

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan yliopistolakia muutettavaksi. Yliopistojen taloudellista itsehallintoa lisättäisiin antamalla kaikille yliopistoille mahdollisuus omaan valtion talousarviotalouden ulkopuoliseen omaisuuteen sekä siihen liittyvään oikeushenkilöllisyyteen. Nykyisin tämä mahdollisuus on historiallis-

ta syistä pelkästään Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla. Muun kuin rahastotaloutensa osalta yliopistot säilyisivät valtion talousarviotalouden tilivirastoina.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2007 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Yliopistojen itsenäinen toimivalta ja sen vahvistaminen ovat kansainvälisesti keskeisiä viime vuosien korkeakoulupolitiikan tavoitteita, joiden tarkoituksena on muun muassa tukea ja kehittää yliopistojen ja ympäröivän yhteiskunnan välisiä vuorovaikutussuhteita. Eri maissa kehityksen kulku on 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 kohdistuvasta valtion keskitetystä talouden kontrolliohjauksesta on pyritty luopumaan. Uutena ohjausstrategiana uuden tiedon tuottamisessa sekä tieteen ja sivistyksen edistämisessä on tavoiteltu enemmän yliopistojen itsesääntelystrategiaan pohjautuvaa ohjausmallia. Yliopistojen tulosvastuun ja tilivelvollisuuden rinnalla on korostettu yliopistojen taloudellista autonomiaa eli niiden toimivaltaa päättää omasta taloudestaan ja järjestää esimerkiksi sopimussuhteitaan muiden toimijoiden kanssa itsenäisesti.

Tuoreita lainsäädännöllisiä muutoksia on tehty useassa Euroopan maassa. Yliopistojen toimintaa ja hallintoa säänteleviä 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 jäljittelyvien toimintatapojen käyttöön ottamista.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yliopistojen oma omaisuus

Helsingin yliopistolla on yliopistolain (645/1997) 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 ensimmäisenä päivänä elokuuta vuonna 1997. 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 perintöruhtinain olleessaan toimineet Helsingin keisariillisen 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 viranomaisien hoidossa ja hallinnossa ilman, että ope-

tusministeriöllä 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 Akademiella 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 tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Tätä omaisuutta hoidetaan pykälän 2 momentin mukaan erillään valtion talousarviossa akatemialle myönnettyistä varoista.

Åbo Akademi siirtyi valtion omistukseen ensimmäisenä päivänä elokuuta vuonna 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 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 lahjoitettuihin varoista muodostettujen rahastojen ja erityisehdoin lahjoitettujen varojen kirjanpidossa noudatetaan soveltuvin osin talousarvioasetuksen säännöksiä, jollei toisin säädetä. Muilla yliopistoilla kun Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiella ei ole mahdollisuutta käyttää hallinnassaan olevia rahastoja itsenäisesti yliopiston johdon tuloja tuottavana taloushallinnon välineenä. Yliopistoilla on kuitenkin yleensä lähisäätiöitä, jonne ne ovat

voineet kanavoida lahjoituksia ja muita avustuksia ja jonka avulla ne ovat voineet rahoittaa omia tutkimukseen tai opetukseen liittyviä erityistarkoituksiaan.

2.2 Nykytilan arviointi

Oman rahastotalouden mahdollistavaa Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin taloudellista erityisasemaa on mahdollista pitää näiden 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 tarkoitukseenmukaiseen hoitamiseen tähtäävä julkisen omaisuuden siirtäminen valtion talousarvioletalouden 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 talousarvioletalouden ulkopuolinen oma omaisuus eli rahastotalous voisi antaa yliopistoille käyttökelpoisia mahdollisuuksia suunnata opetussellisia ja tutkimuksellisia toimintojaan oimien strategioidensa mukaisesti ja kehittää kolmannen tehtävän edellyttämää vuorovaiikutusta.

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 oikeushenkilöllisyyteen muuttamatta kuitenkaan muilta osin niiden asemaa valtion talousarvioletalouteen kuuluvina opetusministeriön hallinnonalan tilivirastoina. Nykyisin tämä mahdollisuus on historiallisista syistä pelkäs-

tään Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademi-la. Ehdotus merkitsee siten myös yliopistojen yhdenvertaisuuden toteuttamista tässä suhteessa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Tarkoituksena ei ole tämän esityksen yhteydessä siirtää valtion omaisuutta yliopistojen rahastoille. Yliopistoilla olisi esityksen toteutuessa mahdollisuus saada lahjoitus- ja testamenttivarat nykyistä paremmin omaan käyttöönsä. Esimerkiksi Helsingin yliopiston rahastojen varoja käytetään innovaatioiden kaupallistamiseen ja muuhun keksintötoiminnan tukemiseen, opetuksen kehittämistä koskeviin hankkeisiin, tutkimustoiminnan tukemiseen ja erilaisten tutkijaverkostojen toiminnan tukemiseen. Varoja käytetään siis yliopiston tehtävien ja toiminnan tukemiseen. Valtiontalouden kannalta ei ole odotettavissa ainakaan lähitulevaisuudessa, että yliopistot voisivat merkittävässä määrin rahoittaa toimintaansa pelkästään rahastojensa avulla, vaan yliopistolaissa määrättyjen tehtävien toteuttaminen vaatii jatkossakin valtion talousarviossa osoitettavia määrärahoja yliopistoille.

Vuoden 2006 valtion talousarviossa yliopiston toimintamenoihin varattiin 1 258 053 000 euroa. Yliopistojen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmien mukaan taseeseen sisältyvät rahastoidut varat ja taseeseen sisällyttömät rahastoidut varat ovat tähän verrattuna hyvin vähäisiä. Rahastot muodostuvat yleensä opiskelu- ja tutkimusapurahoiksi lahjoitetuista varoista. Esimerkiksi edellä mainittuja rahastoja on Turun yliopiston taseeseen sisältyvinä rahastoituina varoina ollut vuonna 2005 yhteensä noin 12 miljoonaa euroa, kun Lappeenrannan teknillisellä yliopistolla tai Teatterikorkeakoululla ei tilinpäätösasiakirjojen mukaan ole ollut lainkaan lahjoituksista muodostuneita rahastoja taikka taseeseen sisällyttömiä tukisäätiöiden muodostamaa varallisuutta.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yliopistojen rahastotaloudella ei arvioida

olevan suoranaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Yliopistot säilyvät edelleen valtion tilivirastoina ja toiminta tulee jatkossakin tapahtumaan pääosaltaan valtion talousarviossa osoitettavien määrärahojen turvin tulosojausmenettelyn mukaisesti. Yliopistoille rahastotalous antaa itsenäistä päätösvaltaa yliopistotoiminnan kehittämisessä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Rahastotalous vahvistaa yliopistojen autonomiaa ja antaa niille uuden joustavamman toimintamahdollisuuden yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessaan erityisesti suhteessa yksityiseen sektoriin. Yliopistolain muutoksella (715/2004) on yliopistoille uutena tehtävänä annettu toimia tehtäviään hoitaessaan vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

5 Asian valmistelu

Opetusministeriö kutsui ensimmäisenä päivänä joulukuuta vuonna 2005 kaksi selvitysmiestä selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Toimeksianto kattoi viisi erillistä tehtävää. Toimeksiannon ensimmäinen tehtävä oli tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa. Selvitysmiesten väliraportti valmistui toinen päivä toukokuuta vuonna 2006 ja se luovutettiin opetusministeriölle yhdenätoista päivänä toukokuuta vuonna 2006 (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14).

Väliraportin valmistuttua opetusministeriö pyysi kuulemistilaisuuteen keskeiset yhteistyötahot ja intressiryhmät, joilla oli mahdollisuus esittää näkökantansa myös kirjallisesti. Kuulemistilaisuudessa ja kirjallisesti esitetyissä lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti rahastotalouden sallimiseen kaikille yliopistoille.

Hallituksen esitys on laadittu selvitysmiesten väliraporttiin sisältyneen luonnoksen sekä siitä saatujen lausuntojen pohjalta opetusministeriössä virkamiestyönä. Lausuntonsa ovat antaneet valtiovarainministeriö, työministeriö, sisäasiainministeriö, Valtiontalouden tar-

kastusvirasto, Suomen Akatemia, Teknologian kehittämiskeskus, yliopistot, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto, Professoriliitto ry, Tieteentekijöiden liitto, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto Annetuissa lausunnoissa on esitystä pääasiassa kannatettu. Yliopistot ovat lisäksi esittäneet, että yliopistoille tähän mennessä lahjoitettu omaisuus, joka on osa valtion talousarvion taloutta, siirrettäisiin yliopistojen rahastotalouden piiriin. Opetusministeriö tulee käsittelemään tätä asiaa erikseen myöhemmin. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole lausunnossaan kannattanut esitystä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut kyseessä olevan perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut esityksessä käytetyn emoyhteisö -termin olevan soveltamisalaltaan epäselvä. Esityksessä ei ole katsottu kyseessä olevan perustuslain 87 §:ssä säädetystä talousarvion ulkopuolisesta rahastosta, mitä esityksessä myöhemmin tarkemmin perustellaan. Esityksessä todetaan myös, että asiassa on syytä pyytää Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Valtiovarainministeriö on esittänyt, että

yliopistojen asema valtion tilivirastoina ja toisaalta itsenäisinä oikeushenkilöinä rahastotalouden piirissä toimittaessa saattaa olla ongelmallinen esimerkiksi ulkopuolisten solumuskumppanien kannalta. Lisäksi valtiovarainministeriö on katsonut, että valtiolle ei saa muodostua korvausvelvollisuutta rahastotalouden piirissä tehtyjen oikeustoimien takia. Esityksessä on pyritty selvittämään valtiovarainministeriön lausunnossaan esille tuomia asioita.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Muutettavaksi esitettävässä 39 §:n 6 momentissa viitattaisiin yliopistorahastojen osalta verolainsäädännön yhteisökäsitteeseen. Verotuksessa yliopistorahastoa käsiteltäisiin siten yhteisönä. Tarkoituksena on paikaisesti antaa erillinen esitys tuloverolain 3 §:n muuttamisesta, jossa yliopistorahasto säädettäisiin yhteisöksi. Tällöin sitä voitaisiin pitää yleishyödyllisenä yhteisönä, mikäli tätä koskevat kriteerit täyttyvät. Yleishyödylliset yhteisöt voivat ottaa vastaan verovapaita lahjoituksia ja ovat tuloverollisia vain elinkeinotoiminnan tulosta ja tietyin edellytyksin kiinteistötulosta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

31 §. Omaisuus. Pykälä esitetään kumottavaksi ja Åbo Akademin omaisuudesta säädetäisiin lain 39 §:ssä, joka koskisi kaikkia yliopistoja niiden omaisuuden osalta. Esityksellä ei kuitenkaan muuteta Åbo Akademin ja säätiön "Stiftelsen för Åbo Akademi" välistä nykyistä suhdetta ja asemaa.

39 §. Yliopistorahastot. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kaikilla yliopistoilla olisi mahdollisuus rahastotalouteen. Rahastotalous olisi valtiosta erillinen oma oikeushenkilö, yliopistorahasto. Lahjoitus- ja testamenttivarat koostuisivat yksityisten tekemistä lahjoituksista ja testamenteista. Momentissa todettaisiin myös, että säätiöt ja yksityiset yhteisöt voisivat siirtää varojaan yliopistorahastoihin. Säännöksellä mahdollistettaisiin yliopistorahastoille oikeus ottaa vastaan säätiöiltä, yhdistyksiltä ja muilta yksityisiltä yhteisöiltä varoja, jos säätiö tai yhteisö haluaisi siirtää varojaan yliopistorahastoon. Nykyisin oikeus omaan omaisuuteen ja rahastotalouteen on ainoastaan Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla. Yliopistorahastojen varoja voitaisiin käyttää yliopistojen toimintaan. Niillä voitaisiin myös palkata yliopistolle valtioon palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä ja perustaa valtion virkoja. Tarkoituksena on, että virat olisivat yliopistossa olevia valtion virkoja eikä yliopistorahastossa olisi erillisiä 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 ja yliopistorahasto olisi kirjanpidossa erotettava valtion kirjanpidosta. Valtion yliopisto ja yliopistorahasto olisivat erillisiä kirjanpitovelvollisia talousyksiköitä. Yliopistorahasto tekisi omissa nimissään yliopistorahastoa ja sen varoja sekä sen muuta omaisuutta koskevat oikeustoimet ja käyttäisi niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja viranomaisessa. Kysymys olisi valtio-oikeushenkilön omaisuudesta erillisestä omaisuusmassasta.

Yliopistorahastot olisivat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joilla on oikeuskelpoisuus ja oikeudellinen toimikelpoisuus. Oikeuskelpoisuutensa nojalla yliopisto voisi hankkia nimiinsä oikeuksia ja velvoitteita esimerkiksi tekemällä sopimuksia, menemällä sitoumukseen tai ostamalla omaisuutta itselleen. Yliopistorahastojen tehdessä oikeustoimia nimissään, on yliopistojen rahastotalouden oltava selkeästi erotettavissa valtion tilivirastona toimivasta yliopistosta. Säännös perustuu nykyiseen Helsingin yliopiston käytäntöön. Helsingin yliopisto tehdessään omaisuutensa lukuun oikeustoimia, käyttää se nimenään Helsingin yliopiston rahastoja. Yliopistorahaston oikeushenkilöllisyys sisältää myös oikeudellisen vastuun rahastotalouden piirissä tehdyistä oikeustoimista. Rahastotalouteen liittyvät oikeustoimet eivät sido Suomen valtiota oikeushenkilönä, eikä valtio siis vastaa näistä oikeustoimista. Rahastotalouteen liittyvistä velvoitteista vastaa yliopistorahasto ja tämä vastuu voi siis toteutua ainoastaan rahastoidun varallisuuden kokonaismäärään asti. Tältä osin yliopistorahastot olisivat samassa asemassa kuin esimerkiksi Suomen Pankki, kansaneläkelaitos tai Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yliopiston rahastotalouden hallinnosta. Yliopiston hallitus toimisi yliopistorahaston hallituksena tehtävänään huolehtia yliopistorahaston hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, päättää rahaston varojen käyttämisestä sekä vastata kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan järjestämisestä. Helsingin yliopiston hallituksena toimii konsistori. Säännös vastaa Helsingin yliopiston omaisuutta koskevaa yliopistolain nykyistä 27 §:n 2 momenttia, jonka mukaan konsistori päättää yliopiston omien varojen hoidosta. Säännökseen on kuitenkin täsmennetty hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla hallituksen tehtävät ja velvoitteet rahaston varojen hoidossa ja toiminnan järjestämisessä sekä sisäisessä valvonnassa. Sanamuodoltaan momentti vastaa siten esimerkiksi osakeyhtiöiden ja valtion liikelaitosten hallitusten tehtävien ja toimivallan yleistä määrittelyä lainsäädännössä.

Vastuu varojen hoidon asianmukaisuudesta ja sen valvonnasta olisi yliopistorahastoilla itsellään siten, että yliopiston hallitus, Helsingin yliopistossa konsistori, toimisi rahaston ylimpänä päätöksentekuelimenä. Yliopistorahastojen hallintoon osallistuvien luonnollisten henkilöiden henkilökohtaiset vastuut seuraavat vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisia sekä muita oikeudellisia periaatteita, jotka lainsäädännössä on asetettu. Edellä mainittu ei tuo asiallisia muutoksia niihin oikeudellisiin sääntöihin, joiden perusteella Helsingin yliopistossa on toimittu rahastotalouden nimissä.

Yliopistorahastojen valtiosta erilliseen oikeushenkilöllisyyteen liittyen on tarpeen säätää, että yliopistorahastoon sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä kirjanpito-laissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta niin, että yliopistorahastoa tarkasteltaisiin sen tässä pykälässä tarkoitettujen yliopistorahaston varojen osalta yhtenä kirjanpitovelvollisena talousyksikkönä. Jos yliopistorahastolla on omistuksen tai muun seikan perusteella määräysvalta yhtiössä tai muussa yhteisössä, on yliopistorahasto kirjanpito-laissa tarkoitettu emoyhteisö.

Kilpailuoikeudellisesti yliopistorahastoon sovellettaisiin julkisyhteisöjä koskevia Euroopan unionin, maailman kauppajärjestön ja kansallisia säännöksiä muun muassa julkisten hankintojen, valtiontukien ja julkisten yritysten osalta.

Pykälän 5 momentiksi otettaisiin nykyistä yliopistolain 39 §:n 2 momenttia lahjoitus- ja testamenttivaroilla perustetun virkaan kuuluvista oikeuksista ja velvoitteista vastaava säännös täydennyttynä yliopistorahastoilla. Yliopistorahastojen varoilla sekä aikaisemmin saaduilla lahjoitus- ja testamenttivaroilla perustettuun virkaan kuuluisivat siten samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhunkin vastaavaan virkaan.

Pykälän 6 momentin mukaan yliopistorahastoon sovellettaisiin verolainsäädännön yhteisöjä koskevia säännöksiä. Täyttäessään yleishyödyllisen yhteisön kriteerit, yliopistorahaston verovelvollisuus olisi siten rajoitettu. Yleishyödylliset yhteisöt voivat muun muassa vastaanottaa lahjoituksia tarkoituk-

sensa mukaiseen toimintaan veroseuraamuksitta. Tuloveroa yleishyödylliset yhteisöt maksavat ainoastaan elinkeinotulosta sekä muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tuottamasta tulosta. Muissa verolajeissa verokohtelu määräytyisi samoin kuin muillakin yhteisöillä.

Selvytyden vuoksi todettaisiin Åbo Akademin entisten oikeuksien säilyminen pykälän 7 momentissa.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitykseen sisältyvällä ehdotuksella antaa kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen on yhtymäkohtia yhtiöltä perustuslain yleisiin valtionaloutta sekä hallinnon järjestämisestä 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 varallisuusoikeudellisen 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. 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 nykyistä 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 säätämisyjärjestyksessä 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 talousarvioon 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. Valtiontaloutta 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 lainsäätämisyjärjestyksessä. (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 lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska asia voi olla tulkinnanvarainen, käsittelyjärjestyksestä olisi kuitenkin syytä saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 27 päivänä kesäkuuta 1997 annetun yliopistolain (645/1997) 31 § sekä
muutetaan 39 § seuraavasti:

39 §

Yliopistorahastot

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja sekä säätiöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä siirrettäviä varoja valtiosta erillään olevaan yliopistorahastoon. Yliopistorahaston varoja voidaan käyttää yliopiston toimintaan. Yliopistorahaston varoilla voidaan myös palkata yliopistolle valtion palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä ja perustaa valtion virkoja.

Yliopistorahastoa hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistoille myönnettyistä varoista ja yliopistorahasto on kirjanpidossa erotettava valtion kirjanpidosta. Yliopistorahasto tekee omissa nimissään rahastoa ja sen varoja koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Yliopistorahasto vastaa sitoumuksistaan omilla varoillaan eikä valtio ole niistä vastuussa.

Yliopiston hallitus toimii yliopistorahaston hallituksena, jonka tehtävänä on huolehtia yliopistorahaston hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, päättää rahaston varojen käyttämisestä sekä vastaa kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan järjes-

tämisestä.

Yliopistorahastoon sovelletaan, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta.

Lahjoitus- ja testamenttivaroilla perustettuun virkaan sekä yliopistorahaston varoista yliopistolle perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

Yliopistorahaston verovapaudteen sovelletaan verolainsäädännön yhteisöä koskevia säännöksiä.

Äbo Akademilla on lisäksi ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain tullessa voimaan. Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan myös näihin oikeuksiin, omaisuuteen ja tuloon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Opetusministeri *Antti Kalliomäki*

Laki**yliopistolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 27 päivänä kesäkuuta 1997 annetun yliopistolain (645/1997) 31 § sekä
muutetaan 39 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

31 §

Omaisuus

Akatemialla on 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.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua omaisuutta hoidetaan erillään valtion talousarviossa akatemialle myönnettyistä varoista.

39 §

Lahjoitus- ja testamenttivarat ja niillä perustetut virat

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja. Näillä varoilla voidaan myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja.

Ehdotus

31 §

Omaisuus

(kumotaan)

39 §

Yliopistorahastot

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja sekä säätiöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä siirrettäviä varoja valtiosta erillään olevaan yliopistorahastoon. Yliopistorahaston varoja voidaan käyttää yliopiston toimintaan. Yliopistorahaston varoilla voidaan myös palkata yliopistolle valtion palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä ja perustaa valtion virkoja.

Yliopistorahastoa hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistoille myönnettyistä varoista ja yliopistorahasto on kirjanpidossa erotettava valtion kirjanpidosta. Yliopistorahasto tekee omissa nimissään rahastoa ja sen varoja koskevat oikeustoimet ja käyttää niiden osalta puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Yliopistorahasto vastaa sitoumuksistaan omil-

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

la varoillaan eikä valtio ole niistä vastuussa.

Yliopiston hallitus toimii yliopistorahaston hallituksena, jonka tehtävänä on huolehtia yliopistorahaston hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, päättää rahaston varojen käyttämisestä sekä vastaa kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan järjestämisestä.

Yliopistorahastoon sovelletaan, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (936/1994) säädetään kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä sekä niiden julkistamisesta ja tilintarkastuksesta.

Lahjoitus- ja testamenttivaroilla perustettuun virkaan sekä yliopistorahaston varoista yliopistolle perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

Yliopistorahaston verovapauteen sovelletaan verolainsäädännön yhteisöä koskevia säännöksiä.

Äbo Akademilla on lisäksi ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain tullessa voimaan. Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan myös näihin oikeuksiin, omaisuuteen ja tuloon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.