



Laillisuustarkastuskertomus

Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 9/2012



Laillisuustarkastuskertomus
**Valtion vastinrahan maksaminen
yliopistoille**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-224-4 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 8/52/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion vastinrahan maksamista yliopistoille koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään yliopistoille ja opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 16.11.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksessa esitetyn johdosta.

Helsingissä 26. päivänä kesäkuuta 2012

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors

Johtava tuloksellisuustarkastaja Jari Siirola

Johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

opetus- ja kulttuuriministeriö

Asiasanat:

opetus- ja kulttuuriministeriö, lahjoitus, pääomakeräys, talouspoliittinen ministerivaliokunta, valtioneuvosto, vastinraha, yliopisto

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	12
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	12
2.2 Tarkastuskohde	12
2.3 Tarkastuskriteerit	13
2.4 Tarkastusaineistot ja menetelmät	15
3 Yliopistojen pääomituksen tarkoitus ja sitä koskeva päätöksenteko	16
3.1 Valtioneuvosto ja talouspoliittinen ministerivaliokunta	16
3.2 Finanssisijoitusten valmistelun tarkennukset	19
3.3 Päätökset valtion vastinrahoituksesta	21
4 Tarkastushavainnot	23
4.1 Aito uusi yksityinen pääoma	23
4.2 Vastinrahakelpoisen pääoman keräämisaika, yksilöiminen ja maksaminen yliopistojen pankkitileille	24
4.3 Yliopistorahastot yliopistojen pääomittamisessa	25
4.4 Muiden kuin rahalahjoitusten käsittely ja rahankeräysmenettelyt	26
4.5 Lahjoituksen osoittaminen pääomaan ja lahjakirjamallit	28
4.6 Lahjakirjat ja lahjoitusten muu todentaminen	30
4.7 Lahjoitusten hallinnointi sekä kirjanpito- ja verotusmenettelyt	33
4.8 Yliopistojen tilintarkastajien rooli	34
5 Opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoittamat toimenpiteet	36
6 Tarkastusviraston kannanotot	37
7 Ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle	39
Lähteet	41

Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille

Tarkastus kohdistui valtion yliopistoille maksamaan vastinrahaan, joka perustuu yliopistojen keräämien pääomalahjoitusten määrään. Valtio on maksanut yliopistoille vastinrahaa yhteensä yli 733 miljoonaa euroa ja pääomittaa yliopistoja kaikkiaan 836 miljoonalla eurolla, joten vastinrahoitus on taloudellisesti olennainen erä.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää yliopistojen vastinrahan suuruuteen vaikuttavien pääomankeräysmenettelyjen laillisuutta, maksatuksen perusteiden valvonnan asianmukaisuutta, kerätyn pääoman luonnetta edellytettynä aitona ja uutena yksityisenä pääomana sekä kerätystä yksityisestä rahoituksesta annettujen tietojen asianmukaisuutta.

Tarkastus tehtiin molemmissa säätiöyliopistoissa, kymmenessä julkisoidellisessa yliopistossa sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Tarkastuksen perusteella todettiin, että yliopistojen pääomakeräys on ollut pitkä ja moniportainen päätöksentekoprosessi, joka on toteutettu pääosin asianmukaisesti. Arvioitaessa lahjoitusten luonnetta niitä koskevan dokumentaation perusteella on kuitenkin havaittu, että yliopistot ovat saaneet valtiolta vastinrahana valtion talousarvion ja tehtyjen päätösten vastaisesti perusteetonta etua, jonka kokonaisuutena on vaikea arvioida pääoman keräyksen ehtojen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Yliopistot ovat saaneet vastinrahaa sekä ehtoja tai käyttötarkoituksia sisältävistä lahjoituksista samoin kuin muuna kuin rahana annetuista lahjoituksista. Aidon ja uuden yksityisen pääoman määritelmä on horjunut vuonna 2008 alkaen ja osittain edelleen jatkuvan pääomakeräyksen aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ohjeistanut yliopistoille rahanke-räyslupamenettelyä eikä antanut niille lahjakirjamallia, joka olisi yksiselitteisesti täyttänyt vastinrahan saamisen ehdot. Pääomakeräyksen alkaessa vuonna 2008 ministeriö ilmoitti yliopistoille, että niiden tulee toimittaa ministeriöön viimeistään 15.1.2011 mennessä kopiot – tarpeellisin lisätiedoin – niistä lahjakirjoista, päätöksistä tai tilisiirroista, jotka ne haluavat huomioon otettavaksi valtion finanssisijoituksista päätettäessä. Ministeriö kuitenkin luopui asiakirjojen toimittamisvelvollisuudesta ja edellytti yliopistojen omien tilintarkastajien varmistavan lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden.

Yliopistojen vastinrahailmoitukset opetus- ja kulttuuriministeriölle on tehty erilaisin periaattein ja sisältävät runsaasti sellaisia suorituksia, jotka eivät ole päätösten ja ohjeistuksen mukaan vastinrahakelpoisia tai joiden vastinrahakelpoisuus on dokumentoitu puutteellisesti. Myös maksatuksen

perusteiden valvonta on ollut puutteellista sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä että yliopistoissa.

Yliopistoilla on ollut vahva intressi saada mahdollisimman moni vastaanottamansa lahjoitus vastinrahakelpoiseksi, koska valtion vastinrahoitus on ollut kaksi- ja puolikertainen vastinrahakelpoisen lahjoituksen määrään nähden. Koska pääomakeräyksen asiakirja-aineistoa ei ole tarvinnut toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle, ministeriön tiedossa ei ole ollut yliopistojen erilaisten vastinrahakelpoisuustulkintojen vaikutusta. Tarkastushavaintojen mukaan yliopistoja ei tämän vuoksi ole kohdeltu päätöksenteossa tasavertaisesti.

Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön on pääomakeräyksen loppuun saattamisen yhteydessä varmistettava yliopistojen tasavertainen kohtelu koko pääomakeräyksen ajalta. Ministeriön on myös huolehdittava yliopistojen valtiolta saaman perusteettoman edun palautuksesta.

Betalningen av den statliga motfinansieringen åt universiteten

Granskningen hänförde sig till den åt universiteten betalda motfinansieringen, som baserar sig på volymen för de kapitaldonationer som har insamlats av universiteten. Staten har åt universiteten betalat motfinansiering sammantaget över 733 miljoner euro och kapitaliserar universiteten med totalt 836 miljoner euro, varför motfinansieringen är en väsentlig post från finansiell synpunkt.

Syftet med granskningen var att klargöra lagligheten för de förfaranden vid insamlandet av kapital som har inverkat på volymen för universitetens motfinansiering, hur adekvat tillsynen över grunderna för utbetalning har varit, det insamlade kapitalets karaktär av förutsatt genuint och nytt privat kapital samt hur adekvat den information har varit som getts om den insamlade privata finansieringen.

Granskningen gjordes hos bägge stiftelseuniversiteten, hos tio offentligtgrättsliga universitet samt hos undervisnings- och kulturministeriet.

På basis av granskningen konstaterades, att universitetens insamlande av kapital har utgjorts av en lång beslutsprocess i flera steg, som har genomförts i huvudsak på ett adekvat sätt. När man bedömt donationernas karaktär på grundval av dokumentationen angående dem har emellertid iakttagits, att universiteten av staten som motfinansiering i strid med statsbudgeten och fattade beslut har fått en ogrundad förmån, vars totala volym det är vanskligt att uppskatta på grund av att villkoren för insamlandet av kapital ger rum för tolkningar. Universiteten har fått motfinansiering för donationer som inbegriper både villkor eller användningsändamål liksom även för donationer som har getts i annan form än pengar. Definitionen av genuint och nytt privat kapital har vacklat under kapitalinsamlandet, som påbörjades år 2008 och delvis alltjämt pågår.

Undervisnings- och kulturministeriet har inte gett universiteten instruktioner om förfarandet med insamlingstillstånd eller gett dem en modell för donationsbrev, som entydigt hade uppfyllt villkoren för erhållande av motfinansiering. När kapitalinsamlandet påbörjades år 2008 meddelade ministeriet åt universiteten, att de senast 15.1.2011 bör lämna till ministeriet kopior – jämte behövliga tilläggsuppgifter – om de donationsbrev, beslut eller gireringar, vilka de önskar att ska beaktas när beslut fattas om statens finansplaceringar. Ministeriet avstod emellertid från skyldigheten

att lämna dokument och förutsatte att universitetens egna revisorer ska säkerställa att donationerna är dugliga för motfinansiering.

Universitetens motfinansieringsredovisningar till undervisnings- och kulturministeriet har gjorts upp enligt varierande principer och innehåller rikligt med sådana prestationer vilka inte enligt beslut och instruktioner är dugliga för motfinansiering eller vilkas duglighet för motfinansiering har dokumenterats bristfälligt. Också tillsynen över grunderna för utbetalning har varit bristfällig både hos undervisnings- och kulturministeriet och hos universiteten.

Universiteten har haft ett starkt intresse av att så många mottagna donationer som möjligt ska vara motfinansieringsdugliga, emedan den statliga motfinansieringen har varit två och en halvfaldig i förhållande till volymen för en motfinansieringsduglig donation. Eftersom dokumentmaterial angående kapitalinsamlandet inte har behövt lämnas till undervisnings- och kulturministeriet, har ministeriet inte haft kännedom om den inverkan som universitetens olika tolkningar av motfinansieringsdugligheten har haft. Enligt observationerna vid granskningen har universiteten av denna anledning inte bemötts jämlikt i beslutsfattandet.

Revisionsverket anser att undervisnings- och kulturministeriet i samband med att kapitalinsamlandet slutförs bör säkerställa ett jämlikt bemötande av universiteten för hela den tid kapitalinsamlandet har pågått. Ministeriet bör också tillse att en ogrundad förmån som universiteten erhållit av staten återbetalas.

1 Johdanto

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2011 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen ohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI -tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmpitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty valtion talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti.

Laillisuustarkastusstandardien tarkoittama toiminta ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä, vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisen lainsäädäntöä alemmpitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden riskianalyyysien ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyysijä. Erillisten laillisuustarkastusten lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Tämän tarkastuksen kohteena oli valtion yliopistoille maksama vastinraha, joka perustuu yliopistojen keräämien pääomalahjoitusten määrään. Valtio on maksanut yliopistoille valtion finanssisijoituksina vastinrahaa valtion vuoden 2008–2012 talousarvioiden perusteella kaikkiaan 733,6 miljoonaa euroa. Pääomakeräys käynnistettiin varsin nopeasti vuonna 2008, ja tarkastusaiheen valintaan vaikutti riskinäkökulmasta myös se, että vastinrahan maksamisen ehdot eivät ole olleet yksiselitteiset. Näin ollen oli perusteltua varmistaa, etteivät yliopistot ole saaneet valtiolta perustetta etua.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa tarkastuksen perusteella kohtuulliseen varmuuteen perustuva ns. positiivinen kannanotto pääkysymyksiin:

1. Ovatko yliopistot keränneet niille valtion talousarviosta maksettavan vastinrahan suuruuteen vaikuttavaa pääomaa ja tehneet sitä koskevat ilmoituksensa opetus- ja kulttuuriministeriölle säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti?
2. Onko maksatuksen perusteiden valvonta asianmukaisesti järjestetty?
3. Onko kerätty pääoma aitoa ja uutta yksityistä pääomaa ja ovatko yliopistot antaneet keräämästään yksityisestä rahoituksesta asianmukaiset tiedot?

2.2 Tarkastuskohde

Valtio on pääomittanut yliopistoja riittävän maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja luottokelpoisuuden turvaamiseksi, kun valtio ei enää ole yliopistojen vakavaraisuuden takaaja. Yliopistojen pääomittamisessa on käytetty suoria rahasiirtoja, yliopistojen hallussa olevaa valtion irtainta omaisuutta sekä kiinteistöomaisuutta. Valtion lisäksi myös muut tahot ovat voineet osallistua yliopistojen pääomittamiseen.

Valtion vastinraha yliopistojen pääomittamiseen on budjetoitu talousarviossa valtion muihin finanssisijoituksiin (valtion talousarvion momenttitunnukset 87–89). Valtion pääomasijoitus luovutetaan tältä osin yliopistoille ehdollisena. Sijoituksen ehtona on muun rahoituksen kerääminen. Tarkastuksen ulkopuolelle on jätetty muut kuin momenteilta 87–89 maksettavat yliopistojen pääomittamiseen liittyvät tapahtumat.

Yliopistojen peruspääomaan maksettava valtion vastinrahoitus jakaantuu valtion talousarvion näkökulmasta kolmeen osaan: Aalto-yliopistolle, TTY-säätiölle ja julkisoikeudellisille yliopistoille budjetoituihin eriin.

Aalto-korkeakoulusäätiön pääomaksi valtio varautui luovuttamaan vähintään 500 miljoonaa euroa sillä edellytyksellä, että muut rahoittajatahot osoittavat vähintään 200 miljoonaa euroa. Valtion osuutena Tampereen teknillisen yliopiston pääomittamiseen kohdennettiin yhteensä 125 miljoonaa euroa sillä edellytyksellä, että muut rahoittajatahot sitoutuvat vä-

hintään 50 miljoonan euron sijoitukseen. Valtion osuus on sama kuin Aalto-korkeakoulusäätiössä eli 5:2 säätiön koko peruspääomasta. Julkisoikeudellisina laitoksina toimiville yliopistoille valtio varautui yhteensä 211 miljoonan euron pääomittamisen lisäpanostukseen. Kaikkiaan yliopistoja oli näin ollen tarkoitus pääomittaa 836 miljoonalla eurolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö maksanee TTY:n vastinrahan keräyksen päättymisen jälkeen vuoden 2012 lopulla. Muille yliopistoille vastinraha on maksettu jatkuvan määräajan 30.6.2011 jälkeen, kun yksityisen rahan määrä oli ministeriön käsityksen mukaan selvillä.

Tarkastuksen kohteena ovat opetus- ja kulttuuriministeriö ja yliopistot, uusimuotoisiin yliopistoihin kohdistuva hallinnointi, ohjaus ja valvonta sekä yliopistojen seuranta- ja kirjanpito menettelyt.

2.3 Tarkastuskriteerit

Valtion talousarvioiden lisäksi yliopistojen pääomitusta ja varojen hallinnointia koskevat keskeisimmät säädökset ovat yliopistolaki (558/2009) ja laki yliopistolain voimaantulusta (559/2009).

Valtion vastinraha yliopistojen pääomittamiseen on budjetoitu valtion talousarviossa valtion muihin finanssisijoituksiin (momenttitunnukset 87–89). Valtion pääomasijoitus luovutetaan yliopistoille ehdollisena. Sijoituksen ehtona on muun rahoituksen kerääminen.

Yliopistojen pääomasijoituksista ei ole erillistä menettelyssä tai maksatuksen perusteissa sovellettavaa lainsäädäntöä tai muuta säännöstöä. Tämän vuoksi on otettava huomioon, että esimerkiksi takaisinperintätilanteissa ei ole erillistä oikeudellista tilanteesta sovellettavaa prosessia.

Vastinrahan maksamisen edellytykset on oikeudellisesti sitovasti todettu valtion talousarvioissa. Talousarvioista on johdettavissa siten kriteerit myös tarkastukselle.

Kaikkien yliopistojen osalta valtion vastinrahoituksen maksamiselle voidaan johtaa seuraavat yleiset edellytykset:

- Muun rahoituksen on oltava maksettuna talousarviossa mainittuun määräaikaan mennessä.
- Muun rahoituksen tulee olla maksettuna yliopiston tilille.
- Muun rahoituksen tulee olla peräisin muulta rahoittajataholta kuin valtiolta. Rahoitusta ei myöskään voida lisätä vastinrahaan oikeuttavaan rahoitukseen, mikäli se on lähtöisin yliopistojen hallinnassa olevilta yhteisöiltä.

- Muun rahoituksen tulee olla osoitettuna yliopiston peruspääomaan. Sen käyttöön ei ole saanut liittää ehtoja. Yksityisen rahoituksen käyttöön liittyvän päätöksenteon tulee olla yksinomaan yliopiston hallituksella.

Tampereen teknillisen yliopiston ja julkisoikeudellisen oikeushenkilön muotoon järjestetyn yliopiston kohdalla voidaan edelleen johtaa rajoituksia valtion vastinrahaan oikeuttavilta tahoilta. Aalto-yliopiston kohdalla kyse on muista rahoittajatahoista. Rahoituksen on tultava yksityisiltä lahjoittajilta. Näin ollen lahjoitus ei siten voi olla peräisin seuraavilta lahjoittajatahoilta:

- valtio
- kunta
- kuntayhtymä
- kunnallinen liikelaitos
- Ahvenanmaan maakunta
- uskonnollinen yhdyskunta
- evankelis-luterilainen kirkko
- ortodoksinen kirkkokunta
- rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta.

Edelleen voidaan yliopistoista todeta, että niiden vastaanottamaa rahoitusta julkisoikeudellisilta yhdistyksiltä tai laitoksilta ei voi lisätä valtion vastinrahaan oikeuttavaan rahoitukseen. Näitä ovat esimerkiksi kauppakamari, keskuskauppakamari, opiskelijakunta, osakunta ja ylioppilaskunta.

Julkisoikeudellisista yhteisöistä ehkä tyypillisimmin julkisoikeudellisilla yhdistyksillä on paljon muutakin toimintaa kuin julkisen vallan käyttöä ja muun julkisen tehtävän hoitamista. Talousarvion sanamuoto ja oikeuskirjallisuudessa omaksuttu tulkinta niiden kuulumisesta julkishallintoon vain julkisten tehtävien hoidon osalta olisi periaatteessa mahdollistanut sellaisen tulkinnan, että niiden antamaa rahoitusta olisi pidetty yksityisenä rahana, varsinkin jos julkisoikeudellinen yhdistys kykenee pitämään erillään julkiseen tehtävään liittyvät ja muut varansa. Kuitenkaan tällaista linjaa ei päätöksenteossa ole valittu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tämän tarkastuskertomuksen luonnosta kommentoidessaan todennut, että valtioneuvosto on säätiöyliopistojen säädekirjat hyväksyessään hyväksynyt kauppakamarit perustajajäseninä tahoiksi, joiden lahjoittama pääoma on valtion vastinrahakelpoista. Vastaavia periaatteita tuli ministeriön mukaan soveltaa myös julkisoikeudellisiin yliopistoihin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan perustelut julkisoikeudellisten yhteisöjen lahjoitusten vastinrahakelpoisuudelle ovat riittämättömät.

2.4 Tarkastusaineistot ja menetelmät

Tarkastus valtion vastinrahan maksamisesta yliopistoille on toteutettu vastinrahan maksatusprosessin tarkastuksena sekä maksatusta koskevan kirjanpidon ja asiakirjahallinnon tarkastuksena 12 yliopistossa ja siinä on keskitytty erityisesti lahjakirjojen ja niiden käsittelyn asianmukaisuuteen. Tarkastuksessa on myös keskusteltu pääomakeräystä yliopistoissa käytännössä hoitaneiden vastuuhenkilöiden kanssa ja tutustuttu yliopistojen rahankeräys- ja markkinointimateriaaliin. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriöön on tehty kaksi tarkastuskäyntiä.

Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors, johtava tuloksellisuustarkastaja Jari Siirola ja oikeudellisten kysymysten osalta johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen. Tarkastusta on valvonut tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola.

3 Yliopistojen pääomituksen tarkoitus ja sitä koskeva päätöksenteko

3.1 Valtioneuvosto ja talouspoliittinen ministerivaliokunta

Valtioneuvosto päätti 13.3.2008 valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012. Kehyspäätöksessä todettiin yliopistojen pääomittamisesta seuraavaa:

- Kehyksissä varaudutaan kohdentamaan valtion osuutena innovaatioyliopiston säätiövarallisuuteen vuoteen 2010 mennessä yhteensä 500 miljoonaa euroa sillä edellytyksellä, että muut rahoittajatahot antavat oikeudellisesti velvoittavan sitoumuksen vähintään 200 miljoonan euron sijoituksesta.
- Valtio varautuu pääomittamaan julkisoikeudellisina laitoksina toimivia yliopistoja siten, että niiden vakavaraisuus, maksukyky ja luottokelpoisuus turvataan.
- Hallitus valmistelee periaatteet, joilla valtio osallistuu yliopistojen pääomittamiseen niiden vuoden 2010 loppuun mennessä hankkimaa yksityistä rahoitusta vastaavasti. Tämän toteuttamiseksi säätiöpohjainen toimintamalli tehdään kaikille yliopistoille mahdolliseksi.
- Varsinaiset päätökset pääomittamisesta kunkin yliopiston osalta tehdään parhaillaan käynnissä olevan selvitystyön pohjalta.
- Innovaatioyliopistoa koskevassa laissa ja säädekirjassa määritellään, että säätiö voidaan purkaa ja että sen varat silloin palautetaan alkuperäisille sijoittajille sijoitusosuuksia vastaavassa suhteessa. Valtion sijoitus on tällöin finanssisijoitus ja siksi kehyksen ulkopuolinen meno.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta otti 11.4.2008 kantaa valtion osallistumisesta yliopistojen pääomittamiseen seuraavin periaattein:

- Yksityisoikeudellisen säätiön pääoman vähimmäismäärä perustuu riittävän vakavaraisuuden, maksukyvyn ja luottokelpoisuuden luomiseen. Lisäksi säätiön pääoman tuotolla parannetaan yliopiston mahdollisuuksia toiminnan laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseen. Innovaatioyliopistossa tavoiteltu säätiön alkupääoma on 700 miljoonaa euroa eli runsaat 50 miljoonaa euroa tuhatta kokopäiväopiskelijaa kohti.

Muissa yliopistoissa säätiön alkupääoman tulee suuruusluokaltaan olla puolet tästä eli vähintään 25 miljoonaa euroa tuhatta kokopäiväopiskelijää kohti.

- Valtio päättää erikseen osallistumisestaan yksityisoikeudellisena säätiönä toimivan yliopiston pääomittamiseen. Valtion osuus on sama kuin Innovaatioyliopistossa eli 5:2 säätiön koko peruspääomasta.
- Yksityisoikeudellisina säätiöinä toimivien yliopistojen valtion ulkopuolisen alkupääoman tulee olla aidosti uutta yksityistä pääomaa eikä esimerkiksi yliopistoyhtiöiden, omien rahastojen tai yliopistoja lähellä olevien säätiöiden, kuten tukisäätiöiden, tai kuntien, kuntien suoraan tai välillisesti omistamien yhtiöiden tai liikelaitosten kautta tulevaa varallisuutta. Viime kädessä valtio ratkaisee erikseen kunkin yksityisen pääomasijoituksen hyväksyttävyyden alkupääomaksi sekä valtion pääomasijoituksen tason.
- Valtio voi tehdä finanssisijoituksia kaikkiin julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin riippumatta siitä, saavatko ne yksityistä pääomaa. Kohdentamisessa noudatetaan yhdenvertaisia kriteereitä.

Aikataulusta päätettiin, että Innovaatioyliopiston säätiön perustavat valtio ja muut lahjoittajat eduskunnan osoitettua tarvittavan määrärahan vuoden 2008 toisessa lisätalousarviossa. Muiden yliopistojen tuli esittää opetusministeriölle viimeistään 30.9.2008 mennessä mahdollinen halukkuutensa toimia yksityisoikeudellisen säätiönä vuoden 2010 alusta lukien. Yliopiston tuli tällöin esittää myös tavoitteellinen aikataulu, alustava arvio säätiön pääomittamisen vähimmäismäärästä ja säätiövarallisuuden luovuttajista.

Edelleen päätettiin, että talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee valtion sitoutumista uusiin säätiöpohjaisiin yliopistoihin viimeistään 10.11.2008 mennessä, jotta säätiö voidaan sisällyttää eduskunnalle annettavaan yliopistolakiesitykseen. Tarvittavat määrärahat sisällytettäisiin vuoden 2009 täydentävään talousarvioesitykseen. Säätiövarallisuuden koostaminen voitaisiin sitoumuksien pohjalta jaksottaa niin, että varallisuus on koottuna vuoden 2010 loppuun mennessä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta täydensi vielä 17.6.2008 näkemyksiään valtion finanssisijoitusten kohdentamisesta yliopistoille ja puolsi, että valtion uusia finanssisijoituksia yliopistoihin (pl. Aalto-korkeakoulu) tehdään. Ministerivaliokunnan mukaan yliopistojen tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi valtion finanssisijoituksia tehdään kaikkiin yliopistoihin. Säätiönä toimiviin yliopistoihin valtion finanssisijoitukset tehdään suhteessa hankittuun yksityiseen rahoitukseen ja samassa suhteessa kuin innovaatioyliopistoon (5:2) kuitenkin niin, että valtion sijoitukset sopeutetaan käytettävissä olevaan pääomaan. Yliopistojen tasavertaisen

kohtelun turvaamiseksi valtio varautuu vuosina 2010–2011 tekemään finanssisijoituksia julkisoikeudellisena laitoksina toimiviin yliopistoihin suhteessa niiden hankkimiin yksityisiin pääomasijoituksiin. Edellytyksenä on, että yliopistojen keräämä yksityinen pääoma on vuoden 2010 loppuun mennessä vähintään miljoona euroa. Valtion finanssisijoitukset tehdään säätiöyliopiston tapaan 5:2-suhteessa kuitenkin niin, että valtion sijoitukset sopeutetaan käytettävissä olevaan pääomaan.

Suomen perustuslain 67 §:ssä on säädetty päätöksenteosta valtioneuvostossa. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Edelleen 67 §:n 2 momentissa on säädetty, että valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on tällainen asioiden valmistelua varten perustettu ministerivaliokunta. Tällä hetkellä olemassa olevista ministerivaliokunnista säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 23 §:ssä. Yksityiskohtaisemmin kunkin ministerivaliokunnan tehtävistä ja kokoonpanosta on säädetty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 luvussa, jossa 28 § käsittelee talouspoliittista ministerivaliokuntaa. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittely on kuitenkin vasta valmistelevalle vaihe ennen varsinaista valtioneuvoston päätöstä.

Valtion vuoden 2011 talousarvion momenttien 29.40.88 Valtion rahoitus Tampereen teknillisen yliopiston säätiön pääomaan (kiinteä määräraha) ja 29.40.89 Valtion rahoitus julkisoikeudellisten yliopistojen pääomasijoituksiin (kiinteä määräraha) päätösosissa asetettiin määrärahan käytön ehdoksi, että yksityiset rahoittajatahot sijoittavat yliopiston pääomaan vähintään tietyn euromäärän. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkisoikeudellisen yhteisön toiminta kuuluu välilliseen julkishallintoon vain siltä osin, kuin siinä käytetään julkista valtaa tai muuten hoidetaan julkista tehtävää, ja että useimmat lakisääteiset yhdistykset huolehtivat pääasiassa vapaasta jäsenoiminnasta ja jäsentensä edunvalvonnasta.

Kanta, jonka mukaan julkisoikeudellisilta yhteisöiltä mukaan lukien julkisoikeudelliset yhdistykset saadut lahjoitukset eivät oikeuta vastinrahoitukseen, esiintyy ensimmäisen kerran opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa 17.2.2011. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi tätä tarkennusta istunnossaan 23.2.2011. Uudelleen asia todettiin opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa 10.3.2011. Valtioneuvostolla oli muistio käytössään sen tehdessä istunnossaan 10.3.2011 päätöstä, jolla se vahvisti julkisoikeudellisten yliopistojen vuoden 2010 loppuun mennessä kerää-

män pääoman määrän. Muistio on merkitty liitteeksi yliopistojen vastinrahoituksen käsittelystä tehtyyn valtioneuvoston istunnon pöytäkirjaan.

On jossain määrin tulkinnanvaraista, onko muistiossa esitettyjen asioiden katsottava tulleen osaksi valtioneuvoston päätöstä, kun päätösesityksessä tai päätöksessä ei puhuta vastinrahalle asetettavien ehtojen hyväksynnästä. Todennäköisesti muistiossa esitettyjen seikkojen on katsottava tulleen osaksi valtioneuvoston päätöstä. Valtioneuvoston istunnon pöytäkirjassa puhutaan asian esittelyssä aidosti yksityisistä sijoituksista ja päätösesityksessä valtion vastinrahalle asetettavat ehdot täyttävän yksityisen pääoman määrän vahvistamisesta.

Yllä mainituissa aikaisemmissa päätöksissä, kirjeissä ja muistioissa puhuttiin vain yksityisistä sijoituksista. Lisäksi niissä todettiin, että viime kädessä valtio ratkaisee finanssisijoituksista päättäessään erikseen kunkin yksityisen pääomasijoituksen hyväksyttävyyden alkupääomaksi sekä valtion pääomasijoituksen tason. Myöhemmin on kuitenkin osoittautunut, että valtioneuvoston valtion vastinrahoitukseen oikeuttavaksi yksityiseksi rahoitukseksi hyväksymään rahoitukseen on sisältynyt lahjoituksia myös joiltakin julkisoikeudellisilta yhteisöiltä, vaikka päätöksen liitteenä olleen muistion periaatteiden mukaan näin ei olisi tullut olla.

Lisäksi voidaan todeta, että yliopistojen mahdollisesti toisilleen tekemät lahjoitukset eivät oikeuta valtion vastinrahaan.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli jälleen 23.2.2011 valtion finanssisijoituksia julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin suhteessa niiden keräämään yksityiseen pääomaan. Tässä käsittelyssä todettiin nyt tehtävän linjauksen vaikuttavan myös vuoden 2011 aikana yliopistoille tulevien lahjoitusten ja lahjoittajatahojen valtion vastinrahoituskelpoisuuden hyväksyttävyyteen ja tehtiin joitakin tarkennuksia aiempiin päätöksiin.

3.2 Finanssisijoitusten valmistelun tarkennukset

Opetusministeriö viittasi kirjeessään 4.9.2008 yliopistoille (10/500/2008) talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottoihin 11.4.2008 ja 17.6.2008 ja tarkensi julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin tehtävien finanssisijoitusten valmistelua seuraavasti:

- Yliopistojen valtion ulkopuolisen pääoman tulee olla aidosti uutta yksityistä pääomaa eikä esimerkiksi yliopistoyhtiöiden, omien rahastojen tai yliopistoja lähellä olevien säätiöiden, kuten tukisäätiöiden, tai kuntien, kuntien suoraan tai välillisesti omistamien yhtiöiden tai liike-

laitosten kautta tulevaa varallisuutta. Viime kädessä valtio ratkaisee finanssisijoituksista päättäessään erikseen kunkin yksityisen pääomasijoituksen hyväksyttävyyden alkupääomaksi sekä valtion pääomasijoituksen tason.

- Yliopistoa lähellä oleva säätiö on sellainen, jonka säädöksen mukaisena merkittävänä tehtävänä on tukea yliopistojen toimintaa. Yliopistoyhtiö on yhtiö, jonka osakkeita yliopisto on hankkinut muutoin kuin lahjoituksin tai testamenttisäännöin.
- Yksityisen pääoman kerääminen on voinut alkaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan 11.4.2008 käsittelyn jälkeen.
- Yksityinen pääoma voidaan ennen uuden yliopistolainsäädännön voimaan tulemistä kerätä yliopistolain mukaisiin yliopistorahastoihin. Näiden varojen tulee olla kuitenkin siten yksilöityjä, että ne voidaan aloittavissa taseissa tai oikeushenkilön muodostamisen jälkeen siirtää yliopiston peruspääomaan.
- Yliopistolainsäädännön voimaan tulemisen jälkeen lahjoituksen, testamentin tai varainkeräyksen kautta tuleva rahoitus tulee olla lahjoittajan toimesta siirrettyä uudessa oikeushenkilömuodossa toimivan yliopiston tilille. Valmistelussa on lähdetty siitä, että yliopistolaki ja sen liitännäislait tulisivat voimaan 1. päivänä elokuuta 2009. Lahjoitusten on oltava yliopiston tilillä 31.12.2010 mennessä, jotta ne tulisivat huomioon otetuksi valtion finanssisijoituksista päätettäessä.
- Yksittäisen lahjoituksen euromäärällä ei ole alarajaa.
- Lahjoituksen on oltava osoitettuna yliopistolain (lakiehdotuksen) 56 pykälän mukaiseen peruspääomaan, josta yliopisto voi päätöksillään käyttää ainoastaan tuottoja toimintaansa.
- Yksittäisen lahjoituksen määrä tulee pystyä osoittamaan lahjakirjalla tai oikeushenkilön osalta toimivaltaisen tahon päätöskopiolla. Yksityishenkilöltä saadun lahjoituksen osalta riittää kopio tilisiirron tapahtumisesta.
- Tavoitteena on, että valtion finanssisijoituksista julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin päätetään keväällä 2011 lisätalousarvion yhteydessä.

Edelleen ministeriön kirjeen 4.9.2008 mukaan yliopiston tulee toimittaa opetusministeriöön viimeistään 15.1.2011 mennessä kopiot – tarpeellisin lisätiedoin – niistä lahjakirjoista, päätöksistä tai tilisiirroista, jotka se haluaa huomioon otettavaksi valtion finanssisijoituksista päätettäessä.

Hallitus päätti valtion talousarvioehdotuksessa vuodeksi 2011 jatkaa julkisoikeudellisten yliopistojen valtion vastinrahoitukseen oikeuttavaa varainkeruuaikaa kuudella kuukaudella 30.6.2011 saakka. Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti tämän jälkeen 8.12.2010 julkisoikeudellisille yli-

opistoille kirjeen, jossa toistettiin kirjeen 4.9.2008 tarkennuksia finanssijoitusten valmistelusta. Peruspääomaa koskeva yliopistolakiluonnoksen 56 § oli muutettu lain 60 §:ksi, mutta muutoin tarkennukset olivat samat kuin aiemmin lukuun ottamatta sitä, että lahjakirja- ja päätöskopioiden toimittaminen ministeriölle oli korvattu sähköisellä kyselyllä. Lisäksi yliopiston johdon ja tilintarkastajan tuli varmistaa ja allekirjoittaa selvitys.

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti 6.5.2011 yliopistoille kirjeen, jossa jälleen toistettiin kirjeen 4.9.2008 tarkennuksia finanssijoitusten valmistelusta. Lisäksi kirjeessä viitattiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan 23.2.2011 puoltamiin tarkentaviin toimenpiteisiin, joita olivat seuraavat:

- Valtion vastinrahaan hyväksytään ainoastaan rahalahjoitukset.
- Valtio- ja kuntaenemmistöisten – yhtiössä valtion ja kuntien osuus osakkaat yhteen laskien yli 50 prosenttia – yhtiöiden lahjoitukset eivät ole vastinrahaan oikeuttavia.
- Julkisoikeudellisten yhteisöjen lahjoitukset eivät ole vastinrahaan oikeuttavia.
- Yksinomaan yksittäisen yliopiston toimintaa perinteisesti tukeneiden yhteisöjen lahjoitukset eivät ole vastinrahaan oikeuttavia.

Kirjeen mukaan valtion rahoitusosuuden maksatuksessa otetaan huomioon myös ne vuoden 2010 loppuun mennessä kerätyt valtion vastinrahaan oikeuttavat lahjoitukset, joita ei otettu huomioon valtioneuvoston 10.3.2011 tekemässä päätöksessä.

Kirjeeseen oli myös liitetty malli tilintarkastajan raportiksi erikseen sovitusta toimenpiteistä. Tilintarkastajan tuli selvittää varainhankinnan kirjanpidon toteutusta ja luotettavuutta sekä jäljitettävyysetjun aukottomuutta. Tilintarkastajan tuli myös arvioida vastinrahalle asetettujen ehtojen toteutumista ja erityisesti sitä, että lahjoitus on luovutettu yliopistolle, se on osoitettu yliopiston peruspääomaan ja siihen ei sisälly sen tuoton käyttöä koskevia sitovia ehtoja. Tilintarkastajan tuli myös kommentoida yhteenlaskettujen alle 1 000 euron lahjoitusten vastaavuutta kirjanpitoon ja todeta vastinrahan oikeuttavuuden kannalta tulkinnanvaraiset yksityiset pääomalahjoitukset.

3.3 Päätökset valtion vastinrahoituksesta

Valtioneuvosto päätti 10.3.2011 talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiainvaliokunnan käsittelyn jälkeen eduskunnan vuoden 2011 talousarviossa antaman suostumuksen nojalla vahvistaa julkisoikeudellisten yliopistojen vuoden 2010 loppuun mennessä keräämän yksityisen pää-

oman määräksi 69 986 348 euroa, joka täyttää valtion vastinrahalle asetetut ehdot ja oikeuttaa valtion vastinrahaan. Yliopistojen peruspääomaan kohdennettavan valtion vastinrahoituksen määräksi päätettiin 174 965 874 euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriö oikeutettiin tekemään päätökset valtion vastinrahoituksesta yliopistoille. Ministeriö sai myös oikeuden tehdä mahdollisesti tarvittavat tekniset kirjoitus- ja laskuvirheen korjaukset taikka muut niihin verrattavat vähäiset korjaukset päätökseen ja sen liitteisiin.

Valtioneuvosto päätti 8.12.2011 raha-asiainvaliokunnan käsittelyn jälkeen sekä eduskunnan vuosien 2010 ja 2011 talousarviossa, vuoden 2010 neljännessä lisätalousarviossa ja vuoden 2011 kolmannessa lisätalousarviossa antaman suostumuksen nojalla vahvistaa julkisoikeudellisten yliopistojen ajanjaksolla 1.1.–30.6.2011 ja aiemmissa päätöksissä huomioon ottamatta jääneiden, vuoden 2010 loppuun mennessä kerättyjen rahalahjoitusten määräksi 26 621 226,94 euroa, joka täyttää valtion vastinrahalle asetetut ehdot ja oikeuttaa valtion vastinrahaan.

Julkisoikeudellisten yliopistojen vastinrahoitukseksi päätettiin 66 553 067,37 euroa. Aalto-korkeakoulusäätiön vastinrahaan oikeuttavien rahalahjoitusten määräksi vahvistettiin 51 452 267,73 euroa ja vastinrahan määräksi 128 630 419,33 euroa. Ministeriö sai oikeuden tehdä mahdollisesti tarvittavat tekniset kirjoitus- ja laskuvirheen korjaukset taikka muut niihin verrattavat vähäiset korjaukset päätökseen ja sen liitteisiin.

Yliopistolakiuudistusten vaikutusten arvioinnin yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että yliopistojen pääoman vuosituotot ovat esimerkiksi viiden prosentin vuosituotolla vain joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Tästäkin huomattava osa on säätiöyliopistojen osuutta.

Vaikka yliopistojen tasetta on vahvistettu pääomituksella, pääomakeräyksen ja tätä kautta vastinrahan vaikutusta yliopistojen käytännön toimintaan ei voida yleisesti pitää taloudellisesti merkittävänä. Vahvaa tasetta on pidetty tärkeänä myös yliopistojen kansainvälisen vertailun vuoksi. Suomessa kuitenkin yliopistojen kuukausittain saama huomattava valtion rahoitus takaa yliopistojen maksuvalmiuden.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on korostanut palautteessaan, että valtion vastinrahoituksessa ei ollut kyse yliopistojen toiminnan rahoittamisesta vaan finanssisijoituksista, jotka yliopiston toiminnan lakatessa lailla tai säätiöyliopiston purkautuessa palautuvat valtiolle.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan päätöksentekoprosessi valtion vastinrahoituksesta yliopistoille on ollut pitkä ja moniportainen. Valtio on pidättänyt itselleen oikeuden päättää viime kädessä kunkin lahjoituksen vastinrahakelpoisuudesta, mutta tapa toimia oikein ei ole ollut yliopistoille yksiselitteinen, mikä on aiheuttanut vaihtelevia käytäntöjä.

4 Tarkastushavainnot

4.1 Aito uusi yksityinen pääoma

Tarkastuksessa havaittiin, että yliopistojen pääomitus koskevassa päätöksenteossa käytetyn aidon uuden yksityisen pääoman käsite on ollut epäselvä. Yliopistojen pääomitus tehtiin nopeasti. Päätöksenteossa haluttiin turvata valtiolle oikeus tehdä viime kädessä lopulliset päätökset vastinrahakelpoisuudesta ja lisäksi valtion talousarvion rajoissa. Ongelmaksi on kuitenkin tullut yliopistojen tasapuolinen kohtelu ja erityisesti sen varmistaminen silloin, kun linjauksia on tarkennettu pääomakeräyksen aikana.

Perinteisesti yliopistoille lahjoituksia tehneet tahot, kuten tukisäätiöt, haluttiin rajata pois vastinrahakelpoisuudesta. Koska lahjoittajia ei voitu tietää etukäteen, riskinä oli, että pääomakeräyksen vastinrahaan sisällytetään myös osin epäselviä eräiä. On ymmärrettävää, että kaikkien mahdollisten säätiöiden ja muiden lahjoittajatahojen taustaa ei voitu selvittää etukäteen. Siksi päätöksenteossa käytettiin lahjoittajatahojen rajoitusten kuvaamisessa sanaa esimerkiksi. Ongelmaksi tuli lahjoituksen aitouden ja uutuuden rajanveto perinteisiin lahjoittajiin verrattuna. Rajanvedon vaikeus näkyy vastinrahapäätöksistä, joissa lahjoituksen hyväksyminen tai hylkääminen on perusteltu hyvin lyhyesti.

Myös yksityisen määrittely osoittautui hankalaksi. Jos yksityinen tarkoittaa ei-julkista, vastinrahakelpoisia eivät voi olla julkisyhteisöjen lahjoitukset. Tarkastuksessa havaittiin, että sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle että yliopistoille käsitteen julkisoikeudellinen oikeushenkilö laajuus osoittautui yllätykseksi. Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat paitsi valtio ja kunnat myös esimerkiksi verovaroin toimivat kirkolliset organisaatiot, veronluonteisia ”pakkojäsenmaksuja” perivät ylioppilaskunnat sekä kauppakamarit. Näiden kaikkien suorituksia on hyväksytty vastinrahakelpoisiksi joko tietoisesti alkuperäisestä linjauksesta poiketen tai lahjoitusten koonneissa. Valtion talousarviossa on kuitenkin yksiselitteisesti vastinrahakelpoisuuden ehtona edellytetty, että lahjoitus on saatu yksityiseltä rahoittajataholta.

Valtioneuvosto selvensi tulkintaa siitä, miten vastinrahakelpoisuudessa suhtaudutaan kunta- ja valtio-omisteisten yhtiöiden lahjoituksiin, mutta se halusi toisaalta pitää kauppakamareiden ja ylioppilaskuntien lahjoitukset vastinrahaoikeuden piirissä.

Ongelmalliseksi aidon uuden yksityisen pääoman tulkinnan vaihtelut tulivat myös siksi, että riippuen lahjoitusten esittämistavasta muitakin kuin yksityisiä lahjoituksia on hyväksytty vastinrahakelpoisiksi. Vähäisiä lahjoituksia ovat antaneet myös esimerkiksi sellaiset valtion talousarviotalouteen kuuluvat organisaatiot, joilla ei ole ollut lupaa tehdä vastikkeettomia lahjoituksia määrärahoistaan. Vaihtelevat tulkinnat vastinrahakelpoisuudesta ovat voineet vaikuttaa myös kunkin yliopiston oman pääomankeräyksen suuntaamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tämän tarkastuskertomuksen luonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, että osa lahjoituksista on ollut lahjoittajan sitovan toiveen mukaisesti sidottuina rahastoina käsiteltäviä tai muutoin vastinrahakampanjaan kuulumattomia, mutta tällaisinkin ne ovat yliopistoille tärkeitä. Ministeriö katsoo lisäksi, että kaikkia yliopistoja on kohdeltu lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden suhteen samoin perustein.

4.2 Vastinrahakelpoisen pääoman keräämisaika, yksilöiminen ja maksaminen yliopistojen pankkitileille

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan vastinrahakelpoisen pääoman keräysaika alkoi 11.4.2008. Tästä ilmoitettiin yliopistoille tavallisella 4.9.2008 päivätyllä kirjeellä. Ministeriö on kuitenkin tuonut esiin, että talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto saatettiin heti sen valmistuttua yliopistojen tietoon. Näin ollen yliopistot ovat tienneet vastinrahaehdoista jo ottaessaan vastaan lahjoituksia pääomakeräyksen alkuvaiheessa.

Ministeriö ilmoitti yliopistoille, että yksityinen pääoma voidaan ennen uuden yliopistolainsäädännön voimaan tulemistä kerätä yliopistolain mukaisesti yliopistorahastoihin. Niiden varojen tuli kuitenkin olla siten yksilöityjä, että ne voitiin aloittavissa taseissa tai oikeushenkilön muodostamisen jälkeen siirtää yliopiston peruspääomaan. Näin ollen yliopistorahastojen voitiin käyttää lahjoitusten teknisen hallinnan välineenä ennen uusi-
muotoisten yliopistojen perustamista. Se, että lahjoitus on voitu kanavoida yliopistolle sen yliopistorahaston kautta, ei voi antaa erivapauksia muista vastinrahakelpoisuuden ehdoista, vaikka ministeriö on katsonut, ettei yliopistorahastolle osoitettu ilman sitovia ehtoja oleva lahjoitus ole ongelmallinen valtion vastinrahoituksesta päätettäessä.

Ministeriön kirjeen 4.9.2008 (10/500/2008) mukaan yliopistolainsäädännön voimaan tuleminen jälkeen lahjoituksen, testamentin tai

muun varainkeräyksen kautta tuleva rahoitus tuli olla lahjoittajan toimesta siirrettynä uudessa oikeushenkilömuodossa toimivan yliopiston tilille. Lahjoitusten tuli olla yliopiston tilillä 31.12.2010 mennessä, jotta ne tulisivat huomioon otetuksi valtion finanssisijoituksista päätettäessä. Tästä määräajasta ei tullut käytännössä ongelmaa, koska keräysaikaa jatkettiin myöhemmin 30.6.2011 asti, ja myöhästyneet tai aiemmin vastinrahakelvottomiksi todetut lahjoitukset oli mahdollista ottaa uuteen käsittelyyn.

Se, että lahjoituksen tuli olla lahjoittajan toimesta siirrettynä yliopiston tilille, on epäselvä ja kielellisesti ongelmallinen ilmaus, joka tiukasti tulkittuna tarkoittaa sitä, ettei lahjoituksissa olisi voinut käyttää välittäjäorganisaatioita tai muita tahoja lainkaan. Myös edellytys lahjoitusten olemisesta tilillä määräpäivään mennessä oli ongelmallisesti muotoiltu, koska maksamisen ja tilille saapumisen päivä on sama vain saman pankkiryhmän sisäisissä tilisiirroissa. Kun lisäksi kesä-heinäkuun vaihteessa 2011 oli korttimaksujen käsittelyssä useiden päivien viive, vastinrahakelpoisiksi hyväksyttiin sellaisiakin maksuja, jotka tosiasiallisesti olivat yliopiston tilillä vasta heinäkuussa 2011. Näin ollen lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden aikaa tosiasiallisesti pidennettiin toistamiseen, eikä kaikkien myöhästyneiden maksujen todellista maksupäivää ole ilmoitettu ministeriölle vastinrahahakemuksissa.

4.3 Yliopistorahastot yliopistojen pääomittamisessa

Tarkastuksessa havaittiin, että osalla yliopistoista yliopistorahastojen perustaminen ajoittuu samoihin aikoihin yliopistojen pääomakeräyksen kanssa. Tämä on ongelmallista, koska yksittäisten yliopistorahastojen perustamisella ja niiden pääomalla ei pitänyt olla mitään tekemistä yliopistojen valtakunnallisen pääomakeräyksen kanssa. Joillakin yliopistoilla nämä prosessit menivät tarkastushavaintojen mukaan sekaisin, jolloin ei ole mahdollista osoittaa yksiselitteisesti, että lahjoitus on tarkoitettu yliopiston pääomaan. Lahjoitusten tuli kuitenkin olla nimenomaisesti osoitettuna uuden yliopistolain 60 §:n (eli lakiluonnoksen 56 §:n) mukaiseen peruspääomaan, josta yliopisto voi päätöksillään käyttää ainoastaan tuottoja toimintaansa. Lahjoitus toki voitiin osoittaa myös yliopistorahaston pääomaan, mutta tällaiselle lahjoitukselle ei ole luvattu valtion vastinrahoitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole voinut tietää lahjoitusten osoittamisesta yliopistorahaston pääomaan, koska tämä ilmenee vain käytetyistä lahjakirjoista, mutta niitä ei ministeriölle ole toimitettu ja niiden muotoi-

luihin yliopistojen tilintarkastajien lausunnoissa ei tältä osin ole otettu kantaa. Ministeriö on palautteessaan ilmoittanut pitävänsä lahjoituksia yliopistorahastolle ilman sitovia ehtoja valtion vastinrahoituksesta päätettäessä ongelmattomina, koska yliopistorahastot sulautettiin myöhemmin osaksi yliopistoa. Yliopistorahastot olivat kuitenkin ennen yliopistouudistusta eri oikeushenkilöitä kuin yliopistot.

Tarkastuksessa tuli esille myös erään yliopiston menettely, jossa varoja kerättiin samanaikaisesti kahdelle yliopiston perustamalle rahastolle. Näistä toinen oli tarkoitettu peruspääoman keräystä varten ja toinen toiminnan kehittämiseen. Tarkastushavaintojen mukaan varat pidettiin yliopistouudistukseen asti erillään, eikä toinen keräyslinja häirinyt peruspääoman keräystä.

4.4 Muiden kuin rahalahjoitusten käsittely ja rahankeräysmenettelyt

Vastinrahakelpoisia olivat vain rahalahjoitukset. Ministeriö perusteli menettelyä sillä, että muutoin yliopistojen tasavertainen kohtelu vaarantuu ja tulkintavaikkeudet lisääntyvät. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin arvopaperilahjoituksia, joihin on haettu ja saatu vastinrahaa. Toisaalta tarkastuksessa tuli esille, että muiden kuin rahalahjoitusten vastinrahoituksen kieltäminen johti siihen, että osa yliopistoista ei ottanut vastaan kiinteistö- ja arvopaperilahjoituksia. Menettelyihin vaikutti myös halu välttää omaisuuden realisoinnista aiheutuvia keinotekoisia ratkaisuja.

Esimerkkinä muussa muodossa kuin rahana annetuista lahjoista voidaan mainita tapaus, jossa yhdistys oli päättänyt lahjoittaa yliopistolle sekä rahasumman että tuhansia kappaleita pörssiyhtiön osakkeita. Osakkeiden lahjoittamisen jälkeen kyseiset arvo-osuudet siirrettiin yliopiston arvo-osuustilille, josta ne myytiin vielä saman päivän aikana. Arvo-osuuksista tuolloin saatu kauppahinta on ilmoitettu vastinrahakelpoisena lahjoituksena. Kuitenkin omistusoikeus osakkeisiin on siirtynyt yliopistolle siinä vaiheessa, kun ne siirtyivät yliopiston arvo-osuustilille, ja ne ovat olleet myytävissä jo yliopiston omaisuutta. Näin ollen lahjoitus on tullut muussa muodossa kuin rahana eikä siis ole vastinrahakelpoinen.

Toisessa tapauksessa säätiö oli päättänyt lahjoittaa yliopistolle lähes koko nettovarallisuutensa, jonka suurin yksittäinen omaisuuserä oli viisikerroksisen asunto-osakeyhtiön koko osakekanta. Osakkeet siirtyivät yliopistolle, ja se kirjasi ne ulkopuolisen arvioitsijan antaman arvion mukaisesta käyvästä arvosta kirjanpitoonsa. Lahjoituksesta oli käyty sähköpostikirjeenvaihtoa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön

kanssa, mutta koska lahjoitusta ei tehty rahana, se ei siten olisi voinut olla vastinrahakelpoinen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tämän tarkastuskertomuksen luonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että yliopistot ovat tehneet ehdotuksia esiin tulleiden ongelmien poistamiseksi, mutta osa yliopistoista on pitänyt tärkeänä, että valtion vastinrahaan liittyviin periaatteisiin ei tule enää muutoksia. Ministeriö on kuitenkin katsonut, että rahamääräisiksi muutetut omaisuuserät ovat vastinrahaan oikeuttavia ja esittänyt ne valtioneuvostolle sellaisina.

Tarkastuksessa havaittiin myös sellaisia menettelyjä, joissa pääomakeräystä ja omaisuuden myyntiä hoidettiin yhdessä taideteos- tai kirjamyynninä. Ministeriön sähköpostikirjeenvaihdossa erään yliopiston kanssa pääomakeräyksen kytkentää myyntiin pidettiin kyseenalaisena, mutta tarkastushavaintojen mukaan yliopistot ovat saaneet vastinrahaa myös taide- ja kirjamyynnistä. Näihin menettelyihin on liittynyt myös sopimusjärjestelyjä, jotka sisältävät yliopistoa sitovia vastuita, kustannuksia ja riskejä ja jotka voivat aiheuttaa esimerkiksi verotukseen liittyviä kysymyksiä. Viime mainittuja voi syntyä esimerkiksi siitä, että yksityishenkilöt ovat välittäneet yliopistoille omien merkkipäiviensä yhteydessä kerättyjä lahjoitusvaroja ja osa heistä on tavoitellut samalla välitetystä summasta itselleen lahjoituksen verovähennysoikeutta. Näitä lahjoituksia on lisäksi saatu sellaisilta valtion organisaatioilta, jotka eivät olisi voineet antaa vastikkeetomia suorituksia määrärahoistaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei koordinoinut eikä ohjeistanut yliopistojen rahankeräyslupamenettelyä. Vaikka yliopistot ovat perinteisesti voineet ottaa vastaan lahjoituksia, yliopistojen pääomakeräys täyttää rahankeräyksen tunnusmerkistön ja edellyttää lupaa. Tämä johti tilanteeseen, jossa jokainen yliopisto teki tarvittavat lupahakemukset ja niitä koskevat tilitykset viranomaisille omin päin. Tästä on seurannut erilaisia menettelyjä. Lupaa ei aina ollut, se oli myönnetty kokonaan toiseen tarkoitukseen tai lupaa-aika oli päättynyt ennen uuden luvan myöntämistä. Vaihtelevuutta lisäsivät myös yhdistyneiden yliopistojen edeltäjien erilaiset menettelyt.

Rahankeräyslupa-asioita hoiti aiemmin Etelä-Suomen lääninhallitus, mutta läänien lakkauttamisen jälkeen nämä tehtävät siirtyivät perustetulle Poliisihallitukselle. Yliopistot ovat katsoneet osan lupaongelmista johtuvan Poliisihallituksen asiaruuhkasta, ja koska rahankeräyslupaa ei voida myöntää takautuvasti, yksi yliopisto teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen, mutta se sittemmin hylättiin. Toinen yliopisto otti välttääkseen luvattoman rahankeräyksen varainhankintasivustonsa pois käytöstä siksi ajaksi, kun rahankeräyslupahakemus oli käsittelyssä.

Tarkastuksessa havaittiin, että yliopistojen rahankeräyksen lupahakemuksissa samoin kuin lupapäätöksissä on erilaisia kerätyn rahan käyttö-

tarkoituksia. Rahaa kerättiin ensimmäistä kertaa pääomaksi eikä käyttöä varten, ja tilanne oli myös lupaviranomaiselle uusi. Todettakoon, että rahankeräyslain (255/2006) 6 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yleishyödylliseen toimintaan, mutta nyt rahaa kerättiin pääomaan, jota nimenomaisesti ei saanut käyttää toimintaan. Vain kerättyjen varojen tuottoa on lupa käyttää toimintaan.

Myös rahankeräystilityksissä on ilmoitettu rahankeräyskulut vaihtelevasti. Pääomaa ei saanut käyttää myöskään niihin. Yliopistoille on luonnollisesti syntynyt rahankeräyksestä kustannuksia, mutta osa yliopistoista on myös palkannut lisähenkilöstöä hoitamaan rahankeräystä. Nämä lisäkulut on maksettu yliopistojen määrärahoista, eikä opetus- ja kulttuuriministeriö ole ottanut niitä huomioon keräystuottojen tosiasiallisena vähennyksenä. Vastinraha on näin ollen maksettu nettotuottojen asemesta bruttotuotoista, eli valtion rahaa on kulunut tällä tavoin menetellen tarkoitukseen enemmän.

4.5 Lahjoituksen osoittaminen pääomaan ja lahjakirjamallit

Valtion vuoden 2011 talousarvion momentin 29.40.89 Valtion rahoitus julkisoikeudellisten yliopistojen pääomasijoituksiin (kiinteä määräraha) päätösosan mukaan määrärahan käytön edellytyksenä on, että julkisoikeudellisiin yliopistoihin tehtyjen yksityisten rahoittajatahojen pääomasijoitusten yhteismäärä on vähintään 84 500 000 euroa ja valtioneuvosto on hyväksynyt yksityiset pääomasijoitukset valtion vastinrahaan oikeuttaviksi. Säätiöyliopistoilta on valtion vuoden 2008 kolmannessa lisätalousarviossa ja vuoden 2011 talousarviossa edellytetty, että muut lahjoittajatahot tekevät sijoituksensa säätiön pääomaan. Näin ollen kaikilta yliopistoilta on edellytetty, että vastinrahakelpoinen lahjoitus osoitetaan peruspääomaan tai pääomaan.

Pääomankeräyksen ehdoissa ei ole sanottu, kenen tehtävänä lahjoituksen osoittaminen pääomaan on, mutta valtion talousarviossa on edellytetty, että lahjoitukset tehdään nimenomaan yksityisten rahoittajatahojen pääomasijoituksina. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, ettei lahjoituksen osoittaminen yliopiston pääomaan ole yksiselitteistä. Selkeintä olisi, että osoittaminen peruspääomaan tai pääomaan todetaan lahjakirjassa tai päätöksessä. Ministeriö ei kuitenkaan antanut yliopistoille lahjakirjamallia, jossa lahjoittaminen pääomaan olisi todettu. Yhteisellä lahjakirjamallilla olisi vältetty monta muutakin väärinkäsitystä ja tulkintaongelmaa, kuten se, onko lahjoitus tarkoitettu esimerkiksi yliopiston vai yliopistorahaston

pääomaan. Niissä tapauksissa, joissa yliopisto on laatinut itse selkeän ja yksiselitteisen lahjakirjamallin, vastinrahakelpoisuuden ongelmia on ollut selvästi vähemmän kuin monitulkintaisissa tai useita vaihtoehtoja sisältävissä lahjakirjamalleissa.

Yhdellä yliopistolla ei ole omissa lahjakirjamalleissaan lainkaan mainintaa lahjoituksen osoittamisesta yliopiston peruspääomaan. Monet muutkin yliopistot ovat käyttäneet yleislahjoituksen lahjakirjamallia ainakin jossakin vaiheessa pääomakeräystä. Tämä vaarantaa lähtökohtaisesti kaikkien tällaisten lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden, koska eroa yleislahjoitukseen ei voida osoittaa lahjakirjalla, jonka kuitenkin pitäisi sisältää lahjoittajan yksilöity tahdonilmaus. Se, että lahjoitus on kirjattu kirjanpidossa peruspääomaksi, ei riitä osoittamaan lahjoittajan tahdonilmausta. Lahjakirjamalleista huolimatta niistä on voitu poiketa, ja osa lahjakirjoista on muodoltaan vapaamuotoisia kirjeitä.

Yliopistot ovat tarkastuksen aikana hakeneet tukea vastinrahoikeudelle markkinointimateriaalistaan ja rahankeräysluvistaan, joiden numero on saattanut olla mainittuna lahjakirjamallissa tai markkinointimateriaalissa. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että kaikissa tapauksissa tukea ei välttämättä saada vastinrahakelpoisuudelle muualta.

Osalla yliopistoista lahjakirjamalleissa oli varattu tilaa terveisille ja toiveille. Tämä on riskialtista, koska kohtia voidaan käyttää johdatteluna lahjoituksen kohdentamiselle johonkin muuhun kuin pääomaan tai siihen, että lahjoitukseen liittyy ehtoja. Tarjottu mahdollisuus terveisille tai toiveille on saattanut vaikuttaa myös siihen, että näissä kohdissa on toisinaan viitattu muihin asiakirjoihin kuten sopimuksiin. Tarkastuksessa havaittiinkin sellaisia lahjoituksia, joihin liittyi sopimuksia tai erilaisia ehtoja. Osa ehdoista on esitetty toiveena, joka on kuitenkin muotoiltu sitovaksi.

Yhdellä yliopistolla oli keräysaikana käytössä useita erilaisia lahjakirjamalleja, joissa lahjoittajalla oli mahdollisuus rastittaa toiveita lahjoituksen kohdistumisesta erityisesti tietyille koulutuslalle. Yhdessä käytetyssä lahjakirjamallissa lahjoitus peruspääomaan (säätöpääoma) oli mainittu ainoastaan yhtenä tasaveroisena toivevaihtoehtona yhdessä kolmen eri koulutusalan kanssa. Tarkastuksessa havaittiin myös yliopistojen lahjakirjoja, joissa lahjoitus olikin osoitettu jonkin koulutusalan tai kampuksen tukemiseen eikä lainkaan säätöpääomaan.

Lahjakirjamalleissa on ollut myös käsitteellisiä eroja ja tulkinnanvaraisuuksia. Säätöyliopistojen näkökulmasta koko pääomakeräyksen käsite peruspääoma on katsottu ongelmalliseksi, koska säädepääoman käsitteen sijasta käytetyn peruspääoman kasvattamista on pidetty säätökirjanpidon ja tilinpäätöksen näkökulmasta vaikeana. Tämä voi vaikuttaa myös johtopäätöksiin, joita tehdään kerätyn pääoman määrästä yliopistojen tilinpäätösten perusteella.

Joissakin yliopistojen käyttämässä lahjakirjamalleissa oli yksityishenkilön lahjoituksen verovähennysoikeuden alarajaa koskeva virhe. Lahjakirjoissa todettiin virheellisesti, että yli 850 euron lahjoitus oikeuttaa verovähennykseen, vaikka tällä tarkoitettiin vähintään 850 euron lahjoitusta. Virhe vaikutti lahjoittajien toimintaan ainakin siten, että osa yksityishenkilöistä on tehnyt 851 euron tai suuremman lahjoituksen.

Tarkastuksessa havaittiin, että yliopistorahastojen lakkauttaminen uuden yliopistolain voimaan tullessa vuoden 2010 alussa jäi käytännön toiminnassa osin huomaamatta, ja päivittämättömiä lahjakirjoja käytettiin vielä vuoden 2010 aikana. Koska yliopistorahastojen pääoma tuli vuoden 2010 alussa osaksi yliopiston pääomaa, toisin kuin aiemmissa lahjoituksissa ei tämän ajankohdan jälkeisissä lahjoituksissa ole enää käytännössä ongelmaa siitä, että lahjoitus on osoitettu yliopistorahaston pääomaan.

Poliisihallitus viittasi yliopistorahastojen lakkauttamiseen yliopistoille 18.2.2010 lähettämässään kirjeessä. Poliisihallitus tulkitsi tuolloin, etteivät yliopistot tarvitse uutta rahankeräyslupaa yliopistorahastojen kautta hoidettua rahankeräyksen jatkamiseksi uusissa yliopistoissa, jolloin käytännössä vältettiin uusi luparuuhka.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on palautteessaan todennut, että yliopistojen yhtenäinen lahjakirjamalli suurille lahjoituksille olisi ollut hyvä käytäntö.

4.6 Lahjakirjat ja lahjoitusten muu todentaminen

Useat lahjakirjamallit niihin sisällytetyine mahdollisuuksineen lähettää terveisiä ja esittää toiveita johdattelivat lahjoittajia etäännyttämään niin sanotusta pyyteettömästä lahjoituksesta. Erilaisia konkreettisia tapauksia on käsitelty tarkastuksesta laadituissa yliopistokohtaisissa muistioissa.

Eräässä tapauksessa lahjoittaja oli halunnut lahjoittaa yliopistolle 1 000 euroa. Lahjoittaja oli käyttänyt lahjakirjana yliopiston antamaa pelkistettyä lahjakirjamallia, jossa lahja osoitetaan yliopiston pääomaksi. Lahjakirjapohjassa oli täytettävät kohdat muun muassa lahjan määrälle, lahjoittajan nimelle, mahdolliselle yhteyshenkilölle, lahjoittajan osoitteelle, päivämäärälle ja allekirjoituksille. Lahjoittaja olikin täyttänyt kaikki pyydetty kohteet, mutta lisäksi hän oli kirjoittanut otsikon Lahjakirja alle käsin otsikon kokoisin kirjaimin ”X:n kampuksen säilyttämiseksi.”

Tavanomaisiin oikeudellisten asiakirjojen tulkintaperiaatteisiin kuuluu, että käsin tehdyt lisäykset tai yliviivaamalla tehdyt poistot ovat päteviä ja

jopa menevät edelle ristiriitaisina painetun tai tulostetun tekstin kanssa. Ne edustavat allekirjoittajan tahtoa asiakirjan allekirjoittamishetkellä.

Lahja-oikeustoimen keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että lahjan antajan asettamat ja sitovasti muotoillut ehdot sitovat lahjan saajaa, jos tämä ottaa lahjan vastaan. Kyseisessä tapauksessa lahjan antajan on katsottava lisänneen ennen lahjoittamista lahjakirjaa sitovan ehdon, jonka mukaan lahja on tarkoitettu nimenomaan tiettyä tarkoitusta tukevaan toimintaan. Siten lahja tai sen tuotto ei ole vapaasti yliopiston käytettävissä peruspääomana kaikkeen sen toimintaan eikä vastinrahakelpoinen.

Toisessa tapauksessa eräs yhdistys oli päättänyt lahjoittaa yliopistolle 500 000 euroa. Lahjoituksessa käytettiin kyseisen yliopiston laatimaa lahjakirjalomaketta, jossa lahja osoitettiin yliopiston peruspääomaan. Kuitenkin ennen allekirjoittamista yhdistyksessä lisättiin kaavakkeeseen allekirjoitusten yläpuolelle ilmeisesti kirjoituskonetta käyttäen tekstin, joka edellytti lahjoittavalle annettavaa raportointia lahjoituksen käytöstä. Kun yliopisto tästä huolimatta otti lahjan vastaan, se sitoutui periaatteessa ikuisesti tai ainakin pääoman olemassaolon ajalle ulottuvaan vuotuiseseen toimintavelvoitteeseen toimittaa yhdistykselle raportti sen lahjoittaman pääoman tuoton käytöstä. Voidakseen täyttää ehdon yliopiston pitäisi säilyttää yhdistykseltä saamansa varat erillään muusta pääomastaan. Lahjaan liittyisi siis sitova toimintavelvoitteen aiheuttava ehto, eikä sitä voida yhdistää muun pääoman massaan, joten se ei ole vastinrahakelpoinen.

Eräs yliopisto käytti lahjakirjamallia, jossa oli myös täytettävä osio otsikolla ”Lahjoittajan terveiset X:n yliopistolle”. Lahjoittava yritys päätti lahjoittaa lahjakirjamallia käyttäen yliopistolle 25 000 euroa. Terveiset-osioon lahjoittaja kirjoitti lisäyksen: ”Toivomuksena on, että lahjoitus käytetään asumisen ja kiinteistöalan tutkimus- ja koulutustoimintaan.” Toivomus on ymmärrettävä lahjoittavan yrityksen oman toimialan huomioiden ottaen. Vastinrahakelpoisuuden kannalta oli kuitenkin merkityksellistä, että se oli muotoiltu vain toivomukseksi, joka ei muodosta sitovaa ehtoa. Yliopisto voi jättää sen huomiotta ja käyttää rahat esimerkiksi peruspääomaansa ilman seurauksia. Ehto ei muodostunut sillä tavalla sitovaksi, että se olisi muodostanut esteen vastinrahakelpoisuudelle.

Tarkastuksessa tuli esiin myös tapaus, jossa yksityishenkilö oli tehnyt lahjoituksen yliopiston hyväksi käyttäen edellä mainittua lahjakirjamallia. Terveiset-osioon oli kirjoitettu: ”Varat käytetään oikeustieteellisen opetuksen ja tutkimuksen hyväksi.” Yksityishenkilö kirjoitti näin lahjakirjaan sitovan ehdon, jonka mukaan hänen lahjoitustaan voidaan käyttää vain yhden tieteenalan hyväksi. Lahjoitus ei siis ole vapaasti sijoitettavissa yliopiston peruspääomaan, josta sen tuotto voitaisiin käyttää kaikkeen yliopiston toimintaan. Näin ollen kyseisen yksityishenkilön lahjoitus ei ole myöskään vastinrahakelpoinen.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei kaikista lahjoituksista ollut lahjakirjoja eikä niitä välttämättä aina ollut pyydettykään. Tarkastajien kehotuksesta puuttuvia lahjakirjoja etsittiin, ja niitä myös löytyi esimerkiksi kehystettyinä seinältä. Oma ongelmansa aiheutui tarkastuksessa havaituista lahjakirjakopioista ja alkuperäisistä kaksoiskappaleista. Pelkkien lahjakirjojen perusteella ei voinut saada varmuutta lahjoitusten oikeasta määrästä eikä välttämättä siitä, onko lahjoittaja yksityishenkilö vai yhteisö. Nämä puutteet osoittavat käytännössä, että lahjakirjojen käsittelyssä sekä täsmäyttämisessä tilitapahtumiin ja kirjanpitoon on ollut sellaisia vakavia puutteita, joita myöskään yliopistojen tilintarkastajat eivät erityistehtävässään ole kaikissa tapauksissa havainneet tai ainakaan raportoineet.

Se, että lahjakirjoja ei ole huolellisesti täsmäytetty tiliotteisiin ja kirjanpitoon, näkyy esimerkiksi siitä, että eräs lahjoitus oli maksettu vahingossa kahteen kertaan ja myös ilmoitettu kahdesti vastinrahailmoituksessa ministeriölle. Tarkastuksessa havaittu virhesuoritus on tarkastuksen aikana palautettu lahjoittajalle, ja kyseistä yliopistoa on kehoitettu palauttamaan myös virheellisin perustein saatu vastinraha opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Kun opetus- ja kulttuuriministeriö on katsonut, että yksityishenkilöltä saadusta lahjoituksesta riittää kopio tilisiirrosta, on yksityishenkilöltä saatu suorituksia ilman lahjakirjaa ja myös anonyymisti. Tällöin lahjoitusta ei ole osoitettu peruspääomaan, eikä lahjoituksen mahdollisia ehtoja voida tunnistaa. Silti myös näille lahjoituksille on saatu valtion vastinraha. Menettely on myös hankaloittanut lahjoituksen verovähennysoikeuden selvittämistä, ja verottajalle tehtävään ilmoitukseen tarvittavia henkilötunnuksia on hankittu muista lähteistä.

Osa yliopistoista on käyttänyt lahjakirjan ohella tai asemesta ilmoituksia lahjoituksesta. Tämä on aiheuttanut moninkertaista asiakirjahallintoa ja tätä kautta myös lahjoitusten käsittelyongelmia, koska joistakin lahjoituksista on olemassa sekä ilmoitus että lahjakirja ja joistakin vain ilmoitus tai lahjakirja.

Vaikka julkisyhteisöjen, kuten kuntien, lahjoitukset eivät ole vastinrahakelpoisia, yliopistojen saamia lahjoituksia todentavasta aineistosta voidaan havaita ainakin joidenkin kuntien perustelleen lahjoitustaan vastinrahakelpoisuudella. Tarkastuksessa ei kuitenkaan saatu näyttöä siitä, että yliopistot olisivat itse varainhankinnassaan ja rahankeräyksessään antaneet virheellistä informaatiota lahjoitusten vastinrahakelpoisuudesta.

Tarkastuksessa havaittiin vuonna 2008 tehty testamentti, jossa osa omaisuudesta jätetään testamentin toimenpanijan hoitoon käytettäväksi yleishyödylliseen tarkoitukseen erityisesti pitkäaikaissairauksien, kuten syövän, elämänlaatua heikentävien vaikutusten ennaltaehkäisyyn, niiden hoitoon ja kuntoutukseen kohdistuvaan tutkimukseen. Vuonna 2010 laadi-

tussa lahjakirjassa ei ole lahjoitukselle ehtoja, ja testamentin toimeenpanija on esitetty lahjoittajana. Lahjoitus on tullut yliopiston rahaston tilille, ja sieltä se on siirretty toiselle tilille. Yliopisto on lahjakirjan perusteella ilmoittanut kyseisen 100 000 euron lahjoittajan tiedot verovähennyistä varten verottajalle.

Koska testamentin toimeenpanija on mitä ilmeisimmin saanut hänelle kuulumattoman edun, yliopistoa kehoitettiin tekemään asiasta oikaisu veroviranomaisille. Yliopisto teki tämän välittömästi. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan ole sille esitettyjen tietojen pohjalta voinut tietää, että lahjoitukseen sisältyy ehto.

Tarkastuksessa tuli esiin myös kuolinpesän lahjoitus, josta yliopistolla ei ollut tarkastushetkellä dokumentointia lahjoitukseen tarvittavasta toimivallasta. Yliopisto toimitti tarkastajille jälkepäin maistraatin antaman luettelon pesänosakkaista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on palautteessaan korostanut, että lahjoittajien toiveet ja muut vastaavat tahdonilmaisut on katsottu yliopistoa sitomattomiksi. Tarkastushavaintojen mukaan osa ehdoista on muotoiltu sitoviksi.

4.7 Lahjoitusten hallinnointi sekä kirjanpito- ja verotusmenettelyt

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yliopistoilla on ollut lahjoitusten käsittelyssä heikko kokonaishallinta vastinrahaedellytysten näkökulmasta. Varainhankinnan väyliä on ollut toisinaan useita, mikä on korostanut tarvetta lahjoitustyyppien erilläänpitoon. Toisaalta myös vain yhden varainhankintaväylän ylläpito on asettanut korostuneet vaatimukset todentaa lahjoitus osoitetuksi nimenomaan peruspääomaan.

Vain osa yliopistoista on diarioinut lahjoituksiin liittyvän dokumentaation, ja vain osa yliopistoista säilytti alkuperäisiä lahjakirjoja kirjaamossa. Toisaalta silloin kun lahjoitukset on diarioitu, diaarin avulla on tarkastuksessa voitu osoittaa myös lahjoitusten yhteyksiä sopimusjärjestelyihin. Lahjakirjoissa ei välttämättä ole mainintaa sopimuskytkennöistä, eikä kyseisiä sopimuksia aina ole liitetty lahjakirjoihin. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin myös sellaisia lahjakirjoja, joiden yhteydessä säilytettiin lahjoituksen ehtoja tai sopimusjärjestelyjä koskevaa kirjeenvaihtoa.

Tarkastusta hankaloitti se, etteivät yliopistot juurikaan olleet dokumentoineet lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden arviointia. Tällaisen karsintalistan avulla olisi jälkikäteen ollut vaivatonta arvioida, miten lahjoitusten kokonaisuutta on hallinnoitu. Yliopistot ja niiden tilintarkastajat eivät pää-

sääntöisesti täsmäyttäneet lahjakirjoja, pankkitilejä ja kirjanpitoa keskenään, joten eroja ja ristiriitoja havaittiin usein vasta tässä raportoitavassa tarkastuksessa.

Menettelyssä ei myöskään otettu huomioon saman lahjoittajan useiden lahjoitusten mahdollisuutta saman vuoden aikana, jolloin niiden kumulatiivinen merkitys esimerkiksi lahjoitusten verovähennysoikeuden näkökulmasta on jäänyt havaitsematta.

Tiliotteiden ja lahjakirjojen vertaamisen avulla olisi ilmennyt myös lahjoittajatahoja koskevia ristiriitoja. Tarkastuksessa havaittiin, ettei aina ole ollut yksiselitteistä, onko kyseessä yrityksen, yksityishenkilön vai näiden molempien lahjoitus. Lahjakirjan ja pankkitilille tulleiden suoritusten eroja ei myöskään aina selvitetty esimerkiksi pyytämällä uusi lahjakirja. Koska opetus- ja kulttuuriministeriö salli lahjoitusten esittämisen koonteinä, koonteihin sisältyi myös lahjoituksia sellaisilta tahoilta, joiden lahjoitukset eivät ole vastinrahakelpoisia. Näistäkin on raportoitu erikseen yliopistokohtaisissa muistioissa.

Yliopistojen suhtautuminen lahjakirjoissa esitettyihin toiveisiin on ollut vaihtelevaa. Osa yliopistoista on reagoinut niihin esimerkiksi ilmoittamalla asiasta lahjoittajalle tai pyytämällä uuden lahjakirjan, mutta useimmiten toiveita on pidetty yliopistoissa merkityksettöminä. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esille kahden yliopiston kohdalla klubi, jonka jäsenenä tietyn summan lahjoittaneet pääsivät osallistumaan keskusteluun yliopiston strategiasta ja sijoituspolitiikasta. Vaikka varsinainen päätöksenteko tapahtuu yliopiston hallituksessa, menettelyä ei voida pitää asianmukaisena.

Lahjakirjojen mahdollisesta hajautetusta käsittelystä huolimatta tarkastuksessa tuli tarve korostaa yliopistoille lahjakirjojen ja muun varainhankintamateriaalin loppusäilytyksen merkitystä paitsi vastinrahakelpoisuuden todentamisen näkökulmasta myös pääomakeräyksen historiallisen merkityksen kannalta. Toisin kuin tositteet, lahjakirjat tulisi säilyttää tämän vuoksi yhtenä kokonaisuutena pysyvästi.

4.8 Yliopistojen tilintarkastajien rooli

Opetus- ja kulttuuriministeriön erillinen toimeksianto yliopistojen tilintarkastajille on suurpiirteinen mutta sisällöltään kuitenkin vaativa. Koska ministeriö luopui lahjakirjojen toimittamisvelvollisuudesta, tehtävää vastinrahakelpoisuuden todentamisesta siirrettiin toimeksiannolla merkittävästi ministeriöltä tilintarkastajille. Yliopiston tilintarkastajan tehtävä on ollut haastava, koska vastinrahakelpoisuutta koskevat havainnot voivat johtaa huomattavienkin vastinrahämäärien menettämiseen.

Toimeksiannon suurpiirteisyys mahdollisti kuitenkin sen, etteivät myöskään tilintarkastajat täsmäyttäneet lahjakirjoja sekä tilioitteisiin että kirjanpitoon. Näin ollen esimerkiksi merkittävä määrä puuttuvia lahjakirjoja jäi tällöin huomaamatta. Tässä raportoitavassa tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että juuri puuttuvat lahjakirjat ovat vastinrahakelpoisuuden näkökulmasta olennaisia. Kun puuttuvia lahjakirjoja on tarkastuksen aikana etsitty ja löydetty, juuri näistä lahjakirjoista on usein ilmennyt lahjoituksen yleisluonne, ehtoja tai kohdennus muuhun kuin yliopiston peruspääomaan.

Tarkastuksessa tuli esiin tapaus, jossa tilintarkastaja oli käyttänyt lahjakirjojen arviointiin satunnaisotantaa. Tätä ei ollut erikseen kielletty, mutta tällaiseen tilanteeseen sovellettuna menettely mahdollistaa huomattavienkin lahjoitusten hyväksymisen perusteetta vastinrahakelpoisiksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että myös ostopalvelusuhteessa yliopistoon oleva tilintarkastusyhtiö on osallistunut huomattavalla summalla pääomakeräykseen ja lausunut lahjoituksensa vastinrahakelpoisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriölle. Lahjoittajana on myös ollut yliopistolle sisäistä tarkastusta ostopalveluna tekevä yritys. Tilintarkastajan riippumattomuus voi tulla kyseenalaiseksi myös silloin, kun tilintarkastaja on yhdessä rehtorin kanssa allekirjoittanut vastinrahahakemuksen. Tosin opetus- ja kulttuuriministeriö ohjeisti yliopistoja, että yliopiston johdon ja tilintarkastajan on varmistettava ja allekirjoitettava selvitys, mutta tällä tarkoitettaneen ministeriön pyytämää luetteloa vastinrahaehdot täyttävistä lahjoituksista.

Ministeriö on tämän tarkastuskertomuksen luonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, ettei valtioneuvosto ole kyseenalaistanut tilintarkastusyhtiöiden lahjoitusten vastinrahakelpoisuutta. Tarkastusviraston näkemys mukaan valtioneuvostolta ei voida edellyttää päätöksentekoon muuta tietoa kuin mitä esittelyaineistoon sisältyy. Päätöksentekijän on voitava luottaa siihen, että se saa päätöksentekoa varten oikeat ja riittävät tiedot ja että päätöksenteon kohteita käsitellään tasavertaisesti.

5 Opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoittamat toimenpiteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuksen aikana ilmoittanut käynnistävänsä seuraavat toimenpiteet:

1. Opetus- ja kulttuuriministeriö tulee selvittämään havaitsemansa epäkohdat ja huolehtii yliopistojen saaman perusteettoman edun palautuksesta valtiolle.
2. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää yliopistoilta lisäselvityksiä tarkastuskertomuksen perusteella vastinrahakelpoisuuden kannalta tulkinnanvaraiseksi katsomistaan lahjoituksista. Lahjoittajien tulee vahvistaa, että lahjoitus on voitu kohdentaa yliopiston peruspääomaan ilman sitovia ehtoja.
3. Tarkastuskertomuksessa esiin nostetut hyvät käytänteet, kuten esimerkiksi avoimet ja läpinäkyvät menettelytavat peruspääoman tuoton käytöstä, saatetaan yliopistojen tietoon ja otetaan soveltuvin osin huomioon ministeriön ohjeistuksissa.
4. Opetus- ja kulttuuriministeriö järjestää yliopistojen hallitusten puheenjohtajille kesäkuussa kokouksen, jossa käsitellään myös varainhankintakampanjaa ja siinä havaittuja epäkohtia.
5. Opetus- ja kulttuuriministeriö huolehtii hallinnonalallaan, että yliopistojen vastinrahoituskampanjan toteutuksessa havaitut epäkohdat ja hyvät käytänteet otetaan huomioon mahdollisissa tulevaisissa vastinrahoituskampanjoissa, kuten ammattikorkeakoulujen uudistamisessa.

Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön esittämien toimenpiteiden toteuttamisessa tulee varmistua selvitystyön kattavuudesta käyttäen apuna myös yliopistokohtaisia tarkastusmuistioita. Selvitystyön tulokset edellyttävät mahdollisesti myös valtioneuvoston käsittelyä.

6 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa tarkastuksen perusteella kohtuulliseen varmuuteen perustuva ns. positiivinen kannanotto pääkysymyksiin:

1. Ovatko yliopistot keränneet niille valtion talousarviosta maksettavan vastinrahan suuruuteen vaikuttavaa pääomaa ja tehneet sitä koskevat ilmoituksensa opetus- ja kulttuuriministeriölle säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti?
2. Onko maksatuksen perusteiden valvonta asianmukaisesti järjestetty?
3. Onko kerätty pääoma aitoa ja uutta yksityistä pääomaa, ja ovatko yliopistot antaneet keräämästään yksityisestä rahoituksesta asianmukaiset tiedot?

Valtio on maksanut yliopistoille vastinrahaa yhteensä yli 733 miljoonaa euroa ja pääomittaa yliopistoja kaikkiaan 836 miljoonalla eurolla, joten vastinrahoitus on taloudellisesti olennainen erä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että yliopistojen pääomakeräys on ollut pitkä ja moniportainen päätöksentekoprosessi, joka on toteutettu pääosin asianmukaisesti. Yliopistot ovat kuitenkin saaneet valtiolta vastinrahana perusteetonta etua, jonka kokonaismäärää on vaikea arvioida pääoman keräyksen ehtojen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Arvioitaessa lahjoituksia niihin liittyvän dokumentaation perusteella on havaittu, että yliopistot ovat saaneet vastinrahaa sekä ehtoja tai käyttötarkoituksia sisältävistä lahjoituksista samoin kuin muuna kuin rahana annetuista lahjoituksista. Aidon ja uuden yksityisen pääoman määritelmä on horjunut vuonna 2008 alkaneen ja osittain edelleen jatkuvan pääomakeräyksen aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ohjeistanut yliopistoille rahanke-räyslupamenettelyä eikä antanut niille lahjakirjamallia, joka olisi yksiselitteisesti täyttänyt vastinrahan saamisen ehdot. Pääomakeräyksen alkaessa vuonna 2008 ministeriö ilmoitti yliopistoille, että niiden tulee toimittaa ministeriöön viimeistään 15.1.2011 mennessä kopiot – tarpeellisin lisätiedoin – niistä lahjakirjoista, päätöksistä tai tilisiirroista, jotka ne haluavat huomioon otettavaksi valtion finanssisijoituksista päätettäessä. Ministeriö kuitenkin luopui asiakirjojen toimittamisvelvollisuudesta ja edellytti yliopistojen omien tilintarkastajien varmistavan lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden.

Tarkastusvirasto on tekemässään tarkastuksessa todennut, että yliopistojen vastinrahailmoitukset opetus- ja kulttuuriministeriölle on tehty erilaisin periaattein ja sisältävät runsaasti sellaisia suorituksia, jotka eivät ole

valtion talousarvion tai päätösten ja ohjeistuksen mukaan vastinrahakelpoisia tai joiden vastinrahakelpoisuus on dokumentoitu puutteellisesti. Myös maksatuksen perusteiden valvonta on ollut puutteellista sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä että yliopistoissa.

Yliopistoilla on ollut vahva intressi saada mahdollisimman moni vastaanottamansa lahjoitus vastinrahakelpoiseksi, koska valtion vastinrahoitus on ollut kaksi- ja puolikertainen vastinrahakelpoisen lahjoituksen määrään nähden. Koska pääomakeräyksen asiakirja-aineistoa ei ole tarvinnut toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle, ministeriön tiedossa ei ole ollut yliopistojen erilaisten vastinrahakelpoisuustulkintojen vaikutusta. Tarkastushavaintojen mukaan yliopistoja ei tämän vuoksi ole kohdeltu päätöksenteossa tasavertaisesti.

Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön on pääomakeräyksen loppuun saattamisen yhteydessä varmistettava yliopistojen tasavertainen kohtelu koko pääomakeräyksen ajalta. Ministeriön on myös huolehdittava yliopistojen valtiolta saaman perusteettoman edun palautuksesta.

7 Ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen opetus- ja kulttuuriministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 16.11.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt yliopistojen tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi yliopistojen pääomakeräyksen vastinrahoitusmenettelyssä ja yliopistojen perusteettomana etuna saaman vastinrahaosuuden takaisinperimiseksi.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Säädökset

Yliopistolaki (558/2009)

Laki yliopistolain voimaantulusta (559/2009)

Talousarviot

Valtion talousarviot ja lisätalousarviot 2008–2012

Viranomaisaineistot

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje julkisoikeudellisille yliopistoille 8.12.2010 (20/500/2010)

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirje yliopistoille 6.5.2011 (3/500/2011)

Opetusministeriön kirje yliopistoille 4.9.2008 (10/500/2008)

Poliisihallituksen kirje yliopistoille 18.2.2010 (POHADno/2010/598)

Päätös valtion rahoituksesta julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin suhteessa niiden keräämään yksityiseen pääomaan 10.3.2011 (20/500/2011)

Päätös valtion vastinrahoituksesta yliopistoille suhteessa niiden keräämään pääomaan 8.12.2011 (14/500/2011)

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjat

2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Aalto-yliopisto 9.–10.2.2012

Helsingin yliopisto 1.–2.2.2012

Itä-Suomen yliopisto 8.–9.3.2012

Jyväskylän yliopisto 1.–2.3.2012

Lappeenrannan teknillinen yliopisto 15.–16.3.2012

Opetus- ja kulttuuriministeriö 26.10.2011 ja 23.5.2012

Oulun yliopisto 22.–23.3.2012

Svenska handelshögskolan 5.–6.3.2012

Tampereen teknillinen yliopisto 23.–24.2.2012

Tampereen yliopisto 22.–23.2.2012

Turun yliopisto 15.–16.2.2012

Vaasan yliopisto 19.–20.3.2012

Åbo Akademi 16.–17.2.2012



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-224-4 (PDF)