

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Helsingin yliopiston apteekki

Yliopistolain (558/2009) 75 §:n 1 momentin mukaan Helsingin yliopistolla on oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa. Helsingin yliopiston apteekkioikeudesta on säädetty myös lääkelain (395/1987) 42 §:ssä, jonka mukaan Helsingin yliopistolla on oikeus pitää yhtä apteekkia Helsingissä. Säännöksen mukaan apteekin tehtävänä on lääkkeiden myynnin ohella farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttaminen. Läkelain 52 §:n mukaan Helsingin yliopisto voi lisäksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen kussakin tapauksessa antamalla luvalla pitää enintään 16 sivuapteekkia.

Helsingin yliopiston oikeus apteekin pitämiseen on osa yliopiston Ruotsin vallan aikaan saamia privilegioita ja perustuu kuningas Aadolf Fredrikin Turun akatemialle vuonna 1755 myöntämään oikeuteen pitää apteekkia Turun kaupungissa. Turun Akatemia ja sen apteekki siirtyivät Turun palon jälkeen Helsinkiin ja yliopiston nimi muuttui ensin Suomen Keisarikunnan Aleksanterin Yliopistoksi ja myöhemmin Helsingin yliopistoksi.

Yliopistolain 75 §:n mukaan Helsingin yliopistolla on edelleen myös ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet, jotka sillä oli yliopistolain voimaan tullessa. Säännöksen mukaan erioikeuden piirissä olevia varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään yliopiston muusta kirjanpidosta ja näiden varojen hoidosta päättää yliopiston hallitus. Säännöksen tarkoittama Helsingin yliopiston erioikeus omaan valtion taloudesta erilliseen varallisuuteen eli niin sanottuun rahastotalouteen on mahdollistanut Helsingin yliopiston omiin päätöksiin perustavan toiminnan, jota valtio ei ole katsonut perustelluksi rahoittaa. Helsingin yliopiston omalla varallisuudella on tuettu pääosin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaa. Yliopistouudistuksen yhteydessä, kun Helsingin yliopisto muuttui valtion tilivirastosta valtiosta erilliseksi itsenäiseksi oikeushenkilöksi, säännökset Helsingin yliopiston oikeudesta erilliseen rahastotalouteen säilytettiin ennallaan. Helsingin yliopiston rahastot on siten nykyisinkin yliopistosta erillinen oikeushenkilö, joka hoitaa Helsingin yliopiston sellaista omaisuutta ja tuloja, jotka eivät liity yliopiston lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Helsingin yliopiston rahastot ja sen suurin yhtäytetty Yliopiston Apteekki ovat kuitenkin osa Helsingin yliopiston konsernia, joten yli-

opiston apteekki on käytännössä Helsingin yliopiston kokonaan omistama ja siten lain mukainen Helsingin yliopiston apteekki.

Helsingin yliopiston rahastotaloutta koskevien säännösten säilyttäminen ennallaan perustui erityisesti siihen, että yliopistouudistuksen yhteydessä oli alun perin tarkoitus säilyttää myös Helsingin yliopiston privilegioihin kuulunut verovapaus sen rahastotalouteen kuuluvien varojen osalta. EU:n komission katsottua Helsingin yliopiston apteekin verovapauden EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntöjen vastaiseksi Helsingin yliopiston verovapaudesta kuitenkin luovuttiin ja sen asema muutettiin vastaamaan muiden yliopistojen verotuksellista asemaa. Koska yliopistouudistusta valmisteltaessa yhtenä keskeisenä periaatteena oli, ettei minkään yliopiston taloudellinen asema uudistuksen vuoksi heikkenisi ja yliopistojen perusopetus ja -tutkimus vaarantuisi, tarkoituksena oli lisäksi kompensoida verovapauden menetys Helsingin yliopistolle. Yliopistojen verotuksellista asemaa ja Helsingin yliopiston verovapauden poistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 244/2009 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämän näkemyksen (PeVL 37/2009 vp) mukaisesti tästä kompensatiosta lisättiin erillinen säännös yliopistolain 75 §:n 3 momenttiin (laki yliopistolain muuttamisesta 416/2010; HE 28/2010 vp), joka tuli voimaan 1.8.2010. Säännöksen mukaan valtio korvaa vuosittain Helsingin yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun elinkeinotulon perusteella maksettua yhteisöveroa.

Myöhemmin vuoden 2011 alusta lukien yliopistolain 75 §:n 3 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan valtio korvaa lisäksi yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeestä suoritettua apteekkimaksua. Muutos liittyi apteekkimaksusta annetun lain (148/1946) muutokseen (laki apteekkimaksusta annetun lain 2 ja 6 §:n muuttamisesta 1116/2010; HE 244/2010 vp), jonka mukaan yliopiston apteekki maksaa vuodesta 2011 apteekkimaksun valtiolle. Aiemmin yliopiston apteekki oli maksanut veroluonteisen apteekkimaksun omistajalleen Helsingin yliopiston rahastolle ja EU:n komissio oli katsonut myös tämän menettelyn kielletyksi valtiontueksi. Apteekkimaksu perustuu edellisen vuoden liikevaihtoon ja Helsingin yliopiston apteekki maksaa sen kunakin vuonna neljässä erässä. Liikevaihtonsa perusteella Helsingin yliopiston apteekki maksaa apteekkimaksua apteekkimaksusta annetun lain mukaisen ylimmän maksuprosentin (11,2 %) mukaan.

Yliopistolain 75 §:n 3 momentin mukainen korvaus maksetaan Helsingin yliopistolle vuosittain erillisen rahoituspäätöksen mukaisesti. Korvauksen määrä on kunakin vuonna arvio, joka perustuu viimeisimmän käytettävissä olevan tilinpäätöksen tietoihin. Tarvittava tarkistus tehdään jälkikäteen arvion ja toteuman välisen erotuksen mukaisesti. Korvaus myönnetään Helsingin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan ja se on käytännössä osa Helsingin yliopiston perustehtävien hoitoon myönnettävää valtion rahoitusta vaikka se perustuukin erilliseen yliopistolain säännökseen. Helsingin yliopisto ei voi käyttää korvausta muuhun kuin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan, eikä korvausta voi miltyään osin siirtää yliopiston liiketoiminnan, esimerkiksi yliopiston apteekin toiminnan, tukemiseen. Vuonna 2015 Helsingin yliopistolle on maksettu korvausta kahdessa erässä (tammikuussa ja kesäkuussa) yhteensä 29,4 miljoonaa euroa.

Helsingin yliopiston apteekin liikevaihto vuonna 2014 oli 260,6 miljoonaa euroa (koko Yliopiston Apteekki – konsernin liikevaihto 298,9 miljoonaa euroa) ja se maksoi vuonna 2014 vuoden 2013 liikevaihtonsa perusteella valtiolle apteekkimaksua 26,2 miljoonaa euroa (vuoden 2014 liikevaihdon perusteella vuoden 2015 loppuun mennessä maksettava apteekkimaksu on vajaat 26,1 miljoonaa euroa). Tuloveroa Helsingin yliopiston apteekki maksoi vuonna 2014 yhteensä 3,4 miljoonaa euroa.

Vuonna 2014 Helsingin yliopiston apteekin voitto oli 13,8 miljoonaa euroa (koko Yliopiston Apteekki – konsernin tilikauden voitto 14,8 miljoonaa euroa). Helsingin yliopiston apteekki tulouttaa vuosittain voittonsa kokonaan Helsingin yliopiston rahastolle käytettäväksi Helsingin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan. Helsingin yliopisto päättää itsenäisesti, miten apteekin tulouttama voitto käytetään.

1.2 Itä-Suomen yliopiston apteekki

Itä-Suomen yliopistolla on lääkelain 42 §:n mukaan oikeus pitää yhtä apteekkia Kuopion kaupungissa. Helsingin yliopiston apteekkia vastaavasti myös Itä-Suomen yliopiston apteekin tehtävänä on lääkkeiden myynnin ohella farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttaminen. Itä-Suomen yliopiston apteekki toimii yliopiston erillislaitoksena.

Toisin kuin Helsingin yliopistolla, Itä-Suomen yliopistolla tai sen edeltäjällä Kuopion yliopistolla ei ole ollut verotukseen liittyviä erioikeuksia. Ennen yliopistouudistusta osana valtion virastomuotoista yliopistoa toiminut Kuopion yliopiston apteekki oli tulovero kohtelultaan osittain verovapaaksi katsottu yhteisö ja se maksoi elinkeinotulostaan veroa tuloverolain (1535/2009) mukaisen alennetun verokannan mukaisesti. Yliopistouudistuksen yhteydessä yliopistojen verotusta koskevaa lainsäädäntöä muutettiin 1.1.2010 lukien siten, että Itä-Suomen yliopiston apteekin elinkeinotulosta maksetaan tuloveroa normaalin verokannan mukaisesti.

Helsingin yliopiston verovapauden poistamisen ja sen kompensoimisesta säättämisen yhteydessä yliopistolakiin lisättiin uusi 92 a § (laki yliopistolain muuttamisesta 416/2010; HE 28/2010 vp), jonka mukaan myös Itä-Suomen yliopistolle korvataan vuosittain määrä, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun elinkeinotulon perusteella maksettua yhteisöveroa. Vastaavasti apteekkimaksua koskevan lainmuutoksen yhteydessä 92 a §:ään lisättiin vuoden 2011 alusta lukien säännös, jonka mukaan valtio korvaa lisäksi yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeestä suoritettua apteekkimaksua. Aiemmin Itä-Suomen apteekki oli maksanut apteekkimaksun omistajalleen yliopistolle. Koska Itä-Suomen yliopistolla tai sen edeltäjällä Kuopion yliopistolla ei ole ollut verotukseen liittyviä erioikeuksia, muutokset perustuivat lähinnä yliopistojen yhdenvertaiseen kohtelun varmistamiseen.

Yliopistolain 92 a §:n mukainen korvaus maksetaan Itä-Suomen yliopistolle vuosittain erillisen rahoituspäätöksen mukaisesti vastaavalla tavalla kuin Helsingin yliopistolle. Korvaus myönnetään yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan ja se on käytännössä osa Itä-Suomen yliopiston perustehtävien hoitoon myönnettävää valtion rahoitusta. Itä-Suomen yliopisto ei voi käyttää korvausta muuhun kuin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan, eikä korvausta voi miltään osin siirtää yliopiston liiketoiminnan, esimerkiksi yliopiston apteekin toiminnan tukemiseen. Vuonna 2015 Itä-Suomen yliopistolle on maksettu korvausta kahdessa erässä (tammikuussa ja kesäkuussa) yhteensä 945 000 euroa.

Itä-Suomen yliopiston apteekin liikevaihto vuonna 2014 oli 14 miljoonaa euroa ja se maksoi valtiolle apteekkimaksua vuonna 2014 vuoden 2013 liikevaihtonsa perusteella 1,1 miljoonaa euroa. (vuoden 2014 liikevaihdon perusteella vuoden 2015 loppuun mennessä maksettava apteekkimaksu on 1,1 miljoonaa euroa). Itä-Suomen apteekki maksoi tuloveroa vuonna 2014 vajaat 73 000 euroa. Apteekin ylijäämä (voitto) vuodelta 2014 oli vajaat 292 000 euroa.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että osana valtiontalouden tasapainottamista ja menosäästöjä yliopistolaista kumottaisiin säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeudet apteekin pitämiseen ja siitä saataviin tuloihin pysyisivät ennallaan. Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekit maksaisivat saamansa elinkeinotulon perusteella yhteisöveroa ja maksaisivat liikevaihtonsa perusteella apteekkimaksua kuten nykyisinkin.

3 Esityksen vaikutukset

Hallituksen vuoden 2016 talousarvioesityksessä valtionrahoitus yliopistojen toimintaan on yhteensä 1 824 miljoonaa euroa.

Talousarvioesityksen mukaan yliopistolain 75 §:n ja 92 a §:n nojalla on tarkoitus myöntää Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle yhteensä 31 679 000 euroa erityistä valtionrahoitusta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua. Määräraha on mitoitettu viimeisimmän käytettävissä olevan tilinpäätöksen (2014) mukaisesti. Määrärahasta on tarkoitus myöntää Helsingin yliopistolle 30 510 000 euroa ja Itä-Suomen yliopistolle 1 169 000 euroa.

Esityksen mukaan Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle myönnettävästä erityisrahoituksesta luovuttaisiin vuoden 2017 alusta, mistä seuraa valtiontalouteen runsaan 30 miljoonan euron säästöt.

Osana Juha Sipilän hallitusohjelmaa on lisäksi vuodelle 2016 päätetty kaikkiin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin kohdistuvasta yhteensä 75 miljoonan euron suuruudesta muusta määrärahavähennyksestä. Yliopistojen laskennallisen rahoitusmallin mukaisesti Helsingin yliopiston osuus näistä säästöistä on noin 24 prosenttia ja Itä-Suomen yliopiston osuus noin 8 prosenttia. Lisäksi hallitus on antanut eduskunnalle vuoden 2016 valtion talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp). Esityksessä ehdotetaan yliopistolakia muutettavaksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016—2019 yliopistoille osoitettavaa talousarvion määrärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksiin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Aiempien päätösten perusteella vuosien 2015—2019 aikana yliopistojen valtion rahoituksesta siirretään asteittain yhteensä 50 miljoonaa euroa Suomen Akatemian kautta yliopistoille tutkimuksen profiloitumisen vahvistamiseen. Tämä siirto vaikuttaa laskentapohjaan, josta kustannustason muutoksen vaikutusta lasketaan. Kustannustason muutoksen täysimääräinen vaikutus vuosilta 2016—2019 olisi ennusteen mukaisesti yliopistojen toiminnan valtionrahoitukseen yhteensä noin 109 miljoonaa euroa.

Osana hallituksen menosäästöjä on lisäksi Suomen Akatemian avustusvaltuuksia tarkoitus leikata 10 miljoonaa euroa ja Tekesin myöntämiä t & k -avustuksia 95 miljoonaa euroa vuodesta 2016 lukien. Näistä merkittävä osa on kanavoitunut yliopistoille. Myös terveydenhuollon yksiköiden VTR-rahoitukseen päätetyt 5 miljoonan euron suuruiset menosäästöt vuodesta 2016 heijastuvat yliopistojen tutkimustoimintaan.

Hallitusohjelman mukaiset yliopistoihin suoraan kohdistuvat menosäästöt ja indeksikorotuksen jäädyttämisen arvioitu vaikutus vuosina 2016—2019 (1000 euroa) on kuvattu seuraavassa taulukossa:

	2016	2017	2018	2019
- indeksikorotuksen jäädyttäminen	-20 777	-44 397	-75 005	-109 368
- hallinnon ja korkeakouluverkon rationalisointi	-50 000	-50 000	-50 000	-50 000
- apteekkikompensaation poisto (HY ja ISY)		-30 159	-30 159	-30 159
Yhteensä	- 70 777	- 124 556	- 155 164	-189 527

Lähde: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (28.9.2015). Indeksien muutoksen ennustetaan olevan 1,2 prosenttia vuonna 2016, 1,4 prosenttia vuonna 2017, 1,8 prosenttia vuonna 2018 ja 2,1 prosenttia vuonna 2019. Vaikutukset ovat riippuvaisia todellisesta hintakehityksestä. Kustannustason muutos lasketaan vuosittain edellisen talousarvion mukaisen pysyvän rahoituksen mukaan.

Hallitusohjelman mukaisesti yliopistojen valtion rahoitukseen sisältyvää Aalto-yliopiston lisärahoitusta (46,6 miljoonaa euroa vuonna 2016) siirretään tasaerissä kaikkien yliopistojen kilpailtuun laskennalliseen perusrahoitukseen vuoteen 2019 mennessä. Vuosittain määrärahamomentin sisällä siirrettävä summa ei lisää momentin määrärahaa, mutta lisää muiden kuin Aalto-yliopiston rahoitusosuutta.

Hallituksen on tarkoitus tehdä menosäästöjen rinnalla korkeakouluihin kärkihankkeiden kerta-luonteisia lisäpanostuksia. Hallitusohjelman mukaisesti yliopistoja on tarkoitus pääomittaa 46 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Lisäksi hallituksen veropoliittisen linjauksen mukaan otetaan käyttöön yksityishenkilöiden verovähennysoikeus korkeakouluille annettavista lahjoituksista 500 000 euroon asti. Tämä tukee osaltaan korkeakoulujen varainhankintaa ja tätä kautta vahvistaa niiden taloudellisia toimintaedellytyksiä. Tarkoituksena on myös käynnistää opettajankoulutuksen kehittämisohjelma ja uudistaa opettajien perus- ja täydennyskoulutusta vastaamaan uuden oppimisen tarpeisiin. Hallitus tulee sijoittamaan tähän kärkihankerahoitusta vuosina 2016—2018 yhteensä 50 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston on antanut 28.9.2015 eduskunnalle tiedonannon kustannuskilpailukykyä vahvistavista toimita. Mikäli toimenpiteet tulevat määräaikaaisesti voimaan vuosina 2017—2019, ne merkitsevät Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoissa useita miljoonia euroja pienempiä kuluja näinä vuosina.

Esityksen mukainen Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan osoitetusta erityisestä valtionrahoituksesta luopuminen ja muut edellä selostetut yliopistoihin kohdistuvat menosäästöt ovat yliopistojen toiminnan kannalta huomattavia. Tämän esityksen mukaiset säästöt kohdistuvat erityisesti Helsingin yliopistoon ja Itä-Suomen yliopistoon. Yliopistolain 75 §:n mukaisella erityisrahoituksella on ollut erityisen suuri merkitys Helsingin yliopistolle, koska sen osuus Helsingin yliopiston valtionrahoituksesta on reilut kuusi prosenttia.

Korkeakoulujen taloudellinen tilanne on vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella kokonaisuutena katsottuna hyvä. Niiden taloutta tarkastellaan kannattavuutta (nettotulosta), maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen mediaanien avulla.

Vuonna 2014 yliopistojen tulos suhteessa kokonaistuottoihin eli yliopistojen kannattavuus (nettotulos) oli 1,6 % (HY 5 %, ISY 1,3 %). Yliopistojen maksuvalmius quick ratio -tunnusluvulla mitattuna oli 4,7 (HY 4,8, ISY 2,10). Vakavaraisuus omavaraisuusasteella mitattuna yliopistoissa oli 86 % (HY 85,4 %, ISY 77,7 %). Helsingin yliopisto – konsernin nettotulos oli 4,1 % (43 miljoonaa euroa, josta emoyliopiston 35 miljoonaa euroa), omavaraisuusaste 65,9 % ja quick ratio 4,0.

Näiden tunnuslukujen perusteella voidaan arvioida, että esitettävät säästöt eivät yksittäisenä toimenpiteenä aiheuta huomattavaa taloudellista riskiä korkeakoulujen toiminnalle, mutta ottaen huomioon jo edellisellä hallituskaudella tehdyt merkittävät menosäästöt, ne edellyttävät kuitenkin korkeakouluilta merkittäviä rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksia samalla kun niiden on vahvistettava toimintansa laatua ja vaikuttavuutta. Korkeakoulujen on välttämätöntä tehdä alakohtaista ja alojen välistä toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä osaamisen koakoamiseksi ja keskittämiseksi sekä epätarkoituksenmukaisten päällekkäisyyksien purkamiseksi. Korkeakoulujen on profiloitettava sekä selkeytettävä ja tiivistettävä yhteistyötä ja työnjakoa niin keskenään kuin tutkimuslaitosten kanssa opetuksessa, tutkimuksessa, tukipalveluissa, rakenteissa ja infrastruktuureissa sekä kansainvälisessä yhteistyössä. Korkeakoulujen on välttämätöntä keskittää voimavarojaan nykyistä harvempiin, vaikuttavampiin ja taloudelliselta kantokyvyltään vahvempiin toiminnallisiin yksiköihin.

Esityksen vaikutukset yliopistojen henkilöstöön ja opiskelijoihin riippuvat yliopistojen omista päätöksistä toimintatapojen ja rakenteiden uudistamiseksi, jotka eivät esitystä annettaessa ole vielä tiedossa. Näistä toimista voidaan myös sopia toukokuussa 2016 käytävissä opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisissä kauden 2017—2020 sopimusneuvotteluissa.

Esityksellä ei ole vaikutuksia Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekkien toimintaan vaan ne maksaisivat saamansa elinkeinotulon perusteella yhteisövero ja maksaisivat liikevaihtonsa perusteella apteekkimaksua kuten nykyisinkin.

4 Asian valmistelu

Esitys liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisiin menosäästöihin. Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Esityksestä on pyydetty lausunnot Helsingin yliopistolta, Itä-Suomen yliopistolta, Suomen yliopistot Unifi ry:ltä ja valtiovarainministeriöltä.

Valtiovarainministeriö totesi ehdotetun lainmuutoksen toteuttavan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisen linjauksen Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle maksettavasta korvamerkitystä rahoituksesta luopumisesta.

Helsingin yliopisto vastusti esitystä painokkaasti ja piti ehdotettua yliopistolain 75 §:n 3 momentin kumoamista perustuslain vastaisena. Helsingin yliopiston näkemyksen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (PeVL 37/2009 vp) ottanut selkeästi kannan, että Helsingin yliopiston tulojen menetyksen osalta kyse on yliopiston itsehallintoon kuuluvasta asiasta. Yliopiston lausunnon mukaan yliopistolain 75 §:n 3 momentin kumoamisella tarkoitettaisiin yliopistojen itsehallinnon piiriin kuuluvan oikeuden lopullista poistamista, eikä kyse ole enää vähäisestä puuttumisesta perustuslailla suojattuun oikeuteen. Helsingin yliopisto pitää esitystä myös Helsingin yliopistoa syrjivänä ja vain Helsingin yliopiston perusrahoitukseen kohdistuvaa leikkausta yliopistojen itsehallinnon kannalta mielivaltaisena ja loukkaavana. Esitykselle ei Helsingin yliopiston näkemyksen mukaan ole esitetty minkäänlaisia yliopiston toimintaan, tehtäviin tai rahoitukseen liittyviä perusteita. Lausunnos-

saan Helsingin yliopisto totesi esitetyn muutoksen taloudellisten vaikutusten olevan niin merkittävät, että yliopiston kyky suoriutua lakisääteisistä tehtävistä ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettamista tavoitteista vaarantuvat.

Itä-Suomen yliopisto piti esitystä yliopistojen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallisena ja annettua vuoden sopeutumisaikaa riittämättömänä. Itä-Suomen yliopisto esitti kantanaan, että esitys on vastoin yliopistouudistuksessa sovittuja periaatteita. Mikäli apteekki-kompensaatio poistuu, tulee opetus- ja kulttuuriministeriön turvata jatkossakin vaikuttavan, turvallisen ja taloudellisen lääkehoidon ja sen opetuksen korkeatasoiset edellytykset.

Suomen yliopistot UNIFI ry esitti voimakkaana kantanaan, että yliopistojen perusrahoitusta ei tule leikata. UNIFI ry piti Suomen kannalta valitettavana, että leikkaukset kohdistuvat niin suuressa määrin koulutukseen ja tutkimukseen ja jopa siinä määrin, että osalla yliopistoja leikkaukset vaarantavat jo lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle ei siten enää vuonna 2017 korvattaisi määrää, joka vastaa niiden apteekkien vuoden 2016 liikevaihtoon perustuvaa ja vuonna 2017 maksettavaa apteekkimaksua ja yhteisöveroä. Vuonna 2017 tehtäisiin kuitenkin vuosina 2015 ja 2016 maksettujen korvausten osalta arvion ja toteuman väliset tarkistukset. Jotta Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle annettaisiin esityksen mukaisesti menosäästöihin riittävä sopeutumisaika, laki tulisi hyväksyä ja vahvistaa vuoden 2015 loppuun mennessä.

6 Suhde perustuslakiin

Esitystä on syytä tarkastella yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta. Yliopistojen itsehallinto on turvattu perustuslain 123 §:n 1 momentissa, jonka mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Oikeuskirjallisuudessa yliopistojen itsehallinnon on yleisesti katsottu jakautuvan sekä tutkimusta ja opetusta koskevaan akateemiseen itsehallintoon että taloudellishallinnolliseen autonomiaan (Ks. esim. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.), Perusoikeudet, Helsinki 2011). Yliopistojen itsehallinto on määriteltä yliopistolain 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ”yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksentekooikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista”. Yliopistouudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan erityisesti yliopistojen taloudellishallinnollista itsehallintoa (PeVL 11/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt yliopistojen taloudellista itsehallintoa myös yliopistojen verotusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 244/2009 vp) osalta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen on tärkeää, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (PeVL 37/2009 vp). Valtiolla voidaan siten katsoa olevan vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Rahoitusvastuu edellyttää huolehtimista siitä, että yliopistot voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädettyistä tehtävistä (Mäenpää, Olli: Yliopistolaki, Helsinki 2009). Perustuslaissa turvatun yliopistojen itsehallinnon tarkoituksena ei sen sijaan ole suojata tiettyä rahoitusjärjestelmää tai sen toteuttamista kuten tässä esityksessä poistettavaksi ehdotettavaa Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle kohdennettavaa erityisrahoitusta.

Ennen yliopistouudistusta voimassa olleen vanhan yliopistolain (645/1997) 27 §:n mukaisesti Helsingin yliopisto oli sen rahastotalouteen kuuluvien varojen osalta ”vapaa veroista ja valti-

olle maksettavista maksuista, jollei laissa jonkin veron tai maksun osalta toisin säädetä”. Yliopistojen verotusta ja Helsingin yliopiston verovapauden poistamista koskenutta hallituksen esitystä (HE 244/2009 vp) käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei Helsingin yliopiston verovapauden poistaminen muodostunut valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon kannalta (PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa erityisesti sillä, että verovapauden poistamisesta aiheutuva tulojen vähennys oli esityksen mukaan tarkoitus korvata Helsingin yliopistolle. Valiokunnan käsityksen mukaan oli kuitenkin asianmukaista, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti yliopistolakiin lisättiin säännös Helsingin yliopistolle maksettavasta vuosittaisesta korvauksesta. Yliopistojen yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi yliopistolakiin lisättiin myös säännös Itä-Suomen yliopistolle maksettavasta vastaavasta korvauksesta.

Perustuslakivaliokunta esitti edellä mainitussa lausunnossaan näkemyksensä esityksestä, jonka taloudellinen vaikutus Helsingin yliopistolle oli noin 5,5 miljoonaa euroa ja jonka korvaamisesta Helsingin yliopistolle oli päätetty jo esitystä annettaessa. Yliopistouudistusta valmisteltaessa yhtenä keskeisenä periaatteena oli varmistaa, ettei minkään yliopiston taloudellinen asema uudistuksen vuoksi heikkenisi ja esitetyn korvauksen tarkoituksena oli turvata Helsingin yliopiston tulot yliopistouudistusta edeltäneelle tasolle. Tässä tarkoituksessa yliopistolaikiin sisällytettiin myös säännös ns. arvonlisäverokompensaatiosta. Lisäksi yliopistojen uutta rahoitusmallia sovellettiin vuoden 2012 loppuun siten, että muutosvaiheessa yliopistojen keskinäiset rahoitussuhteet eivät olennaisesti muuttuneet ja että toiminnan tulokellisuus heijastuu yksittäisen yliopiston saamaan rahoitukseen vasta pidemmällä aikavälillä.

Perustuslakivaliokunta ei ole esittänyt näkemystään tilanteesta, jossa verovapauden poistamista ei korvattaisi. Ennen yliopistouudistusta voimassa olleen Helsingin yliopiston verovapautta koskeneen säännöksen ei sanamuotonsa mukaisesti voi katsoa tarkoittaneen suojata Helsingin yliopiston varoja niiden mahdolliselta myöhemmin saattamiselta verovelvollisuuden piiriin (näin esim. Veli-Pekka Viljanen, lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 244/2009 vp 22.11.2009). Pelkkä yliopistojen saamien tulojen verokohtelun muutos tai siihen kytkeytyneen kompensaation myöhemmin tapahtuva poistaminen ei sellaisenaan voine muodostua ongelmaksi yliopiston itsehallinnon kannalta vaan merkityksellistä lienee se, ovatko muutoksen vaikutukset yliopistolle niin merkittävät, että sen voitaisiin katsoa kaventavan yliopiston taloudellista itsehallintoa.

Esitystä tulee tarkastella myös yliopistojen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esitetyt säästöt kohdistuvat erityisesti Helsingin yliopistoon ja Itä-Suomen yliopistoon, mitä voidaan lähtökohtaisesti pitää yliopistojen yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena. Toisaalta yliopistojen yhdenvertaisen kohtelun kannalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että joidenkin yliopistojen saama valtionrahoitus on osin sidottu niiden liiketoiminnasta saatuihin tuloihin ja erityisesti sellaisesta liiketoiminnasta saatuihin tuloihin, jotka perustuvat vain näille yliopistoille annettuun erioikeuteen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeuteen pitää apteekkia ja siitä saataviin tuloihin ja Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle myönnetään jatkossakin valtion perusrahoitusta yliopiston lakisäästeiden tehtävien toteuttamiseen yliopistolain 49 §:n mukaisesti samoin perustein kuin muillekin yliopistoille. Mikäli Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston erityisrahoituksesta ei luovuttaisi, vastaava menosäästö toteutettaisiin jollakin vaihtoehtoisella yliopistoihin kohdistuvalla tavalla. Kaikkien yliopistojen perusrahoituksesta toteutettuna vastaava menosäästö merkitsi Helsingin yliopistoon kohdistuvan menosäästön pienentymistä ja muihin yliopistoihin kohdistuvien menosäästöjen kasvamista samalla kun Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston erityisrahoitus säilyisi nykyisellään.

Tämän esityksen mukaiset Helsingin yliopistoon ja Itä-Suomen yliopistoon kohdistuvat sekä muut hallitusohjelmaan perustuvat kaikkiin yliopistoihin kohdistuvat menosäästöt, ottaen myös huomioon myös edellisellä hallituskaudella tehdyt menosäästöt, ovat yliopistojen kannalta merkittäviä ja edellyttävät kaikilta yliopistoilta rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksia samalla kun niiden on vahvistettava toimintansa laatua ja vaikuttavuutta. Yliopistoilta edellytetyt toimenpiteet huomioiden menosäästöjen ei kuitenkaan arvioida vaarantavan niiden lakisääteisten tehtävien, opetuksen ja tutkimuksen, hoitamista.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavanlaisen lain säätämisjärjestyksessä. Ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (PeVL 37/2009 vp) esitetyt näkemykset ja Helsingin yliopiston lausunnossa esitetyt perustelut yliopiston näkemyksen tueksi, esityksen perustuslainmukaisuutta voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena yliopistojen itsehallinnon kannalta. Esityksestä ehdotetaan pyydettyväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan yliopistolain (558/2009) 75 §:n 3 momentti ja 92 a §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1117/2010.

2 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen