

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia. Esityksen mukaan siirryttäisiin järjestelyyn, jossa yliopistojen yksin tai yhdessä muiden kanssa perustamat osakeyhtiöt voisivat toimia yliopiston tutkimus- ja taiteellisen toiminnan tulosten kaupallisina hyödyntäjinä sekä kotimaassa että kansainvälisesti ja jossa hyödyntämisestä saatavat tulot voitaisiin ohjata talousarviossa tarkemmin päätettävällä tavalla välittömästi yliopistojen käyttöön. Järjestely

edellyttää valtion talousarviosta annetun lain nettobudjetointia koskevien säännösten muuttamista.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2005. Lain säännöksiä nettobudjetoinnista sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2005 talousarviossa, alkaen 1 päivästä elokuuta 2005.

### PERUSTELUT

#### 1. Johdanto

Yliopistolakia (645/1997) on yliopistojen yhteiskunnallisen roolin vahvistamiseksi ja selkeyttämiseksi muutettu yliopistojen tehtäviä koskevan 4 §:n osalta siten, että lain 4 §:n 1 momenttiin on lisätty vuonna 2004 annetulla lainmuutoksella (715/2004) säännös, joka velvoittaa yliopistoja tehtäviään hoitaessaan toimimaan vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa sekä edistämään tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistolain 4 §:n 1 momentin muutos tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2005. Yliopistojen perustehtäviä ovat edelleenkin tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva ylin opetus. Yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja tutkimustulosten tuoteistaminen kaupallisiksi innovaatioiksi samoin kuin muu tutkimustulosten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen ovat olennainen ja integroitu osa yliopistojen kahden perustehtävää.

Yliopistojen ja yhteiskunnan sekä kulttuuri- ja elinkeinoelämän välinen vuorovaikutus on viime vuosina painottunut eri yhteyksissä.

Yliopistojen tutkimuksessa tuotetaan aikaisempaa enemmän sellaista tietoa ja osaamista, joka olisi saatettavissa nykyistä paremmin yhteiskunnan ja elinkeinoelämän käyttöön. Yliopistojen yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti.

Suomen kansantalouden menestys ja kansainvälinen kilpailukyky perustuvat yhä enemmän korkeaan osaamiseen ja sen tehokkaaseen hyödyntämiseen yritystoiminnassa. Olennaisena edellytyksenä osaamiseen perustuvan talouden ylläpitämisessä ja kehittämisessä on kansainvälisesti korkeatasoinen perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan harjoittaminen yliopistoissa sekä tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan tulosten tehokas saattaminen kaupallisesti hyödynnettäviksi tuotteiksi. Yliopistojen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tehtäviin kuuluu edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan tulosten tuotteistamista yritystoiminnaksi.

Globalisaatio ja kansainvälistyminen ovat suomalaisen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän keskeisiä muutosvoimia. Suomalaiset

yliopistot toimivat jo nyt osana Euroopan korkeakoulutus- ja tutkimusalueetta. Ollakseen kansainvälisesti kilpailukykyisiä ja kyttäkseen hankkimaan toiminnalleen myös kansainvälistä rahoitusta yliopistojen on voitava osallistua nykyistä monimuotoisempaan kansainväliseen yhteistyöhön. Koulutus- ja tutkimuspalvelujen kansainvälinen kaupallinen hyödyntäminen on olennainen osa yliopistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamista. Koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisen kaupallisen hyödyntämisen lisääminen tukee osaltaan myös Suomen kansantalouden kilpailukyvyen edellytysten täyttämistä tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen ja muu yliopistolaissa yliopistojen tehtäväksi säädetty yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen lisääminen voivat onnistua edistämällä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan tulosten muokkaamista kaupallisesti hyödynnettäviksi tuotteiksi ja liiketoiminnaksi. Tämä edellyttää muun muassa innovaatioiden tuotteistamisen ja yritystoiminnaksi irrottamisen helpottamista. Nettobudjetoinnin laajentamisella voitaisiin osakeyhtiömuodon käyttämisestä saatavat eri tulot ohjata suoraan sille yliopistolle, jonka toimintamenoäärärahalla osakeyhtiön osakkeiden hankkimisesta aiheutuvat menot on maksettu ja jonka hoidossa kyseiset osakkeet ovat.

## 2. Nykytila

### 2.1. Perustuslaki ja valtion talousarviosta annettu laki

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon ja siten myös valtion virastona toimivan yliopiston määrärahat budjetoidaan yleensä bruttomääräisinä siten, ettei välittömästi menoihin liittyviä tuloja vähennetä budjetoitavasta määrärahasta vaan arviot vuotuisista tuloista otetaan erikseen talousarvioon. Momentin toisen virkkeen mukaan lailla voidaan säätää mahdollisuudesta nettobudjetointiin silloin, kun on kyse toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista. Nettobudjetoinnilla ei ole tarkoitus rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa enempää kuin nettobudjetoinnin tarkoitus välttämättä

edellyttää.

Nettobudjetoinnin mahdollistavista poikkeuksista säädetään valtion talousarviosta annetun lain (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, 3 a §:ssä, joka on otettu talousarviolakiin vuonna 1992 annetulla lailla (165/1992). Pykälää on 1 ja 2 momentin osalta tarkistettu neljä kertaa (380/1996, 960/1998, 217/2000 ja 898/2000).

Nettobudjetointi tarkoittaa, että valtion talousarvioon voidaan ottaa laissa tarkemmin säädetyistä tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan nettobudjetoinnin piirissä voivat olla uudet valtionlainat, valtionlainoista saatavat emissiovoitot ja pääomavoitot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionvelan kuolekukset, valtionlainoihin liittyvät pääomatappiot ja emissiotappiot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot. Momentin 2 kohdan mukaan valtionlainoista saatavat korkotulot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionlainoista aiheutuvat korkomenot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot voidaan nettobudjetoida. Momentin 3 kohdan mukaan viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot voidaan nettobudjetoida. Momentin 4 kohdan mukaan voidaan nettobudjetoida osakkeiden myynnistä kertyvät tulot sekä myyntiin liittyvät myyntipalkkiot ja valtion ostajan puolesta vastattaviksi ottamat maksuvelvoitteet. Momentin 5 kohdan mukaan eläkelaitokselle lain nojalla maksettava maksuvalmiussuositus ja suorituksen palautus valtiolle voidaan nettobudjetoida. Samoin voidaan momentin 6 kohdan mukaan nettobudjetoida lakiin perustuva valtionapu kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määrätymisperusteiden mukaan tuleva määrä.

Talousarviolain 3 a §:n 2 momentissa rajoitetaan nettobudjetoinnin soveltamisalaa eräiden tuloerien ja menoerien osalta. Pykälän 2 momentin mukaan nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja eikä sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla siirto-menot ja niiden palautukset, lukuun ottamatta

lain nojalla maksettavaa maksuvalmiussuoritusta eläkelaitokselle ja suorituksen palautusta sekä lakiin perustuvaa valtionapua kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määräytymisperusteiden mukaan tulevaa määrää. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä.

Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot voidaan nettobudjetoida. Yliopistojen toimintamenot on nettobudjetoitu valtion talousarviossa. Voimassa olevien talousarviolain nettobudjetoimia koskevien säännösten ja määräysten mukaan yliopistot voivat nettobudjetoida muun muassa niiden maksullisesta toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot. Myös yliopistojen vastuulla toteutettavasta tutkimus- tai muusta sellaisesta yhteishankkeesta tai yhteisestä toiminnasta tuloina saatavat muiden osapuolten mak-suosuudet ja hankkeesta ja toiminnasta aiheutuvat menot voidaan nettobudjetoida. Nettobudjetoida voidaan niin ikään yliopiston toimintaan liittyvät EU:lta saatavat tulot ja näihin tuloihin liittyvät menot. Samoin yliopistojen lahjoituksena ja testamentilla saamat varat sekä sponsoreilta saatavat tulot voidaan nettobudjetoida silloin, kun yliopistolla on oikeus ottaa ne vastaan eikä kysymys ole yliopiston tavanomaiseen toimintaan ja talouteen nähden epätavallisen suurista määristä. Myös yliopistojen harjoittamasta liiketoiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot voidaan nettobudjetoida.

Eräät yliopistot ovat olleet aikaisemmin yksityisiä tai toimineet valtion talousarviotaloudesta erillisinä laitoksina. Näillä yliopistoilla on niiden historiasta ja valtiolistamisen yhteydessä tehdyistä ratkaisuksista johtuen valtion talousarviotaloudesta erilliset omien varojen rahastot. Näin omien varojen rahastot ovat myös valtiosta erillisiä varallisuusoi-keudellisia oikeushenkilöitä eikä näiden rahastojen tulot ja menot kuulu valtion talousarviotalouteen. Historiallisista syistä merkit-ävät omien varojen rahastot ovat Helsingin

yliopistolla ja Åbo Akademilla.

## 2.2. Yliopistolaki

Yliopistolain muutoksella on yliopistolain 4 §:n 1 momentissa säädettyihin yliopistojen perustehtäviin lisätty säännös, jonka mukaan yliopistojen tulee tehtäviään hoitaessaan toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikutavuutta. Uudella säännöksellä yliopistoja veloitetaan toimimaan vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa sekä edistämään tutkimustulostensa ja taiteellisen toimintansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

## 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yliopistot harjoittavat talousarviolain nykyisten säännösten puitteissa maksullista palvelutoimintaa sen mukaan kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla säädetään. Hallituksen esityksessä laiksi yliopistolain muuttamisesta (HE 10/2004 vp) todetaan yliopistojen tehtäviä koskevan 4 §:n 1 momentin muuttamisen perusteluissa, että yliopistoissa suoritetun tutkimuksen tulosten hyödyntäminen ei voi joustavasti tapahtua yliopistojen normaalin hallinnon puitteissa, vaan se vaatisi yritystoiminnassa käytettyjä toimintamuotoja. Yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan tulosten kaupallinen hyödyntäminen ja siinä tarvittavan yritystoiminnan käynnistäminen ei nykyisten nettobudjetoimia koskevien talousarviolain säännösten puitteissa ole osakeyhtiömuotoisena mahdollista siten, että yliopistot voisivat saada suoraan itselleen tutkimustulosten kaupallista hyödyntämistä harjoittavien yliopistojen hallinnassa olevien osakeyhtiöiden osakkeiden myynnistä saatavat tulot, osakeyhtiöistä saatavat osinkotulot ja esimerkiksi royalti -tulot, jotka saadaan yliopistolle kuuluvien immateriaalisten oikeuksien ja liikearvon hyödyntämisestä.

Nykyjärjestelmässä tutkimustulosten hyödyntämisestä osakeyhtiöiden toiminnan perusteella saatavat myynti- ja osinkotulot olisivat valtion yleiskatteellisia tuloja. Vastavasti tutkimustoiminnan ja sen kaupallisesta

hyödyntämisestä aiheutuvat menot tulisi rahoittaa yliopiston toimintamenomomentin nettomäärärahasta tai muista toimintamenomomentille nykyisten säännösten mukaan nettoutettavista tuloista.

Yliopistojen tutkimustulosten kaupallisen hyödyntämisen tehostamiseksi ehdotetaan siirryttäväksi järjestelyyn, jossa yliopistojen perustamat osakeyhtiöt voisivat toimia tutkimustulosten kaupallisina hyödyntäjinä sekä kotimaassa että kansainvälisesti siten, että hyödyntämisestä yhtiömuodossa saatavat tulot ohjattaisiin takaisin yliopistojen käyttöön. Yliopistojen rahoituspohjaa laajennettaisiin mahdollistamalla yliopistolain 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta edistävien tai yliopistojen koulutus- ja tutkimustoiminnan kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä käytettävien osakeyhtiöiden eli yliopistoyhtiöiden osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavien tulojen sekä tässä tarkoitettujen osakeyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvien menojen nettobudjetointi. Järjestely edellyttäisi valtion talousarviosta annetun lain nettobudjetointia koskevan 3 a §:n soveltamisalan laajentamisen yliopistojen tutkimustoiminnan sekä yliopistoyhtiöiden kautta tapahtuvan tutkimustoiminnan tulosten kaupallisen hyödyntämisen tuloihin ja menoihin.

Tarkoitus on, että yliopisto voi siirtää yliopistoyhtiölle osan liiketaloudellisesti hinnoiteltavasta maksullisesta palvelutoiminnastaan, silloin kun se on toiminnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja vaikuttavuuden kannalta perusteltua. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi erilaisten innovaatioiden ja keksintöjen sekä osaamiseen tai taiteelliseen toimintaan perustuvien tuotteiden ja palvelujen edelleen kehittäminen, tuotekehitykseen ja osaamislähtöisen yritystoiminnan syntyyn pyrkivien yrityshautomoiden ja tiedepuistojen toiminta, konsultoinnin sekä koulutus- ja tutkimuspalvelujen kansainvälinen kaupallinen hyödyntäminen ja kansainvälisille koulutusmarkkinoille sekä kansainväliseen koulutusyhteistyöhön tarkoitettujen tuotteiden ja toimintojen, esimerkiksi virtuaaliyliopiston ja

erilaisten tietojärjestelmien markkinointi.

Koska nettobudjetoinnin soveltaminen yliopistojen tutkimustoiminnan ja tutkimustoiminnan tulosten kaupallisessa hyödyntämisessä edellyttää asian monimuotoisuuden vuoksi hallittua päätöksentekoa ja toiminnan jatkuvaa seuraamista, olisi nettobudjetointia päätettävä aina erikseen talousarvion asianomaisen momentin päätösosassa. Tällöin jouduttaisiin ottamaan kantaa muun muassa nettobudjetointiin liittyen siihen enimmäismäärään, johon asti nettobudjetoitavia tuloja saataisiin käyttää yliopistojen toiminnan rahoitukseen. Samoin päätösosassa otettaisiin kantaa tutkimustulosten hyödyntämisessä käytettävien osakeyhtiöiden perustamisesta aiheutuvien menojen enimmäismäärään samoin kuin yhtiön perustamisen yhteydessä apportina luovutettavien immateriaalioikeuksien enimmäisarvoon.

## 4. Esityksen vaikutukset

### 4.1. Taloudelliset vaikutukset

Tarkoituksena on ensi vaiheessa luoda järjestelmä, joka mahdollistaa entistä tehokkaammin tutkimustulosten ja koulutukseen liittyvien tuotteiden ja palvelujen kaupallisen hyödyntämisen. Tarkoituksena on erityisesti luoda yliopistoille kannustimet ja liiketoimintaan tarkoituksenmukaiset toimintavälineet tutkimus- ja taiteellisen toiminnan tulosten sekä koulutus- ja tutkimuspalveluiden kaupalliseen hyödyntämiseen.

Vuonna 2005 arvioidaan osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvien menojen olevan enintään 270 000 euroa. Toiminnan käynnistyessä sen ei vielä edellytetä tuottavan vuonna 2005 nettoutettavia tuloja. Jatkossa toiminnan vakiinnuttua tulojen odotetaan kehittyvän myönteisesti, mikä osaltaan laajentaa ja monipuolistaa yliopistojen rahoituspohjaa. Yliopistojen rahoituspohjan laajeneminen merkitsee yliopistojen toimintamahdollisuuksien laajenemista sekä samalla vaikuttaa myönteisesti valtiontalouteen kokonaisuutena. Vastaavasti uuden järjestelmän vakiinnuttua yliopistoyhtiöiden perustamisen odotetaan laajenevan ja niiden osakkeiden merkintöihin käytettävien yliopistojen toimintamenomäärärahojen mää-

rän kasvavan.

Esitys merkitsee, että valtion talousarviossa määritellyissä rajoissa opetusministeriön nimeämät yliopistot voisivat perustaa yliopistoyhtiöitä ja siirtää yliopiston omilla päätöksillä osan liiketaloudellisesti hinnoiteltavasta maksullisesta palvelutoiminnastaan yliopistoyhtiöille. Maksullisen palvelutoiminnan välittömät tulot kertyisivät tällöin yliopistoyhtiöön ja yliopistoyhtiön osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot, mukaan lukien yliopistoyhtiöille luovutetuista immateriaalisista oikeuksista ja liikearvosta saatavat royaltitulot voitaisiin nettouttaa talousarviossa päätettyyn ylärajaan asti yliopistojen toimintamenomomentille ja saada näin välittömästi yliopistojen käyttöön. Tällöin osa yliopistojen liiketaloudellisesti hinnoitellusta maksullisesta palvelutoiminnasta sekä valtion talousarvion ulkopuolisista lähteistä osaksi rahoitettavista hankkeista ja toiminnoista eli yhteisrahoitteisesta toiminnasta siirtyisi hoidettaviksi yliopistoyhtiöiden kautta. Valtion vuoden 2003 tilinpäätöstietojen mukaan yliopistojen maksullisen toiminnan tulojen määrä oli noin 196,6 miljoonaa euroa. Valtion talousarvion ulkopuolelta yhteisrahoitteiseen toimintaan saatuja tuloja oli vuoden 2003 tilinpäätöstietojen mukaan 125,0 miljoonaa euroa. Vuoden 2005 talousarvioesityksessä arvioidaan yliopistojen maksullisen toiminnan tuloja kertyvän 213,9 miljoonaa euroa ja valtion talousarvion ulkopuolista yhteisrahoitteisen toiminnan tuloa 134,5 miljoonaa euroa ja yliopistojen toimintamenomomentille nettobudjetoitujen tulojen kokonaismäärän olevan 532,9 miljoonaa euroa.

Lisäämällä yliopistojen kannustimia yhteiskunnallista vaikuttavuutta lisäävään sekä koulutus- ja tutkimustoiminnan tuloksia kaupallisesti hyödyntävään yritystoimintaan ja vähentämällä tällaisen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyviä hallinnollisia hankaluuksia järjestelmän arvioidaan lisäävän tutkimus- ja taiteellisen toiminnan sekä opetuspalveluiden kaupallisen hyödyntämisen laajuutta verrattuna nykyiseen liiketaloudellisesti hinnoiteltuun maksulliseen palvelutoimintaan ja yhteisrahoitteisiin hankkeisiin. Yliopistoyhtiöiden tulojen volyyymi eli liikevaihto voisi näin tulevaisuudessa kohota useisiin

satoihin miljooniin euroihin. Tarkoituksena on myös, että talousarviossa nettoutettavaksi sallittavien yliopistoyhtiöistä saatavien tulojen enimmäismäärä asetettaisiin merkittäväksi siten, että se vastaisi nykyistä maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan määrää ja sisältäisi lisäksi uuden toimintatavan tuottaman kasvumahdollisuuden.

Uudella järjestelmällä arvioidaan olevan myös kansantaloudellisia vaikutuksia. Yliopistoissa harjoitetaan tutkimusta ja taiteellista toimintaa, joka sisältää merkittävää potentiaalia yritystoiminnalle. Ehdotuksella pyritään helpottamaan tutkimus- ja taiteellisen toiminnan tulosten irrottamista yritystoimintaan ja näin osaltaan edistämään kansantalouden kilpailukykyä ja parantavan työllisyyttä. Yliopistojen lisääntyvä kansainvälinen ja kotimainen vuorovaikutus elinkeinoelämän kanssa osaltaan myös vahvistaa Suomen elinkeinoelämän osaamisperustaa. Yliopistojen tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseen liittyvä yritystoiminta antaa osaltaan myös välineitä eri alueiden osaamisen hyödyntämiseen perustuvaan taloudelliseen kehittämiseen. Kansantaloudellisten ja aluekehitysvaikutusten laajuutta ei ole tässä vaiheessa yksityiskohtaisesti arvioitu. Suomea ja sen tulevia menestymismahdollisuuksia maailmantaloudessa koskevan selvityksen väliraportissa arvioidaan kuitenkin yliopistojen toiminnan ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen olevan merkittävä osa osaamisjärjestelmää (Osaava ja avautuva Suomi, Suomi maailmantaloudessa -selvityksen väliraportti, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2004).

Ehdotettu järjestelmä edellyttää, että yliopistot huolehtivat asianmukaisella tavalla yliopistoyhtiöissä valtion osakasvallan käytämisestä ja omistajapolitiikan toteuttamisesta. Se edellyttää valmiuksia laatia ja analysoida liiketoimintasuunnitelmia ja yritysten taloudellista raportointia sekä huolehtia liiketoimintaan liittyvästä riskienhallinnasta samoin kuin yliopistoyhtiöiden ja yliopistojen virasto- ja laitospuotoisen toiminnan välisen rajapinnan asianmukaisuudesta. Nämä tehtävät asettavat osaksi uusia vaatimuksia yliopistojen johtamisella ja johdon tuella sekä sisäiselle valvonnalle. Tehtävien voidaan a-

vioida lisäävän jonkin verran yliopistojen johdon tuen henkilöstö- ja muita kustannuksia.

Esityksellä ei ole vaikutuksia Helsingin yliopiston ja Åbo Akademin omien varojen rahastojen asemaan. Ehdotettuja säännöksiä ei sovelleta historiallisiin, oman varallisuus-oikeudellisen oikeushenkilön ja kirjanpito-velvollisen talousyksikön muodostaviin omien varojen rahastoihin.

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

Tarkoituksena on, että esityksessä tarkoitetuissa yhtiöissä valtiolle kuuluvien osakkeiden hallinnointi on asianomaisen yliopiston tehtävänä ja yliopistot oikeutetaan hyväksymään myös valtiolle kuuluvien osakkeiden luovutus tai muu vastaava osakejärjestely. Tämä merkitsee, että yhtiömuotoisesta toiminnasta tulee osa eräiden yliopistojen perustehtävien hoitoa ja samalla kyseisten yliopistojen tehtäväksi huolehtia valtion yleisen omistajapolitiikan toteuttamisesta yliopistoyhtiöissä. Opetusministeriön asiana puolestaan on valvoa ja ohjata yhtiömuotoista toimintaa.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämä tehtävä sisältää velvoitteen ohjata ministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintaa sekä valvoa toiminnan asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta sekä ryhtyä havaintojen johdosta tarpeellisiin toimenpiteisiin. Ministeriön ohjaus- ja valvontatehtävä käsittää myös hallinnonalalla harjoitettavan liiketoiminnan ja omistajapolitiikan.

Lakia valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/1991) olisi sovellettava myös yliopistoyhtiöihin. Tarkoituksena on mainitun lain 6 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan talousarviossa antamalla päätöksellä uskoa yliopistoyhtiöiden valtiolle kuuluvien osakkeiden hallinnointi asianomaiselle yliopistolle. Tällöin asianomainen yliopisto käsittelee lain 6 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti kaikki ne asiat, jotka koskevat valtion osakeomistuksen muutoksia yliopistoyhtiössä tai muita yliopiston hallitsemien

osakkeiden osalta osakkeenomistajalle kuuluvia oikeuksia.

Valtion osakasvallan käytöstä annetun lain mukaista toimivaltaa käyttäessään yliopistoa koskisivat samat rajoitukset kuin valtioneuvostoa sen mukaan kuin mainitun lain 3 §:ssä ja 4 §:ssä säädetään. Jos yliopistoyhtiöiden valtiolle kuuluvien osakkeiden luovutus, osakkeiden merkitsemättä jättäminen, osakkeenomistajan etuoikeudesta poikkeaminen uusmerkinnässä tai muu vastaava osakejärjestely aiheuttaisi valtion määräysvallan tai määräänemmistövallan menetyksen taikka, muussa kuin valtionyhtiössä, määrävähemmistön hallinnan menetyksen, on mainitun lain 5 §:n mukaan järjestelyn toteuttamiseen liittyvien valtion toimenpiteiden edellytyksenä, että eduskunta antaa niihin suostumuksensa. Tarkoituksena on, että eduskunta antaisi talousarviossa etukäteen suostumuksensa yliopistoille 5 §:ssä tarkoitettuihin valtion toimenpiteisiin yliopistojen hallinnoimien valtiolle kuuluvien osakkeiden osalta.

Yliopistojen hallinnoimissa valtiolle kuuluvia osakkeita yliopistojen tulee noudattaa mainitun lain 4 §:n 1 momentin säännöksiä siitä, että valtion omistamia osakkeita ei saa luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta, jollei luovutukseen liittyvistä erityisistä olosuhteista muuta johdu, ja että käyvän hinnan olennaiseen alittamiseen on kuitenkin aina saatava eduskunnan suostumus. Valtioneuvostolle kuuluu mainitun lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla toimivalta päättää valtion etujen turvaamista sekä kaikkia valtionyhtiöitä yhteisesti koskevista hallinnointiperiaatteista. Näiden periaatteiden toteuttaminen olisi kunkin yliopiston asiana hallinnoimissaan yliopistoyhtiöissä.

Sen jälkeen kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion, opetusministeriö antaa yleisluonteisen suostumuksen yliopistolle yliopistoyhtiöiden osakkeiden merkitsemiseen hyväksytyjen liiketoimintasuunnitelmien perusteella. Opetusministeriö ohjaa, seuraa ja valvoo sitä, miten yliopistot hoitavat niille uskottavaa yliopistoyhtiöiden osakkeiden hallinnointia.

Toimivalta itsenäiseen valtion osakasvallan käyttöön edellyttää yliopistoilta myös toimintaan liittyvien riskien hallinnoinnin asianmukaista järjestämistä ja valmiuksia yrittöis-

minnan hoitamiseen.

#### **4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Yliopistoilta odotetaan entistä selkeämmin, että ne toimivat vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa. Tähän liittyvät oleellisesti tutkimustulosten ja palvelujen sekä taiteellisen toiminnan mahdollisimman tehokas tuotteistaminen sekä koulutuksen kehittämiseen liittyvien tuotteiden kaupallinen hyödyntäminen myös kansainvälisesti.

Tavoitteena on helpottaa ja nopeuttaa kaupallistamisprosessia. Samalla edistetään yhteistyötä valtakunnallisesti sekä alueellisesti yliopistojen ja eri viranomaisten sekä yritysmaailman välillä. Vakiintuessaan toiminta edistää osaltaan Suomen kilpailukykyä.

#### **5. Asian valmistelu**

Esityksen taustalla ovat opetusministeriön asettaman korkeakoulujen alueellisen kehittämisen työryhmän muistiossa (4.12.2001) ja yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmän muistiossa (Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä II, opetusministeriön työryhmien muistioita 26:2002) sekä kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman yliopistokeksintötyöryhmän (korkeakouluisa tehtävien keksintöjen tehokas kaupallinen hyödyntäminen, yliopistokeksintötyöryhmän mietintö, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä ja toimikuntaraportteja 6/2002) ehdotukset yliopistojen tehtävästä toimia vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa sekä siinä tarvittavista toimenpiteistä. Valmisteltaessa hallituksen esitystä 10/2004 laiksi yliopistolain muuttamisesta sovittiin, että yliopistojen tutkimustoiminnan kaupallista hyödyntämistä ja siinä tarvittavan yritystoiminnan käynnistämistä helpotetaan valtiontalouden ja sen hoidon yleisissä puitteissa.

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetusministeriön kanssa.

#### **6. Voimaantulo**

Lakiehdotus liittyy 1 päivänä elokuuta 2005 voimaan tulevaan yliopistolain muutokseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samasta ajankohdasta kuin edellä mainittu yliopistolain muutos eli 1 päivänä elokuuta 2005.

Lain säännöksiä nettobudjetoinnista sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2005 talousarviossa, alkaen 1 päivästä elokuuta 2005.

#### **7. Riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarvioesityksessä esitetään yliopistojen toimintamenomomentin (29.10.21) perusteluihin otettava perustelut, jonka nojalla opetusministeriön päätöksellään tarkemmin määräämät yliopistot oikeutetaan merkitsemään yliopistoyhtiöiden osakkeita ja käyttämään valtion osakasvaltaa yhtiöissä. Ehdotettujen talousarvion perusteluiden mukaan yliopistojen vuoden 2005 toimintamenomäärärahasta saa 1 päivästä elokuuta 2005 lähtien käyttää enintään 270 000 euroa yliopistoyhtiöiden perustamisesta ja osakkeiden merkitsemisestä aiheutuviin menoihin ja yliopistoyhtiöille saadaan luovuttaa apporttiomaisuutena valtiolle kuuluvia immateriaalioikeuksia enintään 25 000 euron arvosta. Yliopistoyhtiöiden osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot ehdotetaan otettavaksi 5 000 000 euroon saakka huomioon nettobudjetoinnissa asianomaisen yliopiston tuloina.

#### **8. Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys**

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Nettobudjetoinnin edellytyksenä on, että nettobudjetoitavat tulot ja menot liittyvät toisiinsa välittömästi. Sitä, mitä tulojen ja menojen välittömällä toisiinsa liittymisellä tarkoitetaan, ei ole laissa tai sen esitöissä erikseen määritelty. Lähtökohtana voitaneen tässä yhteydessä kuitenkin pitää sitä, että menoja aiheuttava yliopistojen tutkimustoiminta tuottaa tuloja tutkimustoiminnan tulosten kehittämistyön ja

hyödyntämisen seurauksena. Ehdotetun nettobudjetoinnin yhteydessä perustuslain 84 §:n edellyttämien tulojen ja menojen välitöntä toisiinsa liittymisen ei katsottaisi katkeavan sen seurauksena, että tutkimustulosten hyödyntämisestä mahdollisesti saatavat tulot kertyisivät osakeyhtiön muodossa harjoitetusta liiketoiminnasta ja osaksi osakeyhtiön välityksellä kun taas menot syntyisivät yliopiston toiminnan seurauksena. Myöskään sen, että tulot olisivat menojen aiheuttamisvaiheessa epävarmoja ja syntyisivät huomattavastikin menoja myöhemmin ei katsottaisi vaikuttavan estävästi tulojen ja menojen nettobudjettiin. Tulojen ja menojen välitöntä toisiinsa liittymistä korostaisi se, että yliopiston tulee yksin perustaa tai olla ainakin merkittävällä panoksella mukana yhdessä muiden kanssa perustettavissa tutkimustulosten hyödyntämistä toteuttavissa osakeyhtiöissä. Tulojen ja menojen välitöntä

liityntää osaltaan tukee myös se, että kyseessä on yliopistolaissa säädetyn yliopiston tehtävän tai siihen liittyvän kansainvälisen tehtävän hoitaminen osaksi osakeyhtiön muodossa. Osakeyhtiömuodon käyttäminen taas on tarkoituksenmukaisin toimintatapa taloudellisen tuloksen ja myös valtion riskienhallinnan kannalta silloin, kun tavoitteena on muuttaa tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan innovaatiot kaupallisesti markkinoitaviksi suoritteiksi.

Sen varmistamiseksi, että lakiehdotus on sopusoinnussa perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaisten nettobudjetoinnin edellytysten kanssa, hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



## Laki

### valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 3 a §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 momentti laissa 898/2000 ja 2 momentti laissa 217/2000, seuraavasti:

#### 3 a §

##### *Nettobudjetointi*

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (*nettobudjetointi*):

1) uudet valtionlainat, valtionlainoista saatavat emissiovoitot ja pääomavoitot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionvelan kuolekukset, valtionlainoihin liittyvät pääomatappiot ja emissiotappiot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot;

2) valtionlainoista saatavat korkotulot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionlainoista aiheutuvat korkomenot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot;

3) viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot;

4) osakkeiden myynnistä kertyvät tulot sekä myyntiin liittyvät myyntipalkkiot ja valtion ostajan puolesta vastattavaksi ottamat maksuveloitteet;

5) eläkelaitokselle lain nojalla maksettava maksuvalmiussuoritus ja suorituksen palautus valtiolle;

6) lakiin perustuva valtionapu kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määrätymisperusteiden mukaan tuleva määrä;

7) yliopiston toiminnasta saatavat tulot ja toimialtaan ja toiminnaltaan yliopistolain

(645/1997) 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta välittömästi edistävien tai yliopiston koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä tarvittavien, yliopiston yksin tai merkittäväällä osuudella yhdessä muiden kanssa perustamien osakeyhtiöiden (*yliopistoyhtiö*) osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvat menot ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvat menot sen mukaan kuin siitä talousarviossa erikseen päätetään.

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla:

1) siirtomenot tai niiden palautukset, lukuun ottamatta lain nojalla maksettavaa maksuvalmiussuoritusta eläkelaitokselle ja suorituksen palautusta sekä lakiin perustuvaa valtionapua kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määrätymisperusteiden mukaan tulevaa määrää; eivätkä

2) sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitetun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä taikka 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettujen yliopistoyhtiöiden osakkeiden hankintaa ja myyntiä.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 2005.

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2005

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

*Valtiovarainministeri Antti Kalliomäki*

## Laki

### valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 3 a §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 momentti laissa 898/2000 ja 2 momentti laissa 217/2000, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

3 a §

*Nettobudjetointi*

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (*nettobudjetointi*):

- 1) uudet valtionlainat, valtionlainoista saatavat emissiovoitot ja pääomavoitot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionvelan kuolelutukset, valtionlainoihin liittyvät pääomatappiot ja emissiotappiot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot;
- 2) valtionlainoista saatavat korkotulot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionlainoista aiheutuvat korkomenot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot;
- 3) viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot;
- 4) osakkeiden myynnistä kertyvät tulot sekä myyntiin liittyvät myyntipalkkiot ja valtion ostajan puolesta vastattavaksi otamat maksuvelvoitteet;
- 5) eläkelaitokselle lain nojalla maksettava maksuvalmiussuoritus ja suorituksen palautus valtiolle;
- 6) lakiin perustuva valtionapu kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määräytymisperusteiden mukaan tuleva määrä.

*Ehdotus*

3 a §

*Nettobudjetointi*

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (*nettobudjetointi*):

- 1) uudet valtionlainat, valtionlainoista saatavat emissiovoitot ja pääomavoitot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionvelan kuolelutukset, valtionlainoihin liittyvät pääomatappiot ja emissiotappiot ja valtionlainojen pääomaa suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot;
- 2) valtionlainoista saatavat korkotulot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista kertyvät tulot sekä valtionlainoista aiheutuvat korkomenot ja valtionlainojen koronmaksua suojaavista johdannaisista aiheutuvat menot;
- 3) viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot;
- 4) osakkeiden myynnistä kertyvät tulot sekä myyntiin liittyvät myyntipalkkiot ja valtion ostajan puolesta vastattavaksi otamat maksuvelvoitteet;
- 5) eläkelaitokselle lain nojalla maksettava maksuvalmiussuoritus ja suorituksen palautus valtiolle;
- 6) lakiin perustuva valtionapu kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määräytymisperusteiden mukaan tuleva määrä;
- 7) yliopiston toiminnasta saatavat tulot ja

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla siirtomenot tai niiden palautukset, lukuun ottamatta lain nojalla maksettavaa maksuvalmiussuoritusta eläkelaitokselle ja suorituksen palautusta sekä lakiin perustuvaa valtionapua kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määrätymisperusteiden mukaan tulevaa määrää, eivätkä sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettua irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä.

*toimialaltaan ja toiminnaltaan yliopistolain (645/1997) 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta välittömästi edistävien tai yliopiston koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä tarvittavien, yliopiston yksin tai merkittävällä osuudella yhdessä muiden kanssa perustamien osakeyhtiöiden (yliopistoyhtiö) osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvat menot ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistajajärjestelyistä aiheutuvat menot sen mukaan kuin siitä talousarviossa erikseen päätetään.*

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla:

1) siirtomenot tai niiden palautukset, lukuun ottamatta lain nojalla maksettavaa maksuvalmiussuoritusta eläkelaitokselle ja suorituksen palautusta sekä lakiin perustuvaa valtionapua kunnalle ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtionapujärjestelmän määrätymisperusteiden mukaan tulevaa määrää; eivätkä

2) sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettua irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä taikka 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettujen yliopistoyhtiöiden osakkeiden hankintaa ja myyntiä.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 2005.