



14/31/07

Opetusministeriö

16.3.2007

Lausuntopyyntö OPM 68/040/2005

**YLIOPISTOJEN TALOUDELLISEN JA HALLINNOLLISEN ASEMAN UUDISTAMINEN, SELVITYSMIESTEN LOPPURAPORTTI (OPM:N TYÖRYHMÄMUISTIOITA JA SELVITYKSIÄ 2007:2)**

Opetusministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa opetusministeriön asettamien selvitysmiesten Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen loppuraportista *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen (opetusministeriön työryhmämuiستioita ja selvityksiä 2/2007)* ja siinä tehdyistä ehdotuksista sekä raportin liitteenä olevasta ehdotuksesta yliopistolain muuttamiseksi. Lausuntonaan selvitysmiesten loppuraportista ja ehdotuksista tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

**1. Selvityksen yleiset tavoitteet ja niiden arviointi**

Selvitysmiehille annetun toimeksiannon yhtenä lähtökohtana oli valtioneuvoston 7.4.2005 tekemään periaatepäätökseen sisältyvä linjaus, jonka mukaan yliopistojen taloudellista toimivaltaa lisätään lainsäädäntötoimin kansallisen ja kansainvälisen huipputoiminnan ja verkostoitumisen edellytysten parantamiseksi. Tähän liittyen selvitysmiesten tehtäväksi on annettu vaihtoehtoisten tapojen tarkastelu yliopistojen taloudellisen toimivallan vahvistamiseksi sekä esityksen tekeminen valitun toimintavaihtoehdon pohjalta siten, että valtiovalan korkeakoulu- ja tiedepoliittinen ohjaus voidaan toteuttaa. Lisäksi toimeksiintoon on sisällynyt yliopistojen johtamisen ja hallinnon uudistamiseksi sekä tarvittavaksi lainsäädännöksi tehtävät ehdotukset.

Selvitysmiesten loppuraportti on analyysi ja puheenvuoro laajasta ja yhteiskunnan ja julkisen talouden kannalta tärkeästä ja ajankohtaisesta teemasta. Yliopistolaitos kohtaa Suomessa ja useimmissa muissakin Euroopan unionin maissa merkittäviä haasteita. Yliopistolaitoksella on myös huomattava merkitys pitkällä aikavälillä kansakunnan sivistykselle ja henkiselle hyvinvoinnille sekä taloudelliselle menestykselle. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä, että yliopistojen mahdollisuuksia hoitaa mahdollisimman vaikuttavalla tavalla yliopistolaisissa (645/1997) säädettyä perustehtäväänsä, harjoittaa tieteellistä tutkimusta ja taiteellista toimintaa sekä antaa niihin perustuvaa ylintä opetusta sekä toimia tämän tehtävän pohjalta vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa ja kehittää yhteiskuntaa, tarkastellaan analyttisesti. Tarkastusvirasto pitää niin ikään tarpeellisena, että yliopistojen hallinnolliseen ja taloudelliseen asemaan tehdään tarpeelliseksi havaitut uudistukset. Eri selvityksissä on perusteltu yliopistojen hallinnollisen ja taloudellisen aseman muuttamista siten, että yliopistot irrotettaisiin välittömästi valtiontaloudesta ja valtionhallinnosta. Tarkastusvirasto ei siinä näe esteitä tällaiselle ratkaisulle.

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistusten tulee kuitenkin olla sekä perusteiltaan että yksityiskohtaiselta toteutukseltaan riittävästi harkittuja. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uudistusten reunaehtona on, että taloudellinen ja hallinnollinen ratkaisuväl ja toimintaa koskeva vastuu ovat tasapainossa ja että hallinnon ja taloudellisen aseman järjestämisessä turvataan kaikilta osin nykyaikaisten hyvän hallinnon periaatteiden toteuttaminen.

Taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistusten onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että uudistusten ja eri uudistusvaihtoehtojen todennäköiset vaikutustavat ja perusteet selvitetään ja arvioidaan riittävän analyttisesti ja että eri vaihtoehtojen riskit on arvioitu riittävästi. Riskien huomioon ottaminen ei tarkoita pelkästään varovaisuutta. Nykyisten rakenteiden jatkaminen silloin, kun ne eivät enää ole tuloksellisuuden kannalta optimaalisia, on myös riski. Uudistusten onnistumisen ja samalla hyvän hallinnon periaatteiden ja riittävän riskienhallinnan toteuttamisen kannalta tärkeitä ovat seuraavat reunaehdot:

1. Hallinnollista ja taloudellista päätösvaltaa tulee vastata myös todellinen vastuu päätöksenteosta ja sen seurauksista.
2. Yliopistojen toiminnan ja talouden oikeudellisten puitteiden ja pelisääntöjen tulee olla selkeitä ja ajantasaisia.
3. Valtiosäännön kantavia periaatteita tulee kunnioittaa, mikä tarkoittaa myös sitä, että eduskunnan budjettivallan ja siihen kuuluvan valvontavallan tosiasiallinen tehokkuus turvataan. Tämä on erityisen tärkeää, koska tulevaisuudessakin valtiolla tulee olemaan merkittävä tehtävä yliopistojen perustoimintojen rahoittamisessa. Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan eduskunnan valtiontaloudelliseen valtaan kuuluvat näkökohdat voidaan sovittaa hyvin yhteen perustuslain 123 §:ssä tarkoitetun yliopistojen autonomian kanssa.
4. Valtiolla ei voi olla oikeudellista tai tosiasiallista takaajan roolia ja vastuuta itsehallinnolliseen päätösvaltaan kuuluvista asioista, jollei tämä perustu eduskunnan päätöksentekoon vastuun enimmäismäärästä ja jollei valtiolla ole riittävää ohjausvaltaa riskinotosta. Taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta valtion oikeudellinen tai tosiasiallinen yleistakaus tai –takuu ei ole perusteltu ja on omiaan kannustamaan epätarkoituksenmukaiseen riskinottoon.
5. Yliopistojen tulee olla toiminnastaan ja taloudestaan kattavasti tilivelvollisia yhteiskunnalle ja erityisesti myös valtiolle yliopistojen perustoiminnan rahoittajana.
6. Yliopistojen johtamisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee noudattaa nykyaikaisia hyvän hallintotavan periaatteita.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan Suomen yliopistolaitoksen ongelmat liittyvät enemmän useisiin yksityiskohtaisiin järjestelyihin kuin yleisesti heikkoon periaatteelliseen autonomiaan. Tämän vuoksi uudistusten onnistumisen kannalta on olennaista, että uudistuksilla voidaan tehokkaasti vaikuttaa juuri näihin ongelma-kohtiin.

Selvitysmiesten loppuraportin rinnalla on ollut useita muitakin yliopistolaitokseen kohdistuvia kehittämishankkeita. Yhtenä näistä on mainittava opetusministeriön asettaman, valtiovarainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä Raimo Sailaksen johdolla toimineen työryhmän ehdotus Helsingin kauppakorkeakoulun, Teknillisen korkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistämisestä yhdeksi yliopistoksi, jolla olisi rakenteelliset ja toiminnalliset edellytykset huippuyliopistoksi (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16). Tämän selvityksen yhteydessä on analyyttisellä tavalla tarkasteltu yliopistojen taloudellisen autonomian kehittämistarpeita sekä tässä soveliaita hallinnollisia malleja. Tässä niin sanotussa huippuyliopistoselvityksessä on päädytty monien keskeisten yksityiskohtien osalta toisenlaisiin ratkaisuihin kuin lausunnolla olevassa loppuraportissa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan yliopistolaitoksen kehittämistä koskevia linjauksia olisi tarkasteltava kokonaisuutena.

Selvitysmiesten loppuraportin antamisen kiireellinen aikataulu ja työn organisointi ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei selvitysmiesten raportissa ole voitu riittävästi paneutua useisiin yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Näiden selvittäminen jatkovalmistelussa on erityisen tärkeää mahdollisten uudistusten onnistumisen kannalta.

Loppuraportin sisältämien ehdotusten arvioimista vaikeuttaa niiden osittainen yleisluonteisuus. Erilaisia kehittämissvaihtoehtoja on punnittu melko seikkaperäisesti valtiosääntöoikeuden ja osin myös finanssioikeuden näkökulmasta. Joillain tärkeillä alueilla, esimerkiksi valtionapujuridiikan ja kilpailuoikeuden osalta sekä yliopistojen eri perustehtävien näkökulmasta, pohdinta on jäänyt verrattain suppeaksi. Merkittäviä asiakokonaisuuksia on siirretty kokonaan myöhemmin erikseen säänneltäväksi, mikä vaikeuttaa ehdotusten arviointia. Loppuraportissa on luonnosteltu useampia kehittämismalleja ja vertailtu niitä. Vertailua vaikeuttavat julkisoikeudellisista yhteisöistä saatujen kokemusten niukkuus, kansainvälisten mallien soveltamisessa kohdattavat ongelmat ja relevanttien kansainvälisten vertailuaineistojen puuttuminen. Selvitysmiesten loppuraportissa on jäänyt suhteellisen ohueksi erityisesti taloudellisen autonomian kehittämistarpeiden ja valtiosta erillisen oikeushenkilöllisyyden perustaminen.

## **2. Yliopistojen asema oikeushenkilöinä**

### **Taloudellinen autonomia**

Tarkastusviraston käsityksen mukaan oikeushenkilöaseman merkitys on monissa suhteissa enemmän symbolinen kuin käytännöllinen. Yliopistojen vaikuttavuuden ja toimintaedellytysten kannalta olennaisempaa sen sijaan on, että helpotetaan yliopistojen mahdollisuuksia tehdä itsenäisesti yhteistyösopimuksia ja rahoitusta koskevia sopimuksia ulkopuolisten yhteistyökumppaneiden ja ulkopuolisten rahoittajien kanssa.

Taloudellisen autonomian kannalta tärkeitä asioita ovat

1. mahdollisuus tuottaa taloudellista ylijäämää, joka voidaan omilla päätöksillä käyttää myöhemmin yliopiston oman toiminnan kehittämiseen,
2. vapaampi mahdollisuus yritystoimintaan ja

3. itsenäisyys oman taloushallinnon menettelytapojen järjestämisessä, jolloin varsinkin tilinpäätös siihen kuuluvine tilinpäätöslaskelmineen kuvaisi nykyistä täydellemmin toimintaa ja sen kannattavuutta.

Tosiassiallisen autonomian kannalta tärkeää on myös toimintavapaus henkilöstöhallinnossa ja itsenäinen asema virkaehtosopimusten ja työehtosopimusten solmimisessa. Neuvottelutoimivallan hajauttaminen yliopistoille olisi merkittävä muutos neuvottelujärjestelmään ja on siten myös merkittävä työmarkkinakysymys.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan yliopistojen taloushallinnon ja sen tehokkuuden kehittämisen kannalta tärkeä kysymys on niin sanotun yhteisrahoitteisen toiminnan menettelytapojen kehittäminen ja yhtenäistäminen. Valtiovarainministeriön asettama yhteisrahoitteista toimintaa kehittävä ja erityisesti kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa selvittävä työryhmä on väliraportissaan tehnyt ehdotuksia yhteisrahoitteisen toiminnan ja siihen liittyvien rahoitusmallien ja raportoinnin kehittämistä (Kokonaiskustannusmalliin yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämässä, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2007). Ehdotusten kokonaiskustannusmalliin perustuvan, valtion ja EU:n rahoituksen eri välittäjien kesken periaatteiltaan yhtenäisen rahoitusmallin sekä kustannuslaskennan ja raportointimallin toteuttaminen yliopistoissa ja niille osoitettavassa rahoituksessa on tärkeää myös siinä tapauksessa, että yliopistot irrotettaisiin valtion talousarvionaloudesta.

Viime vuosina eräänä keskeisenä koulutuspoliittisena tavoitteena on ollut korkeakoululaitoksen rakenteiden uudistaminen. Selvitysmiesten ehdotusten mukaan yliopistot luettelaisiin edelleen yliopistolaissa. Ehdotuksen toteutuessa yliopistot erotetaan budjettitaloudesta ja vahvistetaan niiden taloudellista autonomiaa. Tässä yhteydessä on syytä pohtia, missä määrin uudistus on omiaan vakiinnuttamaan nykyiset yliopisto- ja opetusalojen rakenteet ja kaventamaan tehokkaan rakennepolitiikan edellytyksiä.

### **Uusi julkisoikeudellinen oikeushenkilötyyppi**

Loppuraportin mukaan yliopistoista muodostettaisiin uusi julkisoikeudellinen oikeushenkilötyyppi, jota koskevat säännökset annettaisiin yliopistolaissa. Tämä merkitsisi oikeudellisesti yliopistojen irtautumista valtio-oikeushenkilöstä ja erillisen oikeuskelpoisuuden eli oikeushenkilön aseman antamista niille. Yliopistoille tulisi mahdollisuus tehdä sitoumuksia, hankkia oikeuksia ja velvoitteita ja omistaa omaisuutta omissa nimissään.

Loppuraportin mukaan yliopistot olisivat itse itsensä omistavia säätiönkaltaisia oikeushenkilöitä eli julkisoikeudellisia laitoksia. Yliopisto-oikeushenkilön yleiset ominaisuudet säänneltäisiin yliopistolaissa, yliopistojen sisäinen organisaatio niiden omissa johtosäännöissä yliopistolaissa olevan perusorganisaatorakenteen pohjalta. Loppuraportin mukaan yliopistot kuitenkin säilyisivät valtion yliopistoina siinä merkityksessä, että niiden ylläpitämisessä olisi kysymys valtion järjestämisvastuun piiriin kuuluvasta koulutus- ja tiedepoliittisesta julkisesta tehtävästä. Loppuraportissa todetaan kuitenkin, että valtio ei vastaisi yliopistojen taloudellisista sitoumuksista tai velvoitteista. Loppuraportin mukaan yliopistojen oikeus antaa tutkintoja pysyisi lakisääteisenä julkisen vallan sisältävänä päätöksentekona, joiden osalta yliopistoilla olisi viranomais-

tehtäviä. Loppuraportin mukaan yliopistot säilyisivät kilpailuoikeudellisesti ja kaupapoliittisesti osana julkista sektoria.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan uuden oikeushenkilötyypin luominen erillislainsäädännöllä on ongelmallista. Tämä näkyy osittain myös loppuraportissa esitetyissä kannanotoissa, perusteluissa säädösehdotuksissa. Oikeushenkilön vastuuseen, velvoitettiin ja oikeuksiin liittyvien säännösten osalta tulee varmistua siitä, miten näitä koskevia yleisiä säännöksiä sovellettaisiin yliopistojen toimintaan, miltä osin säännöksiä tulisi muuttaa tai tulisiko asioista säätää nimenomaan yliopistoja koskevissa laeissa. Tämänkaltaisia kysymyksiä ovat ainakin yliopistojen taloudellista vastuuta, verotusta, kilpailuoikeudellista asemaa ja yleistä oikeushenkilöasemaa koskevat säännökset. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa omintakeisen julkisoikeudellisen yhteisön mallin rinnalle vaihtoehtona otettaisiin säätiöön perustuva säätiöyliopistomalli. Selvitysmiesten loppuraportin perusteella säätiömallia käytetään usein silloin, kun yliopisto hankkii laajamittaisesti valtion talousarviosta suoraan myönnettävien varojen ulkopuolista rahoitusta. Yliopistojen valtion talousarvion ulkopuolisen rahoituksen hankkimisen ja kansainvälisen verkostoitumisen kannalta säätiöpohjaista mallia voidaan pitää tunnetumpana ja tarkoituksenmukaisempana.

Suomen eri yliopistot ovat varsin erilaisessa asemassa valtion talousarviotalouden ulkopuolisen rahoituksen määrässä sekä ennakoitavissa mahdollisuuksissa lisätä merkittävästi tällaisen rahoituksen määrää. Tämän vuoksi olisikin harkittava, soveltuuko yksi ainoa oikeushenkilö- ja organisaatiomalli kaikille yliopistoille.

Mahdollisena voitaisiin pitää sitäkin, että osa yliopistoista voisi jäädä itsenäisiksi valtion toimintayksiköiksi ja samalla talousarviotalouden piiriin, mutta näilläkin yliopistoilla olisi mahdollisuus laajaan omaan rahastotalouteen yliopistolakiin yliopistorahastoista otettujen säännösten puitteissa. Osa yliopistoista voisi taas olla valtioshteeri Raimo Sailaksen työryhmän ehdottamalla tavalla säätiöyliopistoja. Riskinä useiden organisaatiomallien käytössä on, ettei eri mallien edellyttämää erilaista ohjausta välttämättä osata käytännössä toteuttaa ja samalla yliopistokenttä muodostuisi toimintavoiltaan osaksi varsin erilaiseksi ja siten yliopistojen toimintamahdollisuudet erilaisuisivat ja yliopistolaitoksen pelisääntöjen hahmottaminen olisi vaikeampaa.

### **Erilaisten toimintamallien arviointi ja jatkovalmistelu**

Tavoitteiden ja niiden välisten keinojen välinen yhteys on loppuraportissa esitetty väljästi ja jää osin epäselväksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan monet tavoitteista voitaisiin saavuttaa nykyisessä ohjausmallissa joko sellaisenaan tai sitä kehittämällä. Kuten loppuraportissa todetaan, kokemukset sääntelymallista ovat kuitenkin Suomessa niukat ja yliopistojen kohdalla ne puuttuvat käytännöllisesti katsoen kokonaan. Yliopistojen toimintaympäristö muodostaa haasteellisen sääntely-ympäristön. Tästä johdettua ehdotettuun uuteen sääntely- ja ohjausmalliin ei tule edetä ilman perusteellista ja monipuolista analyysia ja eri sääntelyvaihtoehtojen hyötyjen ja ongelmien laaja-alaista pohdintaa.

Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, että esitetyt ratkaisut ovat toimivia ja tarkoituksenmukaisia niille asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Jatkovalmistelun pohjaksi tulisikin laatia systemaattinen suunnitelma siitä, miten kehittämishanke

jatkossa etenee, missä vaiheessa ratkaisematta jääneet kysymykset otetaan esiin, miten uudistuksen etenemistä seurataan ja missä yhteydessä eri tahot pääsevät ottamaan kantaa yliopistosääntelyä koskevaan ratkaisuun kokonaisuudessaan.

Tarkastusvirasto kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että julkisoikeudellisen oikeushenkilön malli on Suomen oikeudessa ja kansainvälisestikin suhteellisesti tuntematon. Tämän vuoksi tässä mallissa tarvitaan varsin kattavaa ja yksityiskohtiin menevää sääntelyä.

Yliopistojen toiminnan ja talouden riittävän selkeiden oikeudellisten puitteiden järjestäminen voidaan arvioida helpommaksi, jos yliopistojen valtiosta ja valtion talousarvionaloudesta erillisen oikeushenkilöllisyyden perustana käytettäisiin jotakin yleisesti tunnettua oikeushenkilötyyppiä ja näitä yleissäännöksiä sopeutettaisiin ja täydennettäisiin yliopistolakiin otettavilla erityissäännöksillä. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Sailaksen johtamassa selvityksessä on päädytty säätiölakiin pohjautuvaan säätiöyliopistomalliin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan säätiöön pohjautuva malli asianmukaisesti yliopistolakiin otetuilla säännöksillä täydennettynä saattaisi muodostaa selkeämmän ja kansainvälisesti tunnetumman perustan valtionaloudesta erillisen yliopiston toiminnalle ja taloudelle kuin omintakeinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö.

Olennaista uudistuksessa näyttäisi olevan hakea sellaisia organisaatio- ja toimintamalleja, joiden avulla valtionalouden ulkopuolisen rahoituksen määrää voitaisiin lisätä. Myös organisaatiomalleja on arvioitava tästä ja siihen liittyvien sopimussuhteiden näkökulmasta.

### **3. Uudistuksen tavoitteet yliopiston perustehtävän näkökulmasta**

#### **Opetus - ja tutkimustehtävä**

Ehdotettua uudistusta tulee arvioida kattavasti ja monipuolisesti myös yliopistolaitoksen perustehtävään liittyvien toiminnallisten ja toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta. Loppuraportista saadun käsityksen mukaan uudistuksen oletetaan luovan vain uudet yleiset toimintapuitteet yliopistoille ja tarjoavan joitain nykyistä joustavampia täydentävän rahoituksen hankinnan välineitä ilman, että muutos vaikuttaisi merkittävästi niiden perustehtävien toteutumiseen.

Loppuraportissa ei ole juurikaan eritelty valitun mallin vaikutuksia yliopistojen opetus- ja tutkimustehtävän hoitamisen ja tähän liittyvän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Loppuraportissa ei ole arvioitu sitä, millä tavoin uudistus konkreettisesti parantaisi korkea-asteen opetuksen, tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen edellytyksiä ja sitä kautta niiden vaikuttavuutta.

Loppuraportin mukaan tutkintojen sisältöä ja määrää koskevia päätöksiä ei voida tehdä yliopistoissa, vaan tässä tarvitaan valtakunnallista suunnittelua ja mitoitusta. Julkisoikeudellisille laitoksille hajautetun ratkaisun vaarana pidetään sitä, että syntyvä tutkintorakenne ei välttämättä vastaisi kansallisia tarpeita tai olisi työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukainen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämänkaltaista erittelyä ja arviointia tarvitaan laajemmin perustehtäviä koskevien toimivaltuuksien, vas-

tuiden, painopisteiden ja sisältöjen osalta, ennen kuin uudistuksen merkitystä ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida kokonaisuutena.

Yliopistojen taloudellisen autonomian lisäämistä ei yleensä ole perusteltu opetuksen laadun parantamisella, joskin sen on katsottu parantavan edellytyksiä toimia avoimilla koulutusmarkkinoilla. Ehdotettu ratkaisumalli ei välittömästi vaikuttane opetuksen laadun kehittämiseen ja varmistamiseen. Ennen uudistuksen toteutusta on kuitenkin tärkeää punnita nykyisten tai vasta kehitteillä olevien laatujärjestelmien ja niitä tukevan auditointimenettelyn toimivuutta ja riittävyyttä tutkintoihin tähtäävän opetuksen laadun takaamiseksi.

Loppuraportissa todetaan, että vapaan tutkimusrahoituksen pienuus on käytännössä saattanut yliopistojen tutkimustoiminnan suuntautumaan pitkälti tutkimustoimintaa rahoittavien ulkopuolisten organisaatioiden päätösten mukaisesti. Viimeaikaisessa keskustelussa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kilpaillun rahoituksen osuuden kasvu voisi jo vaarantaa perustutkimuksen asemaa. Vaikka yliopistojen juridisen aseman muuttaminen ei sinänsä muutakaan valtion talousarviosta saatavan ja täydentävän rahoituksen suhdetta, on mallin taustalla premissejä, jotka voivat jouduttaa kehitystä ei-toivotulla tavalla. Loppuraportissa esitettyjen selvitysten ja arvioiden perusteella ei ole selvää, luoko ehdotetun mallin mukainen järjestely edellytyksiä viimeaikaiseen kehitykseen sisältyvien ongelmien ratkaisulle vai heikentääkö se niitä.

Paikallaan on pohtia myös sitä, merkitseekö elinkeinotoiminnan lisääntyminen ja sen myötä kilpailuoikeudellinen tarve erottaa tällainen toiminta erillisiin yksiköihin soveltavan tutkimuksen erityistä profiloitumista tai sen ja perustutkimuksen eriytymistä toisistaan. Loppuraportissa mahdollisia seurauksia on punnittu tästä näkökulmasta varsin vähän eikä kansainvälinen vertailukaan anna tässä osviittaa.

Kansainvälisesti on havaittavissa kaksi kehitystrendiä. Yhtäältä soveltava tutkimus ja osa yliopistojen antamasta koulutuksesta yksityistyy ja siirtyy avoimille markkinoille. Toisaalta yliopistoilla säilyy erityisesti perustutkimuksessa ja kandidaatin ja maisterin sekä lisensiaatin ja tohtorintutkintoihin johtavassa opetuksessa tärkeä julkinen palvelutehtävä, joka tuottaa yhteiskuntaan julkishyödykkeitä. Yliopistojen rakenteen ja toiminnan uudistuksessa onkin pyrittävä tasapainoisella tavalla yhdistämään näiden kahden erilaisen tehtävän, joiden kesken on kuitenkin synergiaetuja, väliset suhteet. Tasapainoinen yhdistäminen edellyttää myös rahoitusta koskevien suhteiden yksinkertaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämä edellyttää, että yliopistojen rahoituksessa, laskentatoimessa ja kaikessa tilinpäätös- ja tulosraportoinnissa olisi pystyttävä eriyttämään julkiset palvelutehtävät ja markkinaperusteiset tehtävät.

### **Kolmannen tehtävän tarpeet**

Selvimmän loppuraportissa viitataan yliopistojen niin sanotun kolmannen tehtävän tarpeisiin. Taloudellisen autonomian lisäämisen on loppuraportissa katsottu tukevan yliopistojen roolia yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa, innovaatiotoiminnassa ja tutkimustiedon ja teknologian siirrossa. Tähän liittyviä ratkaisuja on tehty muun muassa vahvistamalla rahastotaloutta, mahdollistamalla yliopistoyhtiöiden perustaminen sekä edistämällä keksintöjen hyödyntämistä. Loppuraportissa ei kuitenkaan ole vertailtu kuvattuja malleja tai niiden kykyä tukea yliopistojen kolmannen tehtävän toteutusta.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tulisi arvioida myös sitä, tuoko esimerkiksi laajennettu rahastomalli (vaihtoehto Ib) yhtä hyvät edellytykset yhteiskunnalliselle vuorovaikutukselle ja innovaatiotoiminnalle kuin loppuraportissa ehdotettu malli. Ensiksi mainittua ei voitane hylätä pelkästään sen tuoman laajan kustannuslaskentajärjestelmän takia. Ehdotetussa ratkaisussakaan ei voida välttyä täsmällisen ja riittävän erittelevän laskentatoimen kehittämistä. Tätä koskevia vaatimuksia käsitellään lausunnossa myöhemmin.

### **Elinkeinotoiminta ja valtiontukilainsäädäntö**

Selvitysmiehet ovat ehdottaneet yliopistolain 2 §:ään säännöstä, jonka mukaan yliopisto saisi harjoittaa myös elinkeinotoimintaa.

Yliopistojen suunniteltua asemaa arvioitaessa tulisi ottaa kantaa myös siihen, miten niiden harjoittama elinkeinotoiminta tapahtuisi. Tällöin tulisi ratkaista myös se, tulisiko elinkeinotoiminta aina tai joidenkin edellytysten täytyessä järjestää yhtiömuodossa. Lisäksi tulisi määritellä, millainen konsernirakenne on mahdollinen, millaiset konsernin sisäiset rahoitusjärjestelyt ovat mahdollisia ja sallittuja. Selvitysmiesten loppuraportin perusteella yliopisto näyttäisi voivan muodostaa konsernin. Mahdollisen uudistuksen jatkovalmistelussa on siten selvítettävä ja otettava kantaa siihen, kohdennetaisiinko yliopistolle tuleva valtionapu konsernin emoyhteisönä toimivalle yliopistolle ja saako tätä rahoitusta siirtää yliopiston muodostaman konsernin sisällä. Tältä osin tulee mahdollisesti omaksuttavissa uusissa käytännöissä ottaa huomioon myös Euroopan yhteisön valtiontukia koskevan lainsäädännön ja kansallisen valtiontukilainsäädännön vaatimukset.

Edelleen tulee ottaa huomioon se, että Helsingin yliopisto on tuloverolain (1535/1992) 20 §:n mukaan tuloverosta vapaa yhteisö. Selvitysmiesten ehdotuksen mukaan yliopistot saisivat harjoittaa elinkeinotoimintaa. Uudistuksen yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon muun muassa kilpailuoikeudellinen kritiikki yliopistoapteekkien toiminnasta. Uudistuksen jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava, onko yliopistolain nykyinen 27 §:n 3 momentin säännös ja siihen liittyvä edellä mainittu tuloverolain säännös kaikilta osin riittävän selkeä ja ajanmukainen. Yleisenä lähtökohtana tulisi olla, että yliopistojen verovapauksiin sovellettaisiin, mitä verolainsäädännössä yhteisöstä ja sen verovapaudesta säädetään. Tällöin voidaan varmistua myös siitä, että verotuskohtelu on kilpailu- ja valtiontukioikeudellisesta näkökulmasta asianmukaista ja kohtelee eri tahoja yhdenvertaisin perustein. Tämä johtaa siihen, että muun muassa tuloverolain (1535/1992) yhteisöjä koskevia säännöksiä olisi ilmeisesti tarvetta tarkistaa.

Valtion ja myös Euroopan unionin sekä muiden julkisyhteisöjen yliopistoille antamaa, osaksi vastikkeetonta rahoitusta on arvioitava Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 artiklaan perustuvien valtiontukisääntöjen valossa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan selvitysmiesten loppuraportissa valtiontukiin liittyvät kysymykset on sivuutettu vähäisellä käsittelyllä.

Selvitysmiesten viittaamat EY-tuomioistuimen ratkaisut koskevat yliopistojen perustehtävää, mutta niistä ei voida johtaa sitä, etteikö yliopistoyhteisöjen harjoittamaa, laa-

jenevaa liiketoimintaa olisi tarvetta tarkastella myös valtiontukia koskevan yhteisön lainsäädännön valossa.

Euroopan komissio on julkaissut tiedonannon yhteisön puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (2006/C 323/01), jäljempänä yhteisön TKI –puitteet. Tiedonannossa komissio linjaa, miten se soveltaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 artiklaa tukiin, jotka on myönnetty tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan edistämiseen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja sen pohjalta TKI-puitteisiin kiteytetyn periaatteen mukaan ratkaisevaa ei ole saajana olevan organisaation oikeudellinen muoto. Ratkaisevaa sen sijaan on organisaation toiminnan pääasiallinen muoto. Tutkimusorganisaation tunnuspiirteiksi puitteissa määritellään muun muassa se, että kaikki voitto investoidaan edelleen tutkimustoimintaan, tulosten levittämiseen tai opetukseen.

Yliopistoille on jo uudistuksen keskeisistä tavoitteista käsin tarpeen säätää oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnan ja yliopiston julkisten tehtävien välisen rajojen pitää kuitenkin olla selkeitä ja niiden välisiä suhteita tulee koskea avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset. Lisäksi periaatteena tulee olla ristiinsubventioiden kieltä siten, ettei yliopiston julkisen tehtävän rahoituksella rahoiteta elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnan tuottoja sen sijaan on oltava mahdollisuus käyttää yliopiston tutkimuksen tai taiteellisen toiminnan ja opetuksen rahoittamiseen.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden toteuttamiseksi on välttämätöntä, että yliopistolaisissa säädetään yliopiston elinkeinotoiminnan ja julkisen toiminnan eriyttämisen vaatimuksesta tilinpäätöksessä siten, että yhtäältä elinkeinotoiminnasta ja toisaalta julkisesta toiminnasta olisi laadittava erillinen tilinpäätös. Tällainen eriyttämisen vaatimus on yhteisön lainsäädännön yleisenä periaatteena yleensäkin silloin, kun yksityisessä organisaatiossa on puhtaasti kaupallista toimintaa ja julkis palveluvelvoitteen alaista toimintaa.

Olisi harkittava sitäkin, pitäisikö periaatteena olla, että varsinainen elinkeinotoiminta olisi pyrittävä eriyttämään yliopiston organisaatiosta erillisiksi yliopiston omistamiksi osakeyhtiöiksi. Valtiontukilainsäädännön näkökulmasta merkityksellinen kysymys on myös se, mitkä ovat yliopiston mahdollisesti muodostaman konsernin sisäiset rahoitussuhteet ja se, voidaanko yliopistojen julkista toimintaa varten myönnettyä valtionavustusta siirtää yliopiston mahdollisesti muodostaman konsernin sisällä käytettäväksi. Elinkeinotoiminnan ja julkisen palvelutehtävän välinen rajapinta olisi kaikissa tilanteissa pidettävä mahdollisimman läpinäkyvänä.

#### **4. Vastuu yliopistojen taloudesta**

##### **Valtion yleinen vastuu yliopistojen taloudesta**

Loppuraportin mukaan yliopistot julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä voisivat tehdä erilaisia sopimuksia ja sitoumuksia, esimerkiksi tehdä pääomasijoituksia ja ottaa velkaa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan loppuraporttiin sisältyvät ehdotukset valtion vastuun osalta ovat ristiriitaisia. Toisaalla loppuraportissa todetaan, että valtio ei vastaisi yliopistojen sitoumuksista ja toisaalla, että valtiolla säilyisi vastuu yliopistojen toiminnan rahoittamisesta. Avustus määritellään loppuraportissa yleiseksi toiminta-

avustukseksi. Edelleen loppuraportissa todetaan, että yliopistot vastaavat sitoumuksistaan omilla varoillaan, mutta yliopistojen ajautumista maksukyvyttömäksi ei voitaisi sallia, eli ilmeisesti viime kädessä valtio kuitenkin kantaisi vastuun yliopistojen sitoumuksista. Loppuraportissa näytettäisiin lähdeittävästä siitä, että valtiolla olisi tosiasiallinen yleistakuu yliopistojen sitoumuksista.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtion vastuun määrittely ei yliopiston ja valtion välisen eikä yliopiston ja ulkopuolisen muun toimijankaan näkökulmasta ole selkeä. Tällaiset järjestelyt voivat johtaa liian suureen riskinottoon eikä niissä toteudu keskeisiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva vallan ja vastuun tasapaino. Lähtökohdaksi tulisi ottaa se, että talousarvion perusteella irrotettuina yliopistot vastaavat itse omilla varoillaan vastuistaan eikä valtiolla ole oikeudellista eikä tosiasiallista vastuuta niiden velvoitteista. Tämä tarkoittaa myös yliopistojen konkurssin mahdollisuutta.

Selvitysmiesten loppuraportissa ehdotetaan, että yliopistojen velanoton rajoituksista päätettäisiin opetusministeriössä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kyse on merkittävästä valtiontaloudellisen riskin ja valtiontakuuseen rinnastuvan valtion vastuun tarkemmasta sääntelystä. Perustuslain 82 §:n mukaan valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan myöntää eduskunnan suostumuksella. Jos yliopistojen toimintaan kohdistuu edes tosiasiallinen valtiontakuu, voidaan yliopistojen lainanottovaltuuksia koskevan päätöksen katsoa kuuluvan siinä määrin eduskunnan perustuslaissa turvattuun valtiontaloudelliseen päätösvaltaan, että valtuutuksesta ja rajoituksista voisi päättää vain eduskunta. Näin on erityisesti siinä tapauksessa, ettei yliopistoja voitaisi, kuten loppuraportissa todetaan, päästää konkurssiin. Tällöin olisi myös selkeästi säädettävä valtion oikeudellisesta vastuusta ja sen rajoista. Tarkastusvirasto pitää ensisijaisena sääntelymallina sitä, ettei valtiolla ole edes tosiasiallista vastuuta talousarvion ulkopuolella toimivien yliopistojen vastuista.

### **Valtionavustus ja siihen liittyvät menettelyt**

Loppuraportin mukaan valtiolla säilyisi vastuu yliopistojen perusrahoituksesta, mikä edellyttäisi raportin mukaan yliopistojen toimintamenojen rahoittamista valtion talousarviosta siirtomenona yliopistoille annettavan valtionavustuksen muodossa. Rahoitus olisi loppuraportin mukaan könttösommarahoitusta, jonka jakautuminen yliopistoittain perustuisi tulossopimusmenettelyä käyttävään tulossopimukseen ja yliopistojen tilivelvollisuuteen valtiolle. Loppuraporttiin liittyvän säädösehdotuksen mukaan (32g §) yliopistojen toiminnan rahoittamiseksi yliopistoille myönnettäisiin valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa yleistä valtionavustusta. Lisäksi yliopistoille voitaisiin myöntää erityistehtävien suorittamista tai erityistä tukea tarvitsevia toimintoja varten erityistä valtionavustusta.

Rahoitusvastuulla toimivan valtion näkökulmasta valtion rahoitusta koskevia säännöksiä tulee valtionapumenettelyn ja siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien osalta tarkastusviraston käsityksen mukaan täsmentää. Yliopistojen rahoitus perustuisi ehdotuksen mukaan nykyistä käytäntöä vastaavaan tulossopimusmenettelyyn, jossa määrärahat vain muuttuisivat valtionavustuksiksi. Ehdotuksen mukaan valtionavustuksiin ei sovellettaisi, mitä säädetään valtionavustuslain (688/2001) 2. ja 3. luvuissa. Valtionavustuslain 2. luku koskee valtionavustuksen myöntämisen perusteita ja 3. luku valtionavustuksen myöntämistä ja maksamista. Lakiehdotukseen ei sisälly myöskään näitä

korvaavia säännöksiä. Näin ollen esimerkiksi yliopistojen tilivelvollisuus saamistaan valtionavustuksista jää ehdotuksessa kokonaan sääntelemättä. Selvityksessä ei perustella sitä, miksi valtionavustuslakia ei sovellettaisi yliopistoille myönnettävään rahoitukseen. Valtionapujen sääntelyssä yleisenä lähtökohtana on ollut, että valtionavustusta laista poiketaan vain hyväksyttävästä ja perustellusta syystä.

Koska valtionavustuslaki on valtionavustuksia koskeva yleislaki, tulisi lähtökohtana tarkastusviraston käsityksen mukaan olla, että sitä sovelletaan myös yliopistoille annettavaan ehdotuksen 32g §:n tarkoittamaan rahoitukseen. Joka tapauksessa valtionavustuksen perusteista, käyttötarkoituksesta ja siihen liittyvästä tilivelvollisuudesta tulee säätää ehdotettua tarkemmin ja selkeämmin. Tällöin tulee kiinnittää huomiota edellä mainittujen valtionavustusta koskevien säännösten lisäksi valtionavustuksen ja muun toiminnan rahoituksen väliseen suhteeseen.

Loppuraportissa esitetään, että valtionavustuksen perusteena olisivat opetuksen kustannustaso, laatu ja laajuus sekä tutkimustoiminnan tuloksellisuus ja vuotuinen avustus jaettaisiin yliopistoille opetusministeriön ja yliopistojen välisten tulossopimusten mukaisesti. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tulossopimus on oikeudelliselta luonteeltaan ohjaavan ministeriön ja sen alaisen valtion viraston yhteinen suunnitelma eikä tulossopimusmekanismi lähtökohtaisesti sovellu valtion ja sen ulkopuolisen tahon väliseen valtionavustussuhteeseen. Valtionavustuslaki ja hallituksen esitys valtionavustuslaiksi sisältävät ajatuksen siitä, että valtionavustuksen myöntäjä ja valtionavun saaja sopivat valtionavustukselle yhteisistä tavoitteista, ja tästä voidaan laatia yhteisesti allekirjoitettava tavoiteasiakirja. Oikeudellisesti velvoittavat ehdot on valtionavustuslain mukaan kuitenkin otettava valtionavustuspäätökseen. Näin tulisi menetellä myös yliopistoille myönnettävässä rahoituksessa.

Jatkovalmistelussa tulee määritellä, mitkä yliopistojen tehtävistä ja toiminnoista ovat valtionapuun oikeuttavia ja mitkä ovat valtionavun perusteet. Valtionavun tarkempia perusteita määriteltäessä on otettava huomioon myös yliopiston mahdollinen konsernirakenne ja siinä erityisesti se, kohdistuuko valtionavustus ainoastaan konsernin emoyhteisönä toimivan yliopiston toimintaan ja saako valtionavustusta vastaavaa rahoitusta siirtää yliopistokonsernin sisällä muiden konserniyksiköiden käytettäväksi.

Selvitysmiesten ehdotuksessa valtionavustuksen perusteet ja myöntämisen menettelyt on jätetty huomattavan avoimiksi. Selkeä valtionavun perusteiden määrittely on kuitenkin valtionavun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja hyvän hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden näkökulmasta erittäin tärkeää. Valtionapulainsäädännössä on yleensä käytetty seuraavia perusvaihtoehtoja:

1. Erillisessä rahoituslaissa tai asianomaista toimintaa tai organisaatiota koskevan substanssilain rahoitusta koskevassa luvussa säädetään lakisääteisestä, laskennallisesta valtionavusta. Lakiin otettavilla säännöksillä määritellään tällöin valtionavun perusteet.
2. Vuosittain talousarvion määrärahan perusteella myönnetään yleisavustuksena annettava laskennallinen valtionavustus. Valtionavustukseen käytettävissä oleva enimmäismäärä vahvistetaan vuosittain talousarviossa ja valtioneuvosto tai sen

alainen valtionapuviranomainen talousarviossa päätetyn enimmäismäärän ja käyttötarkoituksen puitteissa jakaa valtionavun saajille. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tällöin valtionavustuslain perusteella säätää laskennallisen valtionavustuksen myöntämisen tarkemmista perusteista.

3. Valtionapuviranomainen myöntää vuosittain valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan perusteella valtionavustuksen, jolle valtionavustuspäätöksessä asetetaan enimmäismäärä ja valtionavustus määritellään myös prosentiosuutena valtionavustukseen hyväksyttävistä kustannuksista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan valtionavustuslain nojalla säätää valtion talousarvion mukaisesta tarkemmasta myöntämisestä ja käytöstä, joka tässä vaihtoehdossa tarkoittaa erityisesti säännöksiä valtionavustukseen oikeuttavista hyväksyttävistä kustannuksista.

Jatkovalmistelussa olisi näiden perusmallien ja niiden pohjalta kehiteltävien mallien pohjalta huomattavasti yksityiskohtaisemmin arvioitava valtionavustuksen perusteita ja valtionavustusmenettelyä. Eri vaihtoehtoja arvioitaessa on otettava huomioon myös eduskunnan valtionaloudellisen vallan turvaamisen näkökohta. Arvioinnissa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös rahoitusmallin joustavuuden tarpeet. Ehdotetun rahoitusjärjestelmän selkeyttä ja sitä, mitä se edellyttää laskentatoimelta ja tilivelvollisuuden toteuttamiselta voidaan arvioida vasta, kun itse valtionapujärjestelmän peruseriaatteista ja sen toteuttamistavasta on yksityiskohtaisemmat esitykset.

Valtionalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtionapuun oikeuttavan toiminnan kustannustason kehityksen seuranta edellyttää kehittyneitä välineitä seurata kustannushitistä. Tämä korostaa luotettavan ja erottelukykyisen laskentajärjestelmän tarvetta.

Yliopistojen oman toiminnan kannalta eriyttäminen valtion talousarviotaloudesta tarkoittaa myös irtautumista valtion keskitetystä kassan- ja rahoituksenhallinnasta. Kukin yliopiston on luotava oma likviditeetin hallinta ja varmistettava itse maksuvalmiutensa. Maksuvalmiuteen liittyvät näkökohdat on osaltaan otettava huomioon myös valtionavustuksen maksatuksen menettelyitä ja ajoitusta suunniteltaessa. Valtionavustuslaissa säädetään pääsääntönä, että valtionavustus maksetaan kustannusten ajoittumisen perusteella. Mahdollisen uudistuksen jatkovalmistelussa olisi tämän yleisen periaatteen puitteissa myös otettava kantaa valtionavustuksen maksamisen menettelyihin ja tässä on tarkoituksenmukaista ottaa yhtäältä huomioon yliopistojen maksuvalmiuden tarpeet ja toisaalta valtionalouden tehokkaan kassanhallinnan ja riskienhallinnan näkökulmat.

## 5. Yliopistojen maksupolitiikka

Selvitysmiesten loppuraportissa ei ole yksityiskohtaisesti arvioitu uudistuksen vaikutuksia yliopistojen maksupolitiikkaan muuta kuin että korkeakoulututkintoon johtava koulutus olisi edelleen yliopistolaissa säädetty maksuttomaksi (ks. ehdotettu yliopistolain 8 §, johon selvitysmiehet eivät ehdota tehtäväksi muutoksia). Loppuraportin ehdotusten mukaan yliopistoilla olisi muutoin oikeus periä suoritteistaan maksuja, joihin sovellettaisiin mitä valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla päätetään (ks. yliopis-

tolain 8 §, johon selvitysmiehet eivät ehdota tehtäväksi muutoksia ja selvitysmiesten ehdottama uusi 15 b §).

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että mahdollisen uudistuksen jatkovalmistelussa olisi selvitettävä ja linjattava tarkemmin yliopistojen maksupolitiikkaa erityisesti yliopistojen julkisoikeudellisten suoritteiden osalta. Yliopistoille voidaan selvitysmiesten ehdotusten perusteella arvioida jäävän julkisoikeudellisia suoritteita, jotka eivät kaikki olisi yliopistolain 8 §:n säännöksen perusteella maksuttomia. On huomattava, ettei valtion maksuperustelakia sovelleta valtion talousarviotalouden ulkopuoliseen toimijaan. Oikeudellinen peruste valtion maksuperustelain soveltamiseen ja sen perusteella julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelusta säätämiseen opetusministeriön asetuksella poistuisi uudistuksessa. Selvitysmiesten ehdotuksessa yliopistolakiin jätettävä 8 § ja ehdotettu uusi 15 b § eivät tässä tilanteessa anna riittävää perustetta yliopistojen julkisoikeudellisia suoritteita koskevan maksupolitiikan muodostamiseen ja hinnoittelusta säätämiseen. Säännöksiä olisikin välttämätöntä tarkentaa tältä osin.

## 6. Yliopistojen sisäinen hallinto

Nykyinen yliopistolaki jättää yliopistoille vapauden päättää itse sisäisestä hallinnostaan. Loppuraportin mukaan ylimmät päättävät elimet ja niiden tehtävät määriteltäisiin laissa. Selvitysmiehet ovat ratkaisseet monitahoisen ohjausongelman erottamalla toisistaan yliopiston sidosryhmähallinnon ja professioihin perustuvan itsehallinnon. Tarkastusviraston käsityksen mukaan yliopistot voivat edelleen päättää sisäisestä hallinnostaan, joskin on suotavaa, että päättäviin elimiin valitaan asiantuntijoita myös yliopiston ulkopuolelta. Sisäisen hallinnon orgaanien vastuusuhteet tulee kuitenkin määrittellä riittävän selkeästi myös tilivelvollisuuden ja sisäisen valvonnan vaatimusten mukaisesti.

Loppuraporttiin sisältyvän lakiehdotuksen mukaan yliopistolla on kansleri, johtokunta ja rehtori. Loppuraporttiin sisältyvä lakiehdotus sisältää säännökset näiden nimittämisestä ja tehtävistä.

Tilinpäätöksen vahvistamisen osalta ehdotuksen säännökset ovat tarkastusviraston käsityksen mukaan ristiriitaisia. Kanslerin ja johtokunnan tehtäviä koskevien säännösehdoitusten kohdalla tilinpäätöksen vahvistaminen on mainittu näiden tehtävänä. Tilinpäätöksen hyväksymistä ja vahvistamista koskevan ehdotuksen kohdalla (32d §) todetaan, että tilinpäätöksen hyväksyy johtokunta ja sen vahvistaa kansleri, joka myös päättää vastuuvapauden myöntämisestä johtokunnalle ja rehtorille.

Ehdotetuissa muodoissaan yliopiston hallinnon järjestäminen niin sisäisen valvonnan kuin tilivelvollisuudenkin toteutumisen näkökulmasta on suppea. Siinä toimivalta niin nimittämisen, päätöksenteon kuin tilivelvollisuuden osalta rajoittuisi loppuraportin sisältämien ehdotusten mukaan lähes kokonaan yliopiston sisälle. Yliopistot hoitavat merkittävää julkista tehtävää, jonka rahoitus perustuu loppuraportin mukaan suurimaksi osaksi valtion talousarviosta saatavaan rahoitukseen. Julkisiin varoihin liittyvä läpinäkyvyyden vaatimus yhdessä uskottavan sisäisen valvonnan kanssa edellyttää, että yliopistojen tilivelvollisuudelle ja sisäiselle valvonnalle asetetaan samanlaiset laatuvaatimukset kuin muillekin samanlaisille toimijoille. Tilinpäätöksen vahvistaminen voi olla tarkastusviraston käsityksen mukaan yliopiston sisäinen toimenpide vain sil-

loin, jos valtiolla ei ole oikeudellista eikä tosiasiallista vastuuta yliopiston velvoitteista. Jos sen sijaan valtiolla on tällainen vastuu, tulisi tilinpäätöksen vahvistamisen olla opetusministeriön tehtävänä.

Yliopistojen johtamisen kehittämisessä on korostettu liiketoimintaosaamisen, dynaamisen strategisen johtajuuden tärkeyttä, vastuusuhteiden selkeyttä ja hallinnon keventämistä. Ehdotuksessa kaavailtua johto-organisaatiota saattaisi olla tarpeen vielä arvioida myös siitä näkökulmasta, miten hyvin se tukee näitä pyrkimyksiä.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valtiosihteeri Raimo Sailaksen johtaman työryhmän ehdotuksessa on päädytty selvitysmiesten ehdotusta oleellista yksinkertaisempaan hallintomalliin. Kyseisessä ehdotuksessa oleva hallintomalli vastaa tarkastusviraston arvion mukaan selvitysmiesten ehdotusta paremmin nykyaikaisia hyvän hallintotavan ja ammattimaisen johtamisen vaatimuksia.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan hallintomallin osalta lähtökohtana tulisi olla se, että yliopiston ylimpänä strategisena päätöksentekuelimenä toimii hallitus, jolla tulee olla täysi vastuu yliopiston talouden ja toiminnan strategisesta johtamisesta aivan kuten osakeyhtiön hallituksella on osakeyhtiölain mukaan. Rehtorin ei tulisi toimia hallituksen puheenjohtajana ja rehtorin nimittämisen ja erottamisen tulisi olla hallituksen tehtävänä.

## **7. Laskentatoimi, tilinpäätös, toimintakertomus ja tilintarkastus**

### **Laskentatoimi**

Loppuraportissa kritisoidaan nykyistä yliopistojen laskentatoimintaa, jonka katsotaan palvelevan enemmän valtion keskuskirjanpidon kuin yliopiston omia tarpeita. Myös ulkopuolisten rahoittajien erilaisia raportointivaatimuksia arvostellaan. Tältä osin kritiikki kohdistuu erityisesti EU-hankkeisiin.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan yliopistojen hallinnollisen aseman muutos ei muuta ulkoisen kirjanpidon tai kustannuslaskennan vaatimuksia. Ulkoisen kirjanpidon on jatkossakin tuotettavat oikeat ja riittävät tiedot tilinpäätöksen laadintaa varten. Vastaavasti kustannuslaskennan avulla on voitava tuottaa ja varmentaa niin eri rahoittajien edellyttämät selvitykset kuin esimerkiksi liiketaloudellisen toiminnan ja valtionavustuksilla rahoitettavan toiminnan aukoton erilläänpito. Tätä edellyttää entistä korostuneemmin myös kilpailuneutraliteetti. Myös valtionapuun oikeuttavan toiminnan kustannustason kehityksen seuranta edellyttää kehittyneitä välineitä seurata kustannuskehitystä. Tämä edellyttää hyvin järjestettyä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimintaa ja johdon kiinnostusta laskentatoimen järjestämiseen ja sen tuottamaan informaation. Oikeat ja riittävät tiedot tuottava laskentatoimi edellyttää yleisesti asianmukaisia laskentatoimen järjestelyjä ja erityisesti työajan kohdentamisen järjestämistä jatkuvaan ja kattavaan työaikakirjanpitoon perustuvaksi. Näiltä osin loppuraportin käsitys laskentatoimen yksinkertaistumisesta ei vastaa todellisuutta.

Laskentatoimen lisääntyvää kehittämistarvetta tukee myös selvitysmiesten toimeksiantokirjeessä siteerattuun valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvä linjaus, jonka mukaan 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.

Loppuraporttiin sisältyvän lakiehdotuksen 32a §:n ensimmäisen momentin mukaan kirjanpitoon sovelletaan soveltuvin osin kirjanpitolakia. Ehdotusta tulisi täydentää säännöksillä, jotka edellyttävät oikeiden ja riittävien tietojen tuottamista yliopiston taloudesta, taloudellisesta asemasta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Julkisen rahoituksen ja valtion vastuun osalta tulisi edellyttää myös sitä, että yliopistoilla on taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen raportoinnin sekä tuloksellisen johtamisen edellyttämä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi. Laskentatoimelta on edellytettävä myös sitä, että tärkeimpiä tuloksellisuus- ja taloudellisuustietoja voidaan vertailla vähintään kolmen vuoden ajalta.

### **Tilinpäätös**

Tilinpäätöksen osalta loppuraportin ehdotukset yliopistolain säännösmuutoksiksi (32b §) sisältävät tilinpäätöslaskelmien luettelon ja maininnan toimintakertomuksesta. Toimintakertomuksen osalta tulisi määritellä myös sen vähimmäisisältö. Koska yliopistojen toiminnan luonne ja sen rahoitusmuodot sinänsä säilyisivät ennallaan, antaisivat valtion talousarviosta annetun lain ja siihen liittyvän asetuksen säännökset virastojen ja laitosten toimintakertomuksen sisällöstä luontevan pohjan raportoida pääosin valtion talousarviovaroista saatavan rahoituksen turvin toimivan organisaation toiminnan tuloksellisuudesta. Yliopistolakiin olisikin otettava tarkat säännökset toimintakertomuksen laatimisvelvollisuudesta ja toimintakertomuksen sisällöstä.

### **Tilintarkastus**

Loppuraporttiin sisältyvissä ehdotuksissa ei ole säännöksiä tilintarkastuksen sisällöstä, ja näiltä osin ehdotusta tulee täydentää. Yliopiston toiminnan luonne ja rahoitusrakenne huomioon ottaen tilintarkastuskertomuksessa on lausuttava ainakin siitä,

1. onko yliopiston hallintoa hoidettu lain ja asetusten sekä eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten sekä muiden ohjauspäätösten mukaisesti,
2. onko yliopiston tilinpäätös - ja mahdollinen konsernitilinpäätös - laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti,
3. antavatko tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista ja
4. onko yliopiston sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti.

### **8. Omaisuuden luovuttaminen ja vastuut**

Loppuraportti eivätkä siihen sisältyvät ehdotukset yliopistolain muuttamisesta sisällä ehdotuksia siirtymävaiheen säännöksiksi. Näissä tulisi ottaa kantaa siihen, mitä omaisuutta voidaan luovuttaa, miten luovutettava omaisuus arvostetaan, kuka päättää omai-

suuden luovuttamisesta ja miten luovutukset varmennetaan. Myös erilaisista siirtymävaiheeseen ja toiminnan jatkamiseen liittyvistä vastuista (muun muassa eläkevastuusta) ja korvauksista ja niiden järjestämisestä tulisi säätää lailla.

Erityiskysymyksen tulevat muodostamaan yliopistojen käytössä olevat kiinteistöt. Nykyisin yliopistot toimivat pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöiltä vuokratuissa tiloissa. Valtion toimitilastrategiassa Senaatti-kiinteistöt on määritelty yhteisön lainsäädännössä tarkoitetuksi in house -yksiköksi, joka antaa toimitilapalvelua Suomen valtiolle. Jos yliopistot irtautuvat valtiosta ja valtionaloudesta, ei niiden toimitilojen vuokraus ole enää in house -toimintaa. Toimitilakysymys ja sen vaikutukset valtion toimitilastrategiaan kuuluvat jatkossa tarkemmin selvitettäviin asioihin.

Yliopistojen eriyttäminen valtion talousarvionaloudesta edellyttää sitä, että kunkin yliopiston on luotava oma likviditeetin hallinta ja varmistettava itse maksuvalmiutensa. Tämä vaatii osaltaan jo irrottamisvaiheessa selkeää suunnitelmaa ja menettelytapojen kehittämistä.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylitarkastaja Aino Niemi

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriö  
Valtiovarain controller -toiminto

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO