

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 tuotteistaminen kaupallisiksi innovaatioiksi samoin kuin muu tutkimustulosten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen ovat olennainen ja integroitu osa yliopistojen kahta 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 korkeatasoisen 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 tutkimusalueita. 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 kilpailukyvyä edellytysten kehittämistä.

Yliopistojen 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 toimintamäärärahalta osakeyhtiön osakkeiden hankkimisesta aiheutuvat menot on maksettu ja jonka hoidossa kyseiset osakkeet ovat.

2. Nykytila

2.1. Perustuslaki ja valtion talousarvionta 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 ra-

joittaa 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 kuolettukset, 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 maksuvalmiussuoritus 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. Nettobudjetoin-

nin kohteena eivät myöskään voi olla siirto-
menot ja niiden palautukset, lukuun ottamatta
lain nojalla maksettavaa maksuvalmiussuori-
tusta eläkelaitokselle ja suorituksen palautus-
ta sekä lakiin perustuvaa valtionapua kunnal-
le ja kunnan maksettavaksi valtiolle valtion-
apujärjestelmän määräytymisperusteiden mu-
kaan tulevaa määrää. Nettobudjetoinnin ko-
hteena eivät myöskään voi olla sijoitusmenot
tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta
osakkeiden myyntiä taikka viraston tai lai-
toksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omai-
suuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden
myyntiä.

Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 3 koh-
dan mukaan viraston tai laitoksen toiminnas-
ta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot
voidaan nettobudjetoida. Yliopistojen toimin-
tamenot on nettobudjetoitu valtion talousar-
viossa. Voimassa olevien talousarviolain net-
tobudjetoimia koskevien säännösten ja mää-
räysten mukaan yliopistot voivat nettobudje-
toida muun muassa niiden maksullisesta toi-
minnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat
menot. Myös yliopistojen vastuulla toteutet-
tavasta tutkimus- tai muusta sellaisesta yh-
teishankkeesta tai yhteisestä toiminnasta tu-
lona saatavat muiden osapuolten mak-
suosuudet ja hankkeesta ja toiminnasta ai-
heutuvat menot voidaan nettobudjetoida.
Nettobudjetoita voidaan niin ikään yliopis-
ton 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 yliopis-
tolla on oikeus ottaa ne vastaan eikä kysymys
ole yliopiston tavanomaiseen toimintaan ja
talouteen nähden epätavallisen suurista mää-
ristä. Myös yliopistojen harjoittamasta liike-
toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat
menot voidaan nettobudjetoida.

Eräät yliopistot ovat olleet aikaisemmin
yksityisiä tai toimineet valtion talousarviota-
loudesta erillisinä laitoksina. Näillä yliopis-
toilla on niiden historiasta ja valtiollistamisen
yhteydessä tehdyistä ratkaisuksista johtuen val-
tion talousarvitaloudesta erilliset omien va-
rojen rahastot. Näin omien varojen rahastot
ovat myös valtiosta erillisiä varallisuusoi-
keudellisia oikeushenkilöitä eikä näiden ra-
hastojen tulot ja menot kuulu valtion talous-

arvialouteen. Historiallisista syistä merkit-
tävät omien varojen rahastot ovat Helsingin
yliopistolla ja Åbo Akademiolla.

2.2. Yliopistolaki

Yliopistolain muutoksella on yliopistolain
4 §:n 1 momentissa säädettyihin yliopistojen
perustehtäviin lisätty säännös, jonka mukaan
yliopistojen tulee tehtäviään hoitaessaan toi-
mia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan
kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja tai-
teellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikut-
tavuutta. Uudella säännöksellä yliopistoja
veloitetaan toimimaan vuorovaikutuksessa
yhteiskunnan kanssa sekä edistämään tutki-
mustulostensa ja taiteellisen toimintansa yh-
teiskunnallista vaikuttavuutta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskei- set ehdotukset

Yliopistot harjoittavat talousarviolain ny-
kyisten säännösten puitteissa maksullista
palvelutoimintaa sen mukaan kuin valtion
maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla
säädetään. Hallituksen esityksessä laiksi yli-
opistolain 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 tutkimustulos-
ten ja taiteellisen toiminnan tulosten kauppal-
linen hyödyntäminen ja siinä tarvittavan yri-
tystoiminnan käynnistäminen ei nykyisten
nettobudjetoimia koskevien talousarviolain
säännösten puitteissa ole osakeyhtiömuotoi-
sena mahdollista siten, että yliopistot voisivat
saada suoraan itselleen tutkimustulosten kau-
pallista hyödyntämistä harjoittavien yliopis-
tojen hallinnassa olevien osakeyhtiöiden
osakkeiden myynnistä saatavat tulot, osake-
yhtiöistä saatavat osinkotulot ja esimerkiksi
royalty -tulot, jotka saadaan yliopistolle kuu-
luvien immateriaalisten oikeuksien ja liikear-
von hyödyntämisestä.

Nykyjärjestelmässä tutkimustulosten hyö-
dyntämisestä osakeyhtiöiden toiminnan pe-
rusteella saatavat myynti- ja osinkotulot oli-

sivat 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 kehittämisen, tuotekehitykseen ja osaamislähtöisen yritystoiminnan syntyyn pyrkivien yrityshautomoiden ja tiedepuistojen toiminta, konsultoinnin sekä koulutus- ja tutkimuspalvelujen kansainvälinen kaupallinen hyödyntäminen ja kansainvälisille koulutusmarkkinoille sekä kansainväliseen koulu-

tusyhteistyöhön 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 nettobudjetoinnista 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 valtionalouteen kokonaisuutena. Vastavasti uuden järjestelmän vakiinnuttua yliopistoyhtiöiden perustamisen odotetaan laajenevan ja

niiden osakkeiden merkintöihin käytettävien yliopistojen toimintamäärärahojen määrän 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 royalitytulot voitaisiin nettouttaa talousarviossa päätettyyn ylärajaan asti yliopistojen toimintamomentille 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 toimintamomentille 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. Yli-

opistoyhtiöiden 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 liike-toimintaan liittyvästä riskienhallinnasta samoin kuin yliopistoyhtiöiden ja yliopistojen virasto- ja laitosten välisen toiminnan välisen rajapinnan asianmukaisuudesta. Nämä tehtävät asettavat osaksi uusia vaatimuksia yli-

opistojen johtamisella ja johdon tuelle sekä sisäiselle valvonnalle. Tehtävien voidaan arvioida 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 toimin-

taan liittyvien riskien hallinnoinnin asianmu-
kaista järjestämisestä ja valmiuksia yritystoi-
minnan hoitamiseen.

4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yliopistoilta odotetaan entistä selkeämmin,
että ne toimivat vuorovaikutuksessa muun
yhteiskunnan kanssa. Tähän liittyvät oleelli-
sesti tutkimustulosten ja palvelujen sekä tai-
teellisen toiminnan mahdollisimman tehokas
tuotteistaminen sekä koulutuksen kehittämi-
seen liittyvien tuotteiden kaupallinen hyö-
dyntäminen myös kansainvälisesti.

Tavoitteena on helpottaa ja nopeuttaa kau-
pallistamisprosessia. Samalla edistetään yh-
teistyötä valtakunnallisesti sekä alueellisesti
yliopistojen ja eri viranomaisten sekä yritys-
maailman välillä. Vakiintuessaan toiminta
edistää osaltaan Suomen kilpailukykyä.

5. Asian valmistelu

Esityksen taustalla ovat opetusministeriön
asettaman korkeakoulujen alueellisen kehit-
tämisen työryhmän muistiossa (4.12.2001) ja
yliopistojen tulosohtauksen kehittämistyö-
ryhmän muistiossa (Yliopistojen tulosohtau-
ksen kehittämistyöryhmä II, opetusministe-
riön työryhmien muistioita 26:2002) sekä
kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman
yliopistokeksintötyöryhmän (korkeakouluis-
sa tehtävien keksintöjen tehokas kaupallinen
hyödyntäminen, yliopistokeksintötyöryhmän
mietintö, Kauppa- ja teollisuusministeriön
työryhmä- ja toimikuntaraportteja 6/2002)
ehdotukset yliopistojen tehtävästä toimia
vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskun-
nan kanssa sekä siinä tarvittavista toimenpi-
teistä. Valmisteltaessa hallituksen esitystä
10/2004 laiksi yliopistolain muuttamisesta
sovittiin, että yliopistojen tutkimustoiminnan
kaupallista hyödyntämistä ja siinä tarvittavan
yritystoiminnan käynnistämistä helpotetaan
valtionalouden ja sen hoidon yleisissä puit-
teissa.

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeri-
össä yhteistyössä opetusministeriön kanssa.

6. Voimaantulo

Lakiehdotus liittyy 1 päivänä elokuuta

2005 voimaan tulevaan yliopistolain muutok-
seen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan sa-
masta ajankohdasta kuin edellä mainittu yli-
opistolain muutos eli 1 päivänä elokuuta
2005.

Lain säännöksiä nettobudjetoinnista sovel-
lettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2005
talousarviossa, alkaen 1 päivästä elokuuta
2005.

7. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousar-
vioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi
sen yhteydessä. Talousarvioesityksessä esite-
tään yliopistojen toimintamenomomentin
(29.10.21) perusteluihin otettava perustelu,
jonka nojalla opetusministeriön päätöksel-
lään tarkemmin määräämät yliopistot oikeu-
tetaan merkitsemään yliopistoyhtiöiden
osakkeita ja käyttämään valtion osakasvaltaa
yhtiöissä. Ehdotettujen talousarvion peruste-
luiden mukaan yliopistojen vuoden 2005
toimintamenomäärärahasta saa 1 päivästä
elokuuta 2005 lähtien käyttää enintään
270 000 euroa yliopistoyhtiöiden perustami-
sesta ja osakkeiden merkitsemisestä aiheutu-
viin menoihin ja yliopistoyhtiöille saadaan
luovuttaa apporttiosuutena valtiolle kuu-
luvia immateriaalioikeuksia enintään 25 000
euron arvosta. Yliopistoyhtiöiden osakkeiden
hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot
ehdotetaan otettavaksi 5 000 000 euroon
saakka huomioon nettobudjetoinnissa asian-
omaisen yliopiston tuloina.

8. Suhde perustuslakiin ja säätä- misjärjestys

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan
lailla voidaan säätää, että talousarvioon voi-
daan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liit-
tyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta
vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Netto-
budjetoinnin edellytyksenä on, että nettobud-
jetoitavat tulot ja menot liittyvät toisiinsa vä-
littömästi. Sitä, mitä tulojen ja menojen välit-
tömällä toisiinsa liittymisellä tarkoitetaan, ei
ole laissa tai sen esitöissä erikseen määritel-
ty. 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 edellyttämän tulojen ja menojen välittömän 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 merkittäväällä panoksella mukana yhdessä muiden kanssa perustettavissa tutkimustulosten hyödyntämistä toteuttavissa

osakeyhtiöissä. Tulojen ja menojen välitöntä liittyntä 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 kuolekutset, 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 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 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 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 määräytymisperusteiden mukaan tulevaa määrää; eivätkä

2) sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä taikka 1 mo-

mentin 7 kohdassa tarkoitettujen yliopistoyh-
tiöiden osakkeiden hankintaa ja myyntiä.

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 2005.

päivänä

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Antti Kalliomäki*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

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 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 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 siirtomenot tai 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, eivätkä sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettua irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä.

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 määräytymisperusteiden 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.