OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ 9.11.2015
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
Laura Hansén

Eduskunnan perustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta (HE 76/2015 vp)

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat ns. apteekkikompensaatiota eli Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua. Vuosittain maksettava korvaus myönnetään Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan ja sen suuruus on ollut Helsingin yliopistolle noin 30 miljoonaa euroa ja Itä-Suomen yliopistolle noin miljoona euroa. Osana valtiontalouden tasapainottamista ja hallitusohjelman mukaisia menosäästöjä tästä erityisrahoituksesta luovuttaisiin vuoden 2017 alusta.

Helsingin yliopistolla on yliopistolain (558/2009) ja lääkelain (395/1987) mukaan oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa. Vastaavasti Itä-Suomen yliopistolla on lääkelain mukaisesti oikeus yhden apteekin pitämiseen Kuopion kaupungissa. Helsingin yliopiston apteekkioikeus on osa yliopiston Ruotsin vallan aikana saamia privilegioita ja perustuu alkujaan kuninkaan Turun akatemialle vuonna 1755 myöntämään oikeuteen pitää apteekkia Turun kaupungissa. Itä-Suomen yliopisto sai oikeuden apteekin pitämiseen vuonna 1999. Lääkelain mukaan molempien yliopistojen apteekkien tehtävänä on lääkkeiden myynnin ohella farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttaminen.

Korvaus, josta tässä esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi, otettiin käyttöön Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekkien maksaman yhteisöveron osalta yliopistouudistuksen yhteydessä vuonna 2010 ja apteekkimaksun osalta vuonna 2011.

Yliopistouudistuksen valmistelun viime vaiheissa EU:n komissio katsoi Helsingin yliopiston apteekin verovapautta koskevan privilegion EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntöjen vastaiseksi, minkä vuoksi verovapaus poistettiin vuoden 2010 alusta ja Helsingin yliopiston asema muutettiin vastaamaan muiden yliopistojen verotuksellista asemaa.

Koska yliopistouudistuksen yhtenä keskeisenä periaatteena oli, ettei minkään yliopiston taloudellinen asema uudistuksen vuoksi heikkenisi, 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 eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämän näkemyksen (PeVL 37/2009 vp) mukaisesti tästä kompensaatiosta 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 alkaen apteekkimaksun valtiolle. Aiemmin yliopiston apteekki oli maksanut veroluonteisen apteekkimaksun omistajalleen Helsingin yliopistolle ja EU:n komissio oli katsonut myös tämän menettelyn kielletyksi valtiontueksi.

Helsingin yliopiston verovapauden poistamisen ja sen kompensoimisesta säätämisen yhteydessä yliopistolakiin lisättiin myös Itä-Suomen yliopistoa koskeva uusi 92 a § (laki yliopistolain muuttamisesta

416/2010; HE 28/2010 vp), jonka mukaan 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 yliopiston yhdenvertaiseen kohtelun varmistamiseen suhteessa Helsingin yliopistoon.

Voimassa olevan yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n mukaiset korvaukset maksetaan Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain erillisen rahoituspäätöksen mukaisesti. Korvaukset myönnetään Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan ja ne ovat käytännössä osa Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston perustehtävien hoitoon myönnettävää valtion rahoitusta, vaikka ne perustuvatkin erillisiin yliopistolain säännöksiin. Yliopistot eivät voi käyttää korvausta muuhun kuin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan, eikä sitä voi miltään osin siirtää yliopiston liiketoiminnan, esimerkiksi yliopiston apteekin toiminnan, tukemiseen.

Korvauksen poistamisesta huolimatta Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle myönnetään jatkossakin valtion perusrahoitusta yliopiston lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen yliopistolain 49 §:n mukaisesti samoin perustein kuin muillekin yliopistoille. 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 liikevaihtonsa perusteella apteekkimaksua kuten nykyisinkin samoin perustein kuin muut suomalaiset apteekit.

Helsingin yliopiston apteekin liikevaihto vuonna 2014 oli 260,6 miljoonaa euroa ja 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 yliopiston rahasto päättää itsenäisesti, miten apteekin tulouttama voitto käytetään. Itä-Suomen yliopiston apteekin liikevaihto vuonna 2014 oli 14 miljoonaa euroa ja apteekin voitto vuodelta 2014 oli vajaat 292 000 euroa.

Perustuslain kannalta esitystä on syytä tarkastella erityisesti *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 taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Yliopistojen itsehallinto on määritelty yliopistolain 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Uutta yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti erityisesti yliopistojen taloudellis-hallinnollista 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. Valtion rahoitusvastuu edellyttää huolehtimista siitä, että yliopistot voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädetyistä tehtävistä. Perustuslaissa turvatun yliopistojen itsehallinnon tarkoituksena ei sen sijaan ole suojata tiettyä rahoitusjärjestelmää tai sen toteuttamistapaa.

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

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. Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle myönnetään jatkossakin valtion perusrahoitusta yliopiston lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen yliopistolain 49 §:n mukaisesti samoin perustein kuin muillekin yliopistoille. Mikäli Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston erityisrahoituksesta ei luovuttaisi, vastaava menosäästö toteutettaisiin todennäköisimmin jollakin vaihtoehtoisella yliopistoihin kohdistuvalla tavalla. Kaikkien yliopistojen perusrahoituksesta toteutettuna vastaava menosäästö merkitsisi Helsingin yliopistoon kohdistuvien menosäästöjen kokonaisuuden 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. Hallitusohjelman mukaisten menosäästöjen edellyttämät toimenpiteet perustuvat yliopistojen autonomisiin päätöksiin ja yliopistot tekevät niitä koskevat esityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle helmikuussa 2016. Esityksiä käsitellään ministeriön ja yliopistojen välisissä sopimusneuvotteluissa vuonna 2016, jolloin yliopistokohtaisia tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon perusrahoituksen määrärahataso.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (PeVL 37/2009 vp) esitetyt näkemykset sekä erityisesti Helsingin yliopiston esityksen valmistelun aikana esittämät näkemykset, esityksen perustuslainmukaisuutta voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena yliopistojen itsehallinnon kannalta. Tästä syystä esityksestä on ehdotettu pyydettäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.