



TAMPEREEN
AMMATTIKORKEAKOULU

KORKEAKOULUJEN YHTEISTYÖMALLIT JA JURIDINEN MUOTO

Case Tampere3

Anu Salminen

Opinnäytetyö
Toukokuu 2016
Liiketalous
Oikeudellinen asiantuntijuus



TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalous
Oikeudellinen asiantuntijuus

SALMINEN ANU:

Korkeakoulujen yhteistyömallit ja juridinen muoto
Case Tampere3

Opinnäytetyö 66 sivua, joista liitteitä 1 sivua
Toukokuu 2016

Korkeakoulut kilpailevat vähenevistä resursseista ja pyrkivät pärjäämään sekä kotimaisessa että kansainvälisessä kilpailussa. Tämä näkyy korkeakoulujen tiivistyvänä yhteistyönä, kun pyritään olemaan yhdessä parempia. Etuja tavoitellaan erilaisia yhteistyömallia hyödyntäen. Yhteistyön syvyyteen vaikuttaa osaltaan korkeakoulujen juridinen muoto, jolla on merkitystä korkeakoulun itsenäisyyteen, hallintoon ja talouteen. Korkeakoulut tekevät kehittämistä sekä itseohjautuvasti että valtion säätelemänä.

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksinä oli selvittää mitä mahdollisia yhteistyömallia ja juridisia muotoja korkeakouluilla on sekä mitkä tekijät ovat vaikuttaneet niiden valintaan. Lisäksi selvitettiin mikä olisi mahdollinen juridinen malli Tampere3-hankkeen korkeakouluille. Tampere3-hanke on kolmen Tamperelaisen korkeakoulun – Tampereen ammattikorkeakoulun, Tampereen teknillisen yliopiston ja Tampereen yliopiston – yhteistyöhanke, jossa yhdistymällä haetaan ennen kaikkea strategisia etuja. Opinnäytetyö on lainsäädäntötutkimus, jossa pyritään selvittämään miksi ja millä tavalla oikeusnormit syntyvät. Tutkimuskysymyksiä lähestytään tarkastelemalla ja analysoimalla lainsäädäntöä, aiempia tutkimuksia, lain esitöitä ja alan kirjallisuutta. Tutkimusmenetelmänä on käytetty lisäksi teemahaastattelua Tampere3-korkeakoulujen edustajille. Päätelmiä on täydennetty ja varmennettu asiantuntijalausunnoilla.

Epävirallisen yhteistyön lisäksi korkeakouluille voidaan määritellä kolme yhteistyömallia: konsortio, federaatio ja fuusio. Nämä eroavat toisistaan ennen kaikkea yhteistyön sitovuuden ja laajuuden perusteella. Fuusio on pisimmälle menevä yhteistyön muoto sitovuutensa ja vaikutustensa osalta. Tampere3-hankkeen osalta nähtiin, että fuusion kautta on saavutettavissa parhaiten tavoitellut edut, jolloin tämä valikoitui yhteistyömalliksi.

Juridisina muotoina tarkastellaan tilivirastoa, valtion liikelaitosta, julkisoikeudellista laitosta, säätiötä ja osakeyhtiötä. Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan yliopistot ovat julkiselta muodoltaan joko julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiöitä. Ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ollut valmis edistämään lainsäädännöllisesti korkeakoulujen täydellistä yhdistymistä, jolloin ainoaksi mahdolliseksi yhdistymismuodoksi jäi konsernirakenne. Tampere3-hankkeen osalta päädyttiin perustamaan uusi säätiöyliopisto, johon Tampereen teknillinen yliopisto ja Tampereen ammattikorkeakoulu yhdistyvät. Tampereen ammattikorkeakoulu säilyy osakeyhtiönä ja säätiöyliopisto hankkii omistukseensa valtaosan sen osakekannasta. Säätiöyliopistoon päättymiseen vaikuttivat erityisesti Tampereen teknillisen yliopiston vanha säätiöpääoma, säätiön juridinen tunnettuus ja muodon uskottavuus kansainvälisessä varainhankinnassa.

Asiasanat: yliopistot, ammattikorkeakoulut, oikeushenkilö, yhdistyminen, yhteistyö

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Legal Expertise

SALMINEN ANU:

Cooperation Models and Legal Entities in Higher Education Institutions
Case Tampere3

Bachelor's thesis 66 pages, appendices 1 pages
May 2016

Universities compete for diminishing resources and strive to succeed in both domestic and international competition. This is reflected as a closer cooperation. The aim is to be better together. The advantages are pursued through different cooperation models. The depth of cooperation is affected by the legal entity of universities, which is relevant to the autonomy, governance and economy. Higher education is developed both self-directed and regulated by the state.

The objective of this study was to find out what the possible cooperation models and legal entities of higher education institutions are and what factors have influenced on them. In addition, the study examined what the possible legal entity for Tampere3 would be. Tampere3 is a cooperation project of three Tampere-based universities - Tampere University of Applied Sciences, Tampere University of Technology and Tampere University – in which these institutions are seeking for strategic advantages. This thesis is a legislative survey, which aims to find out why and how legal norms arise. Research questions were approached by reviewing and analyzing the legislation, prior surveys, law and literature. As a research method, theme interviews were also carried out among Tampere3 representatives. Conclusions have been supplemented and verified through the expert opinions.

In addition to informal cooperation, three cooperation models can be outlined for higher education institutions: consortium, federation and merger. The main difference between them is in the binding nature and the extent of cooperation. A merger is the most far-reaching form of cooperation. In Tampere3 project, the most desirable advantages could be achieved by a merger.

According to the current legislation, universities can be either public institutions or foundations as their form of legal entity. The universities of applied sciences are limited companies. The Ministry of Education was not willing to promote the full merger of universities and universities of applied sciences, in which case the only possible form of merger was a consolidated group. The decision was to set up a new foundation university, where Tampere University of Technology and Tampere University will merge. Tampere University of Applied Sciences will remain as a limited company and the new foundation university will acquire the majority of its share capital. The decision of setting up a new foundation was particularly affected by the old foundation capital of Tampere University of Technology, the legal recognition of the form and the credibility in the international fund-raising.

Key words: universities, higher education, legal entity, merger, cooperation

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUKSEN TAUSTA	7
	2.1. Lähtökohdat ja aiheen rajausta	7
	2.2. Tutkimuskysymykset ja -menetelmät	7
	2.3. Lainsäädännöllinen viitekehys.....	9
	2.4. Korkeakoulukentän kehitys	11
3	KORKEAKOULUJEN YHTEISTYÖN MUODOT.....	15
	3.1. Yleistä	15
	3.2. Konsortio	17
	3.3. Federaatio.....	20
	3.4. Fuusio.....	23
	3.5. Yhteenveto ja tulevaisuus	27
4	KORKEAKOULUJEN JURIDINEN MUOTO	29
	4.1. Yliopistojen juridinen muoto	29
	4.1.1 Tilivirasto	30
	4.1.2 Valtion liikelaitos	32
	4.1.3 Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos	32
	4.1.4 Säätiö.....	34
	4.1.5 Osakeyhtiö	38
	4.2. Ammattikorkeakoulujen juridinen muoto.....	39
	4.3. Konsernirakenne	41
	4.4. Vertailu	42
5	TAMPERE3-HANKE	47
	5.1. Korkeakoulujen esittely	47
	5.1.1 Tampereen ammattikorkeakoulu.....	47
	5.1.2 Tampereen teknillinen yliopisto.....	48
	5.1.3 Tampereen yliopisto.....	49
	5.2. Hankkeen esittely ja erityispiirteet	50
	5.3. Yhteistyömalli.....	53
	5.4. Juridinen muoto	54
	5.5. Oikeudellisia kysymyksiä	56
6	POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	58
	LÄHTEET	61
	LIITTEET	66
	Liite 1. Teemahaastattelun johdatus haastateltaville	66

LYHENTEET JA TERMIT

Duaalimalli	Suomen korkeakoulujärjestelmän perusta, jolla viitataan kah- teen toisistaan erilliseen toimijaan: yliopistoihin ja ammatti- korkeakouluihin
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista 348/2007
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista 348/2007
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
Oikeustoimilaki	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 228/1929
OikTL	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 228/1929
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OPM	Opetusministeriö
OYL	Osakeyhtiölaki 624/2006
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Perustuslaki 731/1999
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
SäätiöL	Säätiölaki 487/2015
TAMK	Tampereen ammattikorkeakoulu
TaY	Tampereen yliopisto
TES	Työehtosopimus
TTY	Tampereen teknillinen yliopisto
Unipoli	Tampereen korkeakoulujen yhteistyöverkosto
YoL	Yliopistolaki 558/2009 ja 645/1997

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön tavoite on selvittää korkeakoulujen mahdollisia yhteistyömalleja ja juridisia muotoja sekä niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet niiden valintaan. Lisäksi teoriaa peilataan meneillään olevaan tamperelaisten korkeakoulujen yhdistymistavoitteeseen, jota kutsutaan Tampere3-hankkeeksi. Hankkeen osalta pohditaan valittua yhteistyömallia sekä juridista muotoa korkeakouluille; niihin johtaneita taustatekijöitä ja vaikutuksia erityisesti juridiikan näkökulmasta. Tampere3-hankkeeseen osallistuvat Tampereen ammattikorkeakoulu, Tampereen teknillinen yliopisto ja Tampereen yliopisto.

Suomen korkeakoulukentässä on nähty sekä yliopistojen välisiä että ammattikorkeakoulujen välisiä liitoksia, mutta ei yliopiston ja ammattikorkeakoulun yhdistymistä. Tämä tekee Tampere3-hankkeesta mielenkiintoisen, sillä siinä on ensimmäistä kertaa selvitetty yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia yhdistymiseen. Opinnäytetyössä ei pyritä toimenpidesuosituksiin, vaan tavoitteena on selvittää eri yhteistyömallien mahdollisuuksia ja oikeushenkilöllisyyteen liittyviä vaihtoehtoja sekä eritellä niiden etuja ja haittoja. Korkeakoulujen osalta keskitytään lähinnä yliopistojen yhteistyömalleihin ja juridisiin muotoihin, mutta myös ammattikorkeakouluja sivutaan Tampere3-hankkeeseen liittyen.

Korkeakoulujen yhteistyömallien ja juridisten muotojen taustatekijöiden ohella pohditaan säätelyn vaikutusta korkeakoulujen toimintaan etujen ja haittojen kautta. Työmenetelmänä on lainsäädäntötutkimus, jota täydennetään teemahaastatteluiden ja asiantuntijaläusuntojen avulla.

Korkeakoulun juridinen muoto vaikuttaa sen itsenäisyyteen, hallintoon ja talouteen. Autonomia on siten keskeisessä roolissa puhuttaessa yliopistojen toimintamahdollisuuksista. Suomessa yliopistojen itsehallinto taataan perustuslaissa. Tarkemmalla tasolla siitä säädetään yliopistolaissa. Itsehallinnollinen asema takaa riippumattomuuden valtioon nähden, jolla turvataan tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Tästä syystä juridinen muoto on tärkeä tekijä tarkasteltaessa yliopistojen toimintaedellytyksiä.

2 TUTKIMUKSEN TAUSTA

2.1. Lähtökohdat ja aiheen raja

Opinnäytetyössä luodaan katsaus korkeakoulujen yhteistyörakenteisiin ja oikeushenkilömuotoihin sekä pohditaan tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet niiden valintaan erityisesti etujen ja haittojen osalta. Kyseessä on lainsäädäntötutkimus, jossa lisäksi teoriaan pohjaten pohditaan käytännön näkökulmasta Tampere3-hanketta. Tampere3-hanke on kolmen tamperelaisen korkeakoulun yhteistyöhanke, jossa selvitetään niiden mahdollisuuksia olla yhdessä enemmän.

Tarkasteltavia yhteistyön muotoja ovat konsortio, federaatio ja fuusio. Juridiseen muotoon liittyen tarkastellaan tilivirastoa, valtion liikelaitosta, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, säätiötä sekä osakeyhtiötä. Tarkastelua tehdään lähinnä yliopistojen näkökulmasta, mutta ammattikorkeakoulut ovat mukana erityisesti Tampere3-hankkeeseen liittyvänä tekijänä.

2.2. Tutkimuskysymykset ja -menetelmät

Tutkimuskysymykset ovat 1) Mitä mahdollisia yhteistyömalleja ja juridisia muotoja korkeakouluilla on sekä mitkä tekijät ovat vaikuttaneet niiden valintaan ja 2) Mikä on mahdollinen juridinen malli Tampere3-hankkeen korkeakouluille?

Tutkimuskysymyksiä lähestytään tarkastelemalla ja analysoimalla lainsäädäntöä, aiempia tutkimuksia, lain esitöitä ja alan kirjallisuutta. Tutkimusmenetelmänä on käytetty lisäksi teemahaastattelua. Päätelmiä on täydennetty ja varmennettu asiantuntijalausunnoilla.

Opinnäytetyössä on kyseessä lainsäädäntötutkimus. Lainsäädäntötutkimuksella pyritään selvittämään miksi ja millä tavalla oikeusnormit syntyvät. Toiseksi sen avulla pyritään kertomaan miten normit toteutuvat ja kuinka ne vaikuttavat. Säädetty normit syntyvät lainvalmistelun kautta. Lainvalmistelussa pohditaan sääntelyn tarvetta, tavoitetta, sisältöä, vaihtoehtoja sekä ennakoitaan vaikutuksia. Lainsäädäntötutkimuksella pyritään avartamaan ymmärrystä tästä säädetystä oikeudesta. Lainsäädäntötutkimusta on voitava

tehdä yhteistyössä muiden tieteenalojen kanssa ja on oltava valmiutta omaksua niiden tuloksia ja tarkastelutapoja. Siten lainsäädäntötutkimuksen ohella tässä työssä perehdytään korkeakoulujen institutionaalisiin yhteistyömalleihin, sillä ne luovat osaltaan pohjan juridiselle muodolle.¹

Lainsäädäntötutkimus voidaan jakaa karkeasti kahteen pääalueeseen: lainsäädäntöä koskevuutena koskevaan tutkimukseen sekä yksittäisiin laki- tai säädöshankkeisiin kohdistuvaan tarkasteluun². Tässä työssä tutkimus keskittyy korkeakouluja koskevan lainsäädännön tutkimiseen, erityisesti yliopistolakiin ja säätiölakiin, mutta myös ammattikorkeakoululakia tarkastellaan Tampere3-hankkeeseen liittyvänä tekijänä.

Teemahaastattelu sijoittuu muodollisuudessaan lomakehaastattelu ja avoimen haastattelun väliin. Haastattelu ei etene yksityiskohtaisten ja valmiiden kysymysten kautta, vaan väljemmin kohdentuen suunniteltuun aihepiiriin. Keskustelussa on tarkoitus liikkua joustavasti ilman tiukkaa etenemissuunnitelmaa.³ Työhön sisältyy Tampere3-hankkeen korkeakoulujen kolmen avainhenkilön teemahaastattelu. Teemahaastattelu valittiin menetelmäksi, koska haastateltavien puheelle ja tulkinnoille oli tarkoitus antaa tilaa. Esille haluttiin saada heidän tärkeinä pitämiään näkökulmia. Toisaalta keskustelua oli tarpeen johdella ennalta päätettyjen teemojen ympärillä, jotka pyrittiin keskustelemaan kaikkien haastateltavien kanssa. Avoin haastattelu olisi ollut tähän tarkoitukseen liian vapaamuotoinen ja toisaalta lomakehaastattelu taas liian sitova menetelmä.

Teemahaastattelu edellyttää perehtymistä aihepiiriin ja haastateltavien tilanteen tuntemista. Tutkittaviksi tulee valita sellaisia henkilöitä, joilta arvellaan parhaiten saatavan aineistoa tutkimuksen aiheesta.⁴ Ennen haastatteluja perehdyttiin korkeakoulukentän muutoksiin, ohjausmenetelmiin ja niitä koskeviin lainvalmisteluihin. Haastateltaviksi valittiin jokaisesta korkeakoulusta yksi avainhenkilöstöön kuuluva henkilö. Valintaan vaikuttivat haastateltavien korkeakoulumaailman tuntemus sekä heidän perehtyneisyytensä juridisiin asioihin. Jokaisella haastateltavalla oli takanaan pitkä työura korkeakoulumaailmassa sekä laajalti oikeustieteen opintoja.

¹ Tala 2005, 1321-1322

² Tala 2004, 379

³ Hirsjärvi & Hurme 2008, 48

⁴ Hirsjärvi & Hurme 2008, 57, 59-60

Haastateltaville lähetettiin ennen haastattelua johdatus aihepiiriin, jotta valmistautuminen haastattelutilanteeseen helpottuisi. Tämä johdatus löytyy liitteestä 1. Haastattelut nauhoitettiin ja ne kirjoitettiin puhtaaksi. Haastateltavat halusivat esiintyä omilla nimillään ja painottivat asian julkista asemaa.

2.3. Lainsäädännöllinen viitekehys

Yliopistolainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2009. Yliopistolaki (YoL, 558/2009) tuli voimaan 1.1.2010 ja se korvasi vuodelta 1997 peräisin olleen vanhan lain (YoL, 645/1997). Uudistuksen yhteydessä yliopistoista tuli itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai yksityisoikeudellisia säätiöitä, kun ne aikaisemmin olivat olleet valtion tilivirastoja. Muutos itsenäisiksi oikeushenkilöiksi vahvisti yliopistojen itsehallintoa.⁵

Yliopistojen ohjausjärjestelmän lähtökohtana on perustuslaki (PL, 731/1999), jonka 123 §:ssä taataan yliopistoille itsehallinto. Lisäksi PL 16.3 §:ssä turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.⁶ Näistä lähtökohdista huolimatta yliopistot eivät aina ole olleet itsenäisiä oikeussubjekteja. Ne olivat osa valtio-oikeushenkilöä ja valtion talousarviolain ja -asetuksen mukaisesti valtion talousarvion piiriin kuuluvia tilivirastoja. Yliopistoja koskivat samat omaisuuden hankkimista, luovuttamista ja käyttämistä koskevat säännöt kuin muitakin valtion yksiköitä. Tilivirastoasema rajoitti myös organisatorista järjestäytymistä, koska yliopisto ei voinut omalla päätöksellään harjoittaa tilivirastoaseman ulkopuolella olevaa toimintaa valtion myöntämällä toimintamenoilla.⁷

Perustuslaissa turvatusta autonomiasäännöksestä huolimatta yliopistolain (YoL, 558/2009) mukaan asetuksin päätetään pitkälti siitä, millaista tutkintoon johtavaa koulutusta yksittäisissä yliopistoissa voidaan antaa (YoL 7.3 §). Sen sijaan tutkimusta ei ole rajoitettu tällä tavalla. Opetustoimintaa säädellään myös monella muulla tavalla. Esimerkiksi opetuksen maksuttomuudesta (YoL 8 §), tilauskoulutuksesta (YoL 9 §), koulutusohjelmien maksullisuudesta (YoL 10 §) sekä opetus- ja tutkintokielistä (YoL 11 §) on olemassa omat määräykset.⁸

⁵ HE 7/2009 vp, 53

⁶ Miettinen, Muukkonen, Myrsky & Pohjolainen 2009, 66

⁷ HE 7/2009 vp, 6

⁸ Miettinen, ym. 2006, 68

Koska yliopistolainmuutoksen yhteydessä yliopistoille ehdotettiin oikeushenkilön asemaa, jonka vaikutuksia ei aikaisemmin ollut tarkasteltu perustuslain 123 §:n kannalta, pyydettiin asiaan lausunto perustuslakivaliokunnasta. Siinä todettiin, että yliopistojen itsehallinto voidaan jakaa tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapauden takaamiseksi, voidaan edellyttää että yliopistojen omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa tutkimuksen ja opetukseen liittyvissä asioissa ja että yliopistot voivat päättää opetus- ja tutkimushenkilöstönsä nimittämisestä. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistoilla tulee olla oikeus sisäiseen normintaan.⁹

Yliopistojen autonomian käsitteestä on keskusteltu laajasti. Itsehallinnolla tarkoitetaan erityisesti sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin yliopiston omat hallintoviranomaiset eikä valtion yleiset hallintoviranomaiset¹⁰. Lisäksi on todettu, että lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä muutetuilla hallinto- ja rahoitusmalleilla on haluttu korostaa ammattimaista johtamista, toiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta ja myös markkinoita jäljittelevien toimintatapojen käyttöön ottamista yliopistoissa¹¹. Yliopistojen hallinnon yleiset rakenteet ovat määritelty yliopistolaissa. Nämä säännökset ovat uudessa laissa väljempiä kuin ennen. Nykyisin määritellään vain ylimmät toimielimet. Muut mahdolliset toimielimet yliopisto voi päättää itse johtosäännöksään (YoL 13 §, 23 §).¹²

Vaikka yliopistoista muodostui itsenäisiä oikeushenkilöitä ja säätiömallisista yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, ei toimintaa voida perustaa pelkästään yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin. Esimerkiksi opiskelijaksi ottaminen, opintosuoritusten arvosteleminen ja tutkinnon myöntäminen ovat julkisen vallan käyttöä. Siten yliopistolaissa on katsottu tarpeen määrätä velvollisuus soveltaa julkisten tehtävien hoidossa hallintolakia (HL, 434/2003) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki, JulkL, 621/1999) uudesta oikeushenkilöasemasta johtuen (YoL 30 §). Sopimusoikeuteen liittyen yliopistot ovat velvollisia noudattamaan lakia varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (oikeustoimilaki, OikTL, 228/1929).¹³

⁹ PeVL 11/2009 vp, 2-3

¹⁰ HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 11 luku, hallinnon järjestäminen ja itsehallinto

¹¹ HE 256/2006 vp, 2

¹² Miettinen, ym. 2006, 69

¹³ Miettinen, ym. 2006, 96-97

Yliopistojen toimintaan sovelletaan osin myös kilpailulainsäädäntöä (kilpailulaki, 948/2011), sillä yliopistot voivat harjoittaa tehtäviään tukevaa liiketoimintaa (YoL 5.2 §). Sitä varten ne voivat myös omistaa yhtiöitä ja muodostaa konsernin. Perustehtävien, kuten tutkimus-, sivistys- ja koulutustehtävien, osalta yliopiston toiminta ei ole EU:n kilpailuoikeudellisten tai valtiontukea koskevien säännösten alaista. Sen sijaan liiketoiminnassa tulee noudattaa samoja säännöksiä kuin markkinoilla toimivien yritystenkin. Tästä johtuen maksullinen täydennyskoulutus ja tilaustutkimus on pidettävä kirjanpidollisesti erillään muusta toiminnasta. Menettelyllä turvataan tasapuolista kilpailua julkisen ja yksityisen sektorin välillä.¹⁴ Yliopistot ovat velvollisia noudattamaan toiminnassaan lakia julkisista hankinnoista (hankintalaki, JulkHankL, 348/2007) ja sen muutosta (Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta, 321/2010), sillä ovat JulkHankL 6 §:ssä tarkoitettuja hankintayksiköitä.

Säätiölain (säätiöL, 487/2015) 7 §:ssä sallitaan liiketoiminnan harjoittaminen, jos se liittyy välittömästi säätiön toimintamuotoihin tai siitä on erikseen säännöissä määrätty. Säätiö voi myös yhtiöittää liiketoimintansa, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Olennaista liiketoiminnan osalta yliopistoissa on sen liittyminen yliopiston tarkoitukseen ja tehtäviin¹⁵.

2.4. Korkeakoulukentän kehitys

Helsingin yliopisto perustettiin Turun Akatemiana vuonna 1640 ja siirrettiin Helsinkiin vuonna 1828. Seuraava valtiollinen yliopisto syntyi vuonna 1908, kun Teknillinen opisto muutettiin Teknilliseksi korkeakouluksi. 1950-luvulla perustettiin valtion yliopisto Ouluun, jota seurasivat 1960- ja 70-luvuilla perustetut Joensuun, Kuopion, Rovaniemen ja Lappeenrannan valtiolliset yliopistot. Useat muut yliopistot ja korkeakoulut olivat alun perin yksityisiä.¹⁶

Korkeakoululaitoksen nopea kasvu aiheutti muutoksia korkeakoulujen taloudellisiin ja hallinnollisiin asemiin. Aikaisemmin yksityisten ylläpitämät ja valtionavun turvin toimineet korkeakoulut siirtyivät siten valtion omistukseen. Kaikki yliopistot olivat valtion

¹⁴ Jääskinen & Rantanen 2007, 92-93

¹⁵ Miettinen, ym. 2006, 98

¹⁶ HE 7/2009 vp, 5

omistuksessa, kunnes niistä perustettiin itsenäisiä oikeushenkilöitä yliopistolainmuutoksen (558/2009) yhteydessä vuoden 2010 alusta.¹⁷

Suomen korkeakoulukenttää on kehitetty voimakkaasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Koulutuksen merkitys yhteiskunnan kehitykseen ja taloudelliseen kilpailukykyyn on ollut keskeisessä asemassa. Kehitys on johtanut volyymin ja yksikköjen lukumäärän kasvamiseen sekä alueelliseen hajautumiseen. Tämä johti voimavarojen ohentumiseen, kapea-alaisuuteen sekä pieniin yksiköihin, joka ajoi korkeakoulut tekemään tiiviimpää yhteistyötä erilaisin mallein aina yhdistymisiin asti. Hajauttamisella toki saavutettiin myös hyötyjä alueelliseen kehittämiseen liittyen. Samalla kun yliopistojen ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä kehitettiin, luotiin ammattikorkeakoulujärjestelmä, jossa opisto-asteen ja ammatillisen korkea-asteen oppilaitoksia yhdistettiin. Järjestelmä hajautettiin laajasti. Ammattikorkeakoulujen tehtäviin määriteltiin työelämäsuuntautuneen korkeakouluopetuksen ohella soveltava tutkimus- ja kehitystyö.¹⁸ Näin luotiin tämänhetkinen korkeakoulukentän perusta, duaalimalli, joka koostuu yliopistoista ja ammattikorkeakouluista.

Suomen korkeakoulukentässä yhteistyön syventäminen ja yhdistämiset yleistyivät 1990-luvulla. Ensimmäinen yhdistymisten aalto koettiin ammattikorkeakoulujärjestelmän luomisen yhteydessä. Uudistus oli poliittinen ja yhdistymiset pakotettuja. Toisena aaltona voidaan pitää korkeakoulupolitiikan rakenteellisen kehittämisen ohjelmaa, joka on näkynyt muun muassa ammattikorkeakoulujen yhdistymisinä¹⁹ ja eri puolilla tapahtuvina yhteistyön tiivistymisen prosesseina²⁰. Nyt käynnissä olevaa aaltoa voidaan kuvata puolivapaaehtoiseksi, jossa poliittisella ohjauksella kannustetaan tai kehoitetaan yhteistyön tiivistämiseen ja yhdistymisiin, jotta resurssit saataisiin koottua suuremmiksi kokonaisuuksiksi.²¹

Hajauttamisen ja korkeakoulukentän laajentamisen jälkeen seurasi tiivistäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on jo jonkin aikaa ohjannut korkeakouluja tiivistämään yhteistyötään. Tämä on yksi rakenteellisen kehittämisen periaatteista. OKM:n mukaan kor-

¹⁷ HE 7/2009 vp, 5

¹⁸ Jääskinen & Rantanen 2007, 25-26

¹⁹ Esim. HaagaHelia 2007, Metropolia 2007 ja TAMK 2010

²⁰ Esim. Taideyliopisto 2013, Aalto-yliopisto 2010, Itä-Suomen yliopisto 2010, Turun yliopiston ja kaup-pakorkeakoulun yhdistyminen, Tampere3-hanke

²¹ Tirronen 2006, 55

keakoululaitosta kehitetään yliopistoista, ammattikorkeakoulusta ja niiden välisistä yhteistyösopimuksiin perustuvista uusista yhteenliittymistä muodostuvana kokonaisuutena. Yhteistyön rakenteet voivat vaihdella alueellisesti ja tavoitteena ovat yhä monialaisemmat ja suuremmat kokonaisuudet.²² Sitten keskusteluun on noussut myös korkeakoulujen profiloituminen. Monialaisuuden tilalle haetaan työnjaon selkeyttämistä ja päällekkäisyyksien purkamista; keskittymistä ydinosaamiseen. Tällä rakenteellisella kehittämisellä pyritään vahvistamaan toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä.²³

Suomessa käynnissä oleva korkeakoulujen välisen yhteistyön tiivistyminen ja yhdistymiset eivät ole kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeuksellisia. Tämä kehitystrendi on ollut nähtävissä kehittyneiden länsimaiden korkeakoulujärjestelmissä viimeiset neljäkymmentä vuotta ja merkitys on korostunut entisestään 2000-luvulla.²⁴

Yhteistyön tiivistymiseen on vaikuttanut maailmanlaajuinen kehitys. 1900-luvulla korkeakoulut laajenivat lyhyessä ajassa valikoivista ja opiskelijamääriltään pienistä yliopistoista massakorkeakoulujärjestelmiksi, jolla varauduttiin yhteiskunnan rakennemuutoksiin. Muutokset aiheuttivat opiskelijamäärien kasvua, instituutioiden korostumista, hallintojärjestelmien lisääntymistä, tehtävänasettelujen monipuolistumista ja tavoitteenasettelujen erilaistumista. Nopean massakorkeakoulujärjestelmän kehitys johti maailmalla pieniin ja kustannusrakenteeltaan tehottomiin yksiköihin, joiden toimintamahdollisuudet alkoivat kaventua julkisten resurssien vähentyessä.²⁵

Suomessa korkeakoulujen sisäinen monipuolistuminen alkoi 1960-luvulla ja instituutioiden välinen monipuolistuminen ammattikorkeakoulujärjestelmän perustamisesta 1990-luvulta alkaen. Korkeakoulujen vapaaehtoiset liittoumat, verkostot sekä erilaiset yhteistyön muodot yleistyivät juuri siksi, että julkisiin resursseihin kohdistui paineita, koulutuksen kustannukset kasvoivat ja yksiköt olivat sekä erikoistuneet että eriytyneet toisistaan.²⁶

²² OKM 2006, 13-14

²³ OKM [www-sivut](#) 2016

²⁴ Tirronen 2006, 9

²⁵ Temple & Whitchurch 1994, 209-226; Williams 2000, 147-165

²⁶ Tirronen 2006, 11

Yhteistyön tiivistäminen on ollut yksi rakenteellisen kehittämisen keinoista. Tähän ovat johtaneet kansallinen ja kansainvälinen kilpailu, korkeakoulu- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden lähentyminen, talouskasvun ja työllisyyden edistäminen, alueiden ja työmarkkinoiden tarpeiden huomioiminen, tuottavuuden lisääminen ja ydintehtäviin keskittyminen.²⁷

Suomalaisten korkeakoulujen tavoitteeksi on asetettu toimia vahvoina ja kilpailukykyisinä erityisesti eurooppalaisella korkeakoulu- ja tutkimusalueella. Kehittämistä kuvataan vuorovaikutusprosessiksi, jossa vastuu on korkeakouluilla, mutta OKM edistää ja tukee toimenpiteitä ohjauskäytänteillään. OKM toteaa, että: ”Korkeakoululaitosta kehitetään jatkossakin duaalimallin mukaisesti yliopistoista, ammattikorkeakouluista ja tarvittaessa niiden välisistä uusista yhteenliittymistä muodostuvana kokonaisuutena”.²⁸ Tästä voidaan päätellä, että uusiin ehdotuksiin suhtaudutaan mielenkiinnolla, mutta samalla varauksella. Duaalimalli pysyy perustana, mutta sanamuodosta ”tarvittaessa – – uusista yhteenliittymistä” voidaan päätellä, että myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteenliittymät nähdään uusina mahdollisuuksina.

²⁷ OPM 2004, 46-49

²⁸ OKM [www-sivut](http://www.okm.fi) 2016

3 KORKEAKOULUJEN YHTEISTYÖN MUODOT

3.1. Yleistä

Jotta lainsäätäjän tavoitteet uuden tiedon tuottamisesta sekä tieteen ja sivistyksen edistämistä toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla, ovat korkeakoulujen toimintamallit avainasemassa. Organisaatioiden näkökulmasta yhteistyöllä voidaan pyrkiä moniin päämääriin, joita ovat esimerkiksi organisaation erikoistumisen edistäminen, toiminnan tehostaminen, synergiaetujen saavuttaminen, organisaatioiden vahvuusalueiden kokoaminen yhteen, innovaatioiden syntymisen edistäminen sekä taloudellisiin riskeihin ja epävarmuuksiin varautuminen.²⁹ Yhteistyön tiivistäminen voidaan nähdä myös osana organisaatioiden strategista johtamisjärjestelmää³⁰.

Alkuvaiheen yhteistyö korkeakoulujen kesken on usein epävirallista. Yksittäiset henkilöt ja laitokset solmivat pieniä yhteistyösopimuksia. Tämän jälkeen yhteistyö saatetaan virallistaa, mikä tyypillisesti johtaa yhteistyön syventämiseen ja uusien toimintojen mukaanottoon. On tyypillistä, että yhteistyö muuttaa muotoaan; se uudistuu tai kohdentuu uudelleen, loppuu tai kehittyy tiiviimmäksi. Siten yhteistyömuodot eivät aina ole täysin itsenäisiä malleja, vaan yhteistyön kehittyessä saatetaan siirtyä syvemmän yhteistyön muotoon, esimerkiksi konsortioista yhdistymiseen. Epämuodollista yhteistyötä voidaan pitää vapaaehtoisena, yksittäisten henkilöiden ja organisaatioiden välisenä yhteistoimintana. Tämä on usein perustana muodolliseen yhteistyöhön siirryttäessä, jolloin toiminta usein järjestetään hallinnolliseksi järjestelmäksi.³¹

Harman ja Harman³² ovat esittäneet korkeakoulujen välisen yhteistyön eri muodot kuvion 1 mukaisesti. Siinä kuvataan yhteistyömuodot yhteistyöstä yhdistymiseen asti ja asetetaan ne järjestykseen yhteistyön vapaaehtoisuuden, organisaatioiden autonomisuuden ja erillisyyden mukaan. Kuviossa vasemmalla kuvataan epämuodollinen ja löyhä yhteistyö. Oikealle mentäessä siirrytään yhä muodollisempaan ja tiiviimpään yhteistyöhön, kunnes

²⁹ Tirronen 2006, 12

³⁰ Park 1996, 797-799

³¹ Tirronen 2006, 17

³² Harman & Harman 2003, 30

päädytään täydellisen yhdistymisen muodostamaan yhtenäiseen organisaatioon. Yhteistyömuodot löyhemmästä tiiviimpään seuraavasti: epämuodollisen yhteistyö, affiliaatio, konsortio, yhteinen laitos, federaatio ja yhdistyminen.

Informal collaboration	Affiliation	Consortium	Joint department	Merger with federal structure	Merger with unitary structure
COOPERATION		COORDINATION		MERGER	

KUVIO 1. Korkeakoulujen välisen yhteistyön eri muodot³³

Korkeakoulujen välisen yhteistyön taustavaikuttajat ovat olleet kansainvälisesti hyvin samanlaiset. Taustalla ovat vaikuttaneet sekä korkeakoulupoliittinen järjestelmän uudistaminen että korkeakoulujen omaehtoinen strateginen kehittäminen. Kehittyneiden länsimaiden korkeakoulujärjestelmän laajenemisella massakorkeakoulujärjestelmäksi on ollut keskeinen merkitys yhteistyön tiivistymisessä. Rakenteellista kehittämistä tehdään käytännössä karsimalla päällekkäisyyksiä, keskittämällä voimavaroja, profiloitumalla, parantamalla laatua ja tehokkuutta sekä organisoimalla työnjakoa uudelleen.³⁴

Seuraavaksi esitellään kolme yhteistyön muotoa: konsortio, federaatio ja fuusio. Yhteisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että nämä yhteistyön muodot vaativat yleensä uusien rakenteiden, hallinto- ja organisaatiomallien, johtamisjärjestelmän ja säännösten luomista. Konsortioissa tämä tapahtuu jäsenkorkeakouluista erillisessä, federaatiossa jäsenkorkeakoulujen yhteisessä ja fuusiossa yhdessä uudessa organisaatiossa.³⁵ Korkeakoulujen välisessä yhteistyössä on ennen kaikkea kysymys yhteistyön sitovuudesta ja laajuudesta, joiden perusteella nämä kolme mallia ovat erotettavissa toisistaan³⁶.

³³ Harman & Harman 2003, 30

³⁴ Tirronen 2006, 50-51

³⁵ Tirronen 2006, 53

³⁶ Torstila 2006, liite 2, 109

3.2. Konsortio

Korkeakoulukonsortioiksi kutsutaan vapaaehtoista yhteistyötä, joka kuitenkin organisoi-
tuu jäsenkorkeakouluista erilliseksi rakenteeksi. Konsortion tehtävänä on kehittää ja
koordinoida jäsenkorkeakoulujen välistä yhteistyötä. Jäsenkorkeakoulujen organisaatiot
jatkatavat toimintaansa edelleen itsenäisinä juridisinä yksikköinä.³⁷

Konsortiota voidaan kuvata löyhäksi, mutta sopimuksenvaraiseksi yhteisiä päämääriä
palvelevaksi yhteistyömuodoksi. Sen avulla korkeakoulut kokoavat resursseja ja hakevat
yhteistoiminnan etuja. Tähän yhteistyömuotoon liittyy tilapäisyys jäsenyyden vapaaeh-
toisuuden ja väliaikaisten toimintojen myötä. Käytännössä konsortiot näyttävät kuitenkin
olevan yhä useammin pysyviä organisaatioita, joiden toiminnassa on sekä pysyviä että
väliaikaisia piirteitä. Korkeakoulukonsortiot ovat lähtöisin Yhdysvalloista, jossa ensim-
mäinen konsortio perustettiin 1925. Tarkoituksena oli turvata pieneten korkeakoulujen
olemus, profiili ja korkeakoulutuksen monimuotoisuus, mutta samalla luoda mahdolli-
suus kehittyä suureksi yliopistoksi yhdistämällä resursseja ja tekemällä yhteistyötä tuki-
palveluissa. Hyvin usein konsortiot perustetaan juuri tukipalveluihin liittyvän yhteistyön
organisoinniseksi.³⁸

Konsortioilla pyrittiin vastaamaan korkeakoulutuksen laajentumisesta, opiskelijamäärien
kasvusta ja taloudesta aiheutuneisiin paineisiin. Konsortio tarjosi pienille korkeakouluille
mahdollisuuden säilyttää itsenäisyytensä, mutta samalla vastata haasteisiin mittakaava-
eduilla, joita olivat muun muassa kustannustehokkuus, palveluiden laatu ja saatavuus.
Konsortiot eivät kuitenkaan aina onnistu vakiinnuttamaan toimintaansa ja tavoitteet jää-
vät saavuttamatta.³⁹

Tyypillisesti konsortiot ovat muodostuneet joko toisiaan lähellä olevien korkeakoulujen
monialaisiksi yhteistyömuodoiksi tai sitten ne ovat usean korkeakoulun yhteen sitova eri-
koitunut konsortio. Konsortiota voidaan luonnehtia puolipysyväksi organisaatioksi, jota
jäsenkoulut tukevat taloudellisesti. Niiden tavoitteet ja toiminta ovat yksilöllisiä ja yh-
teistyön sitovuus vaihtelee. Konsortioden monimuotoisuus tulee esille tyypittelyssä,

³⁷ Torstila 2006, liite 2, 109

³⁸ Tirronen 2006, 13-14

³⁹ Baus & Ramsbottom 1999, 3-18

jossa on tunnistettu muodolliset ja ei-muodolliset, vapaaehtoiset ja normatiiviset, erikoistuneet ja monialaiset sekä alueelliset, maakunnalliset, kansalliset ja kansainväliset konsortiot.⁴⁰ Ajatuksellisesti konsortion yhteistyö perustuu sekä yhteensopivuudelle että täydentävyydelle. Jäsenkorkeakoulujen pitäisi siis olla riittävän erilaisia, mutta samalla yhteensopivia.⁴¹ Tyypillistä yhteistyötä ovat kirjastoyhteistyö, hankintayhteistyö, jäsenkorkeakoulujen opiskelijoille avoimet kurssit, yhteinen opetus, yhteiset virat, yhteisiä kansainvälisiä ohjelmia, yhteisiä koulutusohjelmia, turvallisuusyhteistyö, yhteinen julkaisu-toiminta, konferenssiyhteistyö sekä yhteiset henkilöstön koulutustilaisuudet⁴².

Konsortiohallitus muodostetaan jäsenkorkeakoulujen edustajista. Hallitus valitsee johtajan, määrittelee strategian ja vastaa taloushallinnosta. Strategian määrittelyyn kuuluu osana yhteistyöhön kuuluvien alojen valinta sekä niiden toiminnan suunnittelu, koordinaointi ja arviointi. Konsortion johtajan vastuulla on strateginen ja operatiivinen johtaminen yhdessä konsortion hallinnon kanssa. Konsortion varsinaista ydintoimintaa ovat alakohtaiset yhteistyöryhmät, jotka vastaavat sisältöasioista ja käytännön toteutuksista.⁴³

Konsortio on tavanomaisesti opiskelijamäärältään pienten korkeakoulujen välinen yhteistyömalli⁴⁴. Juuri pienet korkeakoulut hyötyvät eniten konsortion tuomista eduista. Yhteistyöllä laajennetaan toimintavalmiuksia, monipuolistetaan koulutustarjontaa, jaetaan vastuuta sekä pystytään varautumaan paremmin taloudellisiin riskeihin ja epävarmuuksiin. Yhteisten toimintojen avulla voidaan tehostaa toimintaa, etsiä kustannushyötyjä ja löytää synergiaetuja.⁴⁵

Yhteistyöllä on mahdollista parantaa myös riskien hallintaa, laajentaa toimintamahdollisuuksia, vähentää päällekkäisyyksiä ja edistää joustavuutta ja muutoskykyä⁴⁶. Käytännössä konsortioyhteistyö on usein resurssien – tilojen, henkilökunnan, koulutustarjonnan, hankintojen ja palveluiden – jakamista⁴⁷. Salwak on katsonut, että vaikka konsortiota ohjaakin yhteisesti määritellyt tavoitteet, siinä on silti aina kysymys korkeakoulujen kilpailun ja yhteistyön välisestä optimista suhteesta⁴⁸.

⁴⁰ Tirronen 2006, 3, 15

⁴¹ Beerkens 2004, 60-73

⁴² Baus & Ramsbottom 1999, 5

⁴³ Torstila 2006, liite 2, 110

⁴⁴ Smith ym. 1999, 371-385

⁴⁵ Tirronen 2006, 18

⁴⁶ Baus & Ramsbottom 1999, 3-18

⁴⁷ Kaganoff 1998, 20

⁴⁸ Salwak 1968, 490

Tirronen nimittää konsortiota paradoksaaliseksi organisaatiomuodoksi; konsortio on toisaalta eriytynyt ja autonominen organisaatio, mutta samalla tiiviissä yhteydessä jäsenkorkeakouluihin eikä sitä olisi olemassa pelkästään itsenäisenä organisaationa. Ajatuksessa tulee esille samanaikaisesti sekä löyhä että raskas organisaatio. Periaatteellisena lähtökohtana on kaikkien jäsenten hyötyminen yhteistyömuodosta. Yleensä hyödyt kuitenkin jakaantuvat eri toimintojen osalta epätasaisesti; toisilla osa-alueilla saavutettavat hyödyt ovat kustannuksia suurempia ja toisilla taas ei. Tämä vaikeuttaa kokonaisvertailua. Kustannukset voivat olla suuremmat kuin suorat taloudelliset hyödyt. Tällöin on arvioitava muita konsortiolla saavutettavia etuja, jotka eivät ole niin suoraan mitattavissa rahassa, kuten laatua ja sen tuomia hyötyjä. On pohdittava tarkoin mitä osa-alueita yhteistyöhön kannattaa sisällyttää ja onko konsortio oikea tapa organisoida toiminta.⁴⁹

Konsortioilta odotetaan usein enemmän kuin mihin niillä päästään eikä niitä siksi tule perustaa pelkästään sen uskomuksen varaan, että yhteistyö tuo itsessään kustannussäästöjä. Konsortion menestyksen eteen joudutaan usein tekemään mittavia investointeja.⁵⁰ Hankintayhteistyössä voidaan lyhyellä aikavälillä saavuttaa selkeitä kustannussäästöjä⁵¹, kun taas yhteisten koulutusohjelmien ja opetuksen perustamisen ja ylläpidon kustannus-hyöty voi olla heikko. Monialainen konsortio on usein tehottomampi kustannussäästöjen näkökulmasta kuin erikoistunut konsortio, joka keskittyy yhteen osa-alueeseen. Siten voidaan päätellä, että taloudelliset hyödyt liittyvät selkeämmin profiloituneisiin konsortioihin.⁵²

Konsortion eduiksi voidaan nähdä niiden joustava rakenne sekä mahdollisuus synnyttää uusia opetusohjelmia ja tutkimusryhmiä. Etuna on myös korkeakoulujen vanhan identiteetin säilymisen. Tämä saattaa olla tärkeä seikka ja voi muodostua jopa kynnyskysymykseksi yhteistyömalleja suunniteltaessa. Mitä vahvempi identiteetti korkeakoululle on syntynyt, sen tärkeämpää sen säilyttäminen näyttäisi olevan. Konsortio tarjoaa matalan kynnyskysymyksen yhteisten etujen tavoittelemiseen.⁵³

⁴⁹ Tirronen 2006, 18-19

⁵⁰ Peterson 2002, 108

⁵¹ Kaganoff 1998, 20

⁵² Tirronen 2006, 19

⁵³ Torstila 2006, liite 2, 110

Haittoina ovat konsortion ylläpidon vaikeudet ja epäselvät synergiaedut. Kustannustehokkuus jää epäselväksi, kun luodaan uusia, mutta monelta osin vanhojen rakenteiden kanssa päällekkäisiä hallintorakenteita. Epäonnistumisen riski on melko korkea, jolloin toiminta jää tehottomaksi ja rakenteet epämääräisiksi. Konsortion selkeä tehtävänmäärittely ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ovat avainasemassa. Muuten on vaarana itse itseään työllistävä organisaatio ja liian raskas hallinnollinen rakenne.⁵⁴

Konsortiota voidaan pitää ristiriitaisena tapana organisoida korkeakoulujen välinen yhteistyö. Se on raskas muoto löyhän yhteistyön organisoimiseksi. Sen tulisi toisaalta olla autonominen instituutio, mutta koska jäsenkorkeakoulut osallistuvat sen päätöksentekoon, hallintoon ja rahoitukseen, se on käytännössä jäsenkorkeakoulujen toiminnan jatkumo. Konsortio on siis jäsenkorkeakouluista erillinen, mutta samalla niistä hyvin riippuvainen organisaatio.⁵⁵

3.3. Federaatio

Federaatiolla on totuttu tarkoittamaan alueiden tai osavaltioiden muodostamaa liittovaltiota, mutta termiä käytetään myös organisaatioliittojen yhteydessä. Kansainvälisessä korkeakoulujen yhteistyössä federaatiolla on pisin historia. Tunnettuja ulkomaisia federaatioyliopistoja ovat englantilaiset Oxfordin, Cambridgen ja Lontoon yliopistot. Federaatiolla viitataan erillisiin ja itsenäisiin korkeakouluihin, joita sitoo yhteinen katto-organisaatio. Esimerkiksi Oxford sisältää keskusyliopiston ja 39 itsehallinnollista collegea, jotka toteuttavat opetus- ja tutkimustehtäviä. Colleget eivät kuitenkaan myönnä tutkintoja; se oikeus on vain yliopistolla. Tässä on esillä federaation perusajatus: yhteen liittyneet korkeakoulut ja toimivallan sopimuksenvarainen säätely. Federaatio on yhteistyömuotona varsin lähellä yhdistymistä, mutta rakenteellisesti ne poikkeavat toisistaan. Federaatiossa jäsenkorkeakoulut säilyttävät autonomian, itsehallinnon ja juridisen asemansa. Yhdistymisessä nämä kaikki siirtyvät yhteen korkeakouluun.⁵⁶

⁵⁴ Torstila 2006, liite 2, 110

⁵⁵ Tirronen 2006, 24

⁵⁶ Tirronen 2006, 26-27

Kappaleessa 3.1. esitetyssä kuvio 1:ssä Harman ja Harman⁵⁷ ovat määritelleet federaation jopa yhdistymisen yhdeksi muodoksi (merger with federal structure). Federatiivinen rakenne on kaksitasoinen hallinto- ja organisaatiojärjestely (federaation hallinto ja jäsenkorkeakoulu), kun taas yhdistynyt hallinto- ja organisaatiojärjestely on yksitasoinen.

Tirronen⁵⁸ on määritellyt federaation yhdistymisestä erilliseksi yhteistyömalliksi kuviossa 2 esitetyn mukaisesti. Federaation hän osoittaa strategisen liittouman alle yhdessä konsortion kanssa. Syynä on se, että toimivalta federaatiossa on jaettua ja että federaatiossa on kaksi toisistaan erillistä, mutta toisiinsa limittyneitä organisaatio- ja hallintorakennetta. Jäsenkorkeakouluilla säilyy federaatiossa varsin suuri toimintavapaus. Nämä ovat selkeitä eroja yhdistymiseen nähden, joiden pohjalta jako esittyy perusteltuna.



KUVIO 2. Korkeakoulujen välisen yhteistyön mallit⁵⁹

Massinghamin⁶⁰ mukaan federaatioista on eriyttävissä kolme erilaista mallia, jotka eroavat toisistaan keskushallinnon ja jäsenkorkeakoulujen välisten toimivaltakysymysten perusteella sekä keskushallinnon ja korkeakoulujen ohjauspainotusten perusteella. Hän nimeää federaation malleiksi autonomisen, federatiivisen ja keskitetyn mallin. Autonomisessa mallissa jäsenkorkeakoulujen ohjaus on keskushallintoa voimakkaampi, federatiivisessa mallissa jäsenkorkeakoulujen ja keskushallinnon ohjaus on tasapainossa ja keskitetyssä mallissa keskushallinnon ohjaus on korostunut. Massingham pitää federatiivista mallia federaation teoreettisena ja ideaalina perusmallina.

Suomessa ei ole hyödynnetty federaatiomallia yliopistojen yhteistyössä ja se vaatisikin muutoksia yliopistolakiin. Federaatiomallina voisi Suomessa toimia yhteinen organisaatio, jolle korkeakoulut luovuttavat sopimuksenvaraisesti toimivaltaa ja tehtäviä. Jäsenkorkeakoulut vastaisivat hallinnollisista ja akateemisista perustehtävistä, kun federaation

⁵⁷ Harman & Harman 2003, 30

⁵⁸ Tirronen 2006, 27

⁵⁹ Tirronen 2006, 27

⁶⁰ Massinghamin 2001, 19-32

vastuulle voidaan antaa esimerkiksi strategisten linjausten tekeminen, ulkosuhteet, resurssipolitiikka ja laadunhallintajärjestelmät.⁶¹

Kuten todettu, korkeakoulut säilyttävät federaatiossa itsehallintonsa ja autonomisen asemansa. Siten niillä säilyy toimivalta keskeisissä akateemisissa ja hallinnollisissa kysymyksissä. Näitä ovat esimerkiksi oma talous varoineen ja velkoineen, opetuksen- ja tutkimuksen järjestäminen, opiskelijavalintaoikeus ja hallinto. Autonomia on kuitenkin suhteellista, sillä hallinnollisella katto-organisaatiolla on määräys- ja toimivaltaa monella eri osa-alueella. Katto-organisaatio on usein se taho, joka neuvottelee julkisen vallan kanssa ja ohjaa rahoitusta.⁶²

Federaatiota voidaan pitää osittaisena yhteistyön muotona, sillä se sisältää vain sovitut yhteistyötoiminnot. Vastuut, velvollisuudet ja toimivalta määritellään sopimuksin. Johtosääntöön kirjataan toimivalta- ja vastuunjako. Rahoituksen kohdentumisesta katto-organisaatiolle ja jäsenkorkeakouluille voidaan sopia, samoin esimerkiksi oikeudesta antaa tutkintoja ja hyväksyä uusia koulutusohjelmia. Resurssien jakaminen ja päätöksenteko voidaan sopia tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.⁶³

Federaation etuina voidaan pitää jäsenkorkeakoulujen korkeaa toimintavapautta, vaikka osa toimivallasta on siirretty keskushallinnolle. Tämä on käytännössä testattu malli, jolla on pyritty ratkaisemaan autonomian ja yhteistyön tarpeiden välinen ristiriita. Federaatioissa on mahdollista yhdistää strateginen johtaminen tuhoamatta korkeakouluille rakentunutta identiteettiä.⁶⁴ Federaatiomalli tarjoaa onnistuessaan korkeakouluille korkean toiminnallisen autonomian, juridisen aseman ja strategisen liittouman, mutta samalla suuren organisaation skaalaedut⁶⁵.

Ongelmana on toimivallan jakaminen federaation ja sen jäsenten välillä. Vaikka alkupe-
räinen suunnitelma laaditaan tarkasti, nousee uusia toimivaltakysymyksiä eteen säännöllisesti. Federaatiolle joudutaan myös luomaan uusi hallintotaso, joka on osin limittäinen jäsenkorkeakoulujen hallinnon kanssa. Tämä on omiaan luomaan toimivaltaristiriitoja.⁶⁶

⁶¹ Torstila 2006, liite 2, 110

⁶² Tirronen 2006, 29

⁶³ Tirronen 2006, 29

⁶⁴ Torstila 2006, liite 2, 111

⁶⁵ Tirronen 2006, 36

⁶⁶ Torstila 2006, liite 2, 111

Federaatio saattaa olla välivaihe täydelliselle yhdistymiselle. Näin kävi Australiassa 1980-luvulta 2000-luvulle asti kestäneessä korkeakoulukentän uudistuksessa. Mutta federaatio on osoittautunut olevan myös toimiva yhteistyön muoto, kuten Oxford ja Cambridge. Australiassa federaatiomallin epäonnistumiseen liittyi monenlaisia suunnittelun, toteuttamisen ja ylläpidon ongelmia. Aikaiseksi saatiin ennemmin kokoelma autonomisia korkeakouluja kuin korkeakoulujen välinen yhteenliittymä. Ohjaus ja autonomia aiheuttivat ristiriitoja keskushallinnon ja korkeakoulujen välille. Onnistuminen edellyttää siten toimivallaltaan tarpeeksi vahvaa keskushallintoa.⁶⁷

3.4. Fuusio

Tirronen⁶⁸ kertoo yhdistymisen määrittelystä seuraavasti: ”Korkeakoulututkimuksissa yhdistyminen on määriteltä kahden tai useamman instituution muodostamaksi organisaatioksi, jolla on yksi hallinto, johtamisjärjestelmä ja yhteiset hallintoelimet ja tiedekunnat”. Korkeakoulujen väliset fuusiot yleistyivät 1940-luvulla Yhdysvalloissa sekä muualla kehittyneissä länsimaissa 1960-luvulla.

Yleensä korkeakoulujen fuusioihin vaikuttavat korkeakoulupoliittinen tai korkeakoulujen strateginen ohjaus. Tavoitteena on joko korkeakoulujärjestelmän uudistaminen tai sopeuttaminen. Useissa maissa fuusiot ovat toteutuneet julkisen vallan ohjaamina, pakotettuina yhdistymisinä, mutta esimerkkejä löytyy myös vapaaehtoisesta yhdistymisistä. Perusajatuksena on usein oletus suurempien yksiköiden kustannustehokkuudesta, jonka lisäksi tavoitellaan toimintaympäristöjen joustavuutta, koulutus- ja tutkimussisältöjen monipuolistumista sekä parempia mahdollisuuksia vastata yhteiskunnan muutoksiin. Erilaisien korkeakouluprofiilien fuusioissa tavoitellaan korkeakoulujen toimintaa täydentäviä etuja ja samankaltaisten korkeakouluprofiilien fuusioissa organisaation kasvun tuomia skaalaetuja. Molempia etuja voidaan tavoitella myös samanaikaisesti⁶⁹

Korkeakoulujen fuusioitumista voidaan pitää kokonaisvaltaisena ja jopa peruuttamattomana. Fuusio eroaa muista korkeakoulujen välisistä yhteistyön muodoista juuri siinä, että

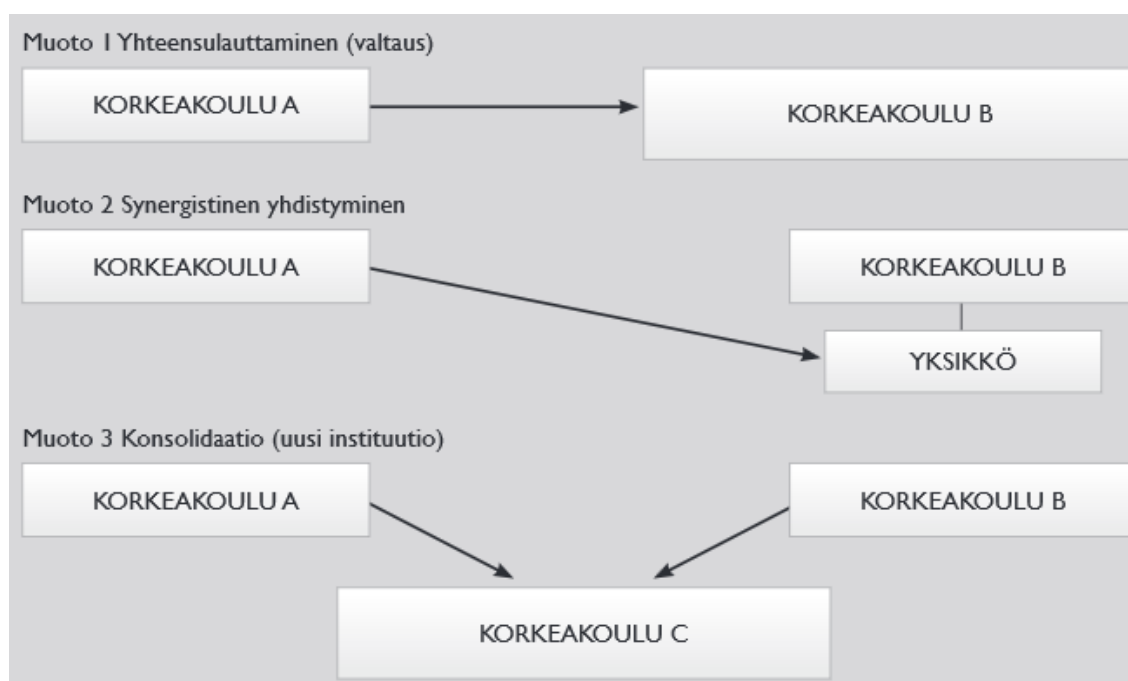
⁶⁷ Tirronen 2006, 30-31

⁶⁸ Tirronen 2006, 38

⁶⁹ Tirronen 2006, 38

muut mallit perustuvat vapaaehtoiisiin ja peruutettavissa oleviin sopimuksiin ja niissä korkeakoulut säilyttävät autonomisen ja itsehallinnollisen asemansa. Fuusiossa vähintään yksi yhdistyvä korkeakoulu menettää autonomiansa ja juridisen asemansa lopullisesti. Vanhat instituutiot lakkaavat olemasta ja niiden organisaatio- ja hallintomallit puretaan. Yhdistyminen johtaa yleensä uuteen organisaatorakenteeseen.⁷⁰

Fuusioissakin on erotettavissa erilaisia tapoja hoitaa toimintojen yhdistäminen. Korkeakoulututkimuksissa esitettyjä malleja ovat yhteen liittäminen eli konsolidaatio, valtaus, yhdistäminen tai yhteensulauttaminen. Näiden jaottelu aidoksi yhdistymiseksi ja sen eri alamuodoiksi vaihtelee tutkijasta riippuen. Keskeistä on kuitenkin se, onko kyseessä yhdistyminen vai yhdistäminen eli onko se vapaaehtoista vai pakotettua ja mitkä ovat sen tavoitteet. Kuviossa 3 esitetään malli, jossa on erotettavissa kolme erilaista yhdistymistapaa: yhteensulauttaminen/yhdistäminen, synergistinen yhdistyminen ja konsolidaatio/yhdistyminen uuteen instituutioon.⁷¹



KUVIO 3. Korkeakoulujenyhdistymisen kolme muotoa⁷²

Yhteensulautuminen on perinteinen korkeakoulujen yhdistymisen muoto. Tavallisesti suurempi ja laaja-alaisempi korkeakoulu sulauttaa pienemmän ja erikoistuneen korkeakoulun organisaatioonsa. Tässä tapauksessa johtava instituutio vahvistuu ja vastaavasti

⁷⁰ Samels 1994, 22-41

⁷¹ Tirronen 2006, 39

⁷² Tirronen 2006, 40

sulautettavan instituution asema heikkenee. Tämä viittaa helposti ennemminkin kilpailuasetelman vahvistamiseen kuin yhteistyöajatukseseen. Yhdistymiseen liittyvät kielteiset näkemykset ovat usein peräisin juuri tästä mallista. Synergistisessä yhdistymisessä on esillä vahvemmin ajatus yhteistyöstä ja toisiaan täydentävästä vaikutuksesta. Siinä korkeakoulu A yhdistyy osaksi korkeakoulu B:tä. A menettää instituutiona juridisen asemansa, mutta siitä muodostetaan B:n alle autonominen yksikkö, esimerkiksi tiedekunta. A on yleensä tasavertainen B:n muihin vastaaviin yksiköihin nähden. Tällä tähdätään akateemisiin ja strategisiin yhteisvaikutuksiin. Konsolidaatio on selvästi erilainen fuusioitumismalli. Sitä kuvaavat molemminpuolisuus sekä yhteisen kasvun ja vahvistumisen tavoitteet. Konsolidaatiossa korkeakoulut muodostavat uuden korkeakoulun, jolle rakennetaan uusi organisaatio hallinto- ja johtamisjärjestelmineen.⁷³ Tässä mallissa korkeakoulut on helppo nähdä tasavertaisina toimijoina.

Edellä esitetty kolmijako on yksi tapa jäsentää fuusioita ja mielestäni se on selkeä. Tirronen⁷⁴ esittelee myös Grant Harmanin yhdistymisen viisijaon: 1) vapaaehtoinen ja pakotettu yhdistyminen, 2) yhdistyminen ja valtaus, 3) samankaltaisten tai erilaisten instituutioiden yhdistyminen, 4) kahden tai useamman organisaation välinen yhdistyminen ja 5) horisontaalinen (samankaltaiset oppi- ja tieteenalat) ja vertikaalinen (erilaiset oppi- ja tieteenalat) yhdistyminen. Tässä jaottelussa en näe malleja samantasoisina, vaan yhdessä yhdistymisessä nähdään niistä useita piirteitä. Nämä kuvaavatkin enemmän fuusioiden piirteitä kuin erillisiä malleja. Yhdistyminen on siten monimuotoista, mikä viittaa siihen, että yhdistymisissä toteutetaan käytännön tasolla erilaisin tavoin.

Organisaation suurella koolla ja tutkimuksen tai opetuksen laadulla ei ole selvästi osoitettavissa olevaa positiivista korrelaatiota. Päinvastoin monet maailman huippuyliopistoista ovat pieniä tai keskikokoisia. Toisaalta tutkimustulokset eivät myöskään kiistä etteivätkö nämä hyödyt olisi saavutettavissa yhdistymisten ja suurempien organisaatioiden kautta. Usein onnistuneiden yhdistymisten takana ovat olleet ennemmin strategiseen kehittämiseen tähtäävät tavoitteet kuin toiminnan rationalisoinnit.⁷⁵

⁷³ Tirronen 2006, 39-40

⁷⁴ Tirronen 2006, 40-41

⁷⁵ Tirronen 2006, 46, 48

Yhdistymiseen liittyy monia seikkoja, jotka täytyy ratkaista eri vaiheissa. Juridisten tekijöiden lisäksi ennen yhdistymistä tehtävät tarkastustoimenpiteet, toimintatapojen yhteensovittaminen sekä organisaatiokulttuurien välisten erojen hallitseminen ovat tärkeässä osassa. Erityisen haastavaa tämä on silloin, kun korkeakoulun toiminta on vahvasti sisältä ja alhaaltapäin ohjautuvaa. Jo yksittäisen korkeakoulun sisällä voi olla ristiriitoja ja erilaisia toimintatapoja, jotka kärjistyvät entisestään yhdistymisprosessissa.⁷⁶

Yhdistymisten kustannus-, tuottavuus- ja tehokkuustavoitteiden arvioiminen on hankalaa siksi, että vaikutukset ovat osin epäsuoria. Strategisia ja taloudellisia hyötyjä sekä kustannuksia on vaikea mitata kvantitatiivisesti ja tulokset saattavat johtua myös muista syistä kuin juuri yhdistymisestä⁷⁷. Yhdistymiseen liittyvät investoinnit vaikeuttavat osaltaan kustannussäästöjen havaitsemista alkuvaiheessa, jolloin kustannussäästöt ilmenevätkin vasta pidemmällä aikavälillä⁷⁸.

Korkeakoulujen yhdistymisten kustannusvaikutuksista on vasta vähän tutkimustietoa, mutta on oletettavaa että yhdistymisiin liittyvät strategiset, hallinnolliset ja koulutukselliset vaikutukset ovat niitä suurempia. Kansainvälisen kokemuksen perusteella korkeakoulujen yhdistymiset ovat toimineet varsin hyvin, vaikka niihin liittyykin negatiivisia kokemuksia. On vain harvoja esimerkkejä täysin epäonnistuneista yhdistymisistä.⁷⁹

Fuusion etuna ovat hallinnollisten tasojen todellinen vähentyminen. Samantyyppiset tukipalvelut voidaan yhdistää. Konsolidaatiomallissa voidaan saavuttaa organisaation ja identiteetin täysivaltainen uudistuminen. Laaja kanssakäyminen mahdollistaa uudenlaisten ajatusten ja yhteistoiminnan muodostumisen.⁸⁰

Fuusion haittapuolina ovat alkuvaiheen työläys ja suuri resurssien kulutus, kun entiset toiminnot, rakenteet ja hallintomallit puretaan ja luodaan uudestaan yhtenäisellä mallilla toimiva organisaatio. Tieteen ja taiteen eri alojen käytännöt ja tavoitteet ovat erilaisia. Samanlainen organisointi- ja johtamistapa ei välttämättä ole näille kaikille optimaalisin, jolloin tieteellisten yhteisöjen sisäinen autonomian kärsii.⁸¹

⁷⁶ Tirronen 2006, 44-45

⁷⁷ Patterson 2000, 268

⁷⁸ Rowley 1997, 73

⁷⁹ Harman & Harman 2003, 39-40

⁸⁰ Torstila 2006, liite 2, 111

⁸¹ Torstila 2006, liite 2, 111-112

Yhdistymisiin liittyy paljon jännitteitä. Henkilökunnan epävarmuutta omasta tulevaisuudesta on vaikea hallita. Varsinkin pakotetuissa yhdistymisissä ilmenee kielteistä suhtautumista prosessiin. Fuusio on alussa haasteellinen tapa organisoida instituutioiden välistä yhteistyötä, mutta sillä voidaan saavuttaa pitkälle meneviä myönteisiä vaikutuksia.⁸²

3.5. Yhteenveto ja tulevaisuus

Kansainvälisten kokemusten perusteella konsortio, federaatio ja fuusio ovat toimivia tapoja organisoida yhteistyötä. Niihin kuitenkin sisältyy monia toiminnallisia, rakenteellisia ja hallinnollisia haasteita. Näitä ovat lähtötilanteeseen, tavoitteenasetteluun, toimintakulttuurien eroihin, henkilöstön asenteisiin, sitoutumiseen, tiedonvälitykseen, käytännön toteuttamiseen sekä prosessin jälkihoitoon ja järjestelmien toimivuuteen liittyviä asioita. Prosessinhallinta nouseekin avainasemaan yhteistyötä tiivistettäessä.⁸³

Taulukkoon 1 on koottu yhteenvetona edellä esitettyjen korkeakoulujen yhteistyömallien vaikutuksia. Fuusio on pisimmälle menevä yhteistyön muoto sitovuutensa ja vaikutuksensa osalta. Sen avulla on kuitenkin saavutettavissa pitkälle meneviä etuja, kun yhteistyö ei ole enää osittaista vaan kokonaisvaltaista. Silloin työtä tehdään tosiasiallisesti yhdessä eikä vain yhteistyössä.

TAULUKKO 1. Korkeakoulujen yhteistyömallien yhteenveto

	Konsortio	Federaatio	Fuusio
Juridinen asema	Säilyy	Säilyy	Häviää
Autonomia	Säilyy	Säilyy	Häviää
Yhteistyön tiiviys	Löyhä	Puolisitova	Sitova
Yhteistyömuoto	Määriteltujen alojen yhteistyö	Strategisia tavoitteita palveleva	Kaikki toiminta-alat
Hallinto	Erillinen ja ammattimainen hallinto	Erillinen keskushallinto	Yhteinen hallinto
Osallistuminen	Vapaaehtoisia	Vapaaehtoisia, perustuu sopimukseen	Sitova

⁸² Tirronen 2006, 45

⁸³ Tirronen 2006, 54

Kansainvälien kehitys näyttäisi olevan profiloituneiden korkeakoulujen muuttuminen yhä laaja-alaisemmiksi ja yksikkökooltaan yhä suuremmiksi yksiköiksi. Pienet ja erikoituneet korkeakoulut hakevat tulevaisuudessa strategisia etuja yhteistyöstä monitieteisten ja suurempien yliopistojen kanssa. Toisaalta myös keskikokoiset, suurehkot ja toisiaan täydentävät yliopistot etsivät yhteistyökumppaneita.⁸⁴

Korkeakoulujen ja yhteisöjen yhteenliittymät ovat yleistymässä. Organisointimuotona voi olla federaation kaltainen strateginen liittouma. Tässä vahvuudeksi nousee korkeakoulutuksen alhaaltapäin ohjautuvuus, autonomia ja monimuotoisuus, mutta samalla mahdollisuus reagoida suuren organisaation mittakaavalla. Toisena vaihtoehtona on verkostomainen organisoituminen, jolloin korkeakoulut perustavat joko muodollisen yhteenliittymän tai verkostomaisen yhteistyöelimen, jonka tehtävänä on tarjota sopimuksenvaraisia palveluita korkeakouluille.⁸⁵

Viimeaikaisena kehityksenä on nähtävissä myös erilaisten yhteistyötoimintojen yhtiöittäminen. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Finland University (FinUni), joka on Tampereen, Turun ja Itä-Suomen yliopistojen perustamana koulutusvientiin keskittyvä osakeyhtiö.⁸⁶

Tirronen⁸⁷ on arvellut, että yhteistyössä tulevat painottumaan muodolliset, avoimet ja strategiset liittoumat, joissa korostuvat korkeakoulujen autonomia ja organisaatiomuodon joustavuus. Voidaan puhua strategisista kumppanuuksista ja liittoutuneisuudesta. Vahvasti sitovat yhdistymiset saattaisivat vähentyä niiden jäykkyyden takia. Näyttäisi kuitenkin siltä, että hänen esittämä toinen vaihtoehto kokonaisvaltaisten fuusioitumisten jatkumisesta toteutuu. Aikaisemmin tämä on yleensä tarkoittanut toisen korkeakoulun sulautumista johtavassa asemassa olevaan korkeakouluun. Tämän on korvaamassa malli, jossa vähintään kaksi korkeakoulua muodostavat yhdessä täysin uuden organisaation. Tulevaisuuden korkeakoulut tekevät yhä enemmän omaehtoista uudistumista.

⁸⁴ Tirronen 2006, 55

⁸⁵ Tirronen 2006, 56

⁸⁶ FinUni 2016

⁸⁷ Tirronen 2006, 56

4 KORKEAKOULUJEN JURIDINEN MUOTO

4.1. Yliopistojen juridinen muoto

Korkeakoululle tarvitaan juridinen muoto yhteistyön mallista riippumatta. Yliopistojen osalta tarkastellaan tilivirastoa, valtion liikelaitosta, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, säätiötä ja osakeyhtiötä. Ammattikorkeakoulujen juridista muotoa käsitellään kappaleessa 4.2. Lisäksi konsernirakennetta käsitellään kappaleessa 4.3. Se ei sinänsä ole juridinen muoto, mutta sitä on syytä tarkastella Tampere3-hankkeen erityispiirteisiin liittyen. Osuuskunta- ja yhdistysmuotoihin liittyvä jäsenyys on yliopistojen ylläpitoa ajateltaessa keinotekoinen malli eikä niitä tästä syystä ole tarkasteltu lähemmin⁸⁸. Nykyisen lainsäädännön mukaan on olemassa kaksi juridista muotoa yliopistoille: julkisoikeudellisen laitos ja säätiö (YoL 1 §). Tästä syystä näiden muotojen käsittelyyn on paneuduttu tarkemmalla tasolla.

Se, miksi yliopistoille lakiuudistuksen myötä säädettiin kaksi erilaista juridista mallia, on mielenkiintoinen. Rauhalan⁸⁹ mukaan lakivalmistelun alkuperäisenä tarkoituksena oli mahdollistaa kaksi erilaista mallia johtamisen ja hallinnon osalta. Tämä ei kuitenkaan toteutunut käytännössä, vaan tuloksena oli kaksi hyvin samankaltaista mallia. Rauhala arveli myös, että yliopistojen valintoja juridiseksi muodoksi saattoi ohjata identiteettistrategia, jolla haluttiin turvata oma erikoistunut asema. Säätiömuotoa saatettiin pitää vaakaana, sillä sen lakkauttaminen tai yhdistäminen nähtiin epätodennäköisenä. Mäntysaaren⁹⁰ arvion mukaan säätiömuotoisiksi yliopistoiksi muodostettiin käytännössä yliopistot, joille oli muodostettavissa iso säätiöpääoma. Säätiöyliopistoiksi perustettiin Aalto-yliopisto sekä Tampereen teknillinen yliopisto. Muut 14 yliopistoa perustettiin julkisoikeudellisiksi laitoksiksi.

Tarkasteltaessa yliopistojen uutta juridista muotoa perustuslain näkökulmasta, otettiin omistusoikeudellinen rakenne ja hallintomalli kokonaisuudessaan huomioon. Erityisesti tarkasteltiin PL 123.1 §:ää yliopistojen itsehallinnon toteutumisesta sekä PL 16.3 §:n säännöstä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Säännösten voidaan katsoa

⁸⁸ Jääskinen & Rantanen 2007, 87

⁸⁹ Rauhala 2016, Tampereen yliopiston suunnittelupäällikkö

⁹⁰ Mäntysaari 2016, Tampereen yliopiston talousjohtaja

rajoittavan valtion mahdollisuutta käyttää hallinnollista päätösvaltaa yliopistojen sisällä. Esimerkiksi valtiovallan oikeus nimittää yliopistolle hallitus tai sen jäsenten enemmistö olisi ongelmallinen. Tieteen vapauden toteutuminen hallintomallissa ja sen perustuminen itsehallinnon periaatteelle olivat tärkeitä kohtia juridista muotoa pohdittaessa.⁹¹

Nurmen⁹² mukaan yliopistojen juridinen muoto kiteytyykin juuri PL 123 §:n takaamaan itsehallintoon. Kukaan ei oikein voi omistaa yliopistoa itsessään ja yliopistolla on oltava itsemääräämisoikeus omaan rakenteeseensa. Itsenäisellä julkisoikeudellisella laitoksella ja säätiöllä ei ole tätä omistajuuteen liittyvää ongelmaa, sillä niillä ei varsinaisesti ole omistajia tai jäseniä. Siten nämä juridiset muodot tulivat valituiksi ja ne määriteltiin hallituksen ohjelmassa: ”Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema”⁹³.

PL 124 §:ssä on säädetty rajoituksista antaa julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille. Säännöstä ja yliopistojen itsehallintoa koskevan PL 123 §:n suhdetta on pidetty osittain epäselvänä. Yliopistojen tehtäviin voidaan katsoa kuuluvan julkisiksi hallintotehtäviksi luonnehdittavia tehtäviä, kuten opiskelijaksi ottaminen ja tutkinnon myöntäminen. Tämä ei kuitenkaan muodostunut ongelmaksi yliopistolainuudistuksen (558/2009) yhteydessä. Yliopistoja koskevan sääntelyn edellytyksenä pidetään joka tapauksessa oikeusturvan, perusoikeuksien suojan ja hyvän hallinnon täyttymistä, jolloin hallintotehtävät voidaan uskoa yliopistoille PL 124 §:n edellyttämällä tavalla.⁹⁴ On ollut riittävää, että yliopistojen organisoituminen täyttää PL 123 §:n vaatimukset⁹⁵.

4.1.1 Tilivirasto

Ennen uutta yliopistolain (558/2009) voimaantuloa, yliopistot olivat valtion talousarvion talouden tilivirastoja. Kytkeä valtioon oli suoraviivainen. Mallina tilivirasto oli tuttu ja yliopistojen likviditeetti turvattu valtion keskuskassan osalta. Toiminnan ja rahoituksen

⁹¹ Jääskinen & Rantanen 2007, 81

⁹² Nurmi 2016, Opetus- ja kulttuuriministeriön lainsäädäntöneuvos

⁹³ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, 30

⁹⁴ Jääskinen ja Rantanen 2007, 81-82

⁹⁵ PeVL 11/2009 vp, 2-4

pitkäjänteinen suunnittelu oli kuitenkin hankalaa tilivirastoon liittyvien toimintamäärärahojen käyttöesteiden takia. Tämä aiheutti ongelmia niin sisäiselle kehittämiselle kuin ulkoiselle yhteistyölle. Tilivirastomallin vaatima taloushallinnon järjestelmä ei palvellut yliopiston toiminnan tarpeita halutulla tavalla. Lisäksi henkilöstöjohtamisessa ei voitu tehokkaasti kytkeä palkkaa ja työtä yhteen.⁹⁶

Yliopistojen tilivirastotilannetta ehdittiin parantamaan hieman ennen yliopistolain kokonaisuudistusta. Tämä tapahtui lailla yliopistolain muuttamisesta (1453/2006), joka tuli voimaan 1.1.2007. Muutoslaissa kaikille yliopistoille annettiin mahdollisuus rahastotalouteen. Rahastotalous tarkoitti käytännössä valtiosta erillistä yliopistorahastoa. Lahjoitus- ja testamenttivaroja pystyivät lahjoittamaan yliopistorahastoon sekä yksityiset henkilöt että säätiöt ja yksityiset yhteisöt. Tavoitteena oli yliopistojen taloudellisen itsehallinnon rajattu lisääminen.⁹⁷

Yliopistorahasto oli valtion talousarviosta ja valtio-oikeushenkilöstö erillään ja teki omissa nimissään rahastoa sekä sen varoja koskevat oikeustoimet. Rahasto vastasi sitoumuksistaan omilla varoillaan ja niitä voitiin käyttää yliopiston toimintaan. Tämä salli muun muassa mahdollisuuden rekrytoida valtion palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä ja perustaa valtion virkoja.⁹⁸

Rahastotalouden todellinen merkitys jäi riippuvaiseksi toiminnan jakautumisesta talousarviotalouden ja rahastotalouden välillä. Ääripäiksi voidaan kutsua suppeaa ja laajaa rahastotaloutta. Suppeassa rahastotalous kattoi yliopiston saamat lahjoitukset ja sen harjoittaman tuloa tuottavan toiminnan, jolloin taloudellisen liikkumavaran kasvu riippui varainhankinnan onnistumisesta. Laajassa rahastotalous olisi koskenut lisäksi tutkimukseen osoitettua perusrahoitusta sekä siihen hankittua täydentävää rahoitusta, liiketoimintana tehtävää palvelutoimintaa ja muuta tulonhankintaa. Valtion talousarviotalouteen olisi jäänyt vain tutkintoon johtava koulutus. Tämä olisi vaatinut kustannuslaskennalta mahdollisuutta tehdä kohdennukset talousarviotalouden ja rahastotalouden kesken. Mallia pidettiin oikeudellisesti vaikeaselkoisena, kun talousarviotalous ja rahastotalous olisivat limityneet keskenään samassa virastomallissa.⁹⁹

⁹⁶ Torstila 2006, liite 2, 112

⁹⁷ HE 256/2006 vp

⁹⁸ Jääskinen & Rantanen 2007, 77

⁹⁹ Jääskinen & Rantanen 2007, 76, 78-79

Yliopistoja haluttiin kuitenkin kehittää hallinnoltaan ja taloudeltaan tilivirastoja ja rahastotaloutta itsenäisempään suuntaan, jolloin päädyttiin yliopistolain kokonaisuudistukseen¹⁰⁰. Rahastotalousmahdollisuuden lisääminen tilivirastomuotoon ei siten näyttänyt olevan riittävä uudistus yliopistojen toimintamahdollisuuksien lisäämiseen, sillä se ei ehtinyt olla voimassa vain vuosina 2007-2009.

Jääskinen ja Rantanen¹⁰¹ toteavat, että yliopistojen pysyminen valtion taloushallintoon kuuluvina yksikköinä rahastotaloudesta huolimatta ei välttämättä merkinnyt, että taloudellista toimivaltaa saatiin tosiasiallisesti lisättyä. Heidän mukaansa yliopistojen tulosohejaus ja tulosbudjetoinnin olisi perustuttava selvemmin omaan laintasoiseen sääntelyyn.

4.1.2 Valtion liikelaitos

Valtion liikelaitokset ovat osa valtio-oikeushenkilöä, mutta ne ovat pääsääntöisesti valtion talousarvion ulkopuolella (PL 84.4 §). Ne ovat oikeudellisesti taloudelliseen tarkoitukseen perustettuja organisaatioita, vaikka niille voidaan lailla säätää myös viranomais-tehtäviä. Yliopistojen opetukseen ja tutkimukseen liittyvät tehtävät eroavat niin paljon liikelaitoksille ajatelluista toiminnallisista ja oikeudellisista rakenteista, että tätä mallia ei nähdä tarkoituksenmukaisena yliopistoille.¹⁰²

4.1.3 Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos

Jääskinen ja Rantanen¹⁰³ kuvaavat loppuraportissaan julkisoikeudellista oikeushenkilöä seuraavasti: ”Kysymys olisi itse itsensä omistavista julkisoikeudellisista oikeushenkilöistä. Oikeustieteessä tällaisia oikeushenkilöitä on kutsuttu julkisoikeudellisiksi säätiöiksi eli laitoksiksi.” Julkisoikeudelliset laitokset ovat luokiteltu säätiötyyppisiksi sen vuoksi, että niillä ei varsinaisesti ole omistajia tai jäseniä.

¹⁰⁰ HE 7/2009 vp, 27-28

¹⁰¹ Jääskinen & Rantanen 2007, 77

¹⁰² Jääskinen & Rantanen 2007, 76

¹⁰³ Jääskinen & Rantanen 2007, 75

Yliopistojen muuttuminen julkisoikeudellisiksi laitoksiksi muutti niiden asemaa merkittävästi valtion talouden järjestelmässä sekä hallinnon rakenteiden kannalta. Toiminta perustuu edelleen valtion talousarviosta saatavaan perusrahoitukseen, jonka käyttöä ohjataan tulosoajauksen keinoin. Toiminnan tuloksellisuudesta ollaan tilivelvollisia OKM:lle, jonka hallinnonalalla yliopistot toimivat.¹⁰⁴

Julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä on oikeustoimikelpoisuus, jonka perusteella se voi määrätä pätevällä tavalla oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Se siis toimii juridisten oikeuksien ja velvollisuuksien kantajana. Julkisoikeudellinen malli on toisaalta säilyttänyt yliopistot osana julkisen sektorin, mutta samalla lisännyt niiden toimintavapauksia. Mahdollisuudet työsuhteiden solmintaan, sopimustoimintaan sekä rahoituksen keräämiseen ovat laajentuneet.¹⁰⁵

Julkisoikeudellista yliopistoa on pidetty uutena oikeushenkilömuotona. Lainsäätäjän ratkaisu uuden oikeushenkilömuodon perustamiseksi on erityinen, sillä uusien oikeushenkilöiden luomista on pyritty välttämään. Ne vaativat aina yksityiskohtaista sääntelyä juridisen erityislaatuisuutensa takia ja niiden osalta puuttuu oikeuskäytäntö. Julkisoikeudellisen laitoksen aitoa taloudellista vastuuta ja oikeuskelpoisuutta on pohdittava, sillä kytkentä valtioon pysyy vahvana. Valtiota saatettaisiin pitää vastuussa yliopiston tekemistä sitoumuksista, vaikka tällaista takuuta ei olekaan annettu. Tämä asettaisi yliopistojen itsehallinnon kyseenalaiseksi.¹⁰⁶

Taulukkoon 2 on koottu julkisoikeudellisen laitoksen etuja ja haittoja. Julkisoikeudellisten laitosten etuihin voidaan mieltää läheinen suhde valtioon, joka tuo turvaa. Myös valtionrahoitus on turvattu lailla. Taloudellinen ja juridinen itsenäisyys lisää toimintamahdollisuuksia ja luo taloudellisia kannustimia. Oma tase mahdollistaa ylijäämien joustavan käytön sekä liiketalouden periaatteiden noudattamisen laskentatoimissa ja taloussuunnittelussa. Tämä on helpottanut virastomaisessa toimintamallissa olevaa kankeutta. Lisäksi yliopistoissa voidaan harjoittaa omaa henkilöstöpolitiikkaa. Ylipäätään toimintaa edesauttavat oikeuskelpoisuudesta seuraava kyky hankkia oikeuksia ja velvollisuuksia yliopiston nimiin sekä kantaa ja vastata oikeudellisissa ja hallinnollisissa menettelyissä.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Jääskinen & Rantanen 2007, 80

¹⁰⁵ Torstila 2006, liite 2, 112-113

¹⁰⁶ Torstila 2006, liite 2, 113

¹⁰⁷ Jääskinen & Rantanen 2007, 84

Julkisoikeudellisen laitoksen haittoina voidaan pitää juridisen muodon harvinaisuutta. Suomessa ei ole ollut yhtenäistä itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön mallia. Tästä syystä osakeyhtiöitä on käytetty aiemmin organisoimaan julkisina pidettäviä tehtäviä esimerkiksi yleisradion ja alkoholimonopolin osalta. Mallin juridisen selkiytymättömyyden vuoksi epäselvyyttä saattaa liittyä oikeushenkilön syntyyn, purkamiseen, selvittämiseen, pääomarakenteeseen, hallintoon, edustamiseen ja velkojien asemaan. Julkisoikeudellisella laitoksella on periaatteellinen konkurssikelpoisuus, mutta sen realisoitumista ei pidetä kovin mahdollisena.¹⁰⁸ Julkisoikeudellinen laitos saatetaan nähdä valtionhallinnon jatkeena, joka ei välttämättä edesauta ulkopuolista varainhankintaa ja saattaa asettaa itsenäisyyden kyseenalaiseksi erityisesti ulkomaalaisten rahoittajien näkökulmasta.¹⁰⁹

TAULUKKO 2. Julkisoikeudellisen laitoksen edut ja haitat¹¹⁰

Edut	Haitat
Osa julkista sektoria, valtion läheisyys	Juridiset käytännöt osin selkiytymättä
Lailla turvattu valtionrahoitus	Oikeushenkilön harvinaisuus
Itsenäinen taloudellinen ja juridinen yksikkö, toiminnan joustavuus	Valtionrahoitus poliittisen päätöksen tuesta, ennustamattomuus
Oma tase, rahastointimahdollisuus	Pääoman ja riskinkatokyvyn epäselvyys
Ei virastomallin kankeutta	Valtionhallinnon jatke, itsenäisyyden kyseenalaistaminen
Oma henkilöstöpolitiikka, yksityisoikeudelliset työsuhteet	Oikeuskäytännön puuttuminen

4.1.4 Säätiö

Säätiölain (säätiöL, 487/2015) 2§:n mukaan säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus ja se tukee tai harjoittaa tarkoitusta edistävää toimintaa. Toiminta rahoitetaan pääomalla, toiminnan tuotoilla ja muulla rahoituksella. Liiketoiminnan ja sijoitustoiminnan harjoittaminen on mahdollistettu lain 5-7 §:n mainitsemisissa rajoissa. Liiketoiminnan ja taloudellisen edun tuottaminen lähipiirille, esimerkiksi hallituksen jäsenelle, on kuitenkin kielletty.

¹⁰⁸ Jääskinen & Rantanen 2007, 84

¹⁰⁹ Tiainen 2016, Tampereen yliopiston lakimies

¹¹⁰ Jääskinen & Rantanen 2007, 83, mukaillen; Tiainen 2016

Yleistäen yhteisöjen ja säätiöiden pääeroa voidaan kuvata päätöksentekoon liittyvällä luonteella. Yhteisöissä jäsenillä tai osakkailla on valta tehdä päätöksiä kaikista yhteisön asioista, kuten päämääristä ja olemassaolosta, mutta säätiössä vallitsee perustajan tahto, joka periaatteessa pysyvällä tavalla määrää säätiön tarkoituksen sekä hallinnon päätäntävällän rajat. Korporaatioita hallitaan, mutta säätiöomaisuutta hallinnoidaan.¹¹¹

Vuoden 2010 alussa 14 julkisoikeudellisen yliopiston rinnalla aloitti kaksi säätiömuodossa toimivaa yliopistoa: Aalto-yliopisto ja TTY-yliopisto. Säätiöiden perustaminen perustui säädekirjaan (nyk. perustamiskirja) ja lupa haettiin PRH:lta. Säätiöllä on tiettyyn tarkoitukseen luovutettu varallisuusmassaa, jota hallinnoidaan säätiön toimesta. Ominaispiirteenä on se, että säätiöllä ei ole jäseniä, kuten yhdistyksellä eikä omistajia, kuten yhtiöllä.¹¹²

Selitystä säätiömallisten yliopistojen perustamisesta julkisoikeudellisten yliopistojen rinnalle voidaan etsiä OPM:n työryhmän selvityksestä. Siinä työryhmä ja elinkeinoelämän taustaryhmä arvioivat, että säätiömalli on paras vaihtoehto lahjoitusvarojen keräämiseen. Heidän mukaansa julkisoikeudellinen oikeushenkilö tai osakeyhtiö ei sovellu uskottavaan ulkopuoliseen varainhankintaan. Säätiöiden asema ja oikeuskäytäntö ovat vakiintuneet juridisessa mielessä, joka takaa säätiölle laajan autonomian. Monet kansainväliset huipputyliopistot ovat organisoitu säätiön yhteyteen tai säätiömuotoon, kuten esimerkiksi yhdysvaltalaiset Harvard ja MIT.¹¹³

Näyttää siltä, että säätiömalliksi perustettiin sellaiset yliopistot, joilla oli vahvat työelämäyhteydet ja tosiasiallinen mahdollisuus suuren lahjoitusvarannon keräämiseen. Lahjoitusten keräämiselle löytyy korrelaatiota tieteenaloista¹¹⁴. Suomessa on perinteisesti saatu lahjoituksia tekniikan, kaupan ja lääketieteen aloille¹¹⁵. Säätiömallin katsottiin olevan tähän tarkoitukseen sopivin juridinen muoto. Ulkopuolinen rahoitus on nousut tärkeään

¹¹¹ Halila 2008, 18; Kivimäki & Ylöstalo 1973, 168

¹¹² Miettinen, ym. 2009, 95

¹¹³ Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun... 2007, 41-42

¹¹⁴ Aaltoa peruspääomittivat valtion lisäksi Teknologiateollisuus ry, Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö, Liikesivistysrahaston kannatusyhdistys ry, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton säätiö, Tekniikan Akateemiset ry ja Suomen Ekonomiliitto yhteensä 80 miljoonalla eurolla (Aalto-korkeakoulusäätiö säädekirja 2008). TTY:tä peruspääomittivat valtion lisäksi Teknologiateollisuus ry, Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö, Tekniikan Akateemiset ry, Kunnallisneuvos C. V. Åkerlundin säätiö, Tampereen kauppakamari, Tampereen Teknillinen Seura ry ja Tampereen kauppaseura ry yhteensä 20 miljoonalla eurolla (TTY-säätiö säädekirja 2009).

¹¹⁵ Äijälä 2016, Tampereen teknillisen korkeakoulun hallintojohtaja

asemaan yliopistojen rahoituksessa. Yliopistolainuudistuksessa korostettiin, että koulutusta ja tutkimusta tulisi rahoittaa yhä enemmän myös valtion budjettitalouden ulkopuolisista rahoituslähteistä¹¹⁶.

Käytännössä julkisoikeudellisella laitoksella oli ihan samat mahdollisuudet lahjoituspääoman keräämiseen kuin säätiölläkin. Erona voidaan pitää lahjoittajien mahdollisuutta vaikuttaa säätiön hallituksessa, sillä jäseniä tulee valita perustajien ehdokkaista. Siksi rahoittajan kannalta saattoi olla hyödyllisempää tehdä lahjoitus säätiöyliopistoon kuin julkisoikeudelliseen yliopistoon.¹¹⁷

Tavoitteena oli säätiön toimiminen suoraan yliopistona eikä ylläpitäjäorganisaationa, jonka hallinnon alla toimisi erillinen yliopisto-organisaatio. Erillinen ylläpitäjäorganisaatio olisi edellyttänyt kahden erillisen hallinnon muodostamista; toinen yliopistoon ja toinen ylläpitäjänä toimivaan säätiöön. Tästä olisi muodostunut turhaa hallinnollista päällekkäisyyttä.¹¹⁸

Säätiön hallituksen jäsenten ulkopuolisuutta yliopistosta pidetään tärkeänä, jotta kehitysnäkökulma pysyy laajana. Jäseniksi nimitetään ansioituneita yhteiskunnan, elinkeinoelämän, kulttuurin ja tieteen edustajia. Aalto-yliopistoa perustettaessa ajateltiin varata valtiolle, elinkeinoelämälle, entisille opiskelijoille ja kansainväliselle tiedeyhteisölle oikeus nimittää hallitukseen jäseniä siten, että mikään ryhmä ei saa ehdotonta enemmistöä. Tätä pidettiin tärkeänä autonomian ja riippumattomuuden kannalta.¹¹⁹

Toinen vaihtoehto suoraan säätiönä toimivalle yliopistolle olisi ollut perustaa säätiömallinen ylläpidosta vastaava oikeushenkilö. Yliopiston varat olisivat olleet tällöin osa ylläpitäjän omaisuutta eikä yliopistolla olisi ollut omaa oikeushenkilöasemaa. Tämä olisi edellä todetun mukaisesti edellyttänyt yliopistolle ylläpitäjäorganisaatiosta erilliset päätöksentekaelimet, josta olisi koitunut monikerroksinen hallinto.¹²⁰ Toisaalta tulevaisuu-

¹¹⁶ Rekilä 2006, 19-20

¹¹⁷ Nurmi 2016

¹¹⁸ Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun... 2007, 42

¹¹⁹ Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun... 2007, 61

¹²⁰ Miettinen, ym. 2009, 96

den rakenteellista kehittämistä ajatellen, ylläpitäjämalli olisi voinut luoda mahdollisuuden ratkaisuihin, joissa yksi ylläpitäjätaho ylläpitäisi useampaa yliopistoa ja/tai ammattikorkeakoulua.¹²¹

Säätiöyliopistojen asemaa on arvioitava sekä säätiö- että yliopistolain kannalta. Säätiölaki on yleislain asemassa ja yliopistolaki erityislain asemassa.¹²² Lisäksi on noudatettava hallintolakia (434/2003) julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa sekä julkisuuslakia (621/1999) (YoL 30 §). Näiden lakien noudattamista ei voida välttää antamalla julkisia hallintotehtäviä hoidettavaksi yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Perustuslakivaliokunta totesi tämän jo vanhaa ammattikorkeakoululakia (351/2003) säädettäessä.¹²³

Säätiötä edustaa hallitus, jonka asettamisesta määrätään säätiön säännöissä. Hallitus käyttää yleistoimivaltaa hallinnossa. Se hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Säännöissä voidaan määrätä myös muiden toimielinten, hallituksen jäsenen tai säätiön toimihenkilön päätösvallasta. Hallitus vastaa erityisesti toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja siitä, että varoja hallinnoidaan varmalla ja tuottoa tuottavalla tavalla.¹²⁴

Säätiötä perustettaessa määritellään yksityiskohtaisesti hallituksen jäsenten nimeämisprosessi. Jäseniä nimittävät eri tahot, jokainen tietyn henkilömäärän. Nimittäjinä voivat olla valtio, elinkeinoelämän järjestöt, rahoittavat säätiöt, tieteelliset yhdistykset, henkilökunta, alumnit tai nykyiset opiskelijat. Hallituksen kokoamista on säädelty merkittävästi, koska on haluttu vaikuttaa säätiön johtamiseen ja johtamiskulttuurin kehittymiseen.¹²⁵

Taulukossa 3 on kuvattu säätiömallin etuja ja haittoja. Nämä ovat melko yhteneväisiä julkisoikeudellisen laitoksen kanssa. Säätiön etuna voidaan pitää sitä, että säätiölaki ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö muodostavat vakiintunut juridisen pohjan. Perustamiskirja määrittelee säätiön tarkoituksen pysyvällä tasolla ja takaa hallitukselle vapauden tarkastella asioita kokonaisuuden kannalta. Johtamista ja toimintaa voidaan pitää autonomisena PL 123 §:n mukaisesti. Säätiö on vakiintunut oikeushenkilömuodoksi toiminnalle, joka perustuu lahjoitusvaroihin ja se saattaa hyvin olla vakautensa takia tarkoituksenmukaisin

¹²¹ Jääskinen & Rantanen 2007, 86

¹²² Miettinen, ym. 2009, 96

¹²³ PeVL 74/2002 vp, 6

¹²⁴ Miettinen, ym. 2009, 95

¹²⁵ Torstila 2006, liite 2, 113

oikeushenkilömuoto varojen keräämiseen niin kotimaisilta kuin ulkomaisiltakin yhteistyökumppaneilta. Säätiö mahdollistaa myös yksityisoikeudelliset työsuhteet.¹²⁶

Jonkinasteisena haittana voidaan pitää uhkaa valtiosta etääntymiseen. Tullaanko yliopistojen toiminta näkemään edelleen osana valtion taloudellista vastuuta?¹²⁷ Rahoittajien suunnalta haittapuolena voi olla se, että säätiön hallituksen itsenäisyys vähentää alkupe-
räisten pääomalahjoittajien vaikutusvaltaa. Tosin mahdollisuus vaihtaa hallituksen jäse-
niä säilyy. Riittävän peruspääoman kerääminen saattaa muodostua haasteeksi. Näin voi
olla erityisesti silloin, jos vahva tunnettuus ja hyvät työelämäyhteydet puuttuvat.¹²⁸

TAULUKKO 3. Säätiömallin edut ja haitat¹²⁹

Edut	Haitat
Juridinen tunnettuus	Mahdollinen etääntyminen valtiosta
Lailla turvattu valtionrahoitus	Valtionrahoitus poliittisen päätöksen tu- lost, ennustamattomuus
Itsenäinen taloudellinen ja juridinen yksikkö	Alkuperäisten pääomalahjoittajien vaiku- tusvallan pysyminen hallituksessa
Oma tase, yritysjärjestelyt	Riittävän peruspääoman kerääminen
Rakenteelliset uudelleenjärjestelyt joustavia	Pääoman ja riskinkatokyvyn suhde valti- oon ja pääomalahjoittajiin
Oma henkilöstöpolitiikka, yksityisoikeudelliset työsuhteet	

4.1.5 Osakeyhtiö

Osakeyhtiölain (OYL, 624/2006) 5 §:n mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. On ilmeistä, että ajateltaessa suomalaista korkeakoulutusta, yhtiöjärjestyksessä tulisi määrätä toisin. Tors-
tilan¹³⁰ mukaan tämä voitaisiin kirjata esimerkiksi seuraavasti:

¹²⁶ Torstila 2006, liite 2, 114

¹²⁷ Jääskinen & Rantanen 2007, 86

¹²⁸ Torstila 2006, liite 2, 114

¹²⁹ Jääskinen & Rantanen 2007, 86; Torstila 2006, liite 2, 114, mukaillen

¹³⁰ Torstila 2006, liite 2, 114

Yhtiön toimialana on ylläpitää yliopistoa ja harjoittaa yliopistossa opetettaviin aloihin liittyvä koulutus- ja muuta palvelutoimintaa. Yhtiö voi toimintaansa varten omistaa ja hallita osakkeita, osuuksia ja kiinteistöjä. Yhtiö ei jaa osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen.

Yhtiön osakkaina voisivat toimia opetusministeriö, kaupungit sekä muut rahoittajatahot, kuten elinkeinoelämän järjestöt ja säätiöt. Omistajat nimittävät hallituksen yhtiökokouksessa tai hallintoneuvoston välityksellä. Hallitus nimeää osakeyhtiölle toimitusjohtajan, joka käyttää nimikkeenä esimerkiksi rehtoria. Osakeyhtiölaki ja sen oikeuskäytäntö ovat vakiintuneita juridisessa merkityksessä. Kyseessä on tunnettu oikeushenkilömuoto, mutta osakeyhtiömalli on vieras yliopistoille. Kansainvälisesti vertailtaessa säätiö on yleisempi muoto. Voimakas omistajaohjaus voi olla haitallista autonomialle, jos käsitys kokonaisuudesta on ristiriitainen. Se voi myös johtaa mikrojohtamiseen tai liian nopeisiin suunnanmuutoksiin.¹³¹

Suomalaisten yliopistojen koulutus- ja tutkimustoimintaan liittyy julkisoikeudellisia piirteitä eikä tarvetta noudattaa tähän liittyvää sääntelyä voida välttää yksityisoikeudellisella organisaatiolla. Yliopiston oikeudellista samastumista osakeyhtiöön ei pidetty realistisena vaihtoehtona. Osakeyhtiö ylläpitäjänä olisi voinut olla mahdollinen ratkaisuvaihtoehto, mutta se olisi jälleen luonut kaksipuolaisen hallintorakenteen.¹³² Lisäksi osakeyhtiö juridisena muotona luo ristiriidan PL 123 §:n kanssa. Kuka voisi toimia omistajana, jotta yliopiston itsehallinto tulee taatuksi?¹³³

4.2. Ammattikorkeakoulujen juridinen muoto

Ammattikorkeakoulujen hallinto oli aiemmin järjestetty ylläpitäjämallilla, jossa varsinainen toiminta ja ylläpito olivat eriytetty. Hallinto jakautui sisäiseen hallintoon ja ylläpitäjähallintoon. Sisäistä hallintoa hoitivat hallitus ja rehtori ja se perustui itsehallinnon periaatteelle. Ylläpitäjähallintoa hoiti ylläpitämiseen myönnetyssä toimiluvassa mainittu kunta, kuntayhtymä, säätiö tai osakeyhtiö. Toimiluvalla ylläpitäjälle myönnettiin oikeus ylläpitää ammattikorkeakoulua ja toimia samalla sen omistajana.¹³⁴

¹³¹ Torstila 2006, liite 2, 114

¹³² Jääskinen & Rantanen 2007, 75-76

¹³³ Nurmi 2016

¹³⁴ Jääskinen & Rantanen 2007, 84

Ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmät eivät olleet yhtenäisiä eivätkä yhdellä tavalla toimivia järjestelmiä. Jokainen ylläpitäjä ohjasi ammattikorkeakouluja omalla tavallaan. Ongelman muodosti kuuluminen kahteen erilliseen ohjausjärjestelmään. Ammattikorkeakoulut olivat riippuvaisia sekä OPM:stä että ylläpitäjästä. Riippuvuus ei kuitenkaan ollut yhteydessä ylläpitäjän oikeushenkilömuotoon, vaan tarjottuihin resursseihin.¹³⁵ Strateginen kehittäminen oli ylläpitäjän vastuulla ja operatiivinen toiminta taas oli ammattikorkeakoulun päätösvallassa (ammattikorkeakoululaki, 351/2003, 14 §, 5 luku).

Ongelmien korjaamiseksi selvitettiin neljää vaihtoehtoa: 1) järjestelmän säilyttäminen ylläpitäjäineen ennallaan, 2) valtio ottaa kokonaisvastuun rahoituksesta ja ammattikorkeakoulutoiminnan järjestämisestä, 3) ylläpitäjäjärjestelmän muuttaminen siten, että ylläpitäjänä voisi toimia vain rekisteröity yhteisö tai 4) toimilupa myönnetään suoraan muulle kuin julkisoikeudelliselle oikeushenkilölle ilman, että ylläpitäjä ja ammattikorkeakoulutoiminta ovat eriytetty oikeudellisesti toisistaan.¹³⁶

Selvityksessä ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamiseksi selkeimmäksi arvioitiin malli 4. Siinä vastuu perusrahoituksesta siirrettiin kokonaan valtiolle, ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdistyivät yhdeksi oikeushenkilöksi, joiden juridiseksi muodoksi tuli osakeyhtiö. Sama oikeudellinen muoto parantaa talouden ja hallinnon vertailtavuutta ammattikorkeakoulujen kesken sekä yksinkertaistaa ohjausmekanismeja.¹³⁷

Muutos selkeytti hallintoa ja vastuusuhteita sekä sisäisessä toiminnassa että suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin. Ammattikorkeakoulu on oikeushenkilönä vastuussa kaikesta toiminnastaan itsenäisesti. Ajateltiin, että ammattikorkeakouluilla on paremmat toimintamahdollisuudet yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä yhteistyöhön, kykyyn reagoida yhteiskunnan muutoksiin ja kansainvälistymiseen.¹³⁸

Koska yliopistot säädettiin itsenäisemmiksi, sama kehitys nähtiin hyväksi myös ammattikorkeakoulujen osalta. Näistä päätettiin säätää myös itsenäisempiä toimijoita juridisen

¹³⁵ Kohtamäki 2009, 16

¹³⁶ HE 26/2014 vp, 13

¹³⁷ Salminen & Ylä-Anttila 2010, 40-41

¹³⁸ HE 26/2014 vp, 13-14

muodon osalta. Juridisessa muodossa päädyttiin osakeyhtiöön, koska suurin osa ammattikorkeakouluista toimi jo ylläpitäjän osalta tässä mallissa. Näin vältettiin ylisuuret muutokset. Enemmän työtä ja ongelmia olisi aiheutunut ammattikorkeakoulujen säätämiseksi esimerkiksi säätiöiksi.¹³⁹

Tärkeänä nähtiin myös kunnallisen ja alueellisen yhteyden säilyminen ammattikorkeakoulutoimintaan, kun kunnalliset tahot voivat toimia omistajina ja käyttää yhtiökokouksissa päätösvaltaa. Tämä edellytys täytyy parhaiten osakeyhtiömallissa. Myös muut ylläpitäjinä toimineet tahot voivat jatkaa osakeyhtiön omistajina. Muutos ei sinänsä ollut iso, kun suurin osa ammattikorkeakoulujen ylläpitäjistä toimi jo osakeyhtiöinä.¹⁴⁰

Eroja ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen juridisessa muodossa selittää PL 123 §:n takaama yliopistojen itsehallinto. Vastaavaa säännöstä ei ole ammattikorkeakoulujen osalta. Eroja selittää myös ammattikorkeakoulujen alueellisen yhteyden edellytys. Aluekehityksen tukeminen juontuu ammattikorkeakouluille laissa määritellyistä tehtävistä (ammattikorkeakoululaki 932/2014 4 §), jotka eroavat yliopistojen tehtävistä.¹⁴¹

4.3. Konsernirakenne

Konserni on useiden oikeushenkilöiden yhteenliittymä omistuksen kautta. Se ei sinänsä ole juridinen muoto, vaan liittyy oikeushenkilöiden omistukseen ja määräysvaltaan, jolla on tiettyjä kirjanpidollisia vaikutuksia. Käsitteet emoyhtiö ja tytäryhtiö liittyvät konsernirakenteeseen. Emoyhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, joka käyttää määräysvaltaa muissa tytäryhtiöiksi kutsutuissa yhtiöissä. Emoyhtiön ja tytäryhtiön yhdessä muodostamaa taloudellista kokonaisuutta kutsutaan konserniksi. Määräysvalta syntyy yleensä siten, että emoyhtiöllä on yli puolet äänivallasta tytäryhtiössä. Äänivalta voi syntyä omistuksesta kautta, mutta myös muutoin, esimerkiksi tytäryhtiön johdossa olevan emoyhtiön edustuksen myötä. Konsernista on laadittava erityinen konsernitalinpäätös, joka esitetään siten kuin kyseessä olisi yhden oikeushenkilön tilinpäätös.¹⁴²

¹³⁹ Nurmi 2016

¹⁴⁰ HE 26/2004 vp, 14

¹⁴¹ Sutela 2016, Tampereen ammattikorkeakoulun vararehtori

¹⁴² Hoppu & Hoppu 2011, 300

Säätiöyliopisto tai julkisoikeudellinen yliopisto voivat omistaa muita organisaatioita, esimerkiksi osakeyhtiön osakkeita, osin tai kokonaan, jolloin voi muodostua konsernirakenne. Yliopisto voi omistaa itsenäisiä akateemisia alayksiköitä, jotka toimivat esimerkiksi osakeyhtiö- tai säätiömuodossa. Emoyhtiön ja alayksiköiden välille täytyy tällöin määritellä yksityiskohtainen työnjako- ja johtamismalli.¹⁴³

Jääskinen ja Rantanen¹⁴⁴ pohtivat raportissaan ylläpitäjämallista muodostuvaa konsernirakennetta. Ylläpitäjäyhteisö voisi omistaa useampia yliopistoja ja/tai ammattikorkeakouluja, jos näin erikseen säädettäisiin. Tämä mahdollistaisi korkeakoulujen horisontaalisen (yliopisto-yliopisto) ja vertikaalisen (yliopisto-ammattikorkeakoulu) integraation.

4.4. Vertailu

Koska yliopistoille on tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa mahdollisia juridisia muotoja vain julkisoikeudellinen laitos ja säätiö, on olennaista keskittyä näiden kahden mallin vertailuun. Julkisoikeudellinen yliopisto ja säätiöyliopisto ovat molemmat valtiosta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niiden henkilöstö on työsopimuslain mukaisessa työsuhhteessa. Julkisoikeudellinen oikeushenkilö perustetaan lailla ja lähtökohtaisesti lakkauteetaan lailla¹⁴⁵. Säätiö perustetaan säätiölain mukaan perustamiskirjalla ja säätiön säännöillä ja purkamisesta päättää sen hallitus.¹⁴⁶

Julkisoikeudellisesta yliopistosta ja säätiöyliopistosta säädetään yliopistolaissa. Säätiöyliopistoa säätelee lisäksi säätiölaki ja säätiön säännöt. Ristiriitatilanteessa yliopistolaki syrjäyttäisi edellä mainitut erillislakina. Valtio on vastannut molempien muotojen pääomittamisesta pääosaltaan, mutta säätiöiden pääomittamiseen on sitoutunut myös yksityisiä yhteisöjä. Molempien muotojen pääomittamiseen voivat osallistua niin yksityiset yhteisöt kuin henkilötkin. Kummallekin oikeushenkilömuodolle on säädetty samat tehtävät yliopistolailla ja valtio rahoittaa tähän liittyvän julkisen toiminnan. Molempia muotoja koskevat myös julkista hallintoa koskevat lait ja säädökset.¹⁴⁷

¹⁴³ Torstila 2006, liite 2, 114

¹⁴⁴ Jääskinen & Rantanen 2007, 85

¹⁴⁵ Huom. Tämän osalta puuttuu kuitenkin oikeuskäytäntö (Tiainen 2016)

¹⁴⁶ Narikka & Nurmi 2013, 64

¹⁴⁷ Narikka & Nurmi 2013, 65

Pakollisina toimieliminä ovat hallitus, rehtori ja yliopistoyhteisöä edustava toimielin. Julkisoikeudellisessa yliopistossa tämä toimielin on yliopistokollegio ja säätiöyliopistossa monijäseninen toimielin. Molemmissa muodoissa yliopistoyhteisö valitsee hallituksen. Säätiöyliopistossa vähintään kolmen jäsenen tulee olla perustajien ehdokkaista valittuja ja ehdokkaita tulee olla kaksinkertainen määrä valittaviin nähden. Tällä pyritään varmistamaan perustajien ohjausvaikutus. Lainsäädännöllisesti on mahdollista, että säätiöyliopiston hallitus koostuu pelkästään yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä, kun taas julkisoikeudellisen yliopiston hallituksessa tulee olla edustettuina yliopistoyhteisön ryhmien edustajat. Kuitenkin niin, että vähintään 40 prosenttia julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen jäsenistä on yliopistoyhteisöön kuulumattomia.¹⁴⁸

Kokoonpanot vastaavat siis toisiaan, mutta hallintoelimen tehtävät vastaavat vain osin yliopistokollegion tehtäviä (hallituksen asettaminen ja sen toimikaudesta päättäminen). Hallintoelin ei valitse tilintarkastajia, vahvista tilinpäätöstä ja toimikertomusta eikä myönnä vastuuvapautta hallituksen jäsenille ja rehtorille. Se ei voi nostaa vahingonkorvauskannetta hallituksen jäsentä, rehtoria tai tilintarkastajaa vastaan eikä se voi vapauttaa hallituksen jäsentä tehtävästään. Näiden asioiden osalta on meneteltävä säätiölain ja säätiön sääntöjen mukaan.¹⁴⁹

Hallintoelimelle on ajateltu kuuluvan akateemiset asiat, kuten tieteen, taiteen ja opetuksen harjoittamiseen liittyvät asiat, siltä osin kuin niitä ei ole siirretty tiedekuntien toimielimille. Näitä ovat esimerkiksi opetussuunnitelmien ja tutkintovaatimusten sisällöstä sekä opiskelijoiden valintaperusteista päättäminen. Nimenä säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin on hankala eikä oikein kuvaa sen tehtävää. Toimielintä voisi luonnehtia säätiöyliopiston akateemiseksi hallitukseksi. Rehtorin tehtävien osalta säätiöyliopisto poikkeaa siten, että hänelle ei ole osoitettu yleistoimivaltaa yliopiston asioissa.¹⁵⁰ Säätiöyliopiston yhteistä monijäsenistä hallintoelintä kutsutaan TTY:llä konsistoriksi ja Aalto-yliopistossa akateemisten asiain komiteaksi¹⁵¹.

Yliopistokollegiolla on oikeus ja velvollisuus talouden valvontaan YoL 22 §:n mukaisesti, kun taas säätiöyliopiston vastaavalla elimellä ei tätä oikeutta ja velvollisuutta ole.

¹⁴⁸ Narikka & Nurmi 2013, 65

¹⁴⁹ Miettinen, ym. 2006, 114

¹⁵⁰ Miettinen, ym. 2006, 114-115

¹⁵¹ Äijälä 2016

Säätiön hallinnon lainmukaisuutta ja säätiön sääntöjen lainmukaisuutta valvoo PRH. Julkisoikeudellisen yliopiston johdon huolellisuusvelvoite määritellään yliopistolaissa, kun taas säätiöyliopiston johtoa säädellään säätiölain kautta. Molemmissa oikeushenkilömuodoissa on noudatettava kirjanpitolaki ja –asetusta. Lisäksi valtiontalouden tarkastajilla on oikeus tarkastaa julkisten varojen käyttöä. Molemmat kuuluvat OKM:n hallinnonalaan ja ministeriöllä on oikeus saada tarvitsemansa tiedot molempien toiminnasta.¹⁵²

Julkisoikeudellisen yliopiston ja säätiöyliopiston oikeushenkilövertailu on koottu taulukoon 5. Taulukossa yhteinen laatikko kuvaa asian samanlaista säätelyä.

TAULUKKO 5. Julkisoikeudellisen yliopiston ja säätiöyliopiston oikeushenkilövertailu¹⁵³

	Julkisoikeudellinen yliopisto	Säätiöyliopisto
Henkilöstön asema	Työsuhteessa	
Perustaminen	Lailla	Perustamiskirjalla ja säätiön säännöillä
Lakkauttaminen/ purkaminen	Lailla (ei oikeuskäytäntöä)	Säätiöhallituksen päätös
Yhdistäminen/ sulautuminen	Lailla (ei oikeuskäytäntöä)	Säätiöhallituksen päätös
Lainsäädäntö	Yliopistolaki	
		Säätiölaki + säätiön säännöt
	Julkista hallintoa koskevat lait ja muut asetukset	
Tehtävät	Samat laissa määritellyt tehtävät	
Pääoma	Valtion pääoma	Valtion pääoma + yksityiset yhteisöt
Pääomitus	Pääomittamiseen voivat osallistua yksityiset yhteisöt ja henkilöt	

¹⁵² Narikka & Nurmi 2013, 65

¹⁵³ Narikka & Nurmi 2013, 64-65, mukaillen; Tiainen 2016

Rahoitus	Valtio rahoittaa lakisääteisen julkisen toiminnan, täydentävää rahoitusta esim. tutkimustoimintaan ja liiketoimintaan	
Toimielimet	Rehtori, hallitus, yliopistokollegio	Rehtori, hallitus, yliopiston monijäseninen toimielin
Toimielinten kokoonpano	Hallituksessa oltava yliopistoyhteisön ryhmien edustajat, mutta vähintään 40 % yliopistoyhteisöön kuulumattomia	Hallituksessa vähintään kolme jäsentä valittu perustajien ehdokkaista, voi koostua kokonaan yliopistoyhteisöön kuulumattomista henkilöistä
Toimielinten tehtävistä	Yliopistokollegio valvoo taloutta yliopistolain 22 §:n mukaisesti	Yliopiston monijäsenisellä toimielimellä ei ole talouteen liittyvää tehtävää. PRH valvoo hallinnon lainmukaisuutta
Huolellisuusvelvoite	Johdon huolellisuusvelvoitteesta säädetään yliopistolaissa	Johtoa koskevat säätiölain säännökset
Taloudenpito	Kirjanpitolaki, valtiontalouden tarkastusviraston oikeus tarkastaa julkisten varojen käyttö	
Valtio-ohjaus	opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala, oikeus saada tarvittavat tiedot toiminnasta	

Yhteenvedona voidaan todeta, että tosiasiallisia juridisia eroja julkisoikeudellisen yliopiston ja säätiöyliopiston välillä on vähän. Eroja on lähinnä hallinnollisten toimielinten kokoonpanoissa ja tätä kautta perustajien mahdollisuudessa vaikuttaa johtoon¹⁵⁴. Lisäksi eroja on yliopistokollegion ja säätiön vastaavan monijäsenisellä toimielimellä tehtävämäärittelyissä, mutta juridisilta vaikutuksiltaan näitä ei voida pitää kovin merkittävinä. Kyse on ennemminkin tehtävänjaosta.

¹⁵⁴ Nurmi 2016

Työnjaollisesti säätiöhallinto on koettu TTY:llä toimivaksi. Hallitus keskittyy merkittäviin strategisiin linjauksiin, kun taas monijäseninen hallintoelin keskittyy akateemisiin asioihin. Mahdollisuus täysin yliopistoyhteisön ulkopuoliseen hallitukseen takaa tarkastelun yliopiston kokonaisedun kannalta, jolloin vältetään osaoptimoinnilta. Yliopiston akateemisissa linjauksissa taas yliopiston sisäinen edustus on tärkeää.¹⁵⁵

Juridisen muodon valinnassa vaikuttanee oikeushenkilön vakiintuneisuus, mahdollisuus suurehkon pääoman keräämiseen ulkopuolisilta rahoittajilta ja uskottavuus varainkeruussa¹⁵⁶. Säätiö saattaa esiintyä valtiosta itsenäisempänä ja tunnetumpana muotona varsinkin kansainvälisten rahoittajien silmissä¹⁵⁷. Säätiö saatetaan nähdä taloudellisesti riippumattomampana, kun rahoitusta saadaan valtion ja ulkopuolisen projektirahoituksen kautta myös pääomatuotoista. Tämä tosin vaatii isohkon säätiöpääoman, jolla toimia sekä onnistumista sen hallinnoinnissa. Mitä suurempaan taloudelliseen riippumattomuuteen yliopisto kykenee, sen itsenäisempi se on.¹⁵⁸ Julkisoikeudellisella laitoksella on toki sama mahdollisuus lahjoitusvarojen keräämiseen ja pääomatuottojen kartuttamiseen. Eroksi nousee perustajalahjoittajien mahdollisuus vaikuttaa säätiöyliopiston hallituksessa, kun jäseniä tulee valita perustajien ehdokkaista. Siksi perustajalahjoittajien saattaa olla houkuttelevampaa tehdä lahjoitus säätiöyliopistoon kuin julkisoikeudelliseen yliopistoon.¹⁵⁹

Korkeakoulujen juridista muotoa ohjaavat poliittiset ratkaisut, jotka toistaiseksi tähtäävät korkeakoulujärjestelmän kehittämiseen duaalimalliin perustuen. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtävät on haluttu pitää erilaisina. Kahta korkeakoulumallia on kehitetty ja uudistettu omina kokonaisuuksinaan, vaikka tarkastelussa on huomioitu myös yhteistoiminta. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hallinto- ja ohjausjärjestelmät ovat lähentyneet toisiaan.¹⁶⁰ Selkeänä voidaan pitää, että korkeakoulujen autonomian ja joustavien toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi organisaatiomuodon on syytä olla itsenäinen oikeushenkilö. Lisäksi tavoitteena voidaan pitää sitä, että yliopistoja voidaan vertailla keskenään samoin kuin ammattikorkeakouluja keskenään. Tämä vaatii yhtenäisiä ratkaisuja juridisen muodon osalta.

¹⁵⁵ Äijälä 2016

¹⁵⁶ Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun... 2007, 41-42

¹⁵⁷ Tiainen 2016

¹⁵⁸ Äijälä 2016

¹⁵⁹ Nurmi 2016

¹⁶⁰ HE 26/2014 vp, 12

5 TAMPERE3-HANKE

5.1. Korkeakoulujen esittely

Tampere3-hankkeessa ovat mukana kolme tamperelaista korkeakoulua: Tampereen ammattikorkeakoulu, Tampereen teknillisen yliopisto ja Tampereen yliopisto. Taulukossa 4 on esitelty korkeakoulujen avainlukuja niiden koon ja toiminnan hahmottamiseksi.

TAULUKKO 4. Korkeakoulujen avainluvut¹⁶¹

	TAMK	TTY	TaY
Henkilöstömäärä	720	1 800	2 200
Tutkinto-opiskelijoita	10 000	9 200	15 000
Vuosittainen budjetti	66 M€	150 M€	180 M€
Oikeushenkilömuoto	Osakeyhtiö	Säätiö	Julkisoikeudellinen laitos

5.1.1 Tampereen ammattikorkeakoulu

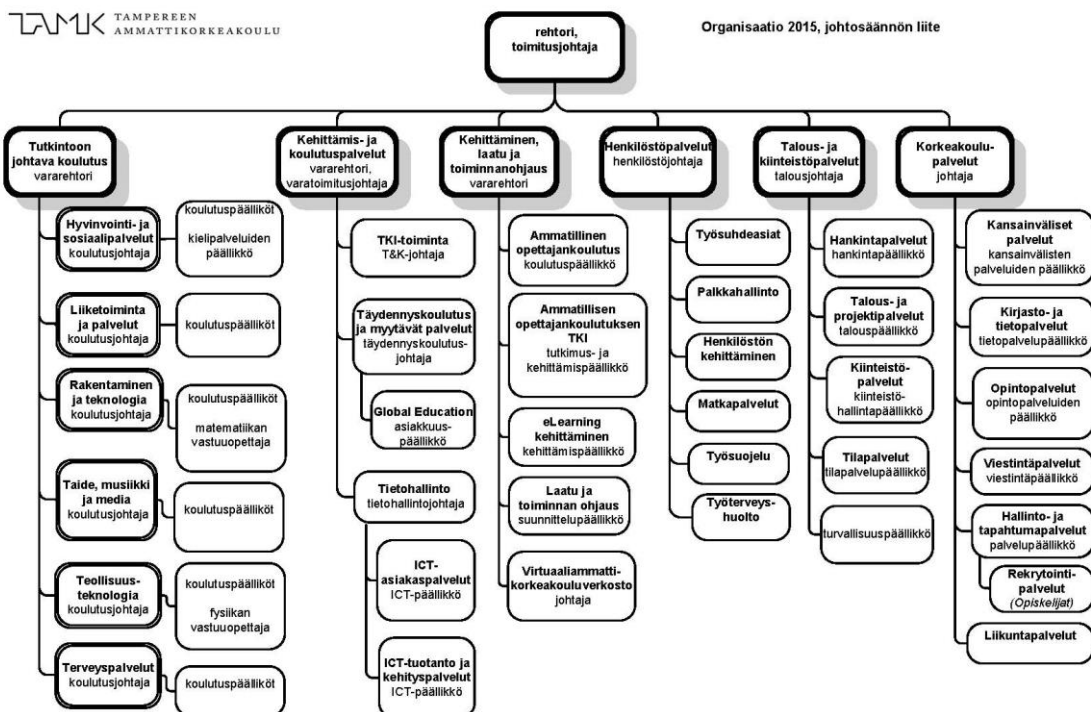
Suomen ensimmäinen teknillinen opisto perustettiin Tampereelle vuonna 1912, josta monien vaiheiden jälkeen sen ammattikorkeakoulutoiminnalle myönnettiin väliaikainen toimilupa vuonna 1992. Varsinainen toimilupa alkoi vuodesta 1996. Pirkanmaan ammattikorkeakoulun osalta väliaikainen lupa saatiin vuonna 1997 ja vakinainen lupa vuonna 2000. Tampereen ammattikorkeakoulu ja Pirkanmaan ammattikorkeakoulu yhdistyivät 1.1.2010. Juridisena muotona on osakeyhtiö.¹⁶²

TAMK on profiloitunut yhdistymisen myötä monialaisena ja kansainvälisenä ammattikorkeakouluna, joka keskittyy hyvinvoinnin ja terveyden, talouden ja tuotannon sekä opimisen ja luovuuden edistämiseen. Osaamisen kärkeen luetellaan neljä painoalaa: sosi-

¹⁶¹ Tampereen ammattikorkeakoulu 2015a, Tampereen teknillisen yliopisto 2015a, Tampereen yliopisto 2015a

¹⁶² Tampereen ammattikorkeakoulu 2015b

aali- ja terveyspalveluiden uudet toimintamallit, älykkäät koneet ja laitteet, energiatehokkaat ja terveelliset rakennukset sekä yrittäjyys ja uusi liike-toiminta.¹⁶³ Kuviossa 4 esitetään TAMK:n organisaatiomalli.



KUVIO 4. Tampereen ammattikorkeakoulun organisaatio¹⁶⁴

5.1.2 Tampereen teknillinen yliopisto

Tampereen teknillisen yliopiston historia ulottuu vuoteen 1965, kun Tampereelle perustettiin Teknillisen korkeakoulun sivukorkeakoulu. Vuoden 2010 yliopistolainmuutoksen yhteydessä TTY:stä muodostettiin säätöyliopisto. TTY on keskittynyt tekniikan ja arkkitehtuurin tieteelliseen tutkimukseen ja siihen perustuvaan ylimpään opetukseen.¹⁶⁵

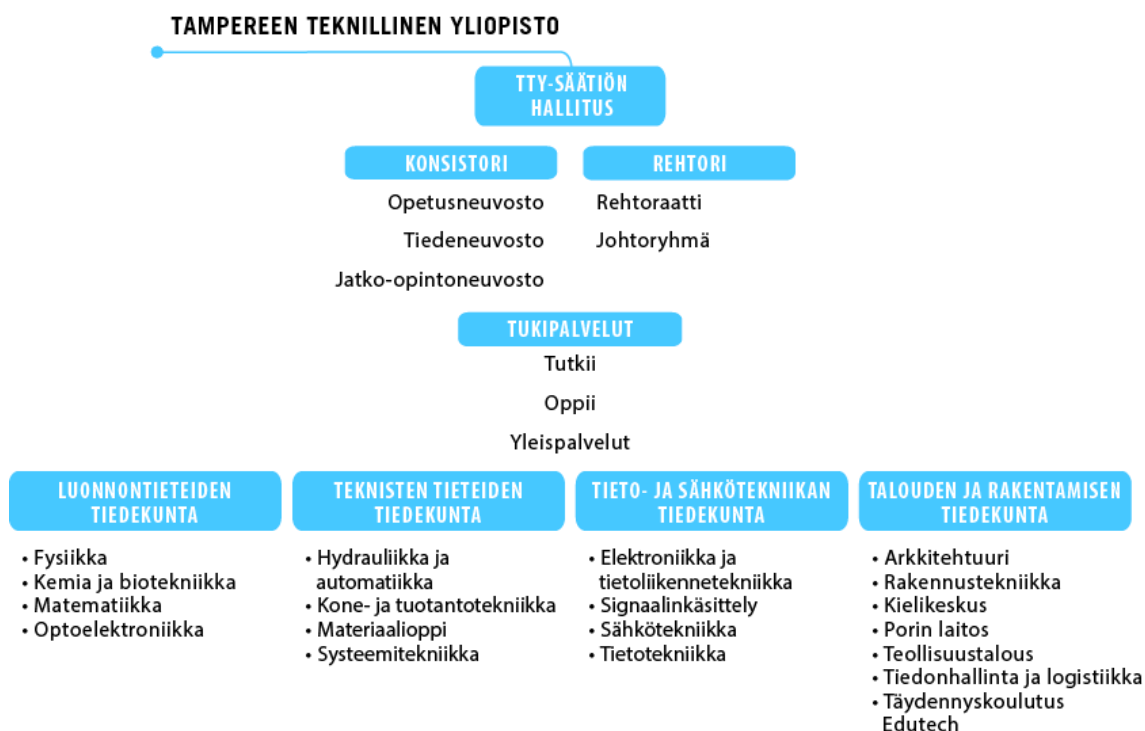
TTY:n tutkimuksen kärjessä ovat signaalinkäsittely, optiikka ja fotonikka, älykkäät koneet, biomallinnus ja rakennettu ympäristö¹⁶⁶. Kuviossa 5 on esitetty TTY:n organisaatiokaavio.

¹⁶³ Tampereen ammattikorkeakoulu 2015c.

¹⁶⁴ Tampereen ammattikorkeakoulu 2015d

¹⁶⁵ Tampereen teknillisen yliopisto 2015a; 2015b

¹⁶⁶ Tampereen teknillisen yliopisto 2015c



KUVIO 5. Tampereen teknillisen yliopiston organisaatio¹⁶⁷

5.1.3 Tampereen yliopisto

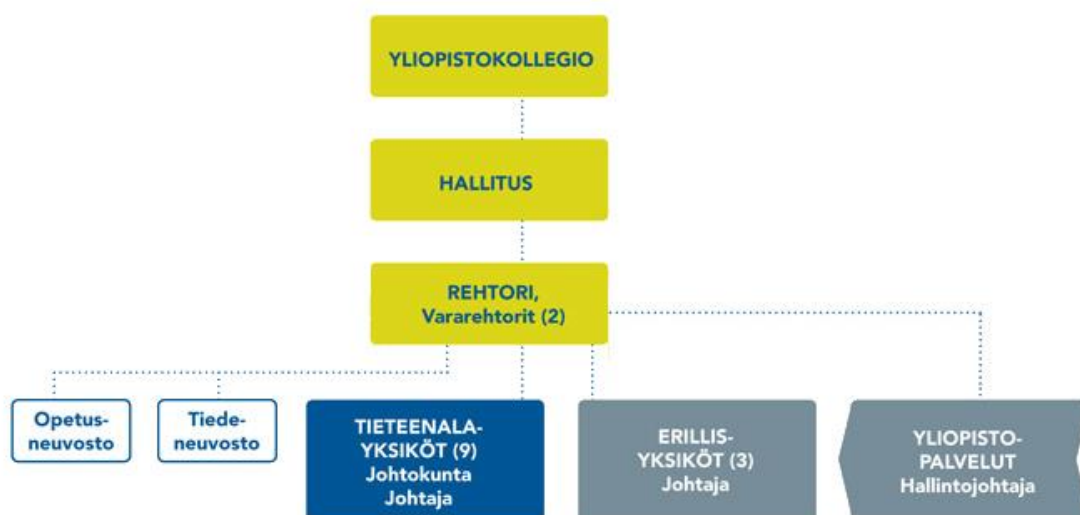
Tampereen yliopisto perustettiin alun perin Helsingissä vuonna 1925 Kansalaiskorkeakoulun nimellä. Tampereen yliopiston vahvuudeksi on mainittu monialaisuus sekä erityisesti yhteiskunnan ja terveyden tutkimus sekä opetus. Monialaisesta yliopistosta valmistuu muun muassa lääkäreitä, opettajia, toimittajia, sosiaalityöntekijöitä, psykologeja, kielenkääntäjiä ja näyttelijöitä.¹⁶⁸

Tampereen yliopisto muuttui vuoden 2010 alussa julkisoikeudelliseksi laitokseksi oltuaan sitä ennen valtion tilivirasto. Vuoden 2011 alussa toteutettiin organisatorinen muutos siten, että kuusi tiedekuntaa ja lähes kolmekymmentä laitosta yhdistettiin yhdeksäksi tiedeenalaysiköksi.¹⁶⁹ Kuviossa 6 on esitetty TaY:n organisaatio.

¹⁶⁷ Tampereen teknillisen yliopisto 2015d

¹⁶⁸ Tampereen yliopisto 2015a

¹⁶⁹ Tampereen yliopisto 2015a



KUVIO 6. Tampereen yliopiston organisaatio¹⁷⁰

5.2. Hankkeen esittely ja erityispiirteet

Kilpailukyvyn säilyttäminen korkeakoulukentässä sai tamperelaiset korkeakoulut pohtimaan mahdollisuutta olla yhdessä enemmän. Tämä ajatuksen pohjalta käynnistettiin Tampere3-hanke. Sen tarkoituksena on luoda mukana olevien Tampereen nykyisten korkeakoulujen tilalle uusi kansainvälisesti arvostettu työelämää ja suomalaista yhteiskuntaa kehittävä monialainen yliopisto.¹⁷¹

Tampere3-hanketta voidaan pitää kansallisesti merkittävä yhteistyöprosessina, sillä siinä ensimmäistä kertaa selvitetään yliopistojen ja ammattikorkeakoulun yhdistymistä. Tämä on ollut uusi yhteistyöavaus Suomen korkeakoulukentässä. Toteutuessaan se uudistaa korkeakoulukenttää ja tarjoaa tutkintorakenteita, jotka vastaavat entistä paremmin tulevaisuuden työmarkkinoiden tarpeisiin.¹⁷²

Sittemmin myös muualla Suomessa on käynnistetty yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä syventäviä hankkeita. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Saimaan ammattikorkeakoulu aikovat perustaa vuoden 2018 alussa LUT-konsernin, jonka osana Saimaan ammattikorkeakoulu olisi. Lapin yliopisto ja Lapin ammattikorkeakoulu muodostavat jo löyhän Lapin korkeakoulukonsernin, jonka omistussuhteet ovat neuvotteluiden

¹⁷⁰ Tampereen yliopisto 2015b

¹⁷¹ Tampere3-hankkeen ohjausryhmän linjaukset 2015

¹⁷² Tampere3-hankkeen ohjausryhmän linjaukset 2015

alla. Myös Oulussa ja Vaasassa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä ollaan tiivistämässä.¹⁷³

Tampereen korkeakoulut ovat jo aiemmin tehneet yhteistyötä Unipoli Tampere yhteistyöverkon alla. Yhteistyötä on tehty koulutuksessa, tutkimus- ja kehitystoiminnassa, kansainvälistymisessä sekä tukipalveluissa. Tavoitteena on ollut yhteistyön tiivistäminen, voimavarojen tehokkaampi hyödyntäminen sekä Pirkanmaan alueellinen kehittäminen kansainvälisesti merkittävämmäksi osaamisalueeksi. Ensimmäinen yhteistyösopimus allekirjoitettiin vuonna 2006. Tampereen ammattikorkeakoulun, Tampereen yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston kanssa yhteistyöhön liittyi keväällä 2013 Poliisiammattikorkeakoulu.¹⁷⁴

Yhteistyöltä tarvittiin kuitenkin konkreettisempia vaikutuksia. Tampere3-hanke aloitettiin selvittämällä millä aloilla korkeakoulut voisivat olla johtavia ja ainutkertaisia sekä millä keinoilla tavoitteisiin voidaan päästä kansallisesti että kansainvälisesti. Erityisesti tarkasteltiin opetusta, tutkimusta, yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä työ- ja elinkeinon elämän kehittämistä. Päätelmänä oli, että tavoitteisiin päästäisiin organisoitumisen kanalta parhaiten yhdistämällä korkeakoulut.¹⁷⁵

Korkeakoulujen hallitusten yhteisessä seminaarissa 28.1.2015 julkaistun tilanneraportin mukaan tavoitteeksi muodostui monialainen, innostava ja globaalisti vetovoimainen tutkimus- ja oppimisympäristö. Visiona on siirtyä Tampereella sujuvaan kolmiportaiseen tutkintorakennemalliin, joka sisältää kandidaatti-, maisteri- ja tohtoritason tutkinnot.¹⁷⁶

Korkeakoulujen välisen yhteistyön lisääntyminen on johtunut julkisiin resursseihin kohdistuvista huomattavasta paineesta. Korkeakoulukenttään syntyi pieniä ja kustannusrakenteeltaan heikkoja yksiköitä. Kustannukset kasvoivat, voimavarat olivat hajallaan ja korkeakoulujen välinen kilpailu kiristyi. Nämä tekijät johtivat ja johtavat edelleen korkeakoulujen erikoistumiseen ja erilaisiin yhteistyömalleihin, joilla voi olla vaikutusta myös juridiseen muotoon.¹⁷⁷ Taustalla vaikuttaa myös OKM:n ohjaus tähän suuntaan¹⁷⁸.

¹⁷³ Liiten 2016

¹⁷⁴ Unipoli Tampere 2016

¹⁷⁵ Hannula, Melin & Naukkarinen 2015a, 3

¹⁷⁶ Hannula, Melin & Naukkarinen 2015b

¹⁷⁷ Tirronen 2006, 3

¹⁷⁸ OKM www-sivut 2016

Yhteistyön tiivistyminen johtuu toisaalta julkisen vallan poliittisesta ohjauksesta, mutta on myös korkeakoulujen omaehtoista strategista kehittämistä. Taloudelliset syyt ovat nousseet voimakkaasti esille, jopa silloin, kun yhteistyön kannustimet ovat liittyneet koulutuksellisiin tavoitteisiin.¹⁷⁹ Samels¹⁸⁰ on esittänyt, että yhteistyön tiivistäminen on ollut välttämätöntä erityisesti taloudellisista syistä, kun taas Templen ja Withchurchin¹⁸¹ mukaan yhteistyöllä pyritään edistämään erityisesti korkeakoulujen kilpailuedellytyksiä. Yhteistyön tiivistämisellä on sopeuduttu myös korkeakoulujen ulkopuolella tapahtuneisiin muutoksiin, sillä korkeakoulut heijastavat yhteiskunnassa ja taloudessa tapahtuneita muutoksia ja hakevat yhteistyöllä strategisia etuja¹⁸².

Yhteistyöllä on kuitenkin tähdätty ennemminkin strategisiin, asemaa sekä opetusta ja tutkimusta edistäviin tavoitteisiin, kuin suoraan kustannussäästöihin tai henkilöstörationointeihin. Toimintaa ja sisältöjä on pyritty täydentämään, kilpailukykyä parantamaan ja innovaatiovaikutuksia lisäämään. Taloudelliset vaikutukset ovat syntyneet päällekkäisiä toimintoja karsimalla, jakamalla riskejä ja tuottavuutta nostamalla. Taloudelliset tekijät korostuvat enemmän julkisen vallan puolelta ohjattuna, jolloin käytössä ovat taloudelliset kannusteet tai pakotteet.¹⁸³

Tampere3-hankkeen tärkeimmiksi taustatekijöiksi on määritelty strategisia tavoitteita eikä niinkään taloudellisia syitä. Tampereen yliopiston rehtori Liisa Laakso on korostanut, että Tampere3-hanke ei ole syntynyt säästösyistä. ”Tarkoitus ei myöskään ole ollut laittaa yhteen kolmea keskinkertaista yksikköä toivoen, että siitä tulee jotain parempaa. Idean takana on ollut jo olemassa oleva korkeatasoinen yhteistyö ja päällekkäisyyksien huomaaminen.”, hän toteaa.¹⁸⁴

Tavoitteena on synnyttää kansainvälisesti arvostettu työelämää ja suomalaista yhteiskuntaa kehittävä monialainen yliopisto, jonka tutkimukset tähtävät sekä työelämän että tutkimuksen tarpeisiin. Uudessa yliopistossa tekniikka, terveys, yhteiskunta, talous ja johtaminen muodostavat joustavat opintopolut. Opiskeluajan toivotaan lyhenevän joustavien opintopolkujen myötä. Tukipalveluita yhdenmukaistetaan ja päällekkäisyyksien karsimisesta saadut säästöt suunnataan opetukseen ja tutkimukseen.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Tirronen 2006, 11-12

¹⁸⁰ Samels 1994, 23

¹⁸¹ Temple & Withchurch 1994, 209-226

¹⁸² Sporn 2001, 121-134

¹⁸³ Tirronen 2006, 51-52

¹⁸⁴ Laakso 2016

¹⁸⁵ Grahn-Laasonen 2016a

Tampere3 korkeakoululle määritellään yhteinen tutkimusprofiili, jossa resurssit ja ideat voidaan yhdistää monitieteisesti. Lisäksi varmistetaan korkea-tasoiset tutkinnot, jotka antavat työelämätaitojen rinnalla erinomaiset tieteelliset valmiudet. Korkeakoulu tarvitsee menestyäkseen tunnettuutta ja hyvän brändin. Siksi Tampere3:sen on voitettava sekä työnantajien että opiskelijoiden arvostus ja saatava laaja toimintaympäristön tuki.¹⁸⁶

5.3. Yhteistyömalli

Tampere3-hankkeen alkuperäisenä tarkoituksena oli perustaa nykyisen lainsäädännön mukainen uusi yliopisto. Uudelle yliopistolle suunniteltiin oikeutta sekä yliopistolainsäädännön että ammattikorkeakoululainsäädännön mukaisten tutkintojen myöntämiseen. Tämä olisi vaatinut mittavia lainsäädäntömuutoksia. Edellytyksenä pidettiin sitä, että tarvittavat hallituksen lakiesitykset saataisiin valmiiksi vuoden 2016 aikana, jotta yhdistymissuunnitelman kokonaisuikataulu ei venyisi.¹⁸⁷

Tampere3-vararehtoryöryhmän raportin päätelmänä oli, että kolme erillistä yksikköä yhteistyöhankkeineen olisi edelleen mahdollinen, mutta se ei edistäisi parhaalla mahdollisella tavalla kansainvälisesti merkittävän ja yhteiskunnallisesti vaikuttavan korkeakoulun syntymistä. Siten tiivistä yhteistyötä, yhtenäistä organisaatiota ja infrastruktuuria pidettiin tavoiteltavimpana tilanteena.¹⁸⁸

Yhteistyömallina päädyttiin siis fuusioon, jonka koettiin parhaalla tavalla edistävän hankkeelle asetettuja tavoitteita. Yhtenäinen organisaatio nähtiin olennaisena osana saman aihepiirin oppimis- ja tutkimusympäristöjen kattavassa hyödyntämisessä. Osaamisen keskittämisellä luodaan mahdollisuudet epämuodolliseen päivittäiseen kanssakäymiseen. Yhtenäinen organisaatio mahdollistaa samanlaiset käytännöt johtamisessa sekä tuki- ja hallintopalveluissa, joka osaltaan varmistaa toimintojen yhtenäisen laadukkuuden. Kilpailukyky perustuu juuri opetuksen ja tutkimuksen korkeaan laatuun.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Hannula ym. 2015a, 2,7

¹⁸⁷ Tampere3-hankkeen ohjausryhmän linjaukset 2015

¹⁸⁸ Hannula, ym. 2015a, 3

¹⁸⁹ Hannula, ym. 2015a, 5

5.4. Juridinen muoto

Tampere3-hankkeen juridiseksi muodoksi on muototumassa säätiöyliopisto, jonka alle ammattikorkeakoulu siirtyisi itsenäisenä oikeushenkilönä. Tampereen yliopisto ja Tampereen teknillisen yliopisto yhdistyvät uudeksi säätiöyliopistoksi. Tampereen ammattikorkeakoulu siirtyisi osakeyhtiönä säätiöyliopiston omistukseen siten, että siitä muodostuisi konsernirakenne. Uusi yliopisto olisi jatkossa yhteisö, jolla on yhteiset strategiset tavoitteet ja johto.¹⁹⁰

Opetus- ja kulttuuriministerin viestissä Tampereen korkeakouluille todetaan, että 19.2.2016 on asetettu työryhmä, joka valmistelee hallituksen esityksen tarvittavista säädösmuutoksista ja kartoittaa uuden säätiöyliopiston perustamisedellytyksiä. Työryhmä tekee tiivistä yhteistyötä tamperelaisten korkeakoulujen ja alueen sidosryhmien kanssa. Työtä linjaavat hankkeen ohjaus- ja johtoryhmä.¹⁹¹

Hallituksen esitys yhdistymisestä aiotaan valmistella niin, että se voitaisiin antaa eduskunnalle helmikuussa 2017. Sädösmuutoksia valmistelee OKM:n virkamiestyöryhmä. Sen ohjausryhmässä ovat edustettuina myös Tampereen korkeakoulut. Erikseen on vielä johtoryhmä, jossa on lisäksi edustajat myös Tampereen kaupungista ja Teknologiateollisuudesta.¹⁹²

OKM:ssä ei oltu valmiita yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydelliseen integraatioon, joka olisi muuttanut tutkintojärjestelmää olennaisesti. Tampere3-malli perustuu edelleen ajatukseen kahteen rinnakkaisesta toimijasta. Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla säilyvät omat profiilinsa ja niiden mukaiset osaamisalueet. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut säilyvät selkeästi erillään, eikä tutkintojärjestelmää olla muuttamassa.¹⁹³

OKM:n Tampere3-työryhmien asettamiskirjeessä korostetaan, että uudessa säätiöyliopistossa ammattikorkeakoulututkinnot säilyvät nykyisen lainsäädännön mukaisina. Tarkoituksena on muuttaa ainoastaan korkeakoulujen organisoitumistapaa. Ratkaisua perustel-

¹⁹⁰ Grahn-Laasonen 2016a

¹⁹¹ Grahn-Laasonen 2016b

¹⁹² Liiten 2016

¹⁹³ Grahn-Laasonen 2016b

laan korkeakoulujen eriytyneen roolin vuoksi. Ammattikorkeakouluilla on oma työelämäläheinen rooli ja yliopistot painottuvat tiede- ja tutkimusrooliinsa.¹⁹⁴ Kun työryhmien asettamiskirjeessä on annettu tehtäväksi selvittää edellä mainittua konsernirakennetta, ei tarkoituksena ole enää pohtia muita juridisia malleja. Ohjausvaikutus OKM:n puolelta on selvä. Näin ollen alkuperäinen suunnitelma yhdestä oikeushenkilöstä muuttui.

Tiainen¹⁹⁵ pitää valittua mallia hyvänä ratkaisuna tässä vaiheessa. Konsernirakenteessa säilyy pientä hallinnollista päällekkäisyyttä, mutta opetuksen, tutkimuksen ja tukipalveluiden osalta päästään rakentamaan kaikkia hyödyttäviä ratkaisuja. Yhtenä oikeushenkilönä oltaisi päästy vielä pidemmälle meneviin synergiaetuihin, mutta se olisi tarkoittanut duaalimallin purkamista. Tämän osalta opetusministeriölle ehdotettiin erillislakikokeilua Tampere3-korkeakoululle, mutta siihen ei suostuttu. Sutela¹⁹⁶ piti epätodennäköisenä, että OKM olisi lähtenyt kokeilemaan näin suurta muutosta erillislailla ja toisaalta koko korkeakoululainsäädännön muuttaminen kuluvalle hallituskaudella olisi muodostunut liian suureksi tehtäväksi. Äijälän¹⁹⁷ mukaan ennen kaikkea painoi poliittinen ohjaus; lainsäädäntömuutokset olisivat olleet toteutettavissa, jos ne olisi nähty tarpeellisiksi.

OKM:n ohjaukseen vaikuttivat siis vahva poliittinen halu säilyttää erillään kaksi rinnakkaista toimijaa, yliopistot ja ammattikorkeakoulut, suomalaisessa korkeakoulukentässä. Valittu yhteistyömuoto ja juridinen muoto eivät vaadi mittavia lainsäädäntöuudistuksia. Lisäksi valtion näkökulmasta olla voi olla tarpeen säilyttää vertailukohteina ainakin kaksi säätiömallista yliopistoa (Aalto ja Tampere3).¹⁹⁸

Säätiömalliin päätymiseen vaikutti osaltaan TTY:n vanha säätiöpohja¹⁹⁹. Hankittu säätiöpääoma haluttiin säilyttää säätiön hallinnoimana ja säätiön on katsottu soveltuvan paremmin varainkeruuseen ja toimimiseen kansainvälisten yhteistyökumppaneiden kanssa²⁰⁰. Kansainvälisessä mielessä säätiö näyttäytyy itsenäisempänä toimijana kuin julkisoikeudellinen laitos, joka saatetaan nähdä helposti valtionhallinnon jatkeena²⁰¹.

¹⁹⁴ Grahn-Laasonen 2016a

¹⁹⁵ Tiainen 2016

¹⁹⁶ Sutela 2016

¹⁹⁷ Äijälä 2016

¹⁹⁸ Tiainen 2016

¹⁹⁹ Äijälä 2016

²⁰⁰ Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun... 2007, 41-42

²⁰¹ Tiainen 2016

OKM ei erityisesti tukenut Tampere3-hankkeen korkeakoulujen yhdistymistä alussa, vaikka oli toivonut korkeakouluja yhteistyön lisäämistä ja ohjannut kohti suurempia yksiköitä²⁰². Tämä johtui tahdosta säilyttää duaalimalli. Konsernirakenteen hahmottumisen jälkeen yhdistymissuunnitelmia nopeutettiin myös OKM:n puolesta.²⁰³ Tästä viesti myös opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen lupaus, että valtio lähtee vauhdikkaasti edistämään Tampereen yliopiston, teknillisen yliopiston ja ammattikorkeakoulun yhdistymistä.²⁰⁴ Tämä tapahtui vasta, kun ehdotus uudesta säätiöyliopistosta ja siihen konsernirakenteena liittyvästä ammattikorkeakoulusta oli tehty.

5.5. Oikeudellisia kysymyksiä

Tampere3-hankkeen uuden säätiöyliopiston perustamisen lisäksi vanhat oikeushenkilöt tulee lakkauttaa. Tampereen teknillisen yliopiston osalta oikeuskäytäntö on selvä, sillä säätiön sulautumisesta ja purkamisesta säädetään säätiölaissa. Selvitettäväksi asiaksi nousee julkisoikeudellisen laitoksen lakkauttaminen Tampereen yliopiston osalta. Tämän osalta lainsäädäntö puuttuu. Esimerkiksi varojen ja velkojen selvitysmenettely sekä niiden siirtyminen ovat tärkeä osa tätä menettelyä. Kuka on oikea oikeushenkilö siirtämään varallisuuden, kun selkeää omistajatahoa ei ole?²⁰⁵

Uusiin oikeushenkilömuotoihin, kuten itsenäisiin julkisoikeudellisiin yliopistoihin, liittyy uuden lainsäädännön tarve ja vanhan lainsäädännön tarkistaminen. Kaikkia säädettäviä asioita ei välttämättä huomioda yhdellä kertaa uudistusta tehtäessä. Lisäksi oikeuskäytännön puuttuminen aiheuttaa omat hankaluutensa, kun verrattavaa referenssiä ei ole. Nyt ollaan luomassa käytäntöä sille, miten itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tai vielä tarkemmin itsenäisen julkisoikeudellisen yliopiston lakkauttaminen sekä yhdistyminen tulee juridisessa mielessä hoitaa. Tiainen ja Äijälä²⁰⁶ pitävät todennäköisenä, että kyseistä tapausta varten säädetään oma lakinsa. Nurmi²⁰⁷ vahvistaa, että näin on tarkoitus tehdäkin. Hän ei pidä tilannetta ongelmallisena. Kun yliopistot ovat perustettu erillislailla, säädetään niiden lakkauttamisestakin erillislailla.

²⁰² Liiten 2016

²⁰³ Tiainen 2016; Sutela 206; Äijälä 2016

²⁰⁴ Grahn-Laasonen 2016b

²⁰⁵ Tiainen 2016

²⁰⁶ Tiainen 2016; Äijälä 2016

²⁰⁷ Nurmi 2016

Työehtosopimukset ovat samat yliopistojen kesken. Tämä ei siis tuo uusia ratkaistavia asioita perustettavan säätiöyliopiston kannalta. Tampereen ammattikorkeakoulu on eri TES:ssä ja jatkaa sen puitteissa yhdistymisen jälkeenkin. Näin ollen henkilöstön asema pysyy ennallaan TES:n osalta. Jos Tampereen ammattikorkeakoulu tultaisiin tulevaisuudessa yhdistämään samaksi oikeushenkilöksi, on silloin myös TES:n oltava yhtenäinen. Tämä toisi isoja muutoksia henkilökunnalle esimerkiksi opetushenkilöstön opetusvelvollisuuden osalta.²⁰⁸

Tampereen teknillisellä yliopistolla ja Tampereen yliopistolla on erilaiset palkkausjärjestelmät kannustinpalkkioiden osalta. Yhdistyttäessä ei välttämättä olisi suoranaisesti lainvastaista pitää kahta eri palkkiojärjestelmää, mutta yhdenvertaisuuden periaatetta vastoin se on ja täytyy siksi saada yhtenäiseksi ennen yhdistymistä. Palkanmuodostumisen yhdenmukaisilla säännöillä on suuri vaikutus henkilöstön asemaan ja asenteisiin.²⁰⁹ Tampereen ammattikorkeakoulu jatkaneen omalla palkkausjärjestelmällään, jonka itsenäinen oikeushenkilömuoto mahdollistaa²¹⁰.

²⁰⁸ Tiainen 2016; Sutela 206; Äijälä 2016

²⁰⁹ Tiainen 2016

²¹⁰ Sutela 2016

6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Sekä konsortio, federaatio ja fuusio ovat toimivia tapoja organisoida yhteistyötä. Jokaiseen niistä liittyy sekä etuja että haittoja, jolloin toimivan mallin valinta riippuu pitkälle yhteistyölle asetettavista tavoitteista; siitä mitä halutaan saavuttaa. Tulevaisuuden yhteistyössä voi painottua strategiset kumppanuudet ja liittoutuneisuudet, joissa etuna ovat organisaatiomuodon joustavuus ja korkeakoulujen autonomian säilyminen. Toisaalta kokonaisvaltaiset fuusioitumisetkin saattavat jatkua. Yhä useammin tämä tarkoittanee kahden tai useamman korkeakoulun muodostamaa täysin uutta organisaatiota. Korkeakoulusektorin omaehtoinen uudistuminen tulee lisääntymään entisestään.²¹¹

Yliopistojen juridisen muodon perusta löytyy PL 123 §:n takaamasta itsehallinnosta. Ammattikorkeakoulujen osalta vastaavaa säädöstä ei ole. Yliopistojen omistajuus on nähty hankalana asiana sen aiheuttaman itsehallintosuojaan liittyvän ristiriidan takia. Siksi yliopistojen juridisessa muodossa on päädytty itsenäiseen julkisoikeudelliseen laitokseen ja säätiöön, joiden osalta omistajuuteen liittyvää ongelmaa ei ole. Niillä kun ei varsinaisesti ole omistajia tai jäseniä.²¹²

Käytännössä juridisia eroja julkisoikeudellisen yliopiston ja säätiöyliopiston välillä on vähän. Eroja on lähinnä hallinnollisten toimielinten kokoonpanoissa ja tätä kautta perustajien mahdollisuudessa vaikuttaa johtoon²¹³. Lisäksi eroja on yliopistokollegion ja säätiön vastaavan monijäsenisen toimielimen tehtävissä. Ne eivät ole juridisilta vaikutuksiltaan merkittäviä. Kyse on ennemminkin tehtävänjaosta.

Yliopistojen ei nähty soveltuvan osakeyhtiöiksi erityisesti autonomiaan ja omistajuuteen liittyvien ongelmien vuoksi. Lisäksi voimakas omistajaohjaus muodostuu haitalliseksi, jos käsitys kokonaisedusta on ristiriitainen. Siten osakeyhtiömalli nähtiin vieraaksi yliopiston toiminnalle.²¹⁴

Säätiöksi perustettiin yliopistot, joilla oli mahdollisuus säätiöpääoman keräämiseen ulkopuolisilta lahjoittajilta. Tähän vaikuttivat yliopiston hyvät työelämäyhteydet erityisesti

²¹¹ Tirronen 2006, 56

²¹² Nurmi 2016

²¹³ Nurmi 2016

²¹⁴ Torstila 2006, liite 2, 114

tekniikan ja kaupan alalta.²¹⁵ Lahjoittajien intressissä saattoi painaa se, että he pääsivät perustajina vaikuttamaan säätiöyliopiston hallituksessa. Julkisoikeudellisen yliopiston osalta tätä mahdollisuutta ei ole.²¹⁶ Aalto-yliopiston yhdistymisselvityksessä säätiömallia pidettiin uskottavimpana mallina varainkeruun osalta²¹⁷. Osa yliopistoista näki, että säätiömuoto takasi itsenäisemmän aseman valtioon nähden²¹⁸ eikä sitä ehkä pidettäisi niin helposti valtionhallinnon jatkeena²¹⁹.

Muut yliopistot perustettiin itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi yliopistoiksi, joka juridisena muotona takaa yhtäläillä riittävän itsenäisyyden. Tämä loi uuden oikeushenkilömuodon lainsäädäntöön, jonka haasteena voidaan nähdä juridinen vakiintumattomuus ja oikeuskäytännön puute²²⁰.

Ammattikorkeakoulut säädettiin osakeyhtiöiksi, jotta myös niiden itsenäisyys lisääntyisi, mutta samalla pystyttiin säilyttämään vahva kunnallinen ja alueellinen sidos osakeomistajuuden kautta. Ammattikorkeakoulujen yhtenäinen juridinen malli helpottaa tasapuolista johtamista ja vertailtavuutta.²²¹ Suurin osa ammattikorkeakouluista toimi jo ylläpitäjän osakeyhtiömallissa, joten ratkaisulla välttyttiin ylisuurten muutosten tekemiseltä²²².

Tampere3-hankkeen alkuperäisenä tavoitteena ollut yhdestä oikeushenkilöstä koostuvaa korkeakoulua ei olla toteuttamassa tällä hetkellä. Suunnitellulla konsernirakenteella päästään kuitenkin aloittamaan uuden korkeakoulun yhteistyö alkuperäisen aikataulun mukaisesti, kun valtion suhtautuminen on myönteinen ja rakenteeseen liittyvät lainsäädäntömuutokset ovat toteutettavissa. Tampere3-hankkeeseen liittyen on näkynyt selvä poliittinen tahto säilyttää yliopistotutkinnot ja ammattikorkeakoulututkinnot erillisinä. Asetelma ei edes mahdollistanut yhtenäisen juridisen muodon selvittämistä. Haastateltavien²²³ mukaan konsernimuotoon perustuva ratkaisu nähtiin kuitenkin parhaaksi vaihtoehdoksi tässä tilanteessa. Siinä on mahdollista saavuttaa suunnitellut edut, vaikka hallinnollisesti jääkin pientä päällekkäisyyttä.

²¹⁵ Mäntysaari 2016; Äijälä 2016

²¹⁶ Nurmi 2016

²¹⁷ Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun... 2007, 41-42

²¹⁸ Äijälä 2016

²¹⁹ Tiainen 2016

²²⁰ mm. Tiainen 2016

²²¹ HE 26/2014 vp, 14-16, 19

²²² Nurmi 2016

²²³ Tiainen 2016; Sutela 206; Äijälä 2016

Tiainen²²⁴ ja Äijälä²²⁵ pitävät todennäköisenä, että Suomen korkeakoulusektori tullaan jollakin aikataululla yhtenäistämään ja kahden toimijan mallista luovutaan. Tähän ohjaavat erityisesti väestörakenteen pieneneminen ja resurssien vähentyminen. Sutela²²⁶ arvioi maltillisemmin, että tämä riippuu täysin poliittisesta tahdosta. Jos korkeakoulusektorin yhdistämiseen panostetaan tulevaisuudessa, tapahtuu se silloin yhtenäisellä korkeakoululainsäädännöllä. Tästä seuraisi huomattavasti isompi lainsäädännöllinen muutostyö, kuin mitä tällä hetkellä Tampere3-konsernirakenteeseen liittyen ollaan tekemässä.

²²⁴ Tiainen 2016

²²⁵ Äijälä 2016

²²⁶ Sutela 2016

LÄHTEET

Aalto-korkeakoulusäätiö säädekirja. 2008. 25.6.2008. Helsinki.

Baus, F. & Ramsbottom, C. 1999. Starting and Sustaining a Consortium. New Directions for Higher Education 106. Summer 1999.

Beerens, E. 2004. Global Opportunities and International Embeddness. Higher Education Consortia in Europe and Southeast Asia. Academic Dissertation. CHEPS. University of Twente.

FinUni. 2016. What is finland university? Luettu 5.4.2016.
<http://www.finuni.fi/who-we-are/>

Grahn-Laasonen, S. 2016a. OKM tiedote. Sanni Grahn-Laasonen: Tampere3-yliopisto-konsernin valmistelu alkaa nyt!. Julkaistu 21.2.2016. Luettu 21.2.2016.
<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2016/02/tampere3.html?lang=fi>

Grahn-Laasonen, S. 2016b. Aamulehden artikkeli. Ministeri: Tampereen yliopistojen yhdistämistä aletaan valmistella nopealla aikataululla. Julkaistu 20.2.2016. Luettu 21.2.2016.
<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1195019125986/artikkeli/ministeri+tampereen+yliopistojen+yhdistamista+aletaan+valmistella+nopealla+aikataululla.html>

Halila, H. 1.7.2008. Henkilöoikeuden perusteet. Luentomateriaali. Helsingin yliopisto. Luettu 18.1.2016.
<http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/sopimusoikeus/materiaali/Henkil%C3%B6oikeuden%20perusteet%202008,%20Halila.pdf>

Hannula, M, Melin, H & Naukkarinen, M. 2015a. Tampere3-vararehtoriöryhmän raportti 13.5.2015. Tampereen yliopisto (TAMK), Tampereen teknillinen yliopisto (TTY) & Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK). Elektroninen aineisto. Tampere.

Hannula, M, Melin, H & Naukkarinen, M. 2015b. Tampere3-hankkeen valmistelun eteneminen. Tilanneraportti 28.1.2015. Tampereen yliopisto (TAMK), Tampereen teknillinen yliopisto (TTY) & Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK). Elektroninen aineisto. Tampere.

Harman, G & Harman, K. 2003. Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience. Tertiary Education and Management 9 (1).

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 256/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta.

HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 26/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta.

Hirsjärvi, S & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hoppu, E & Hoppu, K. 2011. Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Jääskinen, N. & Rantanen J. 2007. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Helsinki: Yliopistopaino.

Kaganoff, T. 1998. Collaboration, Technology and Outsourcing Initiatives in Higher Education: A Literature Review. A Report Prepared by RAND for The Foundation for Independent Higher Education. Santa Monica: RAND.

Kivimäki, T & Ylöstalo, M. 1973. Suomen siviilioikeuden oppikirja: yleinen osa. Porvoo: WSOY.

Kohtamäki, V. 2009. Financial Autonomy in Higher Education Institutions - Perspectives of Senior Management of Finnish AMK Institutions. Acta Electronica Universitatis Tampensis; 855, Tampereen yliopisto, Tampere 2009. ISBN 978-951-44-7756-0. Väitöskirja.

Laakso, L. 2015. Aamulehden haastattelu. Tampereen yliopiston uusi rehtori: Onko järkevää, että oikeuden maisterintutkintoon saa automaattisesti. Kirjoittaja Laine, A. Julkaistu 12.11.2015. Luettu 21.2.2016.

<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1195005849682/artikkeli/tampereen+yliopiston+uusi+rehtori+onko+jarkevaa+etta+oikeuden+maisterintutkintoon+saa+automaattisesti.html>

Liiten, M. 2016. Tampereelle tulossa yliopistokonserni – tavoitteena 35 000 opiskelijan korkeakoulu. Sanomalehtiartikkeli. Helsingin Sanomat 25.1.2016. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1453696592682>

Massingham, P. 2001. Australia's Federated Network Universities: What Happened? Journal of Higher Education Policy and Management 23 (1).

Miettinen, T., Muukkonen, M., Myrsky, M. & Pohjolainen, T. 2009. Uusi yliopistolainsäädäntö. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

Mäntysaari, P. talousjohtaja. 2016. Asiantuntijalausunto. Palaveri 15.1.2016. Tampereen yliopisto. Tampere.

Narikka, J & Nurmi, E. 2013. Uudet yliopistot ja uudistuvat ammattikorkeakoulut. Helsinki: Tietosanoma.

Nurmi, E. lainsäädäntöneuvos. 2016. Asiantuntijalausunto. Puhelinpalaveri 5.4.2016. Tampereen yliopisto ja Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tampere ja Helsinki.

OKM. 2006. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen periaatteet. Keskustelumuistio 8.3.2006. Opetusministeriön monisteita 2006:2. Helsinki: Opetusministeriö. Luettu 24.1.2016.

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm_31_Korkeakoululaitoksen_rakenteellinen_kehittaminen.pdf?lang=fi

OKM www-sivut. 2016. Korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen. Luettu 24.1.2016.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/rakenteellinen_kehittaminen/

OPM. 2004. Koulutus ja tutkimus 2003-2008. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Helsinki: Opetusministeriö.

Park, S. 1996. Managing an Interorganizational Network: A Framework of the Institutional Mechanism for Network Control. *Organization Studies* 17 (5). School of Management. University of Texas at Dallas. USA.

Patterson, G. 2000. Findings on Economies of Scale in Higher Education: Implications for Strategies of Merger and Alliance. *Tertiary Education and Management* 6 (4).

Peterson, L. 2002. Assessing a Consortium's Effectiveness. *New Directions for Higher Education*. Volume 2002. Issue 120.

PeVL 74/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 74/2002. Hallituksen esitys ammatikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta.

PeVL 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 2007. Hallitusohjelma 19.4.2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Luettu 5.4.2016.

http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/69-paaministeri-matti-vanhasen-ii-hallituksen-ohjelma

Rauhala, P. suunnittelupäällikkö. 2016. Asiantuntijalausunto. Palaveri 15.1.2016. Tampereen yliopisto. Tampere.

Rekilä, E. 2006. Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. *Acta Wasaensia* 159. Hallintotiede 11. Vaasan yliopisto, Vaasa 2006. ISBN 952-476-139-4. Väitöskirja.

Rowley, G. 1997. Mergers in Higher Education: A Strategic Analysis. *Higher Education Quarterly* 51 (3).

Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. 2010. Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Luettu 1.3.2016.

http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/amk_hallinnon_selvitys.html?lang=fi&extra_locale=fi

Samels, J. 1994. Higher Education Mergers, Consolidations, Consortia and Affiliations: A Typology of Models and Basic Legal Structures. The John Hopkins University Press. Baltimore & London. Teoksessa James, M. & James, S. (toim.): Merging Colleges for Mutual Growth. A New Strategy for Academic Managers.

Smith, A, Ronald, D, Armstrong, R, Stewart, G. & Isaacson, R. 1999. Community College Consortia: an Overview. Community College Journal of Research and Practise 23 (4).

Sporn, B. 2001. Building Adaptive Universities: Emerging Organisational Forms Based on Experiences of European and US Universities. Tertiary Education and Management 7 (2).

Sutela, M. Tampereen ammattikorkeakoulun vararehtori. 2016. Haastattelu 24.3.2016. Haastattelija Salminen, A. Tampere. Tampereen ammattikorkeakoulu.

Tala, J. 2004. Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? Oikeus 33 (4), 378-397.

Tala, J. 2005. Lainsäädäntötutkimus – tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. Defensor Legis 6/2005, 1321-1322.

Tampere3-hankkeen ohjausryhmän linjaukset. 2015. Raportti 16.4.2015. Tampereen yli-opisto (TAMK), Tampereen teknillinen yliopisto (TTY) & Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK). Elektroninen aineisto. Tampere.

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2015a. Ammattikorkeakoulun avaintietoa. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tamk.fi/web/tamk/avaintietoa>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2015b. Ammattikorkeakoulun historia. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tamk.fi/web/tamk/historia>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2015c. Ammattikorkeakoulun strategia. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tamk.fi/web/tamk/strategia>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2015d. Ammattikorkeakoulun organisaatio. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tamk.fi/web/tamk/organisaatio>

Tampereen teknillisen yliopisto. 2015a. Yliopiston avainasiat. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tut.fi/fi/tietoa-yliopistosta/avainasiat/index.htm>

Tampereen teknillisen yliopisto. 2015b. Yliopiston historiaa. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tut.fi/fi/tietoa-yliopistosta/avainasiat/historiaa/index.htm>

Tampereen teknillisen yliopisto. 2015c. Yliopiston tutkimus ja kehittäminen. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tut.fi/fi/yrityksille/tutkimus-ja-kehittaminen/index.htm>

Tampereen teknillisen yliopisto. 2015d. Yliopiston johto ja palvelut. Luettu 21.12.2015.

<http://www.tut.fi/fi/tietoa-yliopistosta/johto-ja-palvelut/index.htm>

Tampereen yliopisto. 2015a. Yliopiston esittely. Luettu 22.12.2015.
http://www.uta.fi/esittely/yliopiston_esittely.html

Tampereen yliopisto. 2015b. Yliopiston organisaatiokaavio. Luettu 22.12.2015.
<http://www.uta.fi/yksikot/organisaatiokaavio/index.html>

Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 16. Helsinki 2007.

Temple, P. & Whitchurch, C. 1994. An International Perspective: Recent Growth Merges in British Higher Education. The John Hopkins University Press. Baltimore & London. Teoksessa James, M. & James, S. (toim.): Merging Colleges for Mutual Growth. A New Strategy for Academic Managers.

Tiainen, T. Tampereen yliopiston lakimies. 2016. Haastattelu 16.3.2016. Haastattelija Salminen, A. Tampere. Tampereen yliopisto.

Tirronen, J. 2006. Korkeakoulujen välisen yhteistyön muodot: konsortio, federaatio ja yhdistyminen. Kuopion yliopiston julkaisuja. Kuopio.

Torstila, S. 2006. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistyminen uudeksi yliopistoksi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Helsinki: Yliopistopaino.

TTY-säätiö säädekirja. 2009. 9.2.2009. Tampere

Unipoli Tampere. 2016. Esittely. Luettu 2.3.2016.
<http://www.unipolitampere.fi/esittely/index.html>

Williams, B. 2000. Australian Universities 1939-1999. How Different Now? Higher Quarterly 54 (2). Australia: Wiley-Blackwell.

Äijälä, T. Tampereen teknillisen yliopiston hallintojohtaja. 2016. Haastattelu 31.3.2016. Haastattelija Salminen, A. Tampere. Tampereen teknillinen korkeakoulu.

LIITTEET

Liite 1. Teemahaastattelun johdatus haastateltaville

Tiedot lähetettiin haastatettaville etukäteen johdannoksi sekä helpottamaan valmistautumista.

Tavoitteena on pitää keskustelu vapaamuotoisena, mutta teemaan (Tampere3, korkeakoulujen yhdistyminen, juridinen muoto) liittyvänä. Puheelle ja tulkinnoille annetaan tilaa. Alla aihepiiriin liittyviä kysymyksiä, joiden on tarkoitus johdatella aiheeseen ja herättää keskustelu alkuun. Mieleen tulevista asioista voidaan keskustella vapaasti ja kannustan tuomaan esille omia tärkeitä pidettyjen asioita.

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasosen asettama työryhmä selvittää Tampere3-yliopistokonsernin perustamista. Tampereen yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto yhdistyisivät uudeksi säätiöyliopistoksi. Tampereen ammattikorkeakoulu siirtyisi uuden yliopiston omistukseen siten, että ne muodostaisivat yhden johdetun strategisen kokonaisuuden.

- Mitä ajattelet perustamisedellytyksistä ja tarvittavista säädösmuutoksista?
- Mikä on mielestäsi syynä siihen, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydellistä integraatiota juridista muotoa myöden ei lähdetty edistämään/selvittämään tarkemmin?
- Mitkä syyt vaikuttivat uuteen säätiömalliseen yliopistoon päättämiseen? Mitkä ovat mielestäsi tämän hyvät ja huonot puolet? Entä saavutettavat edut?
- Olisiko pitänyt selvittää enemmän myös muita vaihtoehtoja?
- Säätiölaki muuttui 1.12.2015, onko siinä jotakin erityistä huomioitavaa yhdistymisen kannalta?
- Jääkö jotakin olennaista saavuttamatta suunnitellussa konsernirakenteessa? Onko uudistus riittävä?
- Mitkä ovat yhdistymisen ongelmakohdat ja mihin mahdollinen vastarinta kohdistuu (esim. henkilöstön asema)?
- Millaisena näet korkeakoulukentän tuleva kehityksen? Uskotko, että kahteen rinnakkaiseen toimijaan perustuvaa mallia tullaan muuttamaan?