittyen yliopistojen tulisi voida hallita ammattimaisesti infrastruktuuriaan ja välineistöjään (omistaa, hallita ja kehittää niitä), taloudellisia voimavarojaan (mukaan luettuina talousarvio, investoinnit ja lainat) sekä ulkoista viestintäänsä (imagon rakentaminen). Komissio kehottaa kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan toimia sen varmistamiseksi, että yliopistojen johtajat voivat sääntelypuutteissa toteuttaa todellisia muutoksia ja edistää strategisia painopisteitä. Komissio korostaa tarvetta lisätä yliopistojen rahoitusta Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden verosäännösten puitteissa on mahdollista ja kannatettavaa luoda kumppanuuksia yrityselämän ja yliopistojen välille ja että yliopistot voivat käyttää näin saatuja varoja vahvistamaan toimintaansa kestävästi. (Euroopan yhteisöjen komissio, 2005.)

Komission ehdotuksen pohjalta on hyväksytty neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma aiheesta ”Euroopan aivokapasiteetti liikkeelle: miten korkeakoulutus saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin strategian edistämiseksi”. (Neuvosto 2005/C 292/01)

Päätöslauselman mukaan jäsenvaltioiden olisi muun muassa annettava korkeakouluille mahdollisuus mukautua muuttuviin olosuhteisiin tehostaakseen laatuaan, houkuttelevuuttaan sekä yhteiskunnallista ja taloudellista merkitystään, avustettava korkeakoulujen hallintotavan kehittämistä ja varmistettava, että ne ovat riittävän itsenäisiä, sekä parannettava korkeakoulujen rahoituksen kestävyyttä lisäämällä investointeja ja monipuolistamalla investointilähteitä tarpeen mukaan. Jäsenvaltioiden olisi myös kannustettava oppilaitoksia kehittämään vahvempia kumppanuuksia ympäröivän yhteiskunnan kanssa, mukaan luettuina paikalliset yhteisöt ja elinkeinoelämä. Päätöslauselmassa pidetään tärkeänä, että mukautetaan tarvittaessa korkeakoulujen sääntelykehystä, jonka puitteissa korkeakoulut toimivat, jotta yksittäisten oppilaitosten ja korkeakoulutusjärjestelmien strategisesta johdosta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten välinen suhde kehittyisi joustavammaksi, jolloin yliopistojen on helpompi uudistua ja mukautua yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja perustella päätöksensä. Edelleen päätöslauselmassa kannustetaan korkeakouluja kehittämään kestäviä kumppanuuksia ympäröivän yhteiskunnan ja teollisuuden kanssa, jotta yhteiskunnan ja työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin voitaisiin vastata ja että korkeakoulutukseen myönnettyjen varojen määrää tarkastellaan ja arvioidaan uudelleen mahdollisuuksia hankkia lisärahoitusta eri tavoin, tarvittaessa sekä julkisella että yksityisellä tuella.

Selvitystyön jälkimmäisessä vaiheessa loppuraporttiin tullaan tekemään kansainvälinen vertailu vieraillemalla Alankomaissa, Ruotsissa, Saksassa ja Yhdysvalloissa sekä tutustumalla näiden maiden yliopistojen hallintoon ja talouteen. Loppuraporttia varten laaditaan myös dokumenttiaineistoon perustuva kuvaus yliopistojen autonomiasta kahdeksassa eri maassa.



# 3 Nykytilan arviointia

## 3.1 Haasteita ja ongelmia

Yliopistot ovat heterogeenisiä eri tieteenaloista nousevia akateemisen työn ja yliopistohallinnon muodostamia kokonaisuuksia (Clark 1983, Hölttä 1995). Suomessa monimuotoisuutta lisää myös taiteen ylimmän opetuksen järjestäminen asemaltaan ja organisaatioltaan tiedeyliopistoihin rinnastettavissa taideyliopistoissa. Yliopiston kehittäminen on monipuolinen ja moneen muuttujaan kohdistuva kokonaisvaltainen haaste yhden tai harvan tekijän sääntelyn sijasta. Samalla on pyrittävä etsimään tasapainoa eri suuntiin johtavien tarpeiden ja tavoitteiden välillä; yliopistojen aseman järjestämiselle ei ole olemassa yhtä ainoaa ideaalimallia, joka täydellisesti tyydyttäisi sekä yliopistojen sisältä että ulkopuolisesta yhteiskunnasta johdettavat oikeutetut yliopistoihin kohdistettavat odotukset. Yliopistojen niin sanottu kolmas tehtävä eli toiminta vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulee ymmärtää laaja-alaisena ja tärkeänä. Kuitenkin kolmas tehtävä asettuu vasta yliopiston kahden muun perustehtävän, tutkimuksen ja opetuksen, jälkeen. Ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen liittyvä työkuormitus ja voimakas suuntautuminen lyhytjänteiseen tilaustutkimukseen voi johtaa perustutkimusotteen laimenemiseen ja siten yliopiston perustehtävän toteutuksen heikkenemiseen. (Euroopan yhteisöjen komissio 2003, Rantanen 2004, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2002) Yliopistojohdon taloudellisessa autonomiassa kokemat ongelmat liittyvät hyvin keskeisesti yliopiston toiminnan edistämiseen ympäröivän yhteiskunnan kanssa.

Yliopistojohdolle tehdyn kyselyn vastauksissa (sisennysten kannanotot ja näkemykset ovat siis yliopistojen) identifioitiin seuraavanlaisia yliopistojen taloudellisen autonomian haasteita ja ongelmia:

### **Oikeushenkilöllisyyden puuttuminen**

Oikeushenkilöllisyyttä perusteltiin mahdollisuudella ottaa itsenäisesti taloudellisia riskejä, tuottaa voittoa ja vastata itse näistä toiminnoista, perustaa oma rahastotalous ja ottaa lainarahoitusta. Oikeushenkilöllisyyden puuttuminen rajoittaa yliopistojen mahdollisuuksia sopimussuhteisiin koti- ja ulkomaisten yliopistojen sekä yritysten välillä sekä toiminnan joustavaa ja pitkäjänteistä kehittämistä.

Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin kaltaisten oikeuksien puuttuminen muilta yliopistoilta: kaikille yliopistoille nähtiin mm. yhdenvertaisuuden ja itsenäisemmän taloudenhoidon vuoksi olevan tarpeellista mm. perustaa rahastoja ja toimia siten, kuin yliopistolain 27 § ja 31 § mahdollistavat Helsingin yliopistolle ja Åbo Akademille.

### **Kirjanpidollisen itsenäisen entiteettiaseman puuttuminen**

Vastauksissa viitattiin yliopistojen tilivirastoasemaan ja siitä seuraavaan itsenäisen kirjanpidollisen entiteetin aseman puuttumiseen. Tästä koettiin aiheutuvan taloushallinnon epäkohtia kuten kirjanpitojärjestelmän palveleminen ensisijaisesti valtion keskuskirjanpitoa eikä yliopistoa, monenkertainen kirjanpito ja kokonaisuuden hallinnoiminen tilivirastona vaikka 36 % rahoituksesta tulee täydentävänä rahoituksena.

### **Itsenäisen talouden ja taloudellisen toimijuuden puuttuminen**

Mahdollisuus riittävän vahvan taseen ja kassan muodostamiseen, toimivalta tilojen hankinnassa, hallinnoinnissa ja ylläpidossa, omat hankintaohjeet; yliopistoja ei tule pakottaa valtiovarainministeriön suunnittelemaan IT-ympäristöön siten, että hankinnoista neuvottelemisen ja hankinnan kohteista päättäminen jäävät valtiovarainministeriölle. Yliopistot ovat luovan toimintansa perusluonteen mukaisesti IT-ympäristöltään monimuotoisempia kuin valtion virastot. IT-alan yritykset ovat valmiita myöntämään yliopistojen IT-toiminnoille erittäin suuria akateemisia alennuksia. Siirtomäärärahaikäytäntöjä haluttiin järkiperaistaa. Ne tulisi saada pysyvästi yliopiston käyttöön esim. rahastoimalla. Yliopiston kulutusmenomomentin käytön tiukka ohjeistus koettiin tarpeettomaksi. Yliopistojen liikelaitostaminen nähtiin yhtenä ratkaisuna itsenäisemmälle taloudelle.

### **Yliopistoyhtiöiden perustamisen ja omistamisen ongelmallisuus**

Yliopistoille lainsäädännössä annettua mahdollisuutta merkitä ja omistaa osakeyhtiöiden osakkeita pidettiin käytännössä merkityksettömänä. Sijoitukset edellyttävät opetusministeriön hyväksynnän, jota ministeriö ei ole myöntänyt yhteenkään tapaukseen. Vastauksissa koettiin tarpeelliseksi, että on mahdollisuus perustaa tai olla mukana yrityksessä, jolla ei ole voiton tuottamisen tavoitetta. Esimerkiksi täydennyskoulutusta tuottavan yhtiön ei joidenkin yliopistojen mukaan tarvitse eikä ole mahdollista tuottaa voittoa.

### **Tulojen kartuttamismahdollisuuden puute ja esteet**

#### **koulutuspalvelujen tuottamiseksi kansainvälisillä markkinoilla**

Yliopistoilla ei ole omaa ansaintalogiikkaa, tutkintojen maksuttomuuden todettiin estävän tervettä tulonmuodostusta, ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta tulisi voida periä lukukausimaksuja; täydellä kustannusvastuulla toteutettavan, tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen EU:n ulkopuolisille maille olisi oltava mahdollista. Tilauskoulutus mahdollistaa suomalaisten yliopistojen osallistumisen kansainväliseen koulutusvienttiin, kuten opetusministeriö korostaa omassa koulutuspoliittisessa selonteossaan. Yritysten ja yksityishenkilöiden tekemien verovapaiden lahjoitusten yläraja on poistettava.

### **Julkisen tutkimusrahoituksen kanavoiminen ja**

#### **siihen kytkeytyvä yleiskustannusongelma (overhead)**

Kilpailutetun tutkimusrahoituksen suhteellinen osuuden todettiin kasvaneen liian suureksi kun kaikki uusi tutkimusrahoitus on hankepohjaista. Usein yliopistolta edellytetään myös tiettyä

omaa lisärahoitusta, joka muuttaa yleiskustannuslisäosuuden negatiiviseksi. Tällöin toimintamäärärahoilla rahoitetaan yhteisrahoitettua toimintaa. Sitomattoman tutkimusrahoituksen osuuden kasvattaminen antaisi yliopistoille lisää liikkumavaraa, kun se voisi suunnata rahoitusta joustavammin oman strategiansa ja omien painopistealueidensa mukaisesti. Yleiskustannuslisäosuutta mm. Suomen Akatemian ja Tekesin rahoituksessa olisi nostettava.

### **Työnantajaneuvotteluoikeuksien puuttuminen VES-järjestelmässä**

Yliopistojen palveluksessa on neljännes valtion henkilöstöstä, mutta toisin kuin muilla valtion virastoilla, yliopistoilla ei ole oikeutta neuvotella henkilöstöään koskevien virkaehtosopimusten sisällöstä. Neuvotteluoikeus on opetusministeriöllä. Tilanne on koettu yliopistoissa ongelmalliseksi, sillä tällä menettelyllä on syntynyt sopimuksia, joiden käytännön soveltaminen on osoittautunut hankalaksi.

Erityisen ongelmalliseksi tilanne on muodostunut uutta palkkausjärjestelmää koskevien neuvottelujen yhteydessä. Vaikka yliopistoilla on edustus neuvotteluryhmässä, ei se vastaa itsenäistä neuvotteluoikeutta.

Neuvotteluoikeudesta oli myös näkemyksiä, joissa yliopistoille haluttiin oikeutta neuvotella itse yliopistoa koskevat tarkentavat virkaehtosopimukset.

Yliopistojen 1600 tunnin työaikajärjestelmä ei mahdollista kokoaikaista työajan kohdistamista, mikä on kuitenkin kasvavassa määrin ulkoisen täydentävän rahoituksen osalta ehto, jotta yliopisto saa katettua kustannuksensa täysimääräisesti.

### **Eri sektoriviranomaisten määräysten ristiriitaisuus**

Valtion eri tahot (mm. opetusministeriö, Tekes, TE-keskukset) kohtelevat yliopistoja eri tavalla asiasta riippuen, mikä vaikeuttaa yliopistojen toimintaa. Esimerkiksi yrityshautomon tulee opetusministeriön mukaan tuottaa voittoa, mutta TE-keskuksen mukaan se ei saa tuottaa voittoa. IPR-instituuttia perustettaessa katsottiin, että toimintamäärärahoista ei saa rahoittaa yliopistojen yhteistä yhdistysmuotoista hanketta. EU-rahoitteisen maisteriohjelman opiskelijan kotipaikan on yhden ohjeen mukaan oltava tukialueella ja toisen ohjeen mukaan ei tarvitse olla tukialueella. Yliopistolla on oltava omarahoitusta EU-rahoitteiseen hankkeeseen, mutta omarahoitukseen ei saa käyttää toimintamenomäärärahaa.

### **Valtion tuottavuusohjelma**

Ohjelman todettiin kaventavan merkittävästi yliopistojen taloudellista autonomiaa. Henkilöstöä koskevissa vähennyssuunnitelmissa ei ole otettu huomioon, että keskimäärin 40 % yliopistojen henkilöstöstä saa palkkansa kilpailtavasta tutkimusrahoituksesta.

## **3.2 Vahvuuksia**

Yliopistolaitokseen viime vuosikymmeninä tehdyt panostukset näkyvät järjestelmän nykytilassa myönteisinä. Suomen yliopistotutkimus on keskimäärin korkeatasoista ja produktiivista. OECD maiden tutkimusselvityksissä useat Suomen tutkimusalueista (esimerkiksi lääketiede, maa- ja metsätaloustieteet, sosiaalitieteet, humanistiset tieteet ja ympäristötutkimus) ovat viiden parhaan joukossa tutkimuksen produktiivisuudessa ja julkaisutoiminta tapahtuu

laadukkaissa julkaisuissa.

Opetuksen laatu, sisältö ja sen relevanssi ovat keskimäärin korkealla tasolla ja sisällöltään moderneja. Kansainvälistymistä ajatellen kieli tuottaa kuitenkin rajoituksia. Opetuksen laatua voitaisiin edelleen tehostaa yliopistojen opetusohjelmien välistä yhteistyötä ja kansainvälistä yhteistyötä kehittämällä.

Suomen yliopistoissa on pätevä ja motivoitunut opettaja- ja tutkijakunta. Heillä on keskimäärin korkea työ-, tutkija- ja opettajamoraali, joka selvitysten mukaan näkyy esimerkiksi suuressa työtuntimäärässä ja omistautumisessa tehtäviin.

Suomen yliopistojen infrastruktuuri on kansainvälisestäikin tarkastellen korkeatasoinen ja moderni. Tietotekniikkaintensiivisyys on merkittävä. Haasteena on lähinnä tason säilyttäminen riittävien korvaus- ja uusinvestointien avulla.

Instituutina yliopistolaitos on vakiintunut, eri ydintoimintamuodot hallitaan hyvin ja valtion budjettirahoitus luo stabiliteettia, joka on välttämätön pitkäjänteiselle tutkimukselle ja koulutukselle. Stabiliteettia näiden toimintojen päivittäiseen taloushallintoon luo myös valtion keskuskassa, jossa valtion budjettitalouden yksiköillä ei ole likviditeettiin liittyviä ongelmia tai rahoituksen hintaan liittyviä ongelmia siinä mielessä kuin yritystoiminnassa.

Suurin osa yliopistoista on laatinut selkeät strategiat sekä tutkimukselle että koulutukselle ja nimennyt vahvuusalueensa, joilla tahdotaan profiloitua. Ongelmina on kuitenkin paikoin riittävän kriittisen massan puuttuminen, paikoin vaikeus toteuttaa monitieteisiä ja laajoja tutkimus- tai opetusohjelmia.

Tutkijakoulutus on Suomessa erinomaisesti järjestetty ja huippututkijat ovat hyvin verkottuneet sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tutkimuksen ja koulutuksen huippuyksikköjärjestelmä on omiaan lisäämään kilpailua ja laatua molemmissa toiminnoissa.

Yliopistojärjestelmän tuotteliaisuus niin tutkimuksen, tutkijakoulutuksen kuin koulutuksenkin alueilla on viime vuosikymmenen alusta lähtien merkittävästi kasvanut. Suomalaista yliopistojärjestelmää voidaan perustellusti luonnehtia laadukkaaksi ja produktiiviseksi. Verrattuna lukuisiin muihin maihin Suomessa tuotetaan yliopistosuoritteet halvalla ja kustannustehokkaasti.

# 4 Selvitysmiesten ehdotukset

## 4.1 Toimeksiannon ensimmäisen kohdan rajaaminen

Selvitysmiesten toimeksiannon ensimmäisen kohdan mukaan selvitysmiesten tulee ”Tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa lyhyellä aikavälillä.” Selvitystyön määräpäivä on tämän tehtävän osalta 30.4.2006 ja selvitystyön muiden tehtävien osalta 31.12.2006. Toimeksiannossa ei ole tarkemmin määritely, mitä lyhyellä aikavälillä tarkoitetaan tässä yhteydessä. Selvitysmiehet ovat tulkinneet tältä osin sen tarkoittavan toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa tai joiden erillinen valmistelu voidaan aloittaa kuluva vaalikauden aikana. Kysymys on siten yksittäisistä hankkeista, joilla ei ole sellaista periaatteellista tai poliittista merkitystä, että niiden valmistelusta päättäminen olisi lykättävä eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan esimerkiksi hallitusohjelman valmistelun yhteydessä päätettäväksi. Tällaiset hankkeet voidaan jaotella päätöksentekotason mukaan seuraavasti:

### 1. Opetusministeriön päätettävät

Tähän ryhmään kuuluvat asiat, joista opetusministeriö

- a) voi halutessaan suoraan päättää tai
- b) joiden toteuttamiseen tähtäävän valmistelun aloittamisesta se voi päättää hallinnonalallaan.

### 2. Valtioneuvoston käsittelyä edellyttävät

Tähän ryhmään kuuluvat asiat, joissa

- a) tarvitaan valtioneuvoston tasolla tehtävä päätös, esimerkiksi asetuksen muutos, tai
- b) jotka edellyttävät käsittelyä valtioneuvostossa esimerkiksi sen takia, että niiden koskettaessa eri ministeriöiden hallinnonaloja valmistelun aloittaminen vaatii valtioneuvoston poliittista linjausta.

### 3. Eduskunnan päätöstä edellyttävät

Tähän ryhmän kuuluvat asiat, joissa tarvitaan eduskunnan päätöstä talousarviossa tai muuna lainmuutoksena. Viimeksi mainittujen osalta selvitysmiehet katsovat lyhyellä aikavälillä toteuttaviksi ainoastaan yksittäisiä pykälämuutoksia edellyttävät uudistukset, joissa valmistelu voidaan rajata yliopistolaitosta koskevaan sääntelyyn. Ulkopuolelle jäävät siten esimerkiksi tilivirastojen asemaa yleensä muuttavat talousarviolainsäädännön muutokset tai sellaiset

yliopistolain muutokset, joissa selvästi olisi kysymys nykyisen järjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä.

## 4.2 Yleisarvio toimeksiannon ensimmäisestä kohdasta

Selvitysmiesten kuulemien tahojen yleisenä kantana näyttää olevan se, että yllä tarkoitettuja lyhyen aikavälin toimenpiteitä yliopistojen taloudellisen toimivallan vahvistamiseksi ei ole helppo löytää ja toteuttaa. Yliopistot ovat erillistä oikeuskelpoisuutta vailla olevia opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvia tilivirastoja, joiden taloudenpito on sidoksissa valtio-oikeushenkilön talousarviota ja kirjanpitoa koskevaan yleiseen sääntelyyn. Tämän sääntelyn pohjimmainen perusvire on edelleenkin kameraalinen eli talousarvion toteuttamisen kontrollointi ja sen varmistaminen, että eduskunnan myöntämät budjettivarat ohjautuvat oikeisiin kohteisiin, vaikka siihen on 1990-luvulta lähtien lisätty yhä enemmän toiminnan tulokellisuutta ja vaikuttavuutta korostavia elementtejä.

Näiden tulosohjauksellisten keinojen uskottavuutta heikentää kuitenkin se, että yliopistolaitosta ei käytännössä ole palkittu sovittujen tulosten saavuttamisesta. Vaikka 1990-luvun alun jälkeen sekä koulutuksessa että tutkimuksessa on voimakkaasti tehostettu yliopistojen toimintaa ja saavutettu asetettuja tavoitteita, yliopistolaitokseen on kuitenkin sovellettu valtionhallinnon yleisistä tarpeista johdettuja säästötavoitteita. Tämän takia yliopistojen nykyisen aseman keskeisenä ongelmana on pidettävä tilivirastoaseman ja siitä seuraavasta valtionhallinnon yleisohjauksen piiriin kuulumisesta seuraavia vaikeuksia uskottavien ja johdonmukaisten insentiivirakenteiden luomiseen yliopistoissa toimiville.

Suomessa vuotuiset investoinnit korkea-asteen opiskelijaa kohtaan olivat 8 600 euroa vuonna 2001, mikä vastasi EU 25:n keskiarvoa, mutta oli selkeästi alempi kuin esimerkiksi Ruotsissa (14 000 euroa), Tanskassa (13 600 euroa), Alankomaissa (12 000 euroa) tai Itävallassa (10 100 euroa). Yhdysvalloissa vastaava luku oli 20 100 euroa. Suomessa luku oli vuonna 2000 opiskelijaa kohti 10 000 euroa eli se aleni 1 400 eurolla vuodesta 2001. (Commission 20.4.2005 SEC (2005) 518.) Tämä aleneminen ei johtunut tulosohjauksellisten tavoitteiden saavuttamatta jäämisestä.

Selvitysmiesten arvion mukaan tilivirastoaseman säilyessä jotkin yliopistojen toimintavapautta lähtökohtaisesti lisäävät uudistukset voivat käytännössä kuitenkin osoittautua epätarkoituksenmukaisiksi. Selvitysmiehet ovat esimerkiksi pohtineet ajatusta yliopistojen toimintamenomäärärahamomentin pidentämisestä kolmivuotiseksi siirtomäärärahaksi. Yliopistojen taloushallinnon edustajien käsitysten mukaan joustavuuden lisääminen kolmivuotisella siirtomäärärahalla ja siitä tuleva hyöty ei kuitenkaan kompensoisi siirtomäärärahojen käytön talousarviokirjanpidon mukaisesta seurannasta yliopistojen taloudenpidolle koituvaa lisätyötä.

Valtiovarain controller-toiminto on 23.2.2006 ehdottanut muun ohella luopumista tilivirasto- ja valtion henkilöstöhallinnon vhs-virastokäsitteistä sekä ehdottanut yhteistä konsernirakenteen tietomallia. (Valtiovarain controller-toiminto, 2006)

Selvitysmiehet katsovat, että toimeksiannon ensimmäisen kohdan tarkoittamilla uudistuksilla ei voida merkittävästi vahvistaa yliopistojen autonomiaa. Eri asia on, että nettobudjetoitujen tilivirastojen aseman yleinen joustavoittaminen talousarvio-lainsäädännössä koituisi luonnollisesti

myös yliopistojen hyväksi lisääntyvänä toimintavapautena. Selvitysmiehillä ei kuitenkaan ole edellytyksiä ottaa kantaa mahdollisuuksiin muuttaa yleisesti talousarviolain järjestelmää tilivirastojen taloudellista toimintavapautta lisäävällä tavalla.

Edellä esitetyin varauksin selvitysmiehet katsovat, että lyhyellä aikavälillä olisi mahdollista lisätä yliopistojen taloudellista autonomiaa

- sallimalla kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen;
- luomalla edellytykset yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikalle;
- selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla yliopistojen taloudellista ja hallinnollista ohjausta; sekä
- lisäämällä yliopistojen valtaa virkasuhteisen henkilöstönsä palvelussuhteen ehtojen määräämisessä.

### 4.3 Rahastotalous

*Helsingin yliopistolla* on yliopistolain 27 §:n mukaan oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungin alueella. Yliopistolla on edelleen myös ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Pykälän 2 momentin mukaan yliopiston 1 momentissa tarkoitettuja varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista. Varojen hoidosta päättää konsistori. Yliopisto tekee omissa nimissään näitä varoja koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Pykälän 3 momentin mukaan yliopisto on 1 momentissa tarkoitettujen varojen osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Helsingin yliopiston rahastotalous perustuu sen osaltaan jo Ruotsin vallan aikaisiin privilegioihin, joista almanakkamonopoli on kumottu Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen vuoksi, mutta oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa on säilynyt. Edelleen rahastotaloutta eli yliopiston omia varoja ovat kartuttaneet yliopiston Venäjän vallan aikana saamat lahjoitukset hallitsijoilta, jotka yleensä olivat perintöruhtinaina olleensa toimineet Helsingin keisarillisen Aleksanterin yliopiston kanslereina, sekä myöhemmät yksityisiltä ja yrityksiltä saadut avustukset, lahjat ja testamentit. Oikeustieteessä Helsingin yliopistoa on sen rahastotalouden osalta pidetty julkisoikeudellisena säätiönä (laitoksena), joka yliopiston itsehallinnon nojalla on sen omien viranomaisten hoidossa ja hallinnossa ilman, että opetusministeriöllä olisi oikeutta puuttua sen toimintaan tältä osalta. Itsenäisyyden aikana Helsingin yliopiston opetus- ja tutkimustoiminta on kuitenkin siirtynyt valtaosaltaan valtion talousarviosta rahoitettavaksi.

Helsingin yliopiston rahastotalouden sijoitusomaisuuteen kuului vuoden 2005 päättyessä pörssiosakkeita ja rahasto-osuuksia markkina-arvoltaan noin 38 miljoonaa euroa ja muita sijoitusomaisuuteen kuuluvia osakkeita kirjanpitoarvoltaan hieman alle 9 miljoonaa, mistä yliopisto sai vuotuista tuottoa hieman yli 6 miljoonaa euroa. Yliopiston omia tarkoituksia palvelevia kiinteistöjä oli kirjanpitoarvoltaan noin 147 miljoonaa euroa, tärkeimpänä pääarakennus, jonka yliopisto lunasti vuoden 2005 joulukuussa valtiolta kokonaan itselleen. Osakkuuksia yliopiston tarkoituksia palvelevissa kiinteistö- ja muissa yhtiöissä

oli kirjanpitoarvoltaan noin 87 miljoonaa euroa. Vuonna 2005 budjettitalouden ulkopuoliset tuotot olivat Helsingin yliopiston varsinaisen toiminnan osalta hieman alle 25 miljoonaa euroa ja kiinteistötoiminnan nettotulos (ennen poistoja) oli yhteensä noin 9.6 miljoonaa euroa. Helsingin yliopiston tiedesäätiön oma pääoma 31.12.2005 oli noin 14 miljoonaa euroa ja tilikauden 2005 tuotot olivat noin 1.7 miljoonaa euroa.

*Åbo Akademi*lla on yliopistolain 31 §:n 1 momentin mukaan oikeus ottaa vastaan omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimintaansa. Akatemia tekee omissa nimissään tätä omaisuutta koskevat oikeustoimet sekä käyttää sen osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Tätä omaisuutta hoidetaan pykälän 2 momentin mukaan erillään valtion talousarviossa akatemialle myönnettyistä varoista.

Åbo Akademi siirtyi valtion omistukseen 1.8.1981. Siihen asti se oli ollut Stiftelsen för Åbo Akademi -nimisen säätiön omistuksessa. Säätiö sitoutui Akatemian valtiollistamisen yhteydessä luovuttamalla akatemian käytössä olevat huonetilat korvauksetta akatemialle ja vastaamaan niiden ylläpitokustannuksista. Yliopistolain säätämisen yhteydessä pysytettiin akatemian oikeus valtion talousarvioletalouden ulkopuoliseen erillisvarallisuuteensa.

Yliopistolain 39 §:n 1 momentin mukaan yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja. Näillä varoilla voidaan myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja. Yliopistoasetuksen 29 §:n mukaan yliopistolle lahjoitetut ja testamentatut, yliopiston hoidossa olevien rahastojen varat, pidetään erillään muista valtion varoista. Rahastojen varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Talousarvioasetuksen 41 §:n 4 momentin mukaan valtiolle lahjoitetuista varoista muodostettujen rahastojen ja erityisehdoin lahjoitettujen varojen kirjanpidossa noudatetaan soveltuvin osin talousarvioasetuksen säännöksiä, jollei toisin säädetä. Muilla yliopistoilla kuin Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiolla ei ole mahdollisuutta käyttää hallinnassaan olevia rahastoja itsenäisesti yliopiston johdon tuloja tuottavana taloushallinnon välineenä. Yliopistoilla on kuitenkin yleensä lähisäätiö, jonne ne ovat voineet kanavoida lahjoituksia ja muita avustuksia ja jonka avulla ne ovat voineet rahoittaa omia tutkimukseen tai opetukseen liittyviä erityistarkoituksiaan.

Lähes kaikilla Suomen yliopistoilla on säätiölain nojalla perustettuja säätiöitä, joista osa tukee yliopiston toimintaa. Esimerkiksi Turun yliopistosäätiön tehtäviin kuuluu säädikirjan mukaan Turun yliopiston tukeminen ja tämä on toteutunut mm. Kasarmialueen rakennuttamisena, tiedotuksen osastosihteerin palkkaamisena ja Tartossa toimivan Granö-keskuksen ylläpitämisenä.

Kaikki säätiöt jakavat rahaa tutkimuksen tukemiseen, joista osa on vain tähän tarkoitukseen. Esimerkiksi Vaasan yliopistosäätiön tehtävänä on vain tutkimuksen tukeminen. Lapin yliopiston tukisäätiön tehtäviin kuuluu myös opiskelijoiden harrastustoiminnan tukeminen, joten jokaisen yliopiston tukisäätiön voi sanoa olevan erilainen. Kaikki kuitenkin toimivat säätiölain pohjalta ja näin ovat rajattuja säädikirjan määräyksiin, jolloin esimerkiksi Vaasan säätiö ei hyödytä Vaasan yliopiston taloudenpitoa. Hallinnointikin vaihtelee ja esimerkiksi Tampereen teknillisen yliopiston tukisäätiön johdossa on vain elinkeinoelämän edustajia eikä yliopistolla ole edellytyksiä vaikuttaa tukisäätiön toimintaan.

Oman rahastotalouden mahdollistavaa Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin taloudellista erityisasemaa on mahdollista pitää näiden kahden yliopiston erityiseen historiaan perustuvana poikkeuksena yleisestä yliopistoja koskevasta hallintomallista; tällä tavoin suhtauduttiin myös pitkälti Helsingin yliopiston hallitusmuodon mukaiseen autonomiaan ennen sen yliopistolaissa ja perustuslaissa ilmenevän uudemman näkemyksen läpimurtoa, joka pitää itsehallintoa kaikille yliopistoille kuuluvana perusasiana.

Myös budjettioikeudellisesti on mahdollista pitää tilivirastomallia standardina, johon



nähdessä kahdella yliopistolla oleva erillisvarallisuus olisi anomalia. Kuitenkin 1980-luvulta lähtien on hyväksytty laaja-alainen asianomaisten toimintojen tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen tähtäävä julkisen omaisuuden siirtäminen valtion talousarviotalouden ulkopuolella hallinnoitavaksi, mistä ovat esimerkkinä muun muassa valtion liikelaitokset sekä toimintojen ulkoistaminen ja yhtiöittäminen. Selvitysmiesten arvion mukaan valtion talousarvion täydellisyysperiaatteeseen liittyvistä perustuslain säännöksistä (PL 83—87 §) ei voitane johdattaa estettä säättää tavallisella lailla kaikille yliopistoille annettavasta rajoitetusta oikeushenkilöllisyydestä ja siihen sisältyvästä oikeudesta omaan omaisuuteen. Esimerkki tavallisella lailla perustetusta julkisoikeudellisesta säätiöluontoisesta subjektista on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA. Tällaista yliopistojen erillistä omaisuutta ei liioin voitane pitää perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuina talousarvion ulkopuolisina rahastoina.

Perustuslain kannalta ehdotuksella antaa kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen on yhtymäkohtia sekä perustuslain yleisiin valtionaloutta koskeviin säännöksiin että perustuslain erityisiin säännöksiin yliopistojen itsehallinnosta sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Ehdotus merkitsisi sitä, että kaikki yliopistot voisivat rahastotaloutensa puitteissa ja niille tältä osin annettavan varallisuus oikeudellisen oikeushenkilöllisyyden perusteella toimia valtion talousarviotalouden ulkopuolella ja päättää itsenäisesti niille rahastotalouden puitteissa kuuluvasta varallisuudesta. Ehdotuksen mukaiset yliopistojen rahastot jäisivät siten sekä valtion talousarviotalouden että sen laajemmin ymmärretyn valtion talouden ulkopuolelle, johon talousarviotalouden ohella kuuluvat perustuslain 87 §:ssä tarkoitettut talousarvion ulkopuoliset rahastot ja perustuslain 84 §:n 4 momentin nojalla myös valtion liikelaitokset. Tällä erityisellä järjestelyllä pyritään yliopistojen taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseen. Ehdotuksella edistettäisiin siten perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattujen yliopistojen itsehallinnon sekä perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisen tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteutumista. Ehdotuksen yhtymäkohtia perustuslakiin käsitellään tarkemmin väliraportin liitteenä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan rahastotalous voisi antaa yliopistoille käyttökelpoisia mahdollisuuksia suunnata opetuksellisia ja tutkimuksellisia toimintojaan omien strategioidensa mukaisesti ja kehittää kolmannen tehtävän edellyttämää vuorovaikutusta, vaikka onkin pidettävä selvänä, että rahastotalous ei voi muodostua ratkaisevaksi osaksi yliopistojen perustoimintojen rahoitusta. Pienilläkin vapaasti käytettävillä varoilla voi kuitenkin olla merkittäviä vipuvarvaikutuksia yliopiston kokonaistoimintaa ajatellen. Perusteita rajoittaa rahastotalous pelkästään kahden yliopiston käytettäväksi ei enää liene esitettävissä. Tämän vuoksi selvitysmiehet esittävät, että yliopistolakia muutetaan niin, että rahastotalous mahdollistetaan kaikille yliopistoille.

Selvitysmiehet ehdottavat, että yliopistolain 27 § ja 31 § kumotaan ja että lain nykyinen 39 § korvataan seuraavansisällöisellä pykälällä:

### 39 §

#### *Yliopiston omaisuus*

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja sekä muuta omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimintaansa. Näillä varoilla (*yliopiston omaisuus*) voidaan myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja.

Yliopiston omaisuutta hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista. Yliopiston omaisuuden hoidosta päättää yliopiston hallitus. Yliopisto tekee omissa nimissään yliopiston omaisuutta koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Yliopiston omaisuuteen sovelletaan soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta niin, että yliopistoa tarkastellaan sen tässä pykälässä tarkoitettujen varojen osalta yhtenä kirjanpitovelvollisena emoyhteisönä. Mitä valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n (1216/2003) 1 ja 2 momentissa säädetään sisäisestä valvonnasta, sovelletaan yliopiston omaisuuteen.

Yliopisto on yliopiston omaisuuden ja sen tuoton osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Helsingin yliopistolla on lisäksi oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa sekä ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan myös näihin oikeuksiin, omaisuuteen ja tuloon.

Yliopiston omaisuudella perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

Lakiehdotuksen tarkemmat perustelut ilmenevät väliraportin liitteenä (liite 4) olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Selvitysmiesten arvion mukaan yliopistojen rahastotalouden kartuttaminen edellyttää erityisen *ansaintalogiikan* edellytysten luomista, johon liittyvät ehdotukset esitetään jäljempänä seuraavassa jaksossa.

Yliopistojen taholla on laajalti toivottu, että Senaatti-kiinteistöille siirretty kiinteistöomaisuus ja rakennuskanta palautettaisiin yliopistojen hallintaan ja että ne yliopistojen osittaisen tai täydellisen oikeushenkilöllisyyden toteutuessa siirtyisivät osaksi yliopistojen omaisuutta. Selvitysmiehet eivät pidä tarkoituksenmukaisena, että yliopistojen erillistä omaisuuspiiriä luotaessa rahastotalouteen sijoitettaisiin käyttöomaisuutta, joka ei olisi tuloa tuottavaa tai muutoin yliopistojen perustoimintoihin nähden erillisiä tarkoituksia palvelevaa. Yliopistojen kiinteistöjen ylläpidosta, hoidosta ja kehittämisestä syntyvät kustannukset on joka tapauksessa rahoitettava valtion talousarvioletalouden piirissä syntyvillä tuloilla, eikä niiden siirtämisestä yliopistojen rahastotalouteen olisi saatavissa selkeää lisäarvoa yliopistojen taloudellisen autonomian kannalta. Eri asia on se, että kysymys yliopistokiinteistöistä Senaatti-kiinteistöille maksettavan korvauksen tuottovaatimuksesta olisi pystyttävä ratkaisemaan kestävällä ja yliopistopoliittisesti perustelulla tavalla.

Sen sijaan asianomaisten yliopistojen hallinnassa nykyisin eduskunnan päätösten nojalla tai muulla perusteella olevat arvopaperit ja kiinteistöt samoin kuin Kuopion yliopiston lääkelain (395/1987) 42 §:n (420/1999) nojalla pitämä apteekki olisi siirrettävä yliopistojen rahastotalouteen opetusministeriön erikseen tekemillä päätöksillä. Tästä olisi säädettävä ehdotetun yliopistolain muutoksen voimaantulosäännöksessä. Voimaantulosäännöksessä todettaisiin myös se, että uusi sääntely ilman eri päätöksiä koskisi Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin nykyistä omaisuutta.

Rahastotalouden piiriin ei olisi tarkoituksenmukaista siirtää yliopistojen budjettirahoitteisia perus-toimintoja eikä ainakaan valtion talousarviotalouden sisäisiä yhteisrahoitteisia hankkeita. Sen turvaamiseksi, että talousarviotalous ja rahastotalous pystyttäisiin pitämään erillään toisistaan, on tarpeen säätää yliopistoille kirjanpitolain mukainen kirjanpitovelvollisuus niiden rahastotaloudesta yhtenä kokonaisuutena ja ulottaa myös tilintarkastuslain säännökset koskemaan rahastotaloutta. Kirjanpito järjestettäisiin niin, että yliopistoa pidettäisiin rahastotalouden osalta konsernin emoyhteisönä.

Yliopistojen rahastotalous olisi kilpailuoikeudellisesti julkisyhteisön toimintaa. Näin ollen siihen sovellettaisiin asianomaisten soveltamisalojensa puitteissa EU:n ja maailman kauppajärjestön säännöstöjä julkisista yrityksistä, valtion tuista ja julkisista hankinnoista sekä niiden kansallisia täytäntöönpanonormistoja.

## 4.4 Yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikka

Euroopan komissio on katsonut, että yliopistojen kehittämiseen Euroopassa liittyy monia ongelmia erityisesti sen vuoksi, etteivät yksityiset lahjoitukset ole kovin kannattavia verotuksellisista syistä, sekä sen vuoksi, etteivät yliopistot voi asemansa vuoksi aina kerätä yksityisiä varoja ja omaisuutta (Euroopan yhteisöjen komissio, 2003). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2005) on todettu, että yritysten korkeakouluille tekemien, tutkimuksen rahoitukseen suunnattujen verovapausrajan nostamista selvitetään.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan lyhyellä aikavälillä realistisia mahdollisuuksia kartuttaa yliopistojen rahastotalouden piiriin kuuluvia varoja Suomessa olisivat yrityksiltä ja yksityisiltä saatavat lahjoitusvarat, tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen myyminen ensisijaisesti kolmansille valtioille ja vastaaville tahoille sekä mahdollisesti maksullisen palvelutoiminnan piiriin kuuluvan toiminnan kuten esimerkiksi täydennyskoulutuksen toimintojen yhtiöittäminen niin, että toimintaa harjoitettaisiin rahastotalouden piirissä.

### 4.4.1 Lahjoitusvarojen lisääminen

Yliopistot ovat perinteisesti saaneet lahjoituksia ja testamentteja yksityishenkilöiltä ja yrityksiltä. Yliopistojen talouden kokonaisuuden näkökulmasta kysymys on kuitenkin marginaalisista tuloista, vaikka yksityiset yliopistot syntyivät aikanaan yksityisen aloitteellisuuden ja lahjoitustahdon ansiosta. Nykyisin tämän rahoituslähteen merkitystä voisi yliopistojen ja elinkeinoelämän käsityksen mukaan olennaisesti lisätä mahdollisuus vähentää lahjoitettavat määrät kokonaan tai olennaisesti nykyistä enemmän tuloverotuksessa. Myös Euroopan komissio on katsonut, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden verosäännösten puitteissa on mahdollista ja kannatettavaa luoda kumppanuuksia yrityselämän ja yliopistojen välille ja että yliopistot voivat käyttää näin saatuja varoja vahvistamaan toimintaansa kestävästi. (Euroopan yhteisöjen komissio, 2005)

Tuloverolain (1535/1992) 57 §:ssä (896/2001) säädetään *lahjoitusvähennyksestä*. Pykälän mukaan yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty *suomalaisen kulttuuriperinteen* säilyttämistä edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen. Lisäksi yhteisö saa vähentää vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty *tiedettä* tai *taidetta* edistävään tar-

koitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on tieteen tai taiteen tukeminen.

Lahjoitusvähennystä eivät siten voi tehdä yksityishenkilöt ja tieteen ja taiteen tukemisen osalta vähennyksen yläraja on asetettu sangen alhaiseksi, jos vertailukohtana pidetään esimerkiksi ammattitaitoisen tutkijan henkilötyövuoden kustannuksia tai kovien luonnontieteiden tutkimuslaitteiden ja -välineiden hintoja.

Suomen verojärjestelmässä pyrittiin 1990-luvulla pääsemään irti verotuksen ulkopuolisia yhteis-kuntapoliittisia tarkoituksia palvelevista vähennyksistä, koska niitä pidettiin vieraina optimaaliselle verojärjestelmälle, talouden toimintaa vääristävinä sekä henkilöverotuksessa usein epäoikeudenmukaisesti tai epätarkoituksenmukaisesti kohdentuvina. 2000-luvulla on jyrkimmästä verotuksellisesta puhdasoppisuudesta kuitenkin luovuttu muun muassa ottamalla käyttöön kotitalousvähennys ja palaamalla osinkotulojen osittaiseen kaksinkertaiseen verottamiseen.

Verovähennykset, joiden karsimiseen pyrittiin 1990-luvulla, ovat usein tarkoittaneet tietynlaisten hyödykkeiden hankkimisen tai tuotannon suosimista, koska sitä on pidetty myös yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena. Vähennyksillä on esimerkiksi edistetty investointeja, tasattu perhekustannuksia tai sairauskuluja tai helpotettu asunnon hankkimista.

Tuloverolain 57 §:ssä tarkoitettu lahjoitusvähennys eroaa edellä mainituista siinä suhteessa, että sen kautta ei edistetä yksityisiä intressejä, vaan sosiaalista pääomaa: kansallista kulttuuriperintöä, tiedettä ja taidetta. Tältä osin vähennyksen vaihtoehdona ei yleensä ole kulttuuriperintöön, tieteeseen tai taiteeseen suunnatun rahoituksen vähentyminen veron määrällä, vaan lahjoitus jää joko kokonaan toteuttamatta tai se siirtyy yksityishenkilöiden osalta vasta tämän kuoleman jälkeen tapahtuvaksi.

Yliopistoille suunnattuina lahjoitukset koituvat suoraan julkisen sektorin hyväksi ja yksityisten säätiöiden apurahatoiminta on merkittävä tutkijoiden ja taiteilijoiden vapaan tieteellisen ja taiteellisen luomistyön tukijärjestelmä. Selvitysmiesten käsityksen mukaan yhteiskunnan kokonaisedun mukaista olisi mahdollistaa lahjoitusten verovapauden avulla lisävarojen saaminen tieteelle ja taiteella verrattuna siihen, että tuloa verotetaan normaalisti, mutta veron ja muutoin mahdollisen lahjoituksen välinen määrä jää yksityiseen käyttöön hyödyttämättä yhteistä hyvää. Suomen oloissa ei ole luultavaa, että verovapaanakaan lahjoitustoiminta saisi sellaista ulottuvuutta, että siitä aiheutuville veronmenetyksillä olisi todellista valtiontaloudellista merkitystä. Mainittakoon tässä yhteydessä, että valtion talouden kehityksissä vuosille 2007–2011 on suunniteltu valtion tuloveroa yhteensä 590 miljoonalla eurolla alentavia kevennyksiä. (Valtiovarainministeriö, 2006) Verojärjestelmän kannalta on myös lisättävä, että kysymys ei olisi uudesta verovähennystyypistä, vaan jo käytössä olevan soveltamisalan laajentamisesta. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään 27/2004 vp liittyen yliopistoyhtiöitä koskevaan hallituksen esitykseen HE 152/2004 vp pitänyt sivistysvaliokunnan lausuntoon yhtyen tarkoituksenmukaisena sen selvittämistä, että tieteen ja taiteen tukemista koskevien lahjoitusten verovapauden yläraja poistettaisiin.

Selvitysmiehet katsovat, että punninta lähinnä verotusjärjestelmän johdonmukaisuuden vaalimiseen liittyvien näkökohtien ja lahjoitusten verovähennysoikeuden lisäämisestä saatavan yhteiskunnallisen hyödyn välillä johtaa siihen, että yhteisöjen osalta olisi perusteltua poistaa tuloverolain 57 §:ään sisältyvät verovapaan lahjoituksen enimmäismäärän rajoitukset. Edelleen olisi perusteltua ulottaa lahjoitusmahdollisuus myös yksityishenkilöihin, mutta ainakin alkuvaiheessa nykyisin yhteisöihin sovellettavin rajoituksin.

Näillä perusteluilla selvitysmiehet ehdottavat, että tuloverolain 57 § muutettaisiin seuraavasti:

57 §

*Lahjoitusvähennys*

Yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä taikka tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Muu verovelvollinen saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen edellä 1 momentissa tarkoitettua rahalahjoituksen.

Ehdotetun säännöksen tarkemmat perustelut ovat väliraportin liitteessä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Vähennettävän lahjoituksen käyttöalan määrittely nykyisestä säännöksestä poikkeavasti ei selvitysmiesten käsityksen mukaan olisi perusteltua. Julkisessa keskustelussa esillä ollut mahdollisuus ulottaa vähennys koskemaan julkisiin kokoelmiin lahjoitettavien taide- ja kulttuuriesineiden arvioitua arvoa edellyttäisi lisäselvityksiä, koska vähennykseen oikeuttavan luovutusesineen arvon määrittäminen verotusmenettelyn yhteydessä ei olisi yksinkertaista. Sinänsä tällainen vähennysmahdollisuus olisi perusteltavissa samoilla argumenteilla kuin selvitysmiesten ehdottama muutos.

Yliopistojen piirissä on myös esitetty yliopistojen antaman *täydennyskoulutuksen saamista vähennyskelpoiseksi tuloverotuksessa*. Henkilöverotuksessa on verotuskäytännön ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön kautta vakiintunut tulkintalinja, jonka mukaan peruskoulutuksesta aiheutuvat kustannukset ovat vähennyskelvottomia elantomenoja. Sama koskee jatkokoulutusta, jossa ei ole kysymys olemassa olevan ammattitaidon säilyttämisestä tai kehittämisestä, vaan pikemmin kouluttautumisesta uuteen ammattiin tai tehtävään. Sen sijaan sellaisesta täydennyskoulutuksesta aiheutuvat kustannukset, jota voidaan pitää henkilön ammattiin liittyvänä ammattitaidon säilyttämisenä tai kehittämisenä, voi olla tulonhankintamenona vähennyskelpoista. Myös elinkeinoverotuksessa sellaisen pätevyyden hankkiminen, joka on tarpeen jo aloitettua toimintaa koskevien uusien lupaehtojen täyttämiseksi, voi olla vähennyskelpoista. Täydennyskoulutuksen vähennyskelpoisuutta on oikeuskäytännössä arvioitu melko ankarasti. Toisaalta on katsottu, että työnantajan kustantaessa osittain tai kokonaan koulutuksen, joka ei ole palkansaajalle vähennyskelpoista edellä selostetun mukaisesti, koulutuskustannuksissa ei ole kysymys kuitenkään palkansaajan veronalaisesta palkanlisästä. Perusteena on, että kyse on työnantajalle tarpeellisesta koulutuksesta.

Selvitysmiesten mielestä täydennyskoulutuksen kustannusten verovähennyskelpoisuuteen liittyy monia verojärjestelmän peruseriaatteita sivuavia kysymyksiä, eikä kyse ole pelkästään yliopistoihin tai ylipäänsä korkeakouluihin rajoittuvasta asiasta, koska

täydennyskoulutusmarkkinoilla toimivat myös monet muut yksityiset ja julkiset toimijat. Tämän vuoksi kysymystä ei ole syytä tarkastella osana yliopistojen taloudellisen autonomian lisäämiseen tähtäävää valmistelua, vaan tarvittaessa erillisen valtiovarainministeriön johdolla toteutettavan veropoliittisen selvityksen yhteydessä.

#### 4.4.2 Kansainvälinen tilauskoulutus

Suomen yliopistoissa opiskeli 4 673 (vuosi 2004) ulkomaista tutkinto-opiskelijaa, joista 3 048 suoritti perustutkintoon johtavia opintoja ja 1 579 tieteellisiä jatko-opintoja. Opiskelijoista 1 908 oli *ETA:n talousalueen valtioista* tai *Sveitsistä* ja 2 765 *kolmansista maista*. Viimeksi mainituista suurin ryhmä ovat kiinalaiset, joiden määrä oli 663 opiskelijaa. (Tilastokeskus 2006.) Yliopistoista suurin osuus ulkomaalaisia opiskelijoita on Helsingin yliopistolla.

Yliopistolain 8 §:n 1 momentin mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta. Sen sijaan avoimeen yliopisto-opetukseen ja täydennyskoulutukseen sovelletaan pykälän 2 momentin mukaan valtion maksuperustelakia. Täydennyskoulutus on liiketaloudellisesti hinnoiteltua, mutta valtion talousarviossa on osoitettu määrärahaa täydennyskoulutuksen hinnoittelun alentamiseen.

Yliopistolain 8 §:n mukainen tutkinto-opetuksen maksuttomuus koskee suomalaisten ohella myös muita ETA-valtioiden kansalaisia sekä kolmansien maiden kansalaisia. Oikeudellisesti ei ole mahdollista asettaa ETA-valtioiden kansalaisia eri asemaan kuin suomalaisia tässä suhteessa, mutta kolmansien maiden kansalaisten osalta olisi kansallisessa lainsäädännössä mahdollista säätää tutkinto-opetus maksulliseksi, niin kuin muissa jäsenvaltioissa yleensä on tehty. Suomessa tämä asia on noussut poliittiseksi kysymykseksi, eivätkä selvitysmiehet edellä I jaksossa esitetyin perustein pidä tämän kysymyksen enempää tarkastelua tässä selvitystyössä aiheellisena.

Yliopistolain 8 §:n on katsottu estävän myös sellaisen yliopistokoulutuksen viennin (kansainvälisen tilauskoulutuksen), jossa yliopisto myy tilaajalle tietylle opiskelijaryhmälle osoitetun tutkinto-opetuksen. Sen sijaan käytännössä olisi mahdollista myydä kysymyksessä olevaa opetusta maksullisena täydennyskoulutuksena ja antaa sen perusteella saavutettujen opintosuoritusten perusteella erikseen tutkintotodistukset maksutta, mutta tätä ei voitaisi pitää asianmukaisena menettelynä.

Kansainvälisen tilauskoulutuksen ostajana voi olla esimerkiksi kolmas valtio, ulkomaalainen yliopisto tai muu koulutuksen järjestäjä taikka yritys. Suomalaisten yliopistojen antamalle tutkintoon johtavalle koulutusviennille on olemassa maksukykyistä kysyntää (Korkeakoulujen ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden maksutyöryhmä, 2005), vaikka kansainvälisesti alalla on paljon kilpailua erityisesti australialaisten, yhdysvaltalaisien ja brittiläisten yliopistojen taholta. Yliopistot uskovat, että tilauskoulutuksen kautta olisi mahdollista saada yliopistoille kannattavia tulolähteitä ja toisaalta mahdollistaa niille osallistuminen kansainvälisille yliopistokoulutusmarkkinoille erityisesti Kaukoidässä ja Keski-Aasiassa. Toiminta mahdollistaisi verkottumista kysymyksessä olevien maiden kehittyvien yliopistojen kanssa ja samalla loisi edellytyksiä lahjakkaiden nuorten tutkijoiden rekrytoimiselle noista maista.

Selvitysmiesten mielestä ei ole periaatteellisia esteitä sille, että yliopistoille avattaisiin mahdollisuus myös tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen myymiseen. Jotta vältettäisiin EU-oikeudelliset tulkintaongelmat, jotka voivat liittyä tämänkaltaiseen opiskeluun osallistuvien ja muiden tutkinto-opetukseen osallistuvien yhdenvertaisuuteen, tämä mahdollisuus tulisi



selvitysmiesten mielestä ainakin alkuvaiheessa avata ainoastaan Euroopan talousalueen ulkopuolisille opiskelijoille suunnattavaan opetukseen. Koulutuksen ostajana voisi olla sen sijaan olla paitsi ETA:n ulkopuolinen valtio, myös minne tahansa sijoittunut muu koulutuksen järjestäjä kuten EU:n jäsenvaltio, kansainvälinen järjestö, yliopisto tai yritys tai säätiö. Näin ollen tilauskoulutusta voitaisiin viedä myös osana kehitysyhteistyötä tai muuta yhteistyöohjelmaa tai EU:ssa kotipaikan omaava yritys voisi ostaa koulutusta EU:n ulkopuoliselle henkilöstölleen.

Tilaukset olisi järjestettävä valtion talousarvionalouden ulkopuolella yliopistojen rahastotaloudessa kuitenkin niin, että koulutuksen toteuttajana voisi olla talousarviolain mukaisesti perustettu yliopistoyhtiö. Tilaukset voitaisiin järjestää sekä Suomessa että Suomen ulkopuolella ja yliopistot voisivat myös myydä yhdessä tällaisia koulutuspalveluja. Tilaukset osallistuvat opiskelijat eivät automaattisesti kuuluisi ylioppilaskuntiin, mutta ylioppilaskunta voisi hyväksyä myös heitä jäsenikseen, sen mukaan kuin siitä erikseen säädettäisiin asetuksessa. Lähtökohtaisesti ei olisi tarkoituksenmukaista, että tilaukset liittyisi myös ylioppilaskunnan jäsenyys ja siihen liittyvät opintososiaaliset etuudet. Asetuksella olisi kuitenkin mahdollista säätää tapauksista, joissa mahdollisuus kuulua ylioppilaskuntaan avattaisiin myös tilaukset osallistuville tutkinto-opiskelijoille.

Selvitysmiehet ehdottavat edellä esitetyn perusteella seuraavien muutosten tekemistä yliopistolakiin:

Yliopistolain 8 §:ään esitetään lisättäväksi seuraavansisältöinen uusi 3 momentti:

## 8 §

### *Opetuksen maksuttomuus*

— — —

Yliopisto voi 1 momentin estämättä järjestää tutkintoon johtavaa opetusta opiskelijoille, joiden vakituinen asuinpaikka on Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia tai Euroopan unionin oikeuden mukaan tältä osin yhdenvertaiseen kohteluun oikeutettuja, niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yhteisö (tilauskoulutus). Tällaisesta koulutuksesta tilaajalta perittävät korvaukset kuuluvat yliopiston 39 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen, mistä varoista myös katetaan koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.

Edelleen ehdotetaan yliopistolakiin lisättäväksi uusi 19 a § seuraavanlaisena:

## 19 a §

### *Tilaukset opiskelijat*

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan soveltuvin osin 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tilaukset osallistuvaan opiskelijaan.

Vielä selvitysmiehet ehdottavat seuraavan muutoksen tekemistä yliopistolain 40 §:n 1 momenttiin:



Kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon kuuluviin opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Ylioppilas-kunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita. Tilauskoulutukseen osallistuva ei ole ylioppilaskunnan jäsen, ellei ylioppilas-kunta häntä hakemuksesta jäsenekseen hyväksy siten kuin siitä valtioneuvoston asetuksella säädetään..

## 4.5 Yliopistoyhtiöiden kehittäminen

Talousarviolain nettobudjetointia koskevaan 3 a §:ään lisättiin 1.8.2005 voimaan tulleella lailla (1111/2004) mahdollisuus niin sanottujen *yliopistoyhtiöiden* perustamiseen. Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan talousarvioon voidaan ottaa tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat eli *nettobudjetoida* yliopiston toiminnasta saatavat tulot ja toimialaltaan ja toiminnaltaan yliopistolain (645/1997) 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta välittömästi edistävien tai yliopiston koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä tarvittavien, yliopiston yksin tai merkittäväällä osuudella yhdessä muiden kanssa perustamien osakeyhtiöiden (*yliopistoyhtiö*) osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvat menot ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvat menot sen mukaan kuin siitä talousarviossa erikseen päätetään. Pykälän 2 momentin mukaan nettobudjetoida voidaan myös tulot ja menot yliopistoyhtiöiden osakkeiden hankinnasta ja myynnistä.

Yliopistoyhtiöiden mahdollistamisen tarkoituksena oli hallituksen esityksen (HE 152/2004 vp) mukaan se, että ”yliopisto voi siirtää yliopistoyhtiölle osan liiketaloudellisesti hinnoiteltavasta maksullisesta palvelutoiminnastaan, silloin kun se on toiminnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja vaikuttavuuden kannalta perusteltua. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi erilaisten innovaatioiden ja keksintöjen sekä osaamiseen tai taiteelliseen toimintaan perustuvien tuotteiden ja palvelujen edelleen kehittäminen, tuotekehitykseen ja osaamislähtöisen yritystoiminnan syntyyn pyrkivien yrityshautomoiden ja tiedepuistojen toiminta, konsultoinnin sekä koulutus- ja tutkimuspalvelujen kansainvälinen kaupallinen hyödyntäminen ja kansainvälisille koulutusmarkkinoille sekä kansainväliseen koulutusyhteistyöhön tarkoitettujen tuotteiden ja toimintojen, esimerkiksi virtuaaliyliopiston ja erilaisten tietojärjestelmien markkinointi.”

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että ”lisäämällä yliopistojen kannustimia yhteiskunnallista vaikuttavuutta lisäävään sekä koulutus- ja tutkimustoiminnan tuloksia kaupallisesti hyödyntävään yritystoimintaan ja vähentämällä tällaisen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyviä hallinnollisia hankaluuksia järjestelmän arvioidaan lisäävän tutkimus- ja taiteellisen toiminnan sekä opetuspalveluiden kaupallisen hyödyntämisen laajuutta verrattuna nykyiseen liiketaloudellisesti hinnoiteltuun maksulliseen palvelutoimintaan ja yhteisrahoitteisiin hankkeisiin. Yliopistoyhtiöiden tulojen volyyymi eli liikevaihto voisi näin tulevaisuudessa kohota useisiin satoihin miljooniin euroihin. Tarkoituksena on myös, että talousarviossa nettoutettavaksi sallittavien yliopistoyhtiöistä saatavien tulojen enimmäismäärä asetettaisiin merkittäväksi siten, että se vastaisi nykyistä maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan

määrää ja sisältäisi lisäksi uuden toimintatavan tuottaman kasvumahdollisuuden.”

Yliopistoyhtiöiden perustamiseen on kiinteästi liittynyt korkeakoulukeksintöjä koskeva lainsäädäntö, jota koskevan hallituksen esityksen HE 259/2004 vp eduskunta on hyväksynyt täysistunnossaan 7.4.2006. Mainittu lainsäädäntö antaa yliopistoille oikeuden tutkimustoiminnassaan syntyneisiin keksintöihin, mutta oikeuden sisältö on erilainen sen mukaan, onko keksintö syntynyt avoimessa vai sopimustutkimustoiminnassa. Hallituksen esityksessä viitataan tällaisten keksintöjen kaupallistamiseen liittyen yliopistoyhtiöitä koskevaan sääntelyyn.

Koska yliopistoilla ei ole erillistä oikeushenkilöllisyyttä, yliopistoyhtiöt olisivat valtion välittömän osakeomistuksen vuoksi valtionyhtiöitä tai valtion osakkuusyhtiöitä. Näin ollen niihin sovelletaan *valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellisista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annettua lakia* (740/1991), mikä myös todetaan hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli kuitenkin se, että yliopistot olisivat käyttäneet viimeksi mainitun lain mukaan valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa. Sen sijaan yliopistoyhtiön osake-enemmistöstä tai muusta valtion määräysvallasta luopuminen olisi hallituksen esityksen mukaan edellyttänyt eduskunnan päätöstä, mihin oli kuitenkin tarkoitus antaa yleissuostumus talousarvion perusteluissa.

Valtionyhtiöitä koskevia säännöksiä ei sovelleta valtion liikelaitosten hallitsemiin osakeyhtiöihin. Valtion omistajapolitiikan perusteet on määritelty valtioneuvoston periaatepäätöksissä, joista voi-massa oleva on annettu 19.2.2004.

Valtion talousarviossa vuodelle 2006 on yliopistojen toimintamenoista 580 000 euroa osoitettu yliopistoyhtiöiden perustamiseen ja niiden omistujärjestelyihin liittyviin menoihin. Yliopistot oikeutetaan luovuttamaan hallinnassaan olevia valtiolle kuuluvia immateriaalioikeuksia apporttina perustettaville yhtiöille enintään 1,5 miljoonan euron arvosta. Yliopistoyhtiöiden osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot otetaan 5 000 000 euroon saakka nettobudjetoinnissa huomioon asianomaisen yliopiston tuloina.

Opetusministeriö ei ole toistaiseksi antanut yhtään lupaa yliopistoyhtiön perustamiseen. Yliopistojen ehdottamien hankkeiden on katsottu olevan valtion omistajapolitiikan periaatteiden vastaisia muun muassa sen vuoksi, että on haluttu hankkia strategisesti merkityksettömiä omistusosuuksia tai että ehdotetun osakeyhtiön liiketaloudellisen kannattavuuteen ei ole voitu luottaa.

Selvitysmiesten yliopistoilta saamassa palautteessa yliopistoille lainsäädännössä annettua mahdollisuutta merkitä ja omistaa osakeyhtiöiden osakkeita pidettiin käytännössä merkityksettömänä. Sijoitukset edellyttävät opetusministeriön hyväksynnän, jota ministeriö ei ole myöntänyt yhteenkään tapaukseen. Osakeyhtiöiden osakkeisiin mahdollisesti käytettävä pääoma on osa kyseisen yliopiston toimintamäärärahaa, josta se itse vastaa. Vastauksissa koettiin tarpeelliseksi, että on mahdollisuus perustaa tai olla mukana yrityksessä, jolla ei ole voiton tuottamisen tavoitetta. Esimerkiksi täydennyskoulutusta tuottavan yhtiön ei nähty tarpeelliseksi eikä ole mahdollista tuottaa voittoa.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan yliopistoyhtiöiden perustamista koskeva uudistus on osoittautunut epäonnistuneeksi. Se on aiheuttanut paljon hallinnollista työtä sekä opetusministeriössä että yliopistoissa ilman, että tällä olisi käytännössä saavutettu mitään. Tämän syynä lienee se, että yliopistoyhtiöihin sovelletaan yliopistolain mukaiseen kolmanteen tehtävään nähden täysin erilaisia tarkoituksiperiä varten luotua valtion omistajapolitiikan sääntelykehikkoa. Jo perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 30/2004 vp – HE 152/2004 vp huomiota siihen, että ”yliopistoyhtiöihin sovelletaan lakia valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä. Valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä syytä arvioida, onko tämän yleislain soveltaminen yliopistoyhtiöi-

hin kaikilta osin yliopistojen itsehallinnon ja yliopistoille kuuluvien tehtävien erityisluonteen kannalta asianmukaista. Valiokunta huomauttaa, että perustuslain 123 §:ssä turvattu yliopistojen itsehallinto rajoittaa valtioneuvoston – tässä tapauksessa opetusministeriön – toimivaltaa ohjata ja valvoa yliopistojen yhtiömuodossa harjoittamaa toimintaa.” Yliopistojen ja ministeriön näkemykset yliopistoyhtiöiden mielekkäistä toimintaperiaatteista eivät ole kohdanneet toisiaan.

Valtionyhtiöitä yleisesti koskevat säännökset ja periaatteet on laadittu pitäen silmällä joko pääasiallisesti sijoitustuottoja valtiolle tuottavia suuryrityksiä tai sitten määrättyjä yhteiskunnallista erikoistarkoitusta palvelevia yrityksiä. Selvitysmiesten mielestä varsinkin valtioneuvoston omistajapoliittista periaatepäätöstä ei voitane mielekkäästi soveltaa yksittäisen yliopiston omistukseen maakuntakeskuksen tiedepuistossa tai yrityshautomossa, sen yhtiöittämään täydennyskoulutustoimintaan tai yksittäisen yliopiston tutkimustoiminnan piirissä syntyneen innovaation kaupallistamiseen tähtäävään niin sanottuun spin off-yhtiöön.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan yliopistoyhtiöitä varten olisi määriteltävä valtion yleisestä omistuspoliitikasta erillinen sääntelykehyksensä, joka voidaan toteuttaa joko selvitysmiesten edellä esittämään rahastotalousuudistukseen liittyen tai nykyisen taloushallintomallin (tilivirasto) pohjalta. Sääntelykehyksessä olisi identifioitava ne erilaiset tarpeet, joita yliopistot voivat toteuttaa yliopistoyhtiöiden ja strategisten omistusten avulla, sekä niiden osalta hyväksyttävät tuottotavoitteet ja riskinoton tasot ja määrät. Tältä osin olisi eroteltava ainakin seuraavat tapaukset:

*Yliopiston yhteiskunnallista palvelutehtävää toteuttavat yritykset.* Tästä ovat esimerkkinä tiedepuistot, yrityshautomot sekä suurempaa kaupallista potentiaalia vailla olevien alojen täydennyskoulutustoiminta. Tällaisten yritysten osalta ei ole mielekkästä asettaa osingonjakotavoitteita, mutta toiminnan olisi oltava kannattavaa siten, että niiden toiminta ei edellyttäisi lisäpanostuksia asianomaisen yliopiston toimintamäärärahoista.

*Yliopiston varainhankintaa palvelevat yritykset.* Tällaisten yritysten tarkoituksena on kaupallistaa yliopistojen tieteellistä ja taiteellista osaamista tulojen ansaitsemiseksi yliopistolle. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita teknillisten ja kaupallisten alojen täydennyskoulutustoiminta, maksullinen kansainvälinen tilauskoulutustoiminta, jos se sallitaan, ja muu toiminta kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla, konsultointi- ja asiantuntijapalvelut sekä sopimustutkimustoiminta. Nyt kysymyksessä olevissa tapauksissa toiminnan hinnoittelulle on asetettava sellainen tuottotavoite, jonka avulla yritystoiminnalla voidaan rahoittaa yliopiston muita tehtäviä. Yliopistojen varainhankintaa palvelevana olisi erityisesti innovaatioiden kaupallistamistoiminta tarkoituksenmukaista järjestää useiden yliopistojen yhteisyhteyksinä niin, että yritykseen olisi mahdollista kiinnittää riittävästi immateriaalioikeudellista ja rahoitusalan asiantuntemusta. Tuolloin yliopistokeksintöjen lisensiointi- ja luovutustoiminta olisi mahdollista toteuttaa mahdollisimman ammattimaisesti ja ammattitaitoisesti.

*Korkean riskitason yritykset.* Erityisesti yksittäisten innovaatioiden kaupallistamisessa epäonnistumisen riski voi olla suuri, koska odotukset innovaation kaupallisesta potentiaalista osoittautuvat ylimitoitetuiksi tai kehitystyön aikajänne liian pitkäksi. Yliopistojen toimintamäärärahojen käyttämistä riskipääomana yksittäisten innovaatioiden kaupallistamiseen liittyvissä pitkäaikaisissa hankkeissa ei yleensä voida pitää asianmukaisena.

Edellä esitetyn perusteella selvitysmiehet ehdottavat *kahta perusvaihtoehtoa*. Kummassakin vaihtoehdossa olisi lisäksi voimassa se, että yliopistoilla olisi ilman rajoituksia oikeus sijoittaa yliopiston piirissä syntyneitä immateriaalioikeuksiaan apporttina yliopistoyhtiöihin.

### **a) Rahastotalousmalli**

Jos kaikille yliopistoille annetaan mahdollisuus rahastotalouteen, nykyinen yliopistoyhtiöitä koskeva sääntely olisi korvattava mallilla, jossa opetusministeriölle annetaan talousarviossa oikeus myöntää yliopistojen toimintamäärärahaa pääoma-avustuksia yliopistojen sellaisien osakesijoitusten rahoittamiseksi, jotka täyttävät nykyiset talousarviolain 3 a §:ssä olevan määritelmän kriteerit. Sijoitukset tehtäisiin yliopistojen rahastotalouden piirissä. Avustukseen liittyisi pääoma-avustuksen palauttamisvelvoite yliopiston luopuessa osakkeista. Sikäli kuin sijoituksessa on ollut kysymys yliopiston yleishyödyllisestä palvelutoiminnasta, palautettavaa pääoma-avustusta olisi korotettava rahanarvonmuutoksia vastaavalla indeksikorotuksella. Sikäli kuin kysymys on ollut yliopistolle ansaintatarkoituksessa hankituista osakkeista, palautettavalle pääomalle olisi lisättävä peruskorkoa vastaava hyvitys, mutta korolle ei laskettaisi korkoa. Yliopistojen rahastotalouden tilinpäätöksessä pääoma-avustukset näkyisivät siten erityisinä vieraan pääoman erinä. Yliopistoilla olisi halutessaan oikeus maksaa pääoma-avustukset pois rahastotaloutensa tuotoilla. Rahastotaloutensa piiriin kertynyttä omaa pääomaansa yliopistoilla olisi oikeus panna alttiiksi myös korkeariskisiin hankkeisiin. Yliopistojen sijoituksiin ei sovellettaisi valtion omistajapolitiikkaa koskevia säännöksiä ja päätöksiä.

### **b) Tilivirastomalli**

Tilivirastomallissa valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annettua lakia muutettaisiin niin, että lakia ei sovellettaisi talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuihin yliopistoyhtiöihin sen 6 §:n 2 momenttia sekä 7–9 §:ää lukuun ottamatta. Talousarvion perusteluissa täsmennettäisiin edellä esitetty, yliopiston yhteiskunnallista palvelutehtävää ja vastaavasti varainhankintaa koskeva osakesijoitusten jaottelu ja tuottotavoitteet sekä siihen liittyen nykyistä tarkemmin periaatteet, joiden mukaisesti yliopistoilla olisi oikeus saada toimintamäärärahaa osakesijoituksiin.

Selvitysmiehet katsovat, että yliopistoyhtiöt olisi irrotettava valtion osakasvaltaa koskevasta yleisestä sääntelykehikosta ja että niille tulisi luoda omat, yliopistojen toimintaa soveltuvat periaatteensa. Yliopistojen osakesijoitusten osalta olisi eroteltava yliopistojen yhteiskunnalliseen palvelutehtävään liittyvät yritykset sekä niiden varainhankintaan liittyvät sijoitukset. Sääntelyn toteuttamistapa olisi erilainen sen mukaan, toteutetaanko selvitysmiesten ehdotus rahastotalouden sallimisesta kaikilla yliopistoille vai ei.

## **4.6 Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen**

### **4.6.1 Täydentävän rahoituksen yleiskustannusosuuden yhdenmukaistaminen**

Yliopistojen ulkopuolinen rahoitus eli *täydentävä rahoitus* on vakiintunut yli kolmasosaan yliopistojen rahoituslähteistä. Sen osuus kuitenkin vaihtelee yliopistoittain ja aloittain huomattavasti: KOTA-tietokannan mukaan vaihteluväli oli yliopistoittain 3–47 % ja koulutusaloittain 3–44 % vuonna 2004.

Täydentävä rahoitus on tuonut yliopistojen tilivelvollisuussuhteisiin uusia osapuolia.

Ulkoisilla rahoittajilla on omat tavoitteensa hankkeille ja siten myös erilliset raportointivaatet. Erityisesti EU-hankkeiden raportointi on koettu haasteelliseksi yliopistoissa ja sitä on jopa alettu välttää rahoituslähteenä, jos muut ratkaisut ovat käytettävissä. Ulkopuolista rahoitusta ei voida kirjanpidossa yhdistää yliopiston toimintamäärärahoihin, vaan niitä on seurattava erikseen. Raportointi julkisille rahoittajille on yksityiskohtaisesti ohjeistettua ja perustuu asianomaista rahoittajaa koskeviin säädöksiin. Koska yliopiston eri rahoituslähteillä on erilaiset käytännöt budjetoinnissa, kirjanpidossa ja seurannassa, on yliopistojen talous- ja tilivelvollisuusvastuu hajanainen ja monipuolinen projektitalouden laaja-alaisuuden vuoksi.

Yliopistojen selvitysmiehille antamissa vastauksissa kilpailutetun tutkimusrahoituksen suhteellisen osuuden todettiin kasvaneen liian suureksi kun kaikki uusi tutkimusrahoitus on hankepohjaista. Usein yliopistolta edellytetään myös tiettyä omaa lisärahoitusta, mikä muuttaa yleiskustannuslisä-osuuden negatiiviseksi. Tällöin toimintamäärärahoilla rahoitetaan yhteisrahoitettua toimintaa. Tämän vuoksi yleiskustannuslisäosuutta muun muassa Suomen Akatemian ja Tekesin rahoituksessa olisi nostettava todellisia yleiskustannuksia vastaavaksi.

Euroopan komissio on huomauttanut, että Euroopassa ei ole avointa järjestelmää yliopistoissa tehtävästä tutkimuksesta aiheutuvien kustannusten määrittämiseksi. Komission perustama tutkimuksen neuvonantava komitea (EURAB, European Research Advisory Board) on ehdottanut yksinkertaisen ja avoimen kirjanpitojärjestelmän kehittämistä todellisten tutkimuskulujen määrittämiseksi ja vertailukelpoisuuden takaamiseksi. (Euroopan yhteisöjen komissio, 2003.)

Selvitysmiesten käsityksen mukaan julkisen tutkimusrahoituksen kanavoimiseen kytkeytyy yhteishankkeista yliopistoille aiheutuviin yleiskustannuksiin (overhead) liittyen kaksi perusongelmaa. Ensimmäinen näistä on se, että yleiskustannusten laskennassa ja raportoinnissa noudatettavat menetelmät vaihtelevat myös silloin kuin kysymys on valtion talousarvion sisällä kanavoituvasta tutkimusrahoituksesta. Toinen ongelma koskee itse korvattavien yleiskustannusten suuruutta. Korvattava prosenttiosuus vaihtelee eri rahoittajilla ja esimerkiksi Euroopan unionin rahoituksessa hyväksytään ainoastaan suoraan kirjanpidosta johdettavien kulujen kohdentaminen tutkimushankkeille.

Selvitysmiesten mielestä mitään perusteltua tutkimuspoliittista tai budjettioikeudellista syytä ei ole esitettävissä sille, että valtion talousarviosta yliopistoille kanavoituvan täydentävän tutkimusrahoituksen yleiskustannusten korvaamisen laskenta- ja raportointimenetelmät ja korvaamisperusteet vaihtelevat sen mukaan, kanavoidaanko rahoitus Suomen Akatemian, Tekesin vai eri ministeriöiden kautta. Euroopan unionin seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman valmisteluun liittyen on esillä myös kysymys yleiskustannusten laskentaperiaatteiden yhdenmukaistamisesta ja yksinkertaistamisesta EU-rahoitteisissa tutkimuksissa (Tekes 2006).

Valtiovarainministeriö on 11.4.2006 asettanut kehittämishankkeen selvittämään valtion yhteisrahoitteisessa toiminnassa noudatettavia menettelyitä sekä tekemään ehdotukset tarvittavista yleisistä periaatteista ja niiden toteuttamisesta, menettelytavoista sekä ohjeista ja määräyksistä. Hankkeen tulee erityisesti selvittää mahdollisuudet ottaa käyttöön kokonaiskustannusmalli yhteisrahoitteisten hankkeiden budjetoinnissa ja seurannassa. Hankkeen toimikaudeksi on määrätty 11.4.2006–30.6.2007.

Hanketta varten asetetun työryhmän työn tavoitteena on selkeyttää yhteisrahoitteista toimintaa koskevia periaatteita ja yhtenäistää menettelyjä ja käytäntöjä, jotka koskevat määrärahojen budjetointia ja niiden osoittamista käyttäjille, kirjanpitoa ja raportointia. Yhteisrahoitteisten hankkeiden budjetoinnissa ja seurannassa tulee mahdollisuuksien mukaan

pyrkii noudattamaan yhtenäisiä periaatteita rahoittajasta riippumatta (mm. Tekes, Suomen Akatemia, EU-puiteohjelmahankkeet, EU-rakennerahastohankkeet). Yhteisrahoitteista toimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten kustannuslaskennassa noudatettavien periaatteiden kehittäminen on olennainen osa työryhmän työtä. Nyt asetettava työryhmä jatkaa vuosina 2001–2003 toimineen valtioneuvoston yhteisrahoitustyöryhmän kannanottoihin ja toimenpide-ehdotuksiin perustuvaa valmistelua.

Selvitysmiehet pitävät sinänsä myönteisenä, että yhteisrahoitteisen toiminnan periaatteita koskeva valmistelu on nyt käynnistetty. Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että tämä olennaisesti yliopistoja ja niiden eri ministeriöiden hallinnonaloille kuuluvia rahoittajia koskeva hanke toteutetaan niin, että yliopistot ovat valmistelussa tilivirastoja muiden joukossa, ilman että ainakaan asettamispäätöksen mukaan hankkeen tutkimus- ja yliopistopoliittisista tavoitteista olisi käyty poliittista keskustelua koko valtioneuvoston tasolla. Hankkeen toimeksiannossa ei myöskään ole esimerkiksi lainkaan viitattu opetusministeriön toimeksiannosta vuonna 2005 tehtyyn laajaan selvitystyöhön yliopistojen kustannuslaskennasta johtamisen ja tilivelvollisuuden välineenä (Meklin ja Kallio, 2005). Samaten valtioneuvoston periaatepäätökseen (2005) sisältyvää kannanottoa yliopistojen kustannuslaskennan uudistamisesta ei ole otettu huomioon.

Selvitysmiehet katsovat, että koko valtioneuvoston tasolla olisi käytävä poliittista keskustelua valtiovarainministeriön asettaman yhteisrahoitushankkeiden kokonaiskustannusmallin tutkimus- ja yliopistopoliittisista tavoitteista. Selvitysmiesten käsityksen mukaan valmistelun lähtökohdana olisi oltava todellisten yleiskustannusten kattaminen ja korvaaminen siltä pohjalta, että yliopistojen toimintamäärärahoja ei käytetä valtion talousarvion piirissä rahoitettavien yhteishankkeiden rahoitukseen.

#### **4.6.2 Yliopistojen taloushallintoon kohdistuvan ohjauksen selkeyttäminen**

Yliopistoilta saadussa palautteessa on esitetty useita merkitykseltään pieniä, mutta yliopistojen käytännön toimintaa tarpeettomasti hankaloittavia ongelmia. Näistä voidaan ensimmäiseksi mainita eri sektoriviranomaisten määräysten ristiriitaisuus. Myös yliopistojen toimintamäärärahojen käyttöoikeudesta on ollut epäselvyyksiä.

Tällaisten byrokraattisten ongelmien poistamiseksi selvitysmiehet esittävät seuraavia opetusministeriön päätöksin toteutettavia toimenpiteitä:

Seuraavassa valtiontalousarvioehdotuksessa yliopistojen toimintamäärärahaan siirretään valtion talousarviossa opetusministeriön momentilla 29.01.62 olevasta EU-hankkeiden kansallisiin rahoitusosuuksiin osoitetusta määrärahasta yliopistoille varattu osuus.

Edelleen yliopistojen toimintamäärärahamomentin perusteluihin lisättäisiin maininta, jonka mukaan määräraha on käytettävissä yliopistojen yliopistolain mukaisen itsehallintonsa nojalla itselleen ottamista tehtävistä aiheutuvien menojen suorittamiseen mukaan luettuina yliopistojen kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistoiminnasta ja EU-rahoitteista hankkeista aiheutuvat menot. Yliopistojen varainkäytön asianmukaisuuden valvonta toteutuisi edelleenkin niiden sisäisen valvonnan sekä normaalin valtiontalouden tarkastuksen pohjalta.

Opetusministeriö perustaisi yliopistojen ohjauksen koordinaattoritoiminnon, jonka puoleen yliopistot voisivat kääntyä havaitessaan epäselvyyksiä tai ristiriitoja eri viranomaistahojen antamissa ohjeissa tai määräyksissä. Koordinaation avuksi nimettäisiin



yhteistoimintaverkko, johon kuuluisivat virkamiehet ainakin valtiovarainministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työministeriöstä, Suomen Akatemiasta ja Tekesistä. Tarkoituksena olisi, että koordinaattoritoiminnon avulla selvittäisiin asiassa noudatettavat oikeat menettelytavat ja siitä informoitaisiin kaikkia yliopistoja. Tarvittaessa ongelman ratkaisemiseksi olisi käytettävä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yhteensovittamiskeinoja.

#### 4.6.3 Yliopistoille valtaa virkasuhteisen henkilöstön palvelussuhteen ehtojen määrittämisessä

Yliopistojen näkemyksen mukaan työnantajaneuvotteluoikeuksien puuttuminen valtion virkaehto-sopimusjärjestelmässä (VES) on ongelma, joka rajoittaa niiden henkilöstöhallinnon kehittämistä ja henkilövoimavarojen rationaalista käyttämistä. Yliopistojen palveluksessa on neljännes valtion henkilöstöstä, mutta toisin kuin yleensä muilla valtion virastoilla, yliopistoilla ei ole oikeutta neuvotella henkilöstöään koskevien virkaehtosopimusten sisällöstä. Tältä osin neuvotteluoikeus on opetusministeriöllä. Tilanne on koettu yliopistoissa ongelmalliseksi esimerkiksi sopimusten soveltamisessa ja uutta palkkausjärjestelmää neuvoteltaessa. Vaikka yliopistoilla on edustus neuvotteluryhmässä, ei se vastaa itsenäistä neuvotteluoikeutta. Yliopistoilla on sen sijaan oikeus neuvotella tarkentavista työehtosopimuksista ja samaa oikeutta toivotaan myös virkaehtosopimuspuolelle.

Edelleen on pidetty ongelmana, että yliopistojen 1 600 tunnin työaikajärjestelmä ei mahdollista kokoaikaista työajan kohdistamista, mikä on kuitenkin kasvavassa määrin ulkoisen täydentävän rahoituksen osalta ehto, jotta yliopisto saa katettua kustannuksensa täysimääräisesti. Tässä on todettava, että projektitaloudessa tehtävä työ ja siitä maksettava korvaus eivät kuulu 1 600 tunnin piiriin, vaan ne ovat työajallisesti ja palkkauksellisesti erillisiä kokonaisuuksia.

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 §:n 2 momentin mukaan neuvottelu- ja sopimusosa-puolia ovat valtion puolesta liikelaitoksia lukuun ottamatta asetuksella osoitettava valtion neuvotteluviranomainen sekä valtion neuvotteluviranomaisen määräämä virasto tai laitos hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Valtion neuvotteluviranomainen voi määrätä hallinnonalan neuvottelu-viranomaisen käymään tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut ja oikeuttamaan sen tekemään omalta osaltaan taikka alaisensa hallinnon osalta tarkentavan virkaehtosopimuksen.

Valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 1 §:n mukaan valtion neuvotteluviranomaisena on valtiovarainministeriö, käytännössä Valtion työmarkkinalaitoksena toimiva ministeriön henkilöstöosasto. Yliopistojen osalta *hallinnonalan neuvotteluviranomaisena* toimii valtiovarainministeriön päätöksen mukaisesti opetusministeriö.

Valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 1 momentin mukaan virkamiesten palvelusuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan voimassa olevan virkaehtosopimuksen tarkentamisesta voidaan tehdä tarkentava virkaehtosopimus.

Selvitysmiesten käsityksen mukaan yliopistojen luonne valtion hallintoviranomaisiin nähden selkeästi erilaisina työympäristöinä sekä niillä henkilöstönsä osalta muutoin oleva laaja toimivalta samoin kuin täydentävän rahoituksen suuri merkitys puoltaisivat sitä, että yliopistojen johdolla olisi mahdollisuus mahdollisimman laajalti valtiotyönantajan kannanotot yliopistoissa toimivien virkasuhteen ehtojen osalta. Tätä puoltavat tutkimuksen ja ylimmän



opetuksen erityisluonne työtehtävinä, yliopistoilla oleva suuri itsenäinen vastuu henkilöstön palkkausmenojen rahoittamisesta sekä pyrkimykset kehittää yliopistojen johtamisjärjestelmiä määrätietoisemmiksi ja tavoitteellisemmiksi. Luonteva rinnastus tältä osalta ovat esimerkiksi valtion liikelaitokset, jotka valtion virkaehtolain 3 a §:n nojalla muodostavat erillisen työnantajyhdistykseen perustuvan virkaehtosopimusosapuolensa.

Selvitysmiesten arvion mukaan tällaisen ratkaisun toteuttaminen ei yliopistojen nykyinen taloudellinen asema huomioon ottaen ole mahdollista lyhyellä aikavälillä. Samoin on suhtauduttava ajatukseen, että kukin yliopisto voisi erikseen neuvotella oman tarkentavan virkaehtosopimuksen. Kysymystä yliopiston henkilöstön kokonaistyöajasta selvitysmiehet pitävät työmarkkinaosapuolten ratkaistavana virkaehtosopimuskysymyksenä.

Selvitysmiesten arvion mukaan yksinkertainen ja ilman säädösmuutoksia toteutettavissa oleva vaihtoehto olisi se, että opetusministeriö valtuuttaisi yliopistojen edustajista muodostuvan neuvotteluvaltuuskunnan neuvottelemaan yliopistoja koskevat tarkentavat virkaehtosopimukset. Opetusministeriöllä ei liene oikeudellisia esteitä sen osalta, kenet se valtuuttaa käymään toimivaltaansa kuuluvia virkaehtosopimusneuvotteluja, kunhan lopullinen ratkaisuvalta pysytetään ministeriöllä. Neuvottelu-valtuuskuntaan voisi kuulua esimerkiksi viisi Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston ehdottamaa henkilöä ja kaksi avustavaa opetusministeriön edustajaa, joiden tehtävänä olisi toimia neuvottelu-valtuuskunnan sihteerinä ja tuoda sen työhön opetusministeriön näkemyksiä. Neuvotteluvaltuuskunnan kannanotot muovaisivat yliopistojen edustajat. Koska muodollisena virkaehtosopimusosapuolena kuitenkin säilyisi ministeriö, opetusministeri voisi halutessaan aina viime kädessä päättää työnantaja-osapuolen lopullisista kannanotoista, mutta tämän tulisi olla poikkeuksellista. Näin kokoonpannun neuvotteluvaltuuskunnan ansiosta työnantajaosapuolen kannanotot neuvotteluprosessissa perustuisivat todelliseen käytännön tietämykseen ja kokemukseen yliopistojen tilanteesta ja mahdollisuuksista.

Selvitysmiehet ehdottavat, että opetusministeriö yliopistojen virkaehtosopimusasioiden hallinnonalan neuvotteluviranomaisena päättäisi tulevaisuudessa käydä yliopistoja koskevat virkaehtosopimusneuvottelut niin, että työnantajaosapuolta edustaisi neuvotteluvaltuuskunta, johon kuuluisi viisi Rehtorien neuvoston nimeämää edustajaa sekä kaksi avustavaa ministeriön edustajaa. Neuvotteluvaltuuskunta päättäisi työnantajaosapuolen neuvottelutavoitteista ja -kannanotoista yliopistojen kannanottojen mukaisesti, jollei opetusministeri muuta päättäisi. Neuvotteluvaltuuskunta toimisi virkaehtosopimusjärjestelmän voimassa olevien oikeudellisten pelisääntöjen pohjalta.

## 4.7 Yhteenvedo selvitysmiesten ehdotuksista

Selvitysmiehet ovat rajanneet selvitystyön ulkopuolelle neljä korkeakoulupoliittista ja -taloudellista asia-aluetta. Näin ollen selvitystyössä ei käsitellä:

- yliopistojärjestelmän alueellista ja toiminnallista rakennetta;
- tutkintojärjestelmää eikä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisiä suhteita;
- yliopistolaitoksen rahoituksen tasoa; eikä
- opiskelijoiden lukukausimaksujen käyttöönottamista.

Selvitysmiehet eivät pidä perusteltuna täydennyskoulutuksen verovähennysoikeuden tarkastelua erillisenä yliopistojen autonomian lisäämiseen liittyvänä kysymyksenä eivätkä yliopistojen kiinteistöjen omistusoikeuden siirtoa Senaatti-kiinteistöiltä yliopistoille.

Selvitysmiehet katsovat, että toimeksiannon ensimmäisen kohdan tarkoittamalla uudistuksilla ei voida merkittävästi lisätä yliopistojen autonomiaa. Eri asia on, että nettobudjetoitujen tilivirastojen aseman yleinen joustavoittaminen talousarviolainsäädännössä koituisi luonnollisesti myös yliopistojen hyväksi lisääntyvänä toimintavapautena. Selvitysmiehillä ei kuitenkaan ole edellytyksiä ottaa kantaa mahdollisuuksiin muuttaa yleisesti talousarviolain järjestelmää tilivirastojen taloudellista toimintavapautta kasvattavalla tavalla.

Selvitysmiehet katsovat, että lyhyellä aikavälillä olisi mahdollista lisätä yliopistojen taloudellista autonomiaa

- sallimalla kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen;
- luomalla edellytykset yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikalle;
- selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla yliopistojen taloudellista ja hallinnollista ohjausta; sekä
- lisäämällä yliopistojen valtaa virkasuhteisen henkilöstönsä palvelussuhteen ehtojen määräämisessä.

Selvitysmiehet esittävät seuraavia toimenpiteitä:

### **1. Opetusministeriön päätettävät**

- 1 Seuraavassa valtiontalousarvioehdotuksessa yliopistojen toimintamäärärahaan siirretään valtion talousarviossa opetusministeriön momentilla 29.01.62 olevasta EU-hankkeiden kansallisiin rahoitusosuuksiin osoitetusta määrärahasta yliopistoille varattu osuus.
- 2 Edelleen yliopistojen toimintamäärärahamomentin perusteluihin lisättäisiin maininta, jonka mukaan määräraha on käytettävissä yliopistojen yliopistolain mukaisen itsehallintonsa nojalla itselleen ottamista tehtävistä aiheutuvien menojen suorittamiseen mukaan luettuina yliopistojen kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistoiminnasta ja EU-rahoitteista hankkeista aiheutuvat menot. Yliopistojen varainkäytön asianmukaisuuden valvonta toteutuisi edelleenkin niiden sisäisen valvonnan sekä normaalin valtiontalouden tarkastuksen pohjalta.
- 3 Opetusministeriö perustaisi yliopistojen viranomaisohjauksen koordinaattoritoiminnon, jonka puoleen yliopistot voisivat kääntyä havaitessaan epäselvyyksiä tai ristiriitoja eri virranomaistahojen antamissa ohjeissa tai määräyksissä. Koordinaation avuksi nimettäisiin yhteistoimintaverkko, johon kuuluisivat virkamiehet ainakin valtiovarainministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työministeriöstä, Suomen Akatemiasta ja Tekesistä. Tarkoituksena olisi, että koordinaattoritoiminnon avulla selvittäisiin asiassa noudatettavat oikeat menettelytavat ja siitä informoitaisiin kaikkia yliopistoja. Tarvittaessa ongelman ratkaisemiseksi olisi käytettävä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yhteensovittamiskeinoja.
- 4 Opetusministeriö yliopistojen virkaehtosopimusasioiden hallinnonalan neuvotteluviranomaisena päättäisi tulevaisuudessa käydä yliopistoja koskevat virkaehtosopimusneuvottelut niin, että työnantajaosapuolta edustaisi neuvotteluvaltuuskuunta,

johon kuuluisi viisi Yliopistojen rehtorien neuvoston nimeämää edustajaa sekä kaksi avustavaa ministeriön edustajaa. Neuvotteluvaltuuskunta päättäisi työnantajaosapuolen neuvottelutavoitteista ja – kannanotoista yliopistojen kannanottojen mukaisesti, jollei opetusministeri muuta päättäisi. Neuvotteluvaltuuskunta toimisi virkaehtosopimusjärjestelmän voimassa olevien oikeudellisten pelisääntöjen pohjalta.

## **2. Valtioneuvoston käsittelyä edellyttävät**

- 5 Selvitysmiehet katsovat, että koko valtioneuvoston tasolla olisi käytävä poliittista keskustelua valtiovarainministeriön asettaman yhteisrahoitushankkeiden kokonaiskustannusmallin tutkimus- ja yliopistopoliittisista tavoitteista. Selvitysmiesten käsityksen mukaan valmistelun lähtökohtana olisi oltava todellisten yleiskustannusten korvaaminen siltä pohjalta, että yliopistojen toimintamäärärahoja ei käytetä valtion talousarvion piirissä rahoitettavien yhteishankkeiden rahoitukseen.
- 6 Selvitysmiehet katsovat, että yliopistoyhtiöt olisi irrotettava valtion osakasvaltaa koskevasta yleisestä sääntelykehikosta ja että niille tulisi luoda omat, yliopistojen toimintaan soveltuvat periaatteensa. Yliopistojen osakesijoitusten osalta olisi eroteltava yliopistojen yhteiskunnalliseen palvelutehtävään liittyvät yritykset sekä niiden varainhankintaan liittyvät sijoitukset. Sääntelyn toteuttamistapa olisi erilainen sen mukaan, toteutetaanko selvitysmiesten ehdotus rahastotalouden sallimisesta kaikilla yliopistoille vai ei. Tähän liittyvät ratkaisut edellyttävät valtioneuvoston poliittista linjausta.

## **3. Eduskunnan päätöstä edellyttävät**

- 7 Annetaan väliraportin liitteenä olevan luonnoksen mukainen hallituksen esitys, joka sisältää ehdotukset rahastotalouden mahdollisuuden ulottamisesta kaikkiin yliopistoihin, tieteen ja taiteen tukemiseksi annettujen lahjoitusten verovähennysoikeuden rajoitusten poistamisesta yhteisöjen osalta ja korottamisesta muiden verovelvollisten osalta sekä tutkintoon johtavan kansainvälisen tilauskoulutusviennin sallimisesta yliopistojen rahastotalouden kehyksissä.
- a Selvitysmiesten käsityksen mukaan rahastotalous voisi antaa yliopistoille käyttökelpoisia mahdollisuuksia suunnata opetuksellisia ja tutkimuksellisia toimintojaan omien strategioidensa mukaisesti ja kehittää kolmannen tehtävän edellyttämää vuorovaikutusta, vaikka onkin pidettävä selvänä, että rahastotalous ei voi muodostua ratkaisevaksi osaksi yliopistojen perustoimintojen rahoitusta. Pienilläkin vapaasti käytettävillä varoilla voi kuitenkin olla merkittäviä vipuvarsi-vaikutuksia yliopiston kokonaistoimintaa ajatellen. Perusteita rajoittaa rahastotalous pelkästään kahden yliopiston käytettäväksi ei enää liene esitettävissä. Tämän vuoksi selvitysmiehet esittävät, että yliopistolakia muutetaan niin, että rahastotalous mahdollistetaan kaikille yliopistoille.
- b Selvitysmiehet katsovat, että punninta lähinnä verotusjärjestelmän johdonmukaisuuden vaalimiseen liittyvien näkökohtien ja lahjoitusten verovähennysoikeuden lisäämisestä saatavan yhteiskunnallisen hyödyn välillä johtaa siihen, että yhteisöjen osalta olisi perusteltua poistaa tuloverolain 57 §:ään sisältyvät verovapaan lahjoituksen enimmäismäärän rajoitukset. Edelleen olisi perusteltua ulottaa lahjoitusmahdollisuus myös yksityishenkilöihin, mutta ainakin alkuvaiheessa nykyisin yhteisöihin sovellettavin rajoituksin.

- c Selvitysmiesten mielestä ei ole periaatteellisia esteitä sille, että yliopistoille avattaisiin mahdollisuus myös tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen myymiseen. Jotta vältettäisiin EU-oikeudelliset tulkintaongelmat, jotka voivat liittyä tämänkaltaiseen opiskeluun osallistuvien ja muiden tutkinto-opetukseen osallistuvien yhdenvertaisuuteen, tämä mahdollisuus tulisi selvitysmiesten mielestä ainakin alkuvaiheessa avata ainoastaan Euroopan talousaluseen ulkopuolisille opiskelijoille suunnattavaan opetukseen. Koulutuksen ostajana voisi olla sen sijaan olla paitsi ETA:n ulkopuolinen valtio, myös minne tahansa sijoittunut muu koulutuksen järjestäjä kuten EU:n jäsenvaltio, kansainvälinen järjestö, yliopisto tai yritys tai säätiö. Näin ollen tilauskoulutusta voitaisiin viedä myös osana kehitysyhteistyötä tai muuta yhteistyöohjelmaa tai EU:ssa kotipaikan omaava yritys voisi ostaa koulutusta EU:n ulkopuoliselle henkilöstölleen.

# Lähteet

## Lait ja asetukset

Ammattikorkeakoululaki (351/2003)

Asetus korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä (309/1993)

Asetus korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä (1581/1991)

Asetus Suomen Akatemiasta (856/1994)

Asetus valtion hankinnoista (1416/1993)

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Kirjanpitoasetus (1339/1997)

Kirjanpitolaki (1336/1997)

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992)

Laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä (1052/1986)

Laki korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä (856/1991)

Laki Suomen Akatemiasta (378/1994)

Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/1991)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Lääkelaki (395/1987)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tilintarkastuslaki (936/1994)

Tuloverolaki (1535/1992)

Valtionavustuslaki (688/2001)

Valtion maksuperusteasetus (211/1992)

Valtion maksuperustelaki (150/1990)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Valtion virkaehtosopimusasetus (1203/1987)

Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970)

Yliopistoasetus (115/1998)

Yliopistolaki (645/1997)

## Muut julkaisut

- Clark, B. 1983. *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press: Berkley.
- Clark, B. 1988. *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Oxford: Pergamon Press.
- Commission of the European Communities 20.4.2005 SEC (2005) 518, Commission staff working paper, Annex to the Communication from the Commission "Mobilising the brainpower of Europe: enabling the universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy", European Higher Education in a Worldwide Perspective {COM (2005)152 final}. (Commission 20.4.2005 SEC (2005) 518)
- Euroopan yhteisöjen komissio 5.2.2003 KOM (2003) 58 lopullinen, Komission tiedonanto "Yliopistojen rooli tietojen ja taitojen Euroopassa."
- Euroopan yhteisöjen komissio 20.4.2005 KOM (2005) 152 lopullinen, Komission tiedonanto "Euroopan aivokapasiteetti liikkeelle: miten yliopistot saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin strategian edistämiseksi.
- Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselmaksi (sic!) aiheesta "Euroopan aivokapasiteetti liikkeelle: miten korkeakoulutus saadaan hyödyntämään koko potentiaaliaan Lissabonin strategian edistämiseksi". (EUVL 24.11.2005 C 292/1) (Neuvosto 2005/ C 292/01)
- Gornitzka, Å. ja Maassen, P. 2000. Hybrid steering approaches with respect to European higher education. 13. 267–285.
- Higher Education Reform: Getting the Incentives Right. <http://www.cpd.nl>.
- Hölttä, S. 2005. Yliopistokoulutuksen ohjaus- ja rahoitusmallit, kansainvälinen vertailu. Julkaisussa Yliopistojen tulosohejauksen kehittämistyöryhmä III, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24.
- Hölttä, S. 1995. *Towards the self-regulative university*. Joensuu : Joensuun yliopisto.
- Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen periaatteet, Keskustelumuistio 8.3.2006, Opetusministeriön monisteita 2006:2.
- Korkeakoulujen ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden maksutyöryhmän muistio, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:22.
- Kota-käsikirja. 2006. [http://kotaplus.csc.fi:7777/online/pages/valintahelp/kota\\_kasikirja\\_2005.pdf](http://kotaplus.csc.fi:7777/online/pages/valintahelp/kota_kasikirja_2005.pdf).
- Meklin, P. ja Kallio, T. 2005. Yliopistojen kustannuslaskenta johtamisen ja tilivelvollisuuden välineenä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:37.
- Neave, G. ja van Vught F.A. (toim.) 1991. *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.
- Opetusministeriö. 2006. Päätös opetusministeriön ja yliopistojen välisestä tulosohejauksjärjestelmästä ja toimintamenorahoituksen muodostumisperusteista sopimuskaudelle 2007–2009. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/tulossopimukset/OPM%20kirje%20ja%20muistio%2001.02.2006.pdf>.
- Opetusministeriö. 2005. Yliopistotilastot 2004. Taulukoita KOTA-tietokannasta. Opetusministeriön julkaisuja 2005:26. <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2005/opm26.pdf>.
- Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24. Yliopistojen tulosohejauksen kehittämistyöryhmä III.
- Pöysti, T. 2006. *Konserniajattelu valtionhallinnossa ja valtiontaloudessa. Valtioneuvoston controllerin*

- Tuomas Pöystin PM 3.4.2006.
- Rantanen, J. 2004. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Helsinki: opetusministeriö.
- Sporn, B. 1999. Towards More Adaptive Universities: Trends of Institutional Reform in Europe. Higher Education in Europe 1. 23–33.
- Suoniemi, I., Tanninen, H. ja Tuomala, M. 2003. Hyvinvointipalvelujen rahoitusperiaatteet, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:5.
- Tampereen yliopisto. 2006. Opetusministeriön ja Tampereen yliopiston välinen tulossopimus kaudelle 2004–2006 ja voimavarat vuodelle 2004. <http://www.uta.fi/hallintokeskus/suunnittelu/asiakirjat/tulossopimus0406.pdf>.
- Tekes. 2006. EU:n seitsemäs puiteohjelma ja yleiskustannukset. Lakimies Maija Lönqvistin sähköposti 27.4.2006.
- Tilastokeskus. 2006. Ulkomaalaiset yliopisto-opiskelijat Suomessa maittain vuonna 2004. Suunnittelija Jan Främplingin sähköposti 18.4.2006.
- Valtiokonttori. 2006. Valtion talousarvion tilijaottelu vuodelle 2006.
- Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. 7.4.2005. <http://www.minedu.fi/opm/tiede/index/Periaatepaatos07042005.pdf>.
- Valtion talousarvio. 2006. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2005/20050184.pdf>.
- Valtiovarainministeriö. 2003. Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. 2/2003 Työryhmämuitioita. [www.vm.fi](http://www.vm.fi)
- Valtiovarainministeriö. 2005. Tulohajauksen käsikirja. 2/2005. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö 2006. Valtiontalouden kehykset vuodelle 2007–2011, VM 5/214/2006, 23.3.2006.
- Valtiovarainministeriö, valtiovarain controller -toiminto. 2006. Valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen, Valtiovarain controller -toiminnon raportti 23.2.2006, VM 46/09/2005.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2002. Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta, esimerkkinä Jyväskylän yliopisto. Tarkastuskertomus 25/2002. Helsinki: Yliopistopaino.



## Toimeksianto

Dnro 68/040/2005

1.12.2005

Hallintoneuvos Niilo Jääskinen

Professori Jorma Rantanen

**Asia:** Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista asemaa ja sen uudistamista koskeva selvitys; selvitysmiehet hallintoneuvos Niilo Jääskinen ja professori Jorma Rantanen

Suomen kaikki yliopistot ovat valtion ylläpitämiä yliopistoja, joilla on suuri itsehallinto. Itsehallintoon kuuluu koulutuksen ja tutkimuksen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen toteuttaminen, sopimusten tekeminen, henkilöstön nimittäminen ja omaa talouttaan koskevien asioiden sekä organisaatiostaan päättäminen. Budjettitaloudellisesti yliopistot ovat valtion tilivirastoja, joiden on noudatettava budjettilainsäädännön vaatimuksia.

Euroopan Unionissa on Lissabonin strategian osana korostettu yliopistojen roolia koko Euroopan kannalta. Neuvostossa on hyväksytty päätöslauselma korkeakoulutuksen kehittämiseksi. Eurooppa-neuvoston päätöksissä maaliskuussa korostettiin erityisesti parempia investointeja korkeakouluihin, korkeakoulujen hallinnon nykyaikaistamista sekä korkeakoulujen ja yritysten kumppanuuksia. Korkeakoulujen hallinnon ja johtamisen uudistuminen on etenemässä lähes kaikissa Euroopan maissa ja maailman laajuisesti.

Yliopistojen kansainvälisessä vertailussa Euroopan yliopistojen asemassa on parantamisen tarvetta. Eräänä toimintaedellytysten parantamisen alueena on yliopistojen johtaminen, hallinnon ja taloudellisen toimivallan kehittäminen.

Valtioneuvosto teki 7.4.2005 periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä Suomessa. Periaatepäätöksen mukaan yliopistojen johtamista ja strategista suunnittelua vahvistetaan sekä tutkimustoimintaa kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi ns. kriittisten massojen, synergiaetujen ja monitieteisten tutkimuskokonaisuuksien lisäämiseksi. Periaatepäätöksen mukaan yliopistojen strategista johtamista ja hallintoa uudistetaan ottaen huomioon yliopiston tehtävien ja toimintaympäristön muutoksista johtuvat kasvavat vaatimukset.

Valtioneuvosto linjasi päätöksessään myös, että yliopistojen taloudellista toimivaltaa lisätään lainsäädäntötoimin kansallisen ja kansainvälisen huippuosaamisen ja verkostoitumisen edellytysten parantamiseksi. Opetusministeriön johdolla tulee rahoituksen ja talouden kokonaishallinta saattaa yliopistojen laajenevan vastuun vaatimalle tasolle uudistamalla

kustannuslaskentaa siten, että kaikkien toimintojen kustannuksia voidaan läpinäkyvästi ja yhtäläisin perustein seurata ja ottaa rahoituksessa huomioon.

Opetusministeriö on kutsunut Teidät laatimaan yliopistojen taloudellista ja hallinnollista asemaa ja sen uudistamista koskeva selvitys ottaen huomioon edellä todetut lähtökohdat.

Selvityksessä tulee:

- 1 Tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa lyhyellä aikavälillä.
- 2 Tarkastella vaihtoehtoisia tapoja, miten yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa pidemmällä aikavälillä. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon kansainväliset kokemukset sekä valtiosääntöoikeudesta ja kilpailulainsäädännöstä ja muusta lainsäädännöstä tulevat vaatimukset.
- 3 Tehdä esitys valitun toimintavaihtoehdon pohjalta yliopistojen taloudellisen toimivallan vahvistamisesta siten, että valtiovallan korkeakoulu- ja tiedepoliittinen ohjaus voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa.
- 4 Tehdä ehdotukset yliopistojen johtamisen ja hallinnon uudistamisesta siten, että yliopistojen sisäisen johtamisen edellytykset vahvistuvat, johtavien hallintoelinten kokoonpanosta ja tehtävistä sekä yliopiston johdon nimittämis- ja valintamenettelyistä.
- 5 Tehdä ehdotukset tarvittavasta lainsäädännöstä ja muista toimenpiteistä.

Selvitystyön tulee valmistua kohdan 1 osalta huhtikuun 2006 loppuun mennessä ja muilta osin vuoden 2006 loppuun mennessä.

Opetusministeriö asettaa selvitysmiehen käyttöön päätoimisen sihteerin ja tarvittaessa muita sihteerejä sekä mahdollisuuden hallinnollisten sihteeripalvelujen hankkimiseen. Yliopistojen organisaatiomalliin ja talouteen ja tehtäviin liittyvistä perustuslaillisista kysymyksistä tehdään tarvittaessa erillinen selvitys. Valmistelun aikana tulee kuulla opiskelijoita, henkilöjärjestöjä ja keskeisiä sidosryhmiä.

Opetusministeriö asettaa selvitysmiehen tueksi tukiryhmän ja nimeää ministeriöstä yhteyshenkilöt.

Opetusministeri                      Antti Kalliomäki

Johtaja                                      Markku Mattila

TIEDOKSI                                      Yliopistot  
    Kansliapäällikkö Markku Linna  
    Ylijohtaja Arvo Jäppinen

## Kysely rehtoreille

Viite: keskustelu opetusministeriön tulossopimusseminaarissa 7.3.2006

### Arvoisa rehtori

Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista asemaa ja sen uudistamista koskevaa hallinto-neuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen selvitysmiestyötä varten pyytäisin, että yliopistonne rehtori ja hallintojohtaja tekisivät ehdotuksia

- sellaisista toimenpiteistä, joiden avulla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voitaisiin vahvistaa lyhyellä aikavälillä.

Ehdotuksia ja näkemyksiä voi lähettää joko sähköpostitse vastaamalla tähän viestiin tai alla olevaan osoitteeseen mahdollisimman pian, mutta viimeistään 24.3.2006.

Parhain terveisin selvitysmiesten puolesta,

Vuokko Kohtamäki  
selvitysmiesten sihteeri

Vuokko Kohtamäki  
Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos Yliopistonkatu 54 A  
33014 Tampereen yliopisto

### Liite 3.

## Yhteenveto yliopistojohdon vastauksista

	<b>Ehdotuksia ja näkemyksiä</b>
<b>Oikeushenkilöllisyys</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- yliopistojen oma juridinen status ja lainanottomahdollisuus tärkeitä</li><li>- keskeistä on, että yliopistosta tulee juridinen henkilö, joka voi ottaa taloudellisia riskejä, tehdä voittoa ja vastata niistä</li><li>- osakeyhtiö- tai säätiömuodon mahdollistaminen</li></ul>
<b>Kirjanpidollinen entiteettiasema</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- yliopistojen asemasta tilivirastoina pitäisi päästä eroon, jotta taloushallinto notkistuisi</li><li>- yliopistojen kirjanpito tulisi muuttaa enemmän yliopistoja itseään palvelevaksi. nyt se palvelee lähinnä valtion keskuskirjanpidon tarpeita</li></ul>
<b>Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin oikeudet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin erikoisasema antavat niille erilaisen aseman strategisia panostuksia harkittaessa, kaikki yliopistot pitäisi tässä mielessä saada samalle lähtöviivalle</li><li>- itsenäiset rahastot mahdollisiksi kaikille kuten Helsingin yliopistossa ja Åbo Akademiassa</li><li>- kaikilla yliopistoilla tulee olla mahdollisuus samanlaiseen toimintaan kuin Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiassa eli rahastoida varoja ja kerätä omaa tasetta, jonka käytöstä yliopisto päättää itse. Rahasto/ säätiö on oikeushenkilö, jolla on sille kuuluvat oikeudet esim. solmia sopimuksia ja omistaa omaisuutta</li></ul>
<b>Itsenäinen talous</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- taloudellisen liikkumavaran esteiden kartoittaminen: yrityksen perustaminen, osakkaana oleminen yrityksessä, lainanotto, ylijäämän siirtäminen pääomaan ja pääoman vapaa käyttö investointeihin</li><li>- käynnistää opetusministeriössä prosessi, jonka tarkoituksena on muuttaa yliopistot liikelaitoksiksi</li><li>- valtion talousarviolain muutoksen rajaus ja yliopistoille omat hankintaohjeet</li><li>- yliopistot tulee rajata valtion talousarviolain muutoksen ulkopuolelle, jotta niillä itsellään on oikeus päättää, milloin keskitettyyn kilpailutukseen osallistutaan</li><li>- yliopistot tulee rajata VM:n alle perustetun ValtIT -toimiston toimivallan ulkopuolelle</li><li>- yliopistojen vastuuta ja mahdollisuuksia toimitilojen hankinnassa, hallinnassa ja ylläpidossa tulee lisätä. Toimitilat ja niihin liittyvät palvelut kuluttavat merkittävän osan yliopistojen kokonaisrahoituksesta, yliopistoilla on vain vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa näihin kustannuksiin. Yliopistoille tulee suoda laajemmat mahdollisuudet ostaa, omistaa ja vuokrata tarvitsemiaan kiinteistöjä sekä määrittää ja hankkia niihin liittyvät palvelut. Senaatti-kiinteistöjen nykyiseen toimintaan liittyvät tavoitteet, kumppanuus yliopistojen kanssa ja korkeat tuottotavoitteet VM:n suuntaan, ovat keskenään ristiriitaisia eivätkä tue yliopistojen toimitilojen pitkäjänteistä kehittämistä. Senaatin asemaa yliopistosektorilla tulee väljentää ja yliopistojen mahdollisuutta päättää tilojensa hankinnasta tulee lisätä.</li><li>- siirtomääräraha tulisi voida ottaa pysyvästi yliopiston käyttöön esim. rahastoimalla</li><li>- täydentävän rahoituksen käsittely tulisi muuttaa vapaammaksi, nyt se on tilivirastomaista.</li></ul>

<b>Yliopistoyhtiöiden perustaminen ja omistaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- yrityksiin osallistumisen mahdollistaminen</li> <li>- yliopistojen oikeus perustaa ja omistaa yhtiöitä</li> <li>- yliopistolain ja valtion budjetin yliopistoille suoma mahdollisuus merkitä ja omistaa osakeyhtiöiden osakkeita on käytännössä merkityksetön</li> <li>- yliopistoilla on oltava mahdollisuus perustaa tai olla mukana yrityksessä, jolla ei ole voiton tuottamisen tavoitetta</li> </ul>
<b>Tulojen kartuttamismahdollisuus ja koulutuspalvelujen tuottaminen kansainvälisillä markkinoilla</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lahjoitusten verovapaussumman nostaminen merkittävästi</li> <li>- tutkimustoimintaan tarkoitettujen lahjoitusten verovähennysoikeus</li> <li>- yritysten ja yksityishenkilöiden tekemien verovapaiden lahjoitusten yläraja on poistettava.</li> <li>- oikeus järjestää tutkintokoulutusta suljetulle ryhmälle maksua vastaan, joko siten, että yritys tai organisaatio maksaa koko koulutuksen tai osallistujat maksavat oman osuuden, mahdollisuus avoin sekä kotimaisille että kansainvälisille ryhmille</li> <li>- koulutuksen viennin mahdollistaminen: täydennyskoulutusta saa viedä, mutta ostajat haluavat tutkintoja</li> <li>- yliopistoille tulisi nopeasti luoda mahdollisuus järjestää maksullista, tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta joko suoraan tai omistamansa yrityksen toimesta. Koulutus voisi kattaa kandidaatti-, maisteri-, lisensiaatti- tai tohtorikoulutuksen osia tai koko tutkintoja. Yliopisto vastaa koulutuksen laadusta ja tasosta ja myöntää tutkinnon. Koulutusta tulee voida myydä kaikille halukkaille ulkomaisille ostajille sekä kotimaisille yrityksille.</li> <li>- täydellä kustannusvastuulla toteutettavan, tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen EU:n ulkopuolisille maille</li> <li>- Yliopistoilla olisi oltava oma ansaintalogiikka, kilpailun maksuilla tulisi olla mahdollista kohtuuden rajoissa.</li> <li>- ETA-alueen ulkopuolisilta tulisi voida nopeasti voida peria lukukausimaksuja</li> <li>- tutkintojen kategorinen maksuttomuus estää tervettä tulonmuodostusta</li> </ul>
<b>Julkisen tutkimusrahoituksen kanavoiminen ja siihen kytkeytyvä yleiskustannusongelma (overhead)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- yliopistojen tutkimusrahoitus tulee suunnata suuremmalta osin suoraan yliopistoille eikä kierrättää Akatemian ja Tekesin kautta</li> <li>- kilpaillun tutkimusrahoituksen käytäntöjen muuttaminen niin, että mahdollistuu yliopiston itsenäinen tiedepolitiikka, nyt sellaista tutkimusrahoitusta ei ole, jota yliopisto voisi itse kohdentaa</li> <li>- vapaan tutkimusrahoituksen suhteellinen osuus suuremmaksi</li> <li>- yleiskustannusosuutta mm. Akatemian ja Tekesin rahoituksessa olisi nostettava</li> </ul>
<b>Työnantajaneuvotteluoikeudet virkaehtosopimusjärjestelmässä</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- yliopistoille tulee myöntää oikeus neuvotella itse itseään koskevat tarkentavat virkaehtosopimukset</li> <li>- yliopistoille oikeus itse neuvotella virkaehtosopimukset</li> <li>- yliopistojen tulisi ehdottomasti saada työnantajatoimivalta itselleen esim. konsortiona</li> </ul>
<b>Eri sektoriviranomaisten määräykset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valtionhallinnon eri tahojen määräykset ja ohjeet eivät saa olla keskenään ristiriidassa.</li> <li>- valtion eri tahojen ohjaus on ristiriitaista, esim. valtiovarainministeriön eri osastot antavat ristiriitaisia ohjeita</li> </ul>

<p><b>Valtion tuottavuusohjelma</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valtioneuvoston tuottavuushanke on yliopistojen kannalta ongelmallinen ja vahingollinen. Se kaventaa merkittävästi yliopistojen taloudellista autonomiaa. Henkilöstöä koskevissa vähennyssuunnitelmissa on kokonaan sivuutettu, että keskimäärin 40 % yliopistojen henkilöstöstä saa palkkansa kilpailtavasta tutkimusrahoituksesta. Valtionhallinnon palvelukeskusjärjestelmä on rakennettu perustilivirastoja varten. Suunnitelmissa on unohdettu yliopistojen monitahoinen toiminta ja laaja täydentävä rahoitus. Kaikki yliopistot sitoutuvat tuottavuuden parantamiseen, jota ne ovat jo merkittävästi tehneet viimeisen 10 vuoden ajan. On välttämätöntä, että jokainen yliopisto voi tehdä hallinnon tehostamistoimenpiteensä omista lähtökohdistaan.</li> </ul>
<p><b>Muut kommentit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lyhyen aikavälin toimilla yliopistojen taloudellista asemaa on vaikea vahvistaa.</li> <li>- pitkän aikavälin muutokset ovat keskeisempiä parannustavoitteita</li> <li>- täydennyskoulutus verovähennyskelpoiseksi sekä yrityksille että yksityisille henkilöille</li> <li>- yliopistojen taloushallinnon tuottavuutta voidaan nostaa huomattavasti, mikäli täydentävän rahoituksen hoitoa yksinkertaistetaan</li> <li>- tutkimusryhmien kannalta järkevää kirjanpitoa ja seurantaa olisi, että tutkimushanke olisi yksi projekti. Eri rahoittajien rahoituserät voitaisiin kirjata projektille tuloksi tietysti vuosittaiset jaksotukset huomioiden. Kulut maksettaisiin kertyneistä tuloista erittelemättä rahoittajittain. Kerran vuodessa kaikille rahoittajille lähetettäisiin taloudellinen ja tieteellinen raportti.</li> <li>- taloudellisessa autonomiassa taseen ja kassan tulee olla riittävän vahva, jotta autonomiaa voisi hyödyntää aidosti</li> <li>- ilman lainsäädäntömuutoksia ei voida tehdä juuri mitään, vaatisi kulttuurimuutoksen</li> <li>- yliopistojen 1600 tunnin työaikajärjestelmä ei mahdollista kokoaikaista työajan kohdistamista, joka on kuitenkin kasvavassa määrin ulkoisen täydentävän rahoituksen osalta ehto, jotta yliopisto saa katettua kustannuksensa täysimääräisesti</li> <li>- yksikön perustaminen opetusministeriöön, joka verkottuu yliopistojen kanssa ja jonka tehtävä on nopeasti ja sujuvasti ratkaista taloushallintoon liittyviä ongelmia ja lupa-asioita</li> <li>- yliopistojen kulutusmenomomentin käyttöä koskevien määräysten lieventäminen</li> </ul>

## Liite 4. Luonnos hallituksen esitykseksi

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta sekä laiksi tuloverolain 57 §:n muuttamisesta**

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan yliopistojen taloudellisen itsehallinnon rajattua lisäämistä antamalla kaikille yliopistoille mahdollisuus omaan valtion talousarviotalouden ulkopuoliseen omaisuuteen sekä siihen liittyvään rajoitettuun oikeushenkilöllisyyteen. Nykyisin tämä mahdollisuus on historiallisista syistä pelkästään Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiilla. Muun kuin rahastotaloutensa osalta yliopistot säilyisivät valtion talousarviotalouden tilivirastoina.

Yliopistojen omaan omaisuuteen perustuvan rahastotalouden tulonmuodostuksen mahdollistamiseksi ehdotetaan ensinnäkin tutkintoon johtavan maksullisen kansainvälisen tilauskoulutuksen sallimista niin, että yliopistot voisivat järjestää tilauksesta maksul-

lista tutkinto-opetusta Euroopan talousalueen ulkopuolisten opiskelijoiden ryhmille. Edelleen ehdotetaan tuloverolain 57 §:ssä säädetyn lahjoitusvähennyksen soveltamisalan laajentamista nykyisestä niin, että yhteisöt voisivat tehdä kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi sekä tieteen ja taiteen edistämiseksi tuloverotuksessa vähennyskelpoisia lahjoituksia yliopistoille ja yleishyödyllisille säätiöille ja yhteisöille ilman ylärajaa, kun taas muut verovelvolliset voisivat tehdä sanotunlaisia vähennyksiä nykyisin yhteisöihin tieteen ja taiteen edistämisen osalta sovelletavan 25 000 euron ylärajan puitteissa.

Ehdotetut yliopistolain sekä tuloverolain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2007 alusta.



## SISÄLLYSLUETTELO

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....</b>	<b>1</b>
<b>SISÄLLYSLUETTELO .....</b>	
<b>YLEISPERUSTELUT .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Nykytila.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....</b>	<b>3</b>
<b>Yliopistojen oma omaisuus .....</b>	<b>3</b>
<b>2.2. Nykytilan arviointi.....</b>	<b>5</b>
<b>Rahastotalous .....</b>	<b>5</b>
<b>Lahjoitusvähennys .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Esityksen vaikutukset .....</b>	<b>7</b>
<b>4.1. Taloudelliset vaikutukset .....</b>	<b>7</b>
<b>4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....</b>	<b>7</b>
<b>4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset.....</b>	<b>7</b>
<b>5. Asian valmistelu .....</b>	<b>7</b>
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Lakiehdotusten perustelut .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Laki yliopistolain muuttamisesta.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Laki tuloverolain 57 §:n muuttamisesta .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Tarkemmat säännökset ja määräykset.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Voimaantulo .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....</b>	<b>11</b>
<b>LAKIEHDOTUKSET .....</b>	<b>12</b>
<b>yliopistolain muuttamisesta .....</b>	<b>12</b>
<b>tuloverolain 57 §:n muuttamisesta .....</b>	<b>13</b>
<b>LIITE .....</b>	<b>14</b>
<b>RINNAKKAISTEKSTIT .....</b>	<b>14</b>
<b>yliopistolain muuttamisesta .....</b>	<b>14</b>
<b>tuloverolain 57 §:n muuttamisesta .....</b>	<b>18</b>

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Yliopistojen itsenäinen toimivalta ja sen vahvistaminen ovat kansainvälisesti keskeisiä viime vuosien korkeakoulupolitiikan tavoitteita, joiden tarkoituksena on ollut muun muassa tukea ja kehittää yliopistojen ja ympäröivän yhteiskunnan välisiä vuorovaikutussuhteita. Eri maissa kehityskulut ovat kuitenkin eri vaiheissa ja kansallisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden varmistamiseksi valtionohjausta suunnataan tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi eri tavoin.

Euroopassa on yliopistojen institutionaalisen autonomian vahvistaminen ollut yksi Bolognan julistuksen periaatteista. Julistuksella pyritään luomaan Euroopan korkeakoulutusalue (European Higher Education Area, EHEA), jonka päätavoitteina on kilpailukyvyyn ja liikkuvuuden lisääminen. Kyse on sekä yliopistojen kilpailukyvyyn että Euroopan taloudellisen kilpailukyvyyn lisäämisestä sekä myös opiskelija- ja opettajaliikkuvuuden lisäämisestä.

Yliopistoihin kohdistettavasta valtion keskitetystä talouden kontrolliohjauksesta on pyritty luopumaan ja uutena ohjausstrategiana uuden tiedon tuottamisessa sekä tieteen ja sivistyksen edistämiseksi on tavoiteltu enemmän yliopistojen itsesätelystrategiaan pohjautuvaa ohjausmallia. Yliopistojen tulosvastuun ja tilivelvollisuuden rinnalla on korostettu yliopistojen taloudellista autonomiaa eli niiden toimivaltaa päättää omasta taloudestaan ja järjestää esimerkiksi sopimus- ym. suhteitaan muiden toimijoiden kanssa itsenäisesti.

Tuoreita lainsäädännöllisiä muutoksia on tehty useassa Euroopan maassa. Yliopistojen toimintaa ja hallintoa sääteleviä lakeja on uudistettu muun muassa Englannissa, Itävallassa, Norjassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Uusilla hallinto- ja rahoitusmalleilla on haluttu korostaa ammattimaista johtamista, toiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta ja myös markkinoita jäljittelevien toimintatapojen käyttöön ottamista.

Opetusministeriö kutsui 1.12.2005 hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen selvitysmiehinä selvittämään yli-

opistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Selvitystyö käynnistettiin 2.1.2006. Toimeksianto kattoi viisi erillistä tehtävää. Toimeksiannon ensimmäinen tehtävä oli tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa. Tällaisia toimenpiteitä käsitellyt selvitysmiesten väliraportti luovutettiin opetusministerille 11.5.2006.

Väliraportissa katsottiin, että lyhyellä aikavälillä olisi mahdollista lisätä yliopistojen taloudellista autonomiaa

- sallimalla kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen;
- luomalla edellytykset yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikalle;
- selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla yliopistojen taloudellista ja hallinnollista ohjausta; sekä
- lisäämällä yliopistojen valtaa virkasuhteen henkilöstönsä palvelussuhteen ehtojen määrittämisessä.

Kahdessa viimeisessä luettelakohdassa tarkoitettavat ehdotukset ovat toteutettavissa opetusministeriön ja valtioneuvoston päätöksillä.

Tähän hallituksen esitykseen on sisällytetty ehdotukset lainmuutoksiksi, joiden avulla voidaan lisätä yliopistojen taloudellista autonomiaan muuttamatta niiden perusasemaa valtion talousarvion talouteen kuuluvina opetusministeriön hallinnonalan tilivirastoina.

## 2. Nykytila

### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Yliopistojen oma omaisuus

Helsingin yliopistolla on yliopistolain 27 §:n mukaan oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa. Yliopistolla on edelleen myös ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Pykälän 2 momentin mukaan yliopiston 1 momentissa tarkoitettuja varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönne-

tyistä varoista. Varojen hoidosta päättää konsistori. Yliopisto tekee omissa nimissään näitä varoja koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Pykälän 3 momentin mukaan yliopisto on 1 momentissa tarkoitettujen varojen osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Helsingin yliopiston rahastotalous perustuu sen osaltaan jo Ruotsin vallan aikaisiin privilegioihin, joista almanakkamonopoli on kumottu Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen vuoksi, mutta oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa on säilynyt. Edelleen rahastotaloutta eli yliopiston omia varoja ovat kartuttaneet yliopiston Venäjän vallan aikana saamat lahjoitukset hallitsijoilta, jotka yleensä olivat perintöruhtinaina ollessaan toimineet Helsingin keisarikunnan Aleksanterin yliopiston kanslereina, sekä myöhemmät yksityisiltä ja yrityksiltä saadut avustukset, lahjat ja testamentit. Oikeustieteessä Helsingin yliopistoa on sen rahastotalouden osalta pidetty julkisoikeudellisenä säätiönä (laitoksena), joka yliopiston itsehallinnon nojalla on sen omien viranomaisten hoidossa ja hallinnossa ilman, että opetusministeriöllä olisi oikeutta puuttua sen toimintaan tältä osalta. Itsenäisyyden aikana Helsingin yliopiston opetus- ja tutkimustoiminta on kuitenkin siirtynyt valtaosaltaan valtion talousarviosta rahoitettavaksi. Vuonna 2005 budjettitalouden ulkopuoliset tuotot olivat Helsingin yliopiston varsinaisen toiminnan osalta hieman alle 25 miljoonaa euroa ja kiinteistötoiminnan nettotulos (ennen poistoja) oli yhteensä noin 9.6 miljoonaa euroa.

Åbo Akademi on yliopistolain 31 §:n 1 momentin mukaan oikeus ottaa vastaan omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimintaansa. Akatemia tekee omissa nimissään tätä omaisuutta koskevat oikeustoimet sekä käyttää sen osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Tätä omaisuutta hoidetaan pykälän 2 momentin mukaan erillään valtion talousarviossa akatemialle myönnettyistä varoista.

Åbo Akademi siirtyi valtion omistukseen 1.8.1981. Siihen asti se oli ollut Stiftelsen för Åbo Akademi -nimisen säätiön omistuksessa. Säätiö sitoutui akatemian valtiolistamisen

yhteydessä luovuttamalla akatemian käytössä olevat huonetilat korvauksetta akatemialle ja vastaamaan niiden ylläpitokustannuksista. Yliopistolain säätämisen yhteydessä pysytettiin akatemian oikeus valtion talousarviotulouden ulkopuoliseen erillisvarallisuuteensa.

Yliopistolain 39 §:n 1 momentin mukaan yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja. Näillä varoilla voidaan myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja. Yliopistoasetuksen 29 §:n mukaan yliopistolle lahjoitetut ja testamentatut, yliopiston hoidossa olevien rahastojen varat, pidetään erillään muista valtion varoista. Rahastojen varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Talousarvioasetuksen 41 §:n 4 momentin mukaan valtiolle lahjoitettavista varoista muodostettujen rahastojen ja erityisehdoin lahjoitettujen varojen kirjanpidossa noudatetaan soveltuvin osin talousarvioasetuksen säännöksiä, jollei toisin säädetä. Muilla yliopistoilla kun Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla ei ole mahdollisuutta käyttää hallinnassaan olevia rahastoja itsenäisesti yliopiston johdon tuloja tuottavana taloushallinnon välineenä. Yliopistoilla on kuitenkin yleensä lähisäätiö, jonne ne ovat voineet kanavoida lahjoituksia ja muita avustuksia ja jonka avulla ne ovat voineet rahoittaa omia tutkimukseen tai opetukseen liittyviä erityistarkoituksiaan.

Lahjoitusvähennys

Tuloverolain (1535/1992) 57 §:ssä (896/2001) säädetään lahjoitusvähennyksestä. Pykälän mukaan yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen. Lisäksi yhteisö saa vähentää vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoi-

tuksena on tieteen tai taiteen tukeminen.

Lahjoitusvähennystä eivät siten voi tehdä yksityishenkilöt ja tieteen ja taiteen tukemisen osalta vähennyksen yläraja on asetettu sangen alhaiseksi, jos vertailukohtana pidetään esimerkiksi ammattitaitoisen tutkijan henkilötyövuoden kustannuksia tai kovien luonnontieteiden tutkimuslaitteiden ja -välineiden hintoja.

Kansainvälinen tilauskoulutus

Yliopistolain 8 §:n 1 momentin mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta. Sen sijaan avoimeen yliopisto-opetukseen ja täydennyskoulutukseen sovelletaan pykälän 2 momentin mukaan valtion maksuperustelakia. Täydennyskoulutus on liiketaloudellisesti hinnoiteltua, mutta valtion talousarviossa on osoitettu määrärahaa täydennyskoulutuksen hinnoittelun alentamiseen.

Yliopistolain 8 §:n mukainen tutkinto-opetuksen maksuttomuus koskee suomalaisten ohella myös muita Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen osapuolten (ETA-valtioiden) kansalaisia sekä kolmansien maiden kansalaisia. Oikeudellisesti ei ole mahdollista asettaa ETA-valtioiden kansalaisia eri asemaan kuin suomalaisia tässä suhteessa, mutta kolmansien maiden kansalaisten osalta olisi kansallisessa lainsäädännössä mahdollista säätää tutkinto-opetus maksulliseksi, niin kuin muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa yleensä on tehty.

Yliopistolain 8 §:n on katsottu estävän myös sellaisen yliopistokoulutuksen viennin (kansainvälisen tilauskoulutuksen), jossa yliopisto myy tilaajalle tietylle opiskelijaryhmälle osoitetun tutkinto-opetuksen. Sen sijaan käytännössä olisi mahdollista myydä kysymyksessä olevaa opetusta maksullisena täydennyskoulutuksena ja antaa sen perusteella saavutettujen opintosuoritusten perusteella erikseen tutkintotodistukset maksutta, mutta tätä ei voitaisi pitää asianmukaisena menettelynä.

## 2.2. Nykytilan arviointi

### Rahastotalous

Oman rahastotalouden mahdollistavaa Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin taloudellista erityisasemaa on mahdollista pitää näi-

den kahden yliopiston erityiseen historiaan perustuvana poikkeuksena yleisestä yliopistoja koskevasta hallintomallista. Kuitenkin vuoden 1997 yliopistolaililla ja perustuslailla on aiemmin vain Helsingin yliopistolle taattu itsehallinto ulotettu koskemaan kaikkia yliopistoja. Myös budjettioikeudellisesti olisi sinänsä mahdollista pitää tilivirastomallia standardina, johon nähden kahdella yliopistolla oleva erillisvarallisuus olisi historiallisista syistä johtuva poikkeus. Kuitenkin 1980-luvulta lähtien on hyväksytty laajalainen asianomaisten toimintojen tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen tähtäävä julkisen omaisuuden siirtäminen valtion talousarviotalouden ulkopuolella hallinnoitavaksi, mistä ovat esimerkkeinä muun muassa valtion liikelaitokset sekä toimintojen ulkoistaminen ja yhtiöittäminen.

Perusteita rajoittaa rahastotalous pelkästään kahden yliopiston käytettäväksi ei enää liene esitettävissä. Yliopistojen valtion talousarviotalouden ulkopuolinen oma omaisuus eli rahastotalous voisi antaa yliopistoille käyttökelpoisia mahdollisuuksia suunnata opetussellisia ja tutkimuksellisia toimintojaan omien strategioidensa mukaisesti ja kehittää kolmannen tehtävän edellyttämää vuorovai-  
kutusta.

### Lahjoitusvähennys

Suomen verojärjestelmässä pyrittiin 1990-luvulla pääsemään irti verotuksen ulkopuolisia yhteiskuntapoliittisia tarkoituksia palvelevista vähennyksistä, koska niitä pidettiin vieraina optimaaliselle verojärjestelmälle, talouden toimintaa vääristävinä sekä henkilöverotuksessa usein epäoikeudenmukaisesti tai epätarkoituksenmukaisesti kohdentuvina. Yleisemmin yhteiskuntapoliittisin perustein 2000-luvulla on kuitenkin otettu käyttöön muun muassa kotitalousvähennys ja palamalla osinkotulojen osittaiseen kaksinkertaiseen verottamiseen.

Verovähennykset, joiden karsimiseen pyrittiin 1990-luvulla, ovat usein tarkoittaneet tietynlaisten hyödykkeiden hankkimisen tai tuotannon suosimista, koska sitä on pidetty myös yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena. Vähennyksillä on esimerkiksi edistetty investointeja, tasattu perhekustannuksia tai sairauskuluja tai helpotettu asunnon hankki-

mista.

Tuloverolain 57 §:ssä tarkoitettu lahjoitusvähennys eroaa edellä mainituista siinä suhteessa, että sen kautta ei edistetä yksityisiä intressejä vaan sosiaalista pääomaa: kansallista kulttuuriperintöä, tiedettä ja taidetta. Yliopistoille suunnattuina lahjoitukset koituvat suoraan julkisen sektorin hyväksi ja yksityisten säätiöiden apurahatoiminta on merkittävä tutkijoiden ja taiteilijoiden tieteellisen ja taiteellisen luomistyön tukijärjestelmä. Yhteiskunnan kokonaisedun mukaista olisi mahdollistaa lahjoitusten verovapauden avulla lisävarojen saaminen tieteelle ja taiteella verrattuna siihen, että tuloa verotetaan normaalisti, mutta veron ja muutoin mahdollisen lahjoituksen välinen määrä jää yksityiseen käyttöön hyödyttämättä yhteistä hyvää. Suomen oloissa ei ole luultavaa, että verovapaanakaan lahjoitustoiminta saisi sellaista ulottuvuutta, että siitä aiheutuvilla veronmenetyksillä olisi todellista valtiontaloudellista merkitystä. Verojärjestelmän kannalta on myös lisättävä, että kysymys ei olisi uudesta verovähennystyyppistä, vaan jo käytössä olevan soveltamisalan laajentamisesta. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään 27/2004 vp liittyen yliopistoyhtiöitä koskevaan hallituksen esitykseen HE 152/2004 vp pitänyt sivistysvaliokunnan lausuntoon yhtyen tarkoituksenmukaisena sen selvittämistä, että tieteen ja taiteen tukemista koskevien lahjoitusten verovapauden yläraja poistettaisiin.

Valmistelun aikana on ollut esillä myös mahdollisuus laajentaa vähennysmahdollisuus koskemaan myös muita kuin rahalahjoja, esimerkiksi taide-esineiden lahjoittamista julkisiin kokoelmiin. Tätä on kuitenkin pidetty verotuksellisesti vaikeana toteuttaa liittyen tällaisten lahjoitusten arvostamisen ongelmallisuuteen ja siihen, että lahjoitus on yksipuolinen oikeustoimi. Verovähennystä ei kuitenkaan olisi perusteltua antaa lahjoituksesta, jota asianomainen museo ei ole halunnut.

Lahjoitusvähennyksen ulottamista koskemaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin tehtäviä lahjoituksia yleensä ei ole pidetty mahdollisena. Lahjoitukset esimerkiksi urheilun ja liikunnan taikka kansanterveyden edistämiseksi, sosiaalisiin tarkoituksiin taikka ympäristönsuojeluun, maanpuolustukseen tai kehitysapuun liittyviin tarkoituksiin ovat sinänsä

tärkeitä ja edistävät yhteisvastuullisuutta ja kansalaismieltä. Niiltä puuttuu kuitenkin se sosiaalisen pääoman kartuttamiseen kulttuuriperinnön vaalimisen sekä tieteen ja taiteen edistämisen kautta liittyvä erityinen ulottuvuus, jonka nojalla on pidetty mahdollisena poiketa tältä osin verojärjestelmän kehittämisen yleislinjauksista.

#### Tilauuskoulutus

Kansainvälisen tilauuskoulutuksen ostajana voi olla esimerkiksi kolmas valtio, ulkomaa-lainen yliopisto tai muu koulutuksen järjestäjä taikka yritys. Suomalaisten yliopistojen antamalle tutkintoon johtavalle koulutusviennille on olemassa maksukykyistä kysyntää, vaikka kansainvälisesti alalla on paljon kilpailua erityisesti australialaisten, yhdysvaltalaisien ja brittiläisten yliopistojen taholta.

Yliopistojen arvion mukaan kansainvälisen tilauuskoulutuksen kautta olisi mahdollista saada yliopistoille kannattavia tulolähteitä ja toisaalta mahdollistaa niille osallistuminen kansainvälisille yliopistokoulutusmarkkinoille erityisesti Kaukoidässä ja Keski-Aasiassa. Toiminta mahdollistaisi verkottumista kysymyksessä olevien maiden kehittyvien yliopistojen kanssa ja samalla loisi edellytyksiä lahjakkaiden nuorten tutkijoiden rekrytoimiselle noista maista.

Hallituksen mielestä ei ole periaatteellisia esteitä sille, että yliopistoille avattaisiin mahdollisuus myös tutkintoon johtavan tilauuskoulutuksen myymiseen. Jotta vältettäisiin EU-oikeudelliset tulkintaongelmat, jotka voivat liittyä tämänkaltaiseen opiskeluun osallistuvien ja muiden tutkinto-opetukseen osallistuvien yhdenvertaisuuteen, tämä mahdollisuus tulisi ainakin alkuvaiheessa avata ainoastaan Euroopan talousalueen (ETA) ulkopuolisille opiskelijoille suunnattavaan opetukseen. Koulutuksen ostajana voisi olla sen sijaan olla paitsi ETA:n ulkopuolinen valtio, myös minne tahansa sijoittunut muu koulutuksen järjestäjä kuten EU:n jäsenvaltio, kansainvälinen järjestö, yliopisto tai yritys tai säätiö. Näin ollen tilauuskoulutusta voitaisiin viedä myös osana kehitys yhteistyötä tai muuta yhteistyöohjelmaa tai EU:ssa kotipaikan omaava yritys voisi ostaa koulutusta EU:n ulkopuoliselle henkilöstölleen.

Tilauuskoulutus olisi järjestettävä valtion talousarviotalouden ulkopuolella yliopistojen

rahastotaloudessa kuitenkin niin, että koulutuksen toteuttajana voisi myös olla valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 3 a §:n 7 kohdan (1111/2004) mukaisesti perustettu yliopistoyhtiö. Tilauskoulutusta voitaisiin järjestää sekä Suomessa että Suomen ulkopuolella ja yliopistot voisivat myös myydä yhdessä tällaisia koulutuspalveluja. Tilauskoulutukseen osallistuvat opiskelijat eivät automaattisesti kuuluisi ylioppilaskuntiin, mutta ylioppilaskunta voisi hyväksyä myös heitä jäsenikseen, siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esityksen tavoitteena on yliopistojen taloudellisen itsehallinnon rajattu lisääminen antamalla kaikille yliopistoille mahdollisuus omaan, valtion talousarvioletalouden ulkopuoliseen omaisuuteen sekä siihen liittyvään rajoitettuun oikeushenkilöllisyyteen muuttamatta kuitenkaan muilta osin niiden asemaa valtioneuvoston talousarvioletalouteen kuuluvina opetusministeriön hallinnonalan tilivirastoina. Nykyisin tämä mahdollisuus on historiallisista syistä pelkästään Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiilla. Ehdotus merkitsee siten myös yliopistojen yhdenvertaisuuden toteuttamista tässä suhteessa.

Esitys sisältää ehdotukset rahastotalouden mahdollisuuden ulottamisesta kaikkiin yliopistoihin, tieteen ja taiteen tukemiseksi annettujen lahjoitusten verovähennysoikeuden rajoitusten poistamisesta yhteisöjen osalta ja korottamisesta muiden verovelvollisten osalta sekä tutkintoon johtavan kansainvälisen tilauskoulutusviennin sallimisesta yliopistojen

rahastotalouden kehyksissä.

## **4. Esityksen vaikutukset**

### **4.1. Taloudelliset vaikutukset**

- muiden yliopistojen kuin HY:n ja ÅA:n omaisuuteen siirtyvä valtion omaisuus
- arvio tilauskoulutuksen volyymeista yliopistoilta
- lahjoitusvähennyksen nykyinen käyttö ja arvio laajennetun vähennysmahdollisuuden käytöstä

### **4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

### **4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset**

## **5. Asian valmistelu**

Opetusministeriö kutsui 1.12.2005 hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja professori Jorma Rantasen selvitysmiehinä selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Selvitystyö käynnistettiin 2.1.2006. Toimeksianto kattoi viisi erillistä tehtävää. Toimeksiannon ensimmäinen tehtävä oli tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltua voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa. Selvitysmiesten väliraportti annettiin opetusministeriölle 2.5.2006.

Väliraportista pyydettiin lausunnot .....

Hallituksen esitys on laadittu selvitysmiesten väliraporttiin sisältyneen luonnoksen sekä siitä saatujen lausuntojen pohjalta opetusministerissä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Laki yliopistolain muuttamisesta

**8 §. Opetuksen maksuttomuus.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi tilauskoulutusta koskeva 3 momentti. Tilauskoulutuksella tarkoitettaisiin tutkintoon johtavaa koulutusta, jonka tilaa ja rahoittaa suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yhteisö. Koulutuksen tutkintoon johtavuus erottaisi tilauskoulutuksen pykälän 2 momentissa tarkoitetuista avoimesta yliopisto-opetuksesta ja täydennyskoulutuksesta. Tilauskoulutuksen tilaajana ja rahoittajana voisi tyypillisesti olla Euroopan ulkopuolinen valtio, joka haluaa kouluttaa ryhmän kansalaisiaan suomalaisessa yliopistossa tiettyyn tutkintoon. Mahdollista olisi myös järjestää tilauskoulutusta kehitysavun tai muun kansainvälisen taloudellisen avun yhteydessä niin, että tilaajana olisi Suomen valtio, joku muu valtio taikka kansainvälinen järjestö. Edelleen olisi mahdollista, että koulutuksen tilaisi yksityinen yritys henkilöstölleen taikka siirtymätalousmaita tai kehitysmaita avustava säätiö.

Tilauskoulutuksen käsitteeseen kuuluisi, että sitä järjestetään ryhmälle. Asianmukaisena ei siten voitaisi pitää sitä, että korkeakoulututkintoon johtava opetus tilattaisiin yksittäiselle opiskelijalle. Toisaalta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista rajata ryhmän kokoa enemmälti säädöstekstissä, koska tietyissä tilanteissa saattaisi olla tarkoituksenmukaista, että kehittyvä valtio tilaisi koulutuksen hyvinkin pienelle erityisryhmälle, esimerkiksi kahdelle tai kolmelle elintarvikehygienian tai meteorologian opiskelijalle.

Vaikka tilauskoulutuksen tilaajan ja rahoittajan sijoittumista koskevia rajoituksia ei sisälly ehdotukseen, olisi mahdollisuus tilauskoulutukseen osallistumiseen rajattu opiskelijoihin, joiden vakituinen asuinpaikka on Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia tai Euroopan unionin oikeuden mukaan tältä osin yhdenvertaiseen kohteluun oikeutettuja. Tilauskoulutusta ei siten voitaisi

antaa EU:n jäsenvaltioiden, Efta-valtioiden tai Sveitsin kansalaisille eikä muidenkaan maiden kansalaisille, jotka ovat unionin oikeuden mukaan oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun korkeakoulutuksessa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi unionin kansalaisen aviopuoliso tai muut perheenjäsenet, jotka eivät itse ole unionin kansalaisia. Myöskään unionissa vakituisesti asuville maahanmuuttajille ei voitaisi järjestää maksullista tilauskoulutusta.

Tilauskoulutuksesta tilaajalta perittävät korvaukset kuuluisivat ehdotetussa yliopistolain 39 §:ssä tarkoitettuun yliopiston omaisuuteen, joka olisi valtion talousarvionalouden ulkopuolinen erityinen omaisuusmassa. Yliopiston omaisuuteen kuuluvista varoista myös katettaisiin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Näin ollen maksullista tilauskoulutusta ei saataisi rahoittaa valtiontalousarvionalouden piiriin kuuluvilla yliopistojen toimintamäärärahoilla. Sen sijaan rahoitus valtion talousarviosta olisi mahdollista silloin, kun koulutuksen tilaajana olisi muu valtion viranomainen, lähinnä ulkoasiainministeriö.

**19 a §. Tilauskoulutusopiskelijat.** Pykälän mukaan yliopistolain 5 luvun opiskelijoita koskevia säännöksiä sovellettaisiin soveltuvin osin 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tilauskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan. Tilauskoulutus voi tulla järjestettäväksi niin moninaisissa eri tilanteissa, että ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti säännellä tilauskoulutukseen osallistuvien osalta opiskelijaksi ottamista, korkeakoulukelpoisuutta, tutkintojen tavoitteellisia suoritusajkoja ja opiskeluoikeutta. Tärkeää on kuitenkin, että yliopistot mahdollisuuksien mukaan noudattavat näissä kysymyksissä samoja perusteita ja periaatteita kuin normaalissa tutkinto-opetuksessa. Tarkoituksena ei ole, että tilauskoulutuksen avulla olisi mahdollisuus saavuttaa yliopistotutkinto lievemmin vaatimuksen kuin tavallisessa tutkinto-opiskelussa. Tämän vuoksi esimerkiksi korkeakoulukelpoisuudessa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä vertailukelpoisuuteen tilauskoulutuksen ja tavallisen tutkinto-opetuksen välil-

lä. Opiskelijoita yliopistolain 19 §:n nojalla koskeva kurinpitovalta ulottuisi myös tilauskoulutusopiskelijoihin.

Tilauuskoulutuksen järjestämisen pohjana olisi koulutuksen tilaajan ja asianomaisen yliopiston välinen sopimus. Yleensä tällainen sopimus olisi luonteeltaan yksityisoikeudellinen, mikäli se rajoittuisi puhtaasti koulutuksen tilaamiseen ja rahoittamiseen tietyille henkilöryhmälle. Tällöin sopimus voidaan tarvittaessa tehdä myös muun oikeusjärjestyksen kuin Suomen lainsäädännön alaisuudessa. Mikäli sopimukseen kuitenkin sisältyisi julkisen vallan käyttöön liittyviä määräyksiä koskien esimerkiksi tutkintotodistuksen myöntämistä tai opintosuoristusten tunnistamista, sen sisältö ja sallittavuus voi tulla arvioitavaksi myös niin sanottuja hallintosopimuksia koskevien periaatteiden ja säännösten valossa.

**39 §. Yliopiston omaisuus.** Pykälän 1 momentin mukaan kaikilla yliopistolla olisi oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja sekä muuta omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimintaansa. Nykyisin tällainen oikeus on ainoastaan Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiilla. Kun mahdollisuus omaan omaisuuteen laajenisi kaikkiin yliopistoihin, voitaisiin mainittuja kahta yliopistoa koskevat yliopistolain 27 ja 31 § samalla kumota. Yliopistojen omaisuudella voitaisiin myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja. Tällaiset lahjoitusvirat ovat jo nykyisin mahdollisia kaikkien yliopistojen osalta yliopistolain 39 §:n 1 momentin nykyisen sanamuodon perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan yliopiston omaisuutta hoidettaisiin erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista niin, että sen hoidosta päättäisi yliopiston hallitus, Helsingin yliopistossa konsistori. Yliopisto tekisi omista nimissään yliopiston omaisuutta koskevat oikeustoimet ja käyttäisi niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Kysymys olisi valtio-oikeushenkilön omaisuudesta erillisestä omaisuusmassasta, johon liittyisi yliopiston rajoitettu oikeuskelpoisuus ja oikeudellinen toimikelpoisuus. Oikeuskelpoisuutensa nojalla yliopisto voisi hankkia nimiinsä oikeuksia ja velvoitteita esimerkiksi tekemällä sopimuksia, menemällä sitoumuksiin tai ostamalla omaisuutta itselleen. Yliopistot olisivat oman

omaisuutensa osalta itsenäisiä oikeushenkilöitä.

Yliopiston rajoitettuun erilliseen oikeushenkilöllisyyteen liittyen on tarpeen säätää, että yliopiston omaisuuteen sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta niin, että yliopistoa tarkasteltaisiin sen tässä pykälässä tarkoitettujen varojen osalta yhtenä kirjanpitovelvollisena emoyhteisönä. Mitä valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n (1216/2003) 1 ja 2 momentissa säädetään sisäisestä valvonnasta, sovellettaisiin yliopiston omaisuuteen. Muilta osin yliopistojen omaisuuteen ei sovellettaisi valtiontaloutta tai sen tarkastusta koskevia säännöksiä. Vastuu varojen hoidon asianmukaisuudesta ja sen valvonnasta olisi siten yliopistoilla itsellään. Tältä osin yliopistot olisivat samassa asemassa kuin esimerkiksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos tai Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA.

Kilpailuoikeudellisesti yliopiston omaisuuden ja sen varassa toimivaan yliopiston rahastotalouteen sovellettaisiin julkisyhteisöjä koskevia Euroopan unionin, maailman kauppayhdistöjen ja kansallisia säännöksiä muun muassa julkisten hankintojen, valtiontukien ja julkisten yritysten osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan yliopisto olisi yliopiston omaisuuden ja sen tuoton osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä. Tältä osin on omaksuttu sama periaate kuin on voimassa yliopistolain 27 §:n 3 momentin nojalla Helsingin yliopiston kohdalla.

Helsingin yliopistolla on vuoden 1919 hallitusmuodon nojalla ollut perustuslaillisesti suojattuja erioikeuksia ja -vapauksia, joiden voimassaoloa ei ole tarkoitettu muuttava yliopistolain tai perustuslain säätämällä. Selvyyden vuoksi todettaisiin Helsingin yliopiston entisten oikeuksien säilyminen pykälän 4 momentissa. Siten Helsingin yliopistolla olisi oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa sekä ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Nämä oikeudet, omaisuus ja tulot olisivat



uuden pykälän mukaista yliopiston omaisuutta.

Pykälän 5 momentissa olisi pykälän nykyistä 2 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan yliopiston omaisuudella perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

**40 §. Ylioppilaskunta ja osakunta.** Pykälän 1 momentin mukaan kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon kuuluviin opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Ylioppilaskunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke, jonka mukaan tilauskoulutukseen osallistuva ei ole ylioppilaskunnan jäsen, ellei ylioppilaskunta häntä hakemuksesta jäsenekseen hyväksy siten kuin siitä valtioneuvoston asetuksella säädetään. Lähtökohtaisesti ei olisi tarkoituksenmukaista, että tilauskoulutusopiskelijat kuuluisivat ylioppilaskuntaan ja nauttivat jäsenyydestä seuraavista opintososiaalisista eduista ja osallistumisoikeuksista. Poikkeuksellisesti voisi kuitenkin olla perusteltua antaa myös tilauskoulutusopiskelijoille mahdollisuus liittyä ylioppilaskuntaan. Tähän liittyvät edellytykset on kuitenkin syytä tarkentaa asetuksen tasoilla säännöksillä sen jälkeen kun on saatu enemmän kokemuksia tilauskoulutuksen vaikutuksista.

### **1.2. Laki tuloverolain 57 §:n muuttamisesta**

**57 §. Lahjoitusvähenys.** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että yhteisöt saisivat vähentää rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä taikka tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen. Lahjoituksen alarajana olisi nykyiseen tapaan 850 euroa. Sen sijaan nykyinen 25 000 euron yläraja ehdotetaan siis poistettavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan muu verovelvollinen saisi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron ja enintään 25 000

euron suuruisen edellä 1 momentissa tarkoitettua rahalahjoituksen. Tältä osin nykyisin yhteisöihin rajattu vähennysmahdollisuus laajenisi koskemaan kaikkia verovelvollisia.

### **2. Tarkemmat säännökset ja määräykset**

.....

### **3. Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Yliopistolain muutosten osalta ehdotetaan, että ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen toimenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Yliopistolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä oikeutettaihin opetusministeriö siirtämään päätöksillään yliopistojen hoidossa olevat kiinteistöt, arvopaperit ja muun omaisuuden niiden 39 §:ssä tarkoitettuihin varoihin.

Yliopistojen taholla on laajalti toivottu, että Senaatti-kiinteistöille siirretty kiinteistöomaisuus ja rakennuskanta palautettaisiin yliopistojen hallintaan ja että ne yliopistojen osittaisen tai täydellisen oikeushenkilöllisyyden toteutuessa siirtyisivät osaksi yliopistojen omaisuutta. Ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista, että yliopistojen erillistä omaisuuspiiriä luotaessa rahastotalouteen sijoitettaisiin käyttöomaisuutta, joka ei olisi tuloa tuottavaa tai muutoin yliopistojen perustointoihin nähden erillisiä tarkoituksia palvelevaa. Yliopistojen kiinteistöjen ylläpidosta, hoidosta ja kehittämisestä syntyvät kustannukset on joka tapauksessa rahoitettava valtion talousarvioletalouden piirissä syntyvillä tuloilla, eikä niiden siirtämisestä yliopistojen rahastotalouteen olisi saatavissa selkeää lisäarvoa yliopistojen taloudellisen autonomian kannalta.

Sen sijaan asianomaisten yliopistojen hallinnassa nykyisin eduskunnan päätösten nojalla tai muulla perusteella olevat arvopaperit ja kiinteistöt samoin kuin Kuopion yliopiston lääkelain (395/1987) 42 §:n (420/1999) nojalla pitämä apteekki olisi siirrettävä yliopistojen rahastotalouteen opetusministeriön erikseen tekemillä päätöksillä. Helsingin yliopiston sekä Åbo Akademin kumotuissa 27 ja 31 §:ssä tarkoitettu omaisuus muodostaisi

ilman erityisiä päätöksiä tämän lain voimaantullessa niiden 39 §:ssä tarkoitetun omaisuuden.

#### 4. Suhde perustuslakiin ja sääntämismääräykset

Hallituksen esitykseen sisältyvällä ehdotuksella antaa kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen on yhtymäkohtia yhtiöiltä perustuslain yleisiin valtionaloutta sekä hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskeviin säännöksiin ja toisaalta perustuslain erityisiin säännöksiin yliopistojen itsehallinnosta sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Ehdotus merkitsisi sitä, että kaikki yliopistot voisivat rahastotaloutensa puitteissa ja niille tältä osin annettavan varallisuus oikeudellisen oikeushenkilöllisyyden perusteella toimia valtion talousarviotalouden ulkopuolella ja päättää itsenäisesti niille rahastotalouden puitteissa kuuluvasta varallisuudesta. Ehdotuksen mukaiset yliopistojen rahastot jäisivät siten sekä valtion talousarviotalouden että sen laajemmin ymmärretyn valtion talouden ulkopuolelle, johon talousarviotalouden ohella kuuluvat perustuslain 87 §:ssä tarkoitetut talousarvion ulkopuoliset rahastot ja perustuslain 84 §:n 4 momentin nojalla myös valtion liikelaitokset. Tällä erityisellä järjestelyllä pyritään yliopistojen taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseen. Perustuslakivaliokunta on valtion talousarviosta annetun lain muuttamiseen liittyneessä lausunnossaan todennut yliopistojen taloudellisten toimintaedellytysten edistämisen edistävän perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvatun yliopistojen itsehallinnon sekä perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisen tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden toteutumista (PeVL 30/2004 vp).

Ehdotus ei merkitsisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitettujen talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamista. Ehdotus merkitsisi sen sijaan sitä, että yliopistolain yliopistojen järjestysmuotoa koskevia säännöksiä muutettaisiin. Ehdotuksen mukaan yliopistojen ny-

kyistä oikeudellista rakennetta täydennettäisiin luomalla niille mahdollisuus rahastotalouteen ja siihen liittyvä varallisuus oikeudellinen oikeushenkilöllisyys. Perustuslain hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskevien säännösten ei voi nähdä asettavan estettä yliopistojen hallinnollisen rakenteen tällaiselle täydentämiselle tavallisen lain säätämismääräyksessä säädettävällä lailla. Kysymys on myös yliopistojen itsehallinnon järjestämisestä lailla perustuslain 123 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Yliopistojen uusi hallinnollinen rakenne merkitsisi sitä, että rahastotalouden osalta yliopistojen tulot ja menot jäisivät valtion talousarvion ulkopuolelle. Perustuslain 84 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtion talousarvion otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Säännöksellä säädetään muun muassa talousarvion täydellisyysperiaatteesta. Ehdotus yliopistojen rahastotalouden tulojen ja menojen jäämisestä valtion talousarvion ulkopuolelle ei ole ongelmallinen talousarvion täydellisyysperiaatteen kannalta. Valtionaloutta koskevien perustuslain tasoisten säännösten vakiintuneen tulkinnan mukaan tulot ja menot, joiden puolesta jokin toimielin on oikeutettu itsenäisesti kantamaan ja vastaamaan, jätetään talousarvion ulkopuolelle. Edelleen tällainen varallisuus oikeudellinen asema ja itsenäinen oikeushenkilöllisyys on julkiselle toimielimelle voitu säätää tavallisessa lainsäätämismääräyksessä. (Komiteanmietintö 1990:7, s. 50—51 ja 169.) Järjestelyn liittyminen yliopistojen perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaiseen itsehallintoon korostaa järjestelyn ongelmattomuutta perustuslain kannalta.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämismääräyksessä. Koska asia voi olla tulkinnanvarainen, käsittelyjärjestyksestä olisi kuitenkin syytä saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

## 1.

**Laki****yliopistolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* 27 päivänä kesäkuuta 1997 annetun yliopistolain (645/1997) 27 § ja 31 §,  
*muutetaan* 39 § ja 40 §:n 1 momentti sekä  
*lisätään* 8 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 19 a §, seuraavasti:

## 8 §

*Opetuksen maksuttomuus*

Yliopisto voi 1 momentin estämättä järjestää tutkintoon johtavaa opetusta opiskelijoille, joiden vakituinen asuinpaikka on Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia tai Euroopan unionin oikeuden mukaan tältä osin yhdenvertaiseen kohteluun oikeutettuja, niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yhteisö (*tilauskoulutus*). Tällaisesta koulutuksesta tilaajalta perittävät korvaukset kuuluvat yliopiston 39 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen, mistä varoista myös katetaan koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.

## 19 a §

*Tilauskoulutusopiskelijat*

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan soveltuvin osin 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tilauskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan.

## 39 §

*Yliopiston omaisuus*

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoit-

tus- ja testamenttivaroja sekä muuta omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimintaansa. Näillä varoilla (yliopiston omaisuus) voidaan myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja.

Yliopiston omaisuutta hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista. Yliopiston omaisuuden hoidosta päättää yliopiston hallitus. Yliopisto tekee omissa nimissään yliopiston omaisuutta koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Yliopiston omaisuuteen sovelletaan soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta niin, että yliopistoa tarkastellaan sen tässä pykälässä tarkoitettujen varojen osalta yhtenä kirjanpitovelvollisena emoyhteisönä. Mitä valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n (1216/2003) 1 ja 2 momentissa säädetään sisäisestä valvonnasta, sovelletaan yliopiston omaisuuteen.

Yliopisto on yliopiston omaisuuden ja sen tuoton osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Helsingin yliopistolla on lisäksi oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa sekä ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan myös

näihin oikeuksiin, omaisuuteen ja tuloon.

Yliopiston omaisuudella perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

#### 40 §

##### *Ylioppilaskunta ja osakunta*

Kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon kuuluviin opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Ylioppilaskunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita. Tilaukoulutukseen osallistuva ei ole ylioppilaskunnan jäsen, ellei ylioppilaskunta häntä hakemuksesta jäse-

nekseen hyväksy siten kuin siitä valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2007. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen toimenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Opetusministeriö siirtää päätöksillään yliopistojen hoidossa olevat kiinteistöt, arvopa-perit ja muun omaisuuden niiden 39 §:ssä tarkoitettuihin varoihin. Helsingin yliopiston sekä Åbo Akademin kumotuissa 27 ja 31 §:ssä tarkoitettu omaisuus muodostaa tämän lain voimaantullessa niiden 39 §:ssä tarkoitettua omaisuuden.

## 2.

### Laki

#### **tuloverolain 57 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/1992) 57 §, sellaisena kuin se on laissa 896/2001, seuraavasti:

#### 57 §

##### *Lahjoitusvähenys*

Yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä taikka tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, lai-

tokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen.

Muu verovelvollinen saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen edellä 1 momentissa tarkoitetun rahalahjoituksen.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2007. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen toimenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 1.

**Laki****yliopistolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan 27 päivänä kesäkuuta 1997 annetun yliopistolain (645/1997) 27 § ja 31 §,  
muutetaan 39 § ja 40 §:n 1 momentti sekä  
lisätään 8 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 19 a §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

*Opetuksen maksuttomuus*


---

*Yliopisto voi 1 momentin estämättä järjestää tutkintoon johtavaa opetusta opiskelijoille, joiden vakituinen asuinpaikka on Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia tai Euroopan unionin oikeuden mukaan tältä osin yhdenvertaiseen kohteluun oikeutettuja, niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yhteisö (tilauskoulutus). Tällaisesta koulutuksesta tilaajalta perittävät korvaukset kuuluvat yliopiston 39 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen, mistä varoista myös katetaan koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.*

19 a §

**Tilauskoulutusopiskelijat**

*Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan soveltuvin osin 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tilauskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan.*

## 27 §

*Helsingin yliopiston oikeudet ja omaisuus*

*Helsingin yliopistolla on oikeus yhden ap-  
teekin pitämiseen Helsingin kaupungissa.  
Yliopistolla on edelleen myös ne muut oi-  
keudet, etuudet ja vapaudet sekä se omai-  
suus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain  
voimaan tullessa.*

*Yliopiston 1 momentissa tarkoitettuja va-  
roja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja  
hoidetaan erillään valtion talousarviossa  
yliopistolle myönnettyistä varoista. Varojen  
hoidosta päättää konsistori. Yliopisto tekee  
omissa nimissään näitä varoja koskevat oi-  
keustoimet ja käyttää niiden osalta puheval-  
taa tuomioistuimessa ja viranomaisessa.*

*Yliopisto on 1 momentissa tarkoitettujen  
varojen osalta vapaa veroista ja valtiolle  
maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin  
veron tai maksun osalta toisin säädetä.*

## 31 §

*Omaisuus*

*Akatemialla on oikeus ottaa vastaan  
omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimin-  
taansa. Akatemia tekee omissa nimissään  
tätä omaisuutta koskevat oikeustoimet sekä  
käyttää sen osalta puhevaltaa tuomiois-  
tuimessa ja viranomaisessa.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettua omai-  
suutta hoidetaan erillään valtion talousar-  
viossa akatemialle myönnettyistä varoista.*

## 39 §

*Lahjoitus- ja testamenttivarat ja niillä  
perustetut virat*

*Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lah-  
joitus- ja testamenttivaroja. Näillä varoilla  
voidaan myös palkata henkilökuntaa ja pe-  
rustaa virkoja.*

## 27 §

*Helsingin yliopiston oikeudet ja omaisuus*

(kumotaan)

## 31 §

*Omaisuus*

(kumotaan)

## 39 §

*Yliopiston omaisuus*

*Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lah-  
joitus- ja testamenttivaroja sekä muuta  
omaisuutta nimiinsä ja käyttää sitä toimin-  
taansa. Näillä varoilla (yliopiston omai-  
suus) voidaan myös palkata henkilökuntaa  
ja perustaa virkoja.*

*Yliopiston omaisuutta hoidetaan erillään  
valtion talousarviossa yliopistolle myönne-*

tyistä varoista. Yliopiston omaisuuden hoidosta päättää yliopiston hallitus. Yliopisto tekee omissa nimissään yliopiston omaisuutta koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Yliopiston omaisuuteen sovelletaan soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta niin, että yliopistoa tarkastellaan sen tässä pykälässä tarkoitettujen varojen osalta yhtenä kirjanpitovelvollisena emoyhteisönä. Mitä valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n (1216/2003) 1 ja 2 momentissa säädetään sisäisestä valvonnasta, sovelletaan yliopiston omaisuuteen.

Yliopisto on yliopiston omaisuuden ja sen tuoton osalta vapaa veroista ja valtiolle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä.

Helsingin yliopistolla on lisäksi oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa sekä ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan myös näihin oikeuksiin, omaisuuteen ja tuloon.

Yliopiston omaisuudella perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

Lahjoitus- ja testamenttivaroilla perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

## 40 §

*Ylioppilaskunta ja osakunta*

Kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Ylioppilaskunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita.

## 40 §

*Ylioppilaskunta ja osakunta*

Kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon *kuuluviin* opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Ylioppilaskunta voi hyväksyä jäsenikseen myös muita yliopiston opiskelijoita. *Tilaukoulutukseen osallistuva ei ole ylioppilaskunnan jäsen, ellei ylioppilaskunta häntä hakemuksesta jäsenekseen hyväksy siten kuin siitä valtioneuvoston asetuksella säädetään.*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tam-

mikuuta 2007. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen toimenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Opetusministeriö siirtää päätöksillään yliopistojen hoidossa olevat kiinteistöt, arvopaperit ja muun omaisuuden niiden 39 §:ssä tarkoitettuihin varoihin. Helsingin yliopiston sekä Åbo Akademin kumotuissa 27 ja 31 §:ssä tarkoitettu omaisuus muodostaa tämän lain voimaantullessa niiden 39 §:ssä tarkoitettun omaisuuden.

---



## 2.

**Laki****tuloverolain 57 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/1992) 57 §, sellaisena  
 kuin se on laissa 896/2001, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

57 §

*Lahjoitusvähennys*

Yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan:

1) vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen;

2) vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on tieteen tai taiteen tukeminen.

*Ehdotus*

57 §

*Lahjoitusvähennys*

Yhteisö saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä *taikka tiedettä tai taidetta* edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen.

*Muu verovelvollinen saa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen edellä 1 momentissa tarkoitetun rahalahjoituksen.*

---

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen toimenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

---



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 952-485-146-6

ISBN 952-485-147-4 (PDF)

ISSN 1458-8102

### **Julkaisumyynti / Bokförsäljning**

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet  
PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)  
00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet  
puhelin / telefon (09) 7010 2363  
faksi / fax (09) 7010 2374  
books@yopaino.helsinki.fi  
www.yliopistopaino.helsinki.fi