

YLIOPISTOLAITOKSEN UUDISTAMISEN SUUNTAVIIVAT

Johdannoksi

1. Hallitusohjelman mukaan yliopistojen oikeudellinen asema tullaan uudistamaan mahdollistamalla yliopistojen siirtyminen julkisoikeudellisiksi oikeushenkilöiksi (julkisoikeudellinen laitos) tai yksityisoikeudellisiksi säätiöiksi. Oikeudellisen aseman muutokseen liittyy olennaisesti myös yliopistojen hallinnon uudistaminen siten, että yliopistot pystyvät vastaamaan nykyistä itsenäisemmin ja paremmin asemansa tuomiin haasteisiin. Tarkoituksena on yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen siten, että yliopistojen autonominen asema itsenäisinä toimijoina vahvistuu.
2. Muistiossa on käsitelty lähinnä sellaisia asioita, jotka edellyttävät muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tämän seurauksena yliopistojen tehtäviä, opetusta, tutkimusta ja näihin perustuvaa yhteiskunnallista vuorovaikutusta on käsitteily vain rajallisesti.
3. Yliopistot säilyvät yhteisinä, joihin nykyisen yliopistolain 3 §:n mukaan kuuluvat yliopiston opettajat, tutkijat, muu henkilökunta ja opiskelijat.

Uudistuksen lähtökohtia

4. Uudistuksen keskeisiä lähtökohtia ovat:
 - Kaikkien yliopistojen autonomiaa vahvistetaan ja valtion tilivirastoasemasta luovutaan. Yliopiston oikeushenkilömuotona voi olla itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö tai yksityisoikeudellinen säätiö.
 - Myös julkisoikeudellisessa asemassa tai säätiönä toimivat yliopistot hoitavat julkista tehtävää.
 - Säätiömuodon valitseminen edellyttää säätiön peruspääoman muodostamista siten, että mukaan tulee valtion lisäksi muitakin merkittäviä rahoittajatahoja. Lisäksi edellytetään riittävän suuren yliopistoyhteisön muodostumista.
 - Julkisoikeudellinen laitos ja säätiö siirtyvät valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Talousarviossa osoitetaan niille valtion rahoitusta. Molempia oikeushenkilömuotoja koskee kirjanpitolakiin perustuva kirjanpitovelvollisuus.
 - Valtion rahoitus on jatkossakin instituuttipohjaista ja valtion rahoitusosuudessa ei tapahdu muutoksia oikeushenkilöasemamuodon muuttumisen perusteella.
 - Rahoituksen periaatteet yliopistojen toimintaan ovat oikeushenkilömuodosta riippumatta samat kaikille yliopistoille. Oikeushenkilömuotoon liittyvä erilainen verotuksellinen asema otetaan kuitenkin huomioon (vrt. ammattikorkeakoulut).
 - Julkisoikeudellisena laitoksena ja säätiönä toimivat yliopistot saavat rahoitusta valtion lisäksi yliopiston liiketoiminnasta, lahjoituksista ja mahdollisista pääomatuloista.

- Yliopistojen tutkintoon johtava koulutus säilyy maksuttomana. Yliopistoille mahdollistetaan tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen järjestäminen ja kokeiluluontoisesti lukukausimaksujen perimisoikeus määritellyissä maisteriohjelmissa
- Yliopistojen johtajuutta kehitetään ja yliopistojen sisäinen hallinto- ja johtamisjärjestelmä uudistetaan. Sekä yliopistojen ulkopuolista asiantuntemusta että toisaalta yliopiston omaa akateemista päätöksentekoa vahvistetaan molempien oikeushenkilömuotojen hallinnossa. Opetukseen ja tutkimukseen liittyvissä asioissa vahvistetaan korkeakoulu yhteisön sisäistä päätöksentekoa.

Julkisoikeudellisen laitoksen ja säätiön oikeudellinen sääntelykehys

Julkisoikeudellinen laitos

5. Julkisoikeudellisena laitoksena toimivan yliopiston oikeushenkilöllisyydestä, tehtävistä ja vastuusta sekä hallinnon järjestämisestä säädetään yliopistoja koskevassa laissa. Kyseessä on oma erityinen oikeushenkilömuoto, jonka oikeudellinen asema ei perustu tai ole johdettavissa nykyisistä oikeushenkilöistä. Julkisoikeudellisella laitoksella ei ole varsinaisesti omistajaa, mutta ne toimisivat opetusministeriön hallinnonalalla, jonka kautta lainsäädäntö-, rahoitus- ja muu ohjaus toteutetaan.
6. Selvitysmiesten Jääskinen ja Rantanen loppuraportissa yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamisesta (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2) on ehdotus säädöksistä, joilla luodaan oikeushenkilöllisyys julkisoikeudellisina laitoksina toimiville yliopistoille. Ehdotuksen mukaan yliopistoja koskevassa laissa säädettäisiin yliopistojen oikeuksista, tehtävistä ja muista velvollisuuksista, toimielimistä ja niiden valitsemisesta sekä toimielinten tehtäväjaosta ja vastuusta. Selvitysmiesten ehdotukseen pohjautuvan valmistelun tavoitteena on, että yliopistojen joustovaraa toimielinten valitsemisessa ja tehtäväjaossa lisätään nykyisestä.

Säätiö

7. Säätiöiden perustamista ja niiden toimintaa sääntelee säätiölaki (109/1930). Säätiö on varallisuusmassa, jota säätiön hallitus hoitaa. Säätiön perustamista varten omaisuutta luovuttavat tahot tekevät siitä säädöksen. Säätiön perustamismääräyksessä on mainittava säätiön tarkoitus ja sille tuleva omaisuus. Sääntöissä on mainittava muun muassa hallituksen jäsenten lukumäärä, asettamistapa ja toimikausi. Säätiölain 10a §:n mukaan säätiön sääntöissä voidaan määrätä, että päättämisvaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella sääntöissä määrättyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Säätiönä toimivan yliopiston tehtävistä ja velvollisuuksista säädetään lisäksi yliopistoja koskevassa laissa.
8. Säätiönä toimivan yliopiston toimintaa ja järjestäytymistä käsitellään suunnitteluryhmän ehdotuksessa Teknillisen Korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16). Opetusministeriö on käynnistänyt 5.7.2007 mainituista kolmesta yliopistosta muodostuvan innovaatioyliopiston suunnittelutyön.

Yliopistojen pääomittaminen

9. Julkisoikeudellinen laitos ja säätiö ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja siten erillään valtiosta. Tämä tarkoittaa sitä, että ne eivät ole tilivirastojen tavoin kiinteästi osana valtion taloushallintoa. Vaikka valtio sitoutuu jatkossakin vuosittain rahoittamaan yliopistojen toimintaa, tulee yliopistot pääomittaa niiden maksuvalmiuden ja luottokelpoisuuden turvaamiseksi.
10. Yliopistojen pääoman muodostamiseen voidaan periaatteessa käyttää niin kiinteää kuin irtainta omaisuutta, arvopapereita ja suoria rahasiirtoja sen haltuun. Pääoma muodostetaan valtion omaisuuden luovutuksilla, yliopistojen hallussa olevalla valtion omaisuudella ja yliopistorahastojen omaisuudella.
11. Säätiönä toimivan yliopiston osalta säätiövarallisuuden muodostamiseen osallistuvat myös muut tahot, kuten esimerkiksi elinkeinoelämää edustavat yhteisöt tai mahdollisesti myös yliopistojen tukisäätiöt.
12. Yliopistojen toiminta rahoitetaan jatkossakin nykyisessä laajuudessa valtion talousarviosta. Minimipääomatarve liittyy rahoitusvalmiuden ylläpitoon. Pääomittamisella voidaan parantaa taloudellista asemaa ja kykyä varautua investointeihin sekä yllättäviin menoihin.
13. Pääomittamisen yhteydessä selvitetään yliopistojen kiinteistöjen asema.

Valtion rahoitus yliopistojen toimintaan ja tulosohejaus

14. Yliopistojen tulosohejaus perustuu nykyisin budjettilainsäädäntöön. Yliopistojen tulosohejauksen ja muun toiminnan ohjauksen muodot ovatkin pitkälti samoja kaikkien valtion tilivirastojen kanssa. Yliopistojen aseman muuttuessa niille on luotava uusi ohjausjärjestelmä. Jatkossakin keskeinen muoto ohjauksessa on opetusministeriön ja yliopistojen välinen sopimus. Sopimuksen sisällössä korostuvat korkeakoulupolitiikan keskeiset tavoitteet.
15. Yliopistojen tehtävistä ja koulutusvastuusta tullaan jatkossakin määräämään laissa ja asetuksissa. Opetusministeriö tulee jatkossakin ohjaamaan rahoituksen avulla koulutuksen kohdentamista eri aloille.
16. Valtion rahoituksen osalta uudistus tarkoittaa siirtymistä tilivirastojen toimintamenojen jakamisesta uudenlaiseen rahoitusmuotoon., josta annetaan yliopistoja koskevat omat säädöksensä. Talousarviolain mukaisen tilivirastoaseman poistuminen tarkoittaa, että jatkossa yliopistot voisivat perustaa yhtiöitä toimintansa tukemiseen omilla päätöksillään silloin, kun niiden toiminta nähdään tarkoituksenmukaiseksi ja varallisuus sen sallii.
17. Valtion rahoituksen periaatteet tulevat olemaan yliopistoille samat riippumatta oikeushenkilömuodosta. Oikeushenkilömuotoon liittyvä mahdollinen erilainen verotuksellinen (esim. arvonlisäveron osalta) asema otetaan rahoituksessa huomioon.

Muut toiminnan rahoitusmuodot

18. Yliopistot voivat saada jatkossakin julkisen vallan kilpailuttamaa rahoitusta Suomen Akatemialta ja Tekesiltä sekä EU:n tukiohjelmista. Oikeushenkilömuodosta mahdollisesti seuraava yliopistojen erilainen asema rahoituksen vastaanottajana on otettava huomioon kansallisen kilpailun tutkimusrahoituksen rahoitusperusteita uudistettaessa.
19. Yliopistot voivat harjoittaa maksullista toimintaa, joka jakautuu julkisoikeudellisten suoritteiden osalta enintään omakustannushintaisiin maksuihin ja vapaasti hinnoiteltaviin liiketaloudellisiin suoritteisiin.
20. Yliopistot voivat ottaa vastaan lahjoituksia, testamentteja ja muita varallisuuden luovutuksia. Yliopistot saavat omistamiensa yhtiöiden osinkotulot käyttöönsä. Yliopistot voivat pyrkiä kasvattamaan varallisuuttaan ja käyttää toimintansa rahoittamiseen pääomatulojaan.

Henkilöstön asema

21. Yliopistojen kannalta uusi oikeushenkilöasema merkitsee, että työnantajan neuvotteluoikeudet siirtyvät valtion työmarkkinalaitokselta yliopistoille.
22. Valtion työmarkkinalaitoksen alustavien näkemysten mukaan valtio-oikeushenkilöstä erillään, itsenäisenä oikeushenkilönä toimivien yliopistojen palvelussuhteena ei voi olla virkasuhde. Tämä merkitsee myös julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen henkilöstön palvelussuhteen muuttamista työsuopimussuhteiseksi.
23. Muutoksen yhteydessä tullaan turvaamaan henkilöstön asema niin, että yliopistojen palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy oikeushenkilöaseman muutoksen yhteydessä nykyisine etuineen julkisoikeudellisen laitoksen tai säätön palvelukseen.
24. Henkilöstön valintamenettelyt uudistetaan.
25. Selvitysmiesten Jääskinen ja Rantanen yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista koskevassa loppuraportissa on tehty eräitä ehdotuksia siitä, miten henkilöstön asema voidaan määrittää oikeushenkilönä toimivissa yliopistoissa. He ehdottavat, että professorin tai muun opetus- tai tutkimushenkilökuntaan kuuluvan työsuhteen voisi purkaa tai irtisanoa vain johtokunta rehtorin esityksestä. Irtisanomisperusteena ei voisi olla toiminta, joka kuuluu perustuslaissa suojatun opetuksen ja tutkimuksen vapauden piiriin. Yliopistojen henkilöstö olisi viranomaistehtävien osalta virkavastuussa.

Opiskelijoiden asema

26. Yliopistouudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa opiskelijoiden asemaa yliopistossa. Tutkinto-opetus tulee säilymään maksuttomana. Yliopistot tulevat jatkossakin olemaan yhteisöjä, joihin kuuluvat opettajat ja tutkijat, muu henkilökunta sekä opiskelijat. Jääskisen ja Rantasen ehdottamassa julkisoikeudellisena laitoksena toimivassa yliopistossa opiskelijat olisivat edustettuna myös yliopiston johtokunnassa (hallitus). Säätiöyliopistoa esittäneen työryhmän muistiossa katsotaan, että opiskelijoilla voi olla edustajansa yliopiston akateemisessa hallinnossa. Ylioppilaskuntien asema selvitetään ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot (PeVL 39/2004 vp ja PeVL 74/2002 vp).

Kirjanpitolaki ja tilintarkastuslaki sekä vastuu taloudesta

27. Kaikkien yliopistojen taloushallinto muuttuu valtion talousarviotaloudesta kirjanpitolain ja tilintarkastuslain alaiseksi.
28. Taloushallinnon laillisuudesta, taloudellisten velvoitteiden ja vastuiden täyttämistä sekä yliopiston säilyttämisestä vakavaraisena vastaa ensisijaisesti yliopiston hallitus ja sen jäsenet. Tämän vuoksi on tärkeää, että hallituksessa on riittävästi asiantuntemusta toiminnan suunnitteluun taloudelliset reunaehdot huomioiden.

Yliopistojen hallinto

29. Yliopistojen hallintoa vahvistetaan siten, että niiden edellytykset itsenäiseen toimintaan varmistetaan suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan niissä kehyksissä, jotka niiden talous mahdollistaa. Johtamisjärjestelmän vahvistamisella pyritään toiminnan hyvään koordinointiin ja tehokkuuteen. Edellä mainittuun liittyen myös rehtorin asemaa vahvistetaan. Hallituksen tehtävänä tulee olla yliopiston resurssien ohjaus ja organisaation kehittäminen.
30. Myös akateemista (sisällöllistä) päätöksentekoa uudistetaan. Tarkoituksena on, että akateeminen päätöksenteko säilyy yliopistojen sisäisenä hallintona yliopistoon kuuluvien ryhmien edustajista muodostettujen toimielinten muodossa.
31. Säätiönä toimivien yliopistojen ja julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen hallinto voidaan muodostaa toisistaan eriäviä piirteitä omaaviksi hallintomalleiksi, kuten on esitetty selvitysmiesten ja innovaatioyliopistoa esittäneen suunnitteluryhmän ehdotuksissa.

Yliopistolaitoksen uudistamisen suhde perustuslakiin

32. Perustuslain 123 §:ssä säädettyä yliopistojen itsehallintoa on Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tulkittu siten, että yliopiston hallituksen jäsenten nimittämisessä toimivallan tulee olla yliopistolla itsellään (PeVL 19/2004 vp). Sen sijaan yliopiston ulkopuolisten jäsenten enimmäislukumäärästä yliopiston hallituksessa ei ole perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Säätiöyliopiston hallituksesta ja sen nimittämisestä määrätään perustajien toimesta säätiön perustamismääräyksissä. Perustuslailla säädetty itsehallinto suojaa yliopistojen päätöksentekoa erityisesti suhteessa valtion

hallintoviranomaisiin. Säätiöyliopisto on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka päätöksenteon itsenäisyys on säätiölain mukaisesti säädökirjalla turvattu. Tässä tilanteessa eräänä varteenotettavana mahdollisuutena on, että uudessa yliopistojen koskevassa laissa selkeästi erotetaan julkisoikeudellisina laitoksina toimivat yliopistot ja säätiönä toimiva korkeakoulu toisistaan. Perustuslaissa tarkoitettuiksi yliopistoiksi katsottaisiin julkisoikeudellisina laitoksina toimivat yliopistot. Yksityisenä korkeakouluna toimiva säätiö ei siten olisi perustuslain 123 §:n tarkoittama yliopisto, vaan yhteisö, jolle yliopistojen koskevassa laissa annettaisiin julkisena hallintotehtävänä yliopistoille kuuluvat tehtävät oikeuksineen ja vastuineen. Koska korkeakouluna toimiva säätiö ei olisi perustuslain 123 §:n tarkoittama yliopisto, sen nimenä ei myöskään voisi olla yliopisto. Edellä mainitusta huolimatta korkeakouluna toimivan säätiön ja sen antamien tutkintojen asema korkeakoulu- ja tutkintojärjestelmässä olisi muutoin sama kuin muidenkin yliopistolaisissa mainittujen yliopistojen asema. Myös yksityisessä säätiökorkeakoulussa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus turvataan perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti.

Julkisoikeudellisen laitoksena ja säätiönä toimivien yliopistojen yhtäläisyyksiä ja eroja

33. Yhtäläisyyksiä

- Molemmat ovat valtio-oikeushenkilöstä erillisiä ja itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka eivät kuulu valtion talousarvionalouteen.
- Valtio rahoittaa kummassakin oikeushenkilömuodossa toteutettavaa yliopistojen toimintaa.
- Valtion rahoitus kohdennetaan tulosoikeuden kautta ja yliopistojen toiminnan sisältöä ohjataan myös lakien ja asetusten kautta osana valtion korkeakoulu- ja tiedepolitiikkaa.
- Kumpikin oikeushenkilömuoto vaatii peruspääoman ennen toimintansa aloittamista.
- Kummallakin on oma varallisuusmassansa, jota se voi pyrkiä kasvattamaan hyvällä talouden hoidolla ja varallisuutensa sijoituksilla.
- Molemmilla oikeushenkilömuodoilla on mahdollisuus ottaa vastaan lahjoituksia ja harjoittaa toimintaansa tukevaa liiketoimintaa.
- Kummankin henkilöstön palvelussuhteen muotona on työsopimussuhde.
- Kummankin hallinto- ja johtamisjärjestelmää uudistetaan.
- Kummankin oikeushenkilömuodon hallitukset ovat ensisijaisesti vastuussa yliopiston varallisuusasemaan liittyvissä asioissa.

34. Eroja

- Perustuslain 123 §:n tarkoittamiksi yliopistoiksi katsotaan ainoastaan julkisoikeudellisina laitoksina toimivat yliopistot. Säätiöyliopisto on yhteisö, jolle perustuslain 124 §:n nojalla annetaan julkinen hallintotehtävä.
- Säätiömuodossa toimimisen edellytyksenä on, että myös muu taho kuin valtio osallistuu merkittävässä määrin säätiövarallisuuden muodostamiseen.
- Julkisoikeudellisen laitoksen ja säätiön hallinto voidaan muodostaa toisistaan erilaiseksi, koska säätiön hallintoa koskee yliopistolain lisäksi ensisijaisesti säätiölaki. Hallituksen valinnasta ja toimikaudesta määrätään säätiön säännöissä, joiden tekemiseen osallistuvat säätiöön varallisuutta luovuttavat tahot.
- Julkisoikeudellisina laitoksina toimiville yliopistoille voidaan luoda yliopistolaisissa menetelmiä tai toimintamalleja ylivelkaantumisen tai maksukykyisyyden menettämisen estämiseksi. Vastaavia asioita voidaan sisällyttää myös säädökirjaan.
- Verotus voi olla mahdollisesti erilainen eri oikeushenkilömuodoissa.

Yliopistojen valmistautuminen uudistukseen

35. Koska uudistus on tarkoitus toimeenpanna nopealla aikataululla, tulee yliopistojen valmistautua ainakin seuraavien asiakokonaisuuksien osalta riittävän ajoissa:

- kirjanpito- ja tilintarkastuslain mukaisen taloushallinnon edellyttämän asiantuntemuksen hankkimiseen ja järjestelmiin varautumiseen selvittämällä taloushallinnon sisäiset prosessit ja ottaen huomioon toimintojen kilpailuttaminen
- itsenäiseen työnantajatoimintaan valmistautumiseen ja muutokseen liittyvien mahdollisesti tarvittavien henkilöstöjärjestelyjen kartoittamiseen
- omaisuutensa ja toimintansa riskien kartoitukseen ja tämän perusteella vakuutustarpeensa arvioimiseen
- koko henkilöstön osallistumiseen valmistelutyöhön mahdollisuuksien mukaan ja muutoksen hyvään johtamiseen

Opetusministeriö kartoittaa myös seuraavat asiat:

- yliopistojen hallussa oleva valtion omaisuus (yliopiston toimintaan suoraan kytkeytyvän irtaimiston kirjanpitoarvo, taideteokset ja muu omaisuus)
- vastaava yliopistorahastojen omaisuus
- yliopiston tai yliopistorahaston omistamat yhtiöt tai osuudet yhtiöistä
- yliopistolle uskottujen valtakunnallisten tehtävien hoitaminen tulevaisuudessa
- yliopiston tekemien yksityisoikeudellisten sopimusten ja muiden mahdollisten sitoumusten siirtomahdollisuudet uusille oikeushenkilöille
- selvitys tiloista: vuokrasopimukset, niiden kesto, tilojen määrä ja vuokranantaja
- yliopiston hallussa oleva kulttuurihistoriallisesti arvokas omaisuus

36. Yliopistoilta pyydetään näkemyksiä uudistuksesta opetusministeriölle lokakuun 2007 loppuun mennessä.