

# Yliopistokiinteistöjen käyttäminen yliopistojen pääomittamisessa

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:25

# Yliopistokiinteistöjen käyttäminen yliopistojen pääomittamisessa

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:25



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

ISBN 978-952-485-588-4 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2008:25

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
6.10.2008

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)	<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä		
<b>Puheenjohtaja:</b> Anita Lehikoinen	<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö, valtiovarainministeriö		
<b>Sihteerit:</b> Laura Hansén, Ilkka Koponen	<b>Toimielimen asettamispyvm</b> 7.5.2008	<b>Dnro</b> 36/040/2008	
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Yliopistokiinteistöjen käyttäminen yliopistojen pääomittamisessa (Universitetens fastigheter i kapitaliseringen av universiteten)			
<b>Julkaisun osat</b> Muistio + liitteet			
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Yliopistouudistukseen liittyen valtiovarainministeriö ja opetusministeriö asettivat 7.5.2008 yhteisen työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää yliopistojen pääomittamisen vähimmäistarve ja vaihtoehdot sekä kunkin vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset ottaen huomioon yliopistouudistukselle edellä asetetut tavoitteet. Pääomittamisen vähimmäistarvetta koskevan muistion työryhmä luovutti opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle 9. kesäkuuta 2008, joka on tämän muistion liitteenä.</p> <p>Työryhmän tuli lisäksi tehdä ehdotus siitä, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa käyttää yliopistojen ja valtion omistamia, Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa olevia kiinteistöjä yliopistojen pääomittamisessa niin, että yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia vahvistuu, kiinteistötoimen kustannustehokkuus ja kiinteistöjen arvo säilyvät ja järjestely on myös valtiontalouteen kohdistuvilta vaikutuksiltaan kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen. Vaihtoehtoina tuli tarkastella seuraavia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 yliopistokiinteistöjen suora siirtäminen yliopistojen taseeseen (ns. tasemalli)</li> <li>2 yliopistojen tai yliopistojen yhdessä valtion (Senaatti-kiinteistöjen) kanssa omistama kiinteistöyhtiö (yksi tai useampia)</li> <li>3 yliopistojen, valtion (Senaatti-kiinteistöjen) ja kolmannen tahon yhdessä omistama kiinteistöyhtiö (yksi tai useampia).</li> </ol> <p>Yliopistokiinteistöjen käyttöön pääomituksessa on olemassa vaihtoehtoisia malleja, joista ei ole löydettävissä yhtä, kaikille yliopistoille ihanteellista ratkaisua. Tasemallin voidaan katsoa vahvistavan yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa. Se ei kuitenkaan tarpeeksi hyvin huomioi yliopistojen erilaisuutta kiinteistöjensä määrän, soveltuvuuden ja kunnan suhteen, minkä vuoksi yliopistojen tasapuolisen kohtelun takaamiseksi tulisi lisäksi käyttää muita pääomitustapoja tasauksessa. Yhtiömallissa yliopistojen tasapuolinen kohtelu pystytään toteuttamaan tasemallia paremmin.</p> <p>Yliopistouudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi yliopistoilla tulee olla mahdollisimman suuri osuus kiinteistöyhtiöiden osakkeista ja päätösvallasta. Kiinteistöyhtiöiden osakkeiden myyntimahdollisuus luo kansainvälisesti vertailukelpoisia taloudellisia edellytyksiä yliopistojen toiminnan kehittämiseen. Yliopistojen ja valtion intressi näiden yhtiöiden omistamiseen liittyy kiinteistövarallisuuden arvon säilymisen varmistamiseen sekä varallisuuden hoidon ja hallinnon järjestämiseen kustannustehokkaalla tavalla. Yhtiöt tarvitsevat käyttöönsä ulkopuolista kiinteistöasiantuntemusta, mutta se ei edellytä kolmannen osapuolen mukaantuloa omistajaksi yhtiön perustamisvaiheessa.</p> <p>Työryhmä esittää, että yliopistokiinteistöt yhtiöitetään kolmeen yliopistojen ja valtion omistamaan kiinteistöosakeyhtiöön seuraavasti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a Helsingin yliopisto ja pääkaupunkiseudun muut yliopistot (Hanken, KuvA, TeaK ja SibA) sekä valtio</li> <li>b Aalto-korkeakoulusäätiö ja valtio</li> <li>c Muut yliopistot ja valtio.</li> </ol> <p>Kiinteistöosakeyhtiöissä yliopistojen omistusosuus on 2/3 ja valtion 1/3. Yliopistojen omistusosuuteen kuuluvat kiinteistöyhtiöiden osakkeet jaetaan yliopistojen kesken vuoden 2008 tilinpäätöksen kokonaisrahoituksen mukaisesti.</p> <p>Kiinteistöyhtiöt ja niiden omistajat päättävät itse toimintapolitiikastaan mukaan lukien osingonjakoon ja osakeantoihin liittyvät kysymykset. Osakkeenomistajat (yliopistot ja valtio) voivat myydä kiinteistöyhtiöiden osakkeita markkinoilla. Yhtiöjärjestykseen otettavien lunastuslausekkein varmistetaan osakkeenomistajille mahdollisuus ostaa myynnissä olevat kiinteistöyhtiön osakkeet ostajan ja myyjän sopimaan hintaan.</p>			
<b>Avainsanat</b> yliopistot, yliopistouudistus, pääomittaminen, kiinteistöt			
<b>Muut tiedot</b>			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:25	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 978-952-485-588-4 (PDF)	
<b>Kokonaissivumäärä</b> 42 + liitteet	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b>	<b>Kustantaja</b> Opetusministeriö		

## Presentationsblad

Utgivare  
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum  
6.10.2008

<b>Författare</b> (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)	<b>Typ av publikation</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
<b>Ordförande:</b> Anita Lehtikoinen	<b>Uppdragsgivar</b> Undervisningsministeriet, finansministeriet		
<b>Sekreterar:</b> Laura Hansén, Ilkka Koponen	<b>Datum för tillsättande av</b> 7.5.2008	<b>Dnro</b> 36/040/2008	
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Universitetens fastigheter i kapitaliseringen av universiteten (Yliopistokiinteistöjen käyttäminen yliopistojen pääomittamisessa)			
<b>Publikationens delar</b> Promemoria + bilagor			
<p><b>Sammandrag</b> Med anledning av universitetsreformen tillsatte finansministeriet och undervisningsministeriet 7.5.2008 gemensamt en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda universitetens minimibehov av kapitalisering och alternativ till detta, samt även de ekonomiska konsekvenserna av vart och ett av alternativen med beaktande av målsättningarna för universitetsreformen. Arbetsgruppen överlämnade den 9 juni 2008 en promemoria angående minimibehovet av en kapitalisering till undervisningsministeriet och finansministeriet. Promemorian bifogas i en bilaga.</p> <p>Arbetsgruppen skulle också ta ställning till vilken modell som vore mest ändamålsenlig vid en kapitalisering av universitetens och statens fastigheter, som för närvarande administreras av bolaget Senatfastigheter. Målsättningen är att stärka universitetens ekonomiska och administrativa autonomi, få till stånd möjligast kostnadseffektiva fastighetsväsen med bibehållet värde för fastigheterna samt att följderna av den valda modellen blir möjligast kostnadseffektiva och ändamålsenliga i nationalekonomiskt hänseende. De undersökta alternativen var följande:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1 en direkt överföring av universitetsfastigheterna till respektive universitets balansräkning (den s.k. balansräkningsmodellen)</li><li>2 ett (eller flera) fastighetsbolag som ägs gemensamt av universiteten eller av universiteten och staten (Senatsfastigheter)</li><li>3 ett (eller flera) fastighetsbolag som ägs gemensamt av universiteten, staten (Senatsfastigheter) och en tredje part.</li></ol> <p>Det finns flera alternativa kapitaliseringsmodeller för universitetsfastigheterna, men ingen ideal lösning som skulle passa alla universitet. Balansräkningsmodellen skulle visserligen stärka universitetens ekonomiska och administrativa autonomi, men beaktar inte tillräckligt väl de inbördes skillnaderna mellan de olika universiteten i fråga om antalet fastigheter, förhållandet mellan deras lämplighet och skick. Om man vill garantera att alla universitet behandlas jämlikt, skulle man i så fall nödgas ta i bruk även kapitaliseringar av annat slag för att balansera respektive bokslut. I bolagsmodellen är det enklare att se till att universiteten behandlas jämlikt.</p> <p>För att uppnå målen för universitetsreformen måste universitetens andel av aktieinnehavet och bestämmanderätt i fastighetsbolagen bli så stort som möjligt. I och med att aktierna kan säljas får universiteten internationellt jämförbara ekonomiska förutsättningar för att utveckla sin verksamhet. Universitetens och statens intresse av att äga dessa bolag sammanhänger med att deras vilja att trygga sitt förmögenhetsinnehav i fastigheter till bibehållet värde och att detta kapital och förvaltningen av det sköts möjligast kostnadseffektivt. Trots att man kommer att bli tvungen att kalla in expertis i fastighetsfrågor, betyder det inte att någon tredje part behöver komma in som ägare då bolagen grundas.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att universitetsfastigheterna överförs på tre fastighetsaktiebolag som ägs av universiteten och staten enligt följande modell:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a Helsingfors universitet och övriga universitet i huvudstadsregionen (Hanken, Bildkonstakademin, Teaterhögskolan och Sibelius-Akademien) samt staten</li><li>b Stiftelsen för Aalto-högskolan och staten</li><li>c Övriga universitet och staten</li></ol> <p>Enligt förslaget är universitetens aktieinnehav i fastighetsaktiebolagen 2/3 och statens 1/3. Den andel av aktieinnehavet som tillhör universiteten delas mellan dessa enligt helhetsfinansieringen i bokslutet för år 2008.</p> <p>Fastighetsbolagen och deras ägare bestämmer själva vilken politik de väljer att driva, inklusive frågor angående dividender och aktieemissioner. Aktieinnehavarna (universiteten och staten) kan sälja aktier i fastighetsbolagen på fria marknaden. Med stöd av de införsningsklausuler som inkluderas i bolagsordningen garanteras aktieinnehavarna möjlighet att köpa aktier i fastighetsbolaget till det pris säljaren och köparen kommer överens om.</p>			
<b>Nyckelord</b> universitet, universitetsreform, kapitalisering, fastigheter			
<b>Övriga uppgifter</b>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2008:25	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 978-952-485-588-4 (PDF)	
<b>Sidoantal</b> 42 + bilagor	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b>		<b>Förlag</b> Undervisningsministeriet	

# Valtiovarainministeriölle ja opetusministeriölle

Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut yliopistojen hallinnollisen ja taloudellisen autonomian vahvistamiseen. Yliopistot saavat oikeushenkilöaseman joko julkisoikeudellisina laitoksina tai yksityisoikeudellisina säätiöinä. Uuden yliopistolain olisi tarkoitus astua voimaan 1.8.2009.

Hallitus on myös sitoutunut yliopistojen pääomittamiseen siten, että niiden maksukyky, vakavaraisuus ja luottokelpoisuus turvataan. Tässä yhteydessä on myös käsitelty Senaatti-kiinteistöjen omistuksessa olevien yliopistokiinteistöjen käyttöä yhtenä yliopistojen pääomittamisen keinona.

Opetusministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat asiaa selvittämään 7.5.2008 yhteisen työryhmän, jonka tehtävänä oli:

- 1 Selvittää yliopistojen pääomittamisen vähimmäistarve ja vaihtoehdot sekä kunkin vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset ottaen huomioon yliopistouudistukselle edellä asetetut tavoitteet.
- 2 Selvittää yliopistokiinteistöjen käytön mahdollisuudet yliopistojen pääomittamisessa. Vaihtoehtoina tulee tarkastella sekä valtion että yliopistojen rahastojen omistamien yliopistokiinteistöjen osalta seuraavia:
  - a yliopistokiinteistöjen suora siirtäminen yliopistojen taseeseen
  - b yliopistojen tai yliopistojen yhdessä valtion (Senaatti-kiinteistöjen) kanssa omistama kiinteistöyhtiö (yksi tai useampia)
  - c yliopistojen, valtion (Senaatti-kiinteistöjen) ja kolmannen tahon yhdessä omistama kiinteistöyhtiö (yksi tai useampia).
- 3 Tehdä ehdotus siitä, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa käyttää yliopistojen ja valtion omistamia, Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa olevia kiinteistöjä yliopistojen pääomittamisessa niin, että yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia vahvistuu, kiinteistötoimen kustannustehokkuus ja kiinteistöjen arvo säilyvät ja järjestely on myös valtionalouteen kohdistuvilta vaikutuksiltaan kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen.

Työryhmä linjasi selvitystyönsä ja esittämänsä ratkaisun pohjaksi seuraavat periaatteet:

- yliopistoilla on käytettävissään toiminnan edellyttämät tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset tilat

kiinteistöhallinto tulee järjestää niin, että kiinteistöjen arvo säilyy myös pitkällä aikavälillä ja kiinteistöjen hoito ja hallinta on kustannustehokasta  
yliopistojen tasapuolinen kohtelu on otettava huomioon  
järjestelyn tulee tukea yliopistouudistusta

Yliopistoja ja yliopistokiinteistöjen käyttöä koskevien ratkaisujen tulisi turvata yliopistojen vaikutus- ja toimintamahdollisuudet toimitilojensa osalta myös jatkossa. Yllämainittuja periaatteita parhaiten palvelevien vaihtoehtoisten ratkaisujen pohjalta työryhmä on päättänyt muistiossa esitettyihin ehdotuksiinsa.

Puheenjohtajana työryhmässä on toiminut johtaja Anita Lehikoinen opetusministeriöstä ja jäsenenä kvestori Ilkka Hyvärinen Helsingin yliopistosta, finanssineuvos Heikki Joustie valtiovarainministeriöstä, hallintojohtaja Petri Lintunen Joensuun yliopistosta, rehtori Aino Sallinen Jyväskylän yliopistosta, johtaja Hannu Sirén opetusministeriöstä, budjettineuvos Helena Tarkka valtiovarainministeriöstä sekä Åbo Akademin kansleri Christoffer Taxell.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet hallitussihteeri Ilkka Koponen valtiovarainministeriöstä ja hallitussihteeri Laura Hansén opetusministeriöstä.

Asiantuntijoina työryhmä on kuullut yliarkkitehti Liisa Munsterhjelmia opetusministeriöstä sekä kiinteistöjen arviointia koskien Senaatti-kiinteistöjen Yliopistot ja tutkimus-toimialan johtajaa Juha Lemströmiä.

Toimeksiannon 1) kohdan osalta työryhmä luovutti muistionsa opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle 9. kesäkuuta 2008. Muistio on tämän julkaisun liitteenä.

Saatuamme toimeksiantomme mukaisen yliopistokiinteistöjen käytön mahdollisuuksia yliopistojen pääomittamisessa koskevan tehtäväkokonaisuuden valmiiksi luovutamme sitä koskevan muistion opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Muistioon sisältyy valtiovarainministeriön edustajan eriävä mielipide.

Helsingissä 6. päivänä lokakuuta 2008



Anita Lehikoinen



Ilkka Hyvärinen



Petri Lintunen



Hannu Sirén



Christoffer Taxell



Ilkka Koponen



Heikki Joustie



Aino Sallinen



Helena Tarkka



Laura Hansén

## Sisältö

1	<u>Työryhmän toimeksianto</u>	9
2	<u>Työryhmän työnsä pohjaksi linjaamat periaatteet</u>	10
3	<u>Yliopistouudistus ja yliopistojen rakenteellinen kehittäminen</u>	11
4	<u>Yliopistojen nykyiset toimitilat</u>	12
5	<u>Yliopistokiinteistöjen arviointimenettely</u>	16
6	<u>Kansainvälistä vertailua yliopistokiinteistöjen omistuksen ja hallinnon järjestämisestä</u>	20
	6.1 Pohjoismaat	20
	6.2 Muu Eurooppa	21
	6.3 Eräät muut maat	22
7	<u>Yliopistokiinteistöjen käyttäminen yliopistojen pääomittamisessa – vaihtoehtoverailua</u>	23
	7.1 Vertailurakenteesta sekä yleisesti kaikkia vaihtoehtoja koskevia seikkoja	24
	7.2 Suora luovutus yliopistojen taseisiin	25
	7.3 Yliopistokiinteistöjen yhtiöittäminen (yhtiömallit)	27
8	<u>Verotus</u>	33
	8.1 Arvonlisäverotus	33
	8.2 Muita verokysymyksiä	35
9	<u>Itsenäisenä julkisoikeudellisena oikeushenkilönä toimivan yliopiston tase</u>	37
	9.1 Yleistä	37
	9.2 Kiinteistövarallisuuden vaikutukset yliopistojen avaaviin taseisiin	38
	9.3 Valtion toimintojen uudelleenorganisointiin liittyviä prosessikysymyksiä	39



<b>10 Yhteenveto ja ehdotukset</b>	<b>40</b>
<b>Liitteet</b>	<b>43</b>
Liite 1. Lahjoituksina ja vastikkeettomin käyttöoikeuksin yliopistoja varten saadut maa-alueet	44
Liite 2. Yliopistojen toimitilahankkeiden investointiprosessi	49
Liite 3. Selvitys yliopistokiinteistöjen lainoista Senaatti-kiinteistöissä	50
Liite 4. Eriävä mielipide	52
Liite 5. Julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen pääomittamisen tarpeesta, Yliopistojen pääomittamisen työryhmän muistio 9.6.2008	53

# 1 Työryhmän toimeksianto

Yliopistouudistukseen liittyen valtiovarainministeriö ja opetusministeriö asettivat 7.5.2008 yhteisen työryhmän, jonka tehtävänä on:

- 1 Selvittää yliopistojen pääomittamisen vähimmäistarve ja vaihtoehdot sekä kunkin vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset ottaen huomioon yliopistouudistukselle edellä asetetut tavoitteet.
- 2 Selvittää yliopistokiinteistöjen käytön mahdollisuudet yliopistojen pääomittamisessa. Vaihtoehtoina tulee tarkastella sekä valtion että yliopistojen rahastojen omistamien yliopistokiinteistöjen osalta seuraavia:
  - a yliopistokiinteistöjen suora siirtäminen yliopistojen taseeseen
  - b yliopistojen tai yliopistojen yhdessä valtion (Senaatti-kiinteistöjen) kanssa omistama kiinteistöyhtiö (yksi tai useampia)
  - c yliopistojen, valtion (Senaatti-kiinteistöjen) ja kolmannen tahon yhdessä omistama kiinteistöyhtiö (yksi tai useampia).
- 3 Tehdä ehdotus siitä, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa käyttää yliopistojen ja valtion omistamia, Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa olevia kiinteistöjä yliopistojen pääomittamisessa niin, että yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia vahvistuu, kiinteistötoimen kustannustehokkuus ja kiinteistöjen arvo säilyvät ja järjestely on myös valtiontalouteen kohdistuvilta vaikutuksiltaan kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen.

Toimeksiannon 1) kohdan osalta työryhmä luovutti opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle 9. kesäkuuta 2008 muistionsa, joka on tämän muistion liitteenä.

## 2 Työryhmän työnsä pohjaksi linjaamat periaatteet

Toimeksiannon linjauksista voidaan erityisesti johtaa seuraavat yliopistoja ja yliopistokiinteistöjen käyttöä koskevat periaatteet ja lähtökohdat, joita työryhmän selvitystyössä on noudatettu:

- yliopistoilla on käytettävissään toiminnan edellyttämät tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset tilat;
- kiinteistöjen arvo säilyy myös pitkällä aikavälillä ja kiinteistöjen hoito ja hallinta on kustannustehokasta;
- yliopistojen tasapuolinen kohtelu otetaan huomioon; ja
- järjestely tukee yliopistouudistuksen tavoitteita.

Yliopistoja ja yliopistokiinteistöjen käyttöä koskevien ratkaisujen tulee turvata yliopistojen vaikutus- ja toimintamahdollisuudet toimitilojensa osalta myös jatkossa. Toisaalta järjestelyn tulee olla sellainen, että yliopistot niin kiinteistöjen omistajina kuin palvelujen käyttäjinä selkeästi tunnistavat vastuunsa omaisuudesta ja että järjestelyllä pyritään valtiokonsernin näkökulmasta kokonaiskustannusten optimointiin. Kiinteistötoimi ei saa rasittaa yliopistojen varsinaista toimintaa eikä viedä yliopistojen johdon huomiota ydintoiminnasta. Järjestelmän on oltava kannustava toimitilakustannusten ja esimerkiksi energiansäästön kannalta.<sup>1</sup> Samalla ratkaisujen tulee olla kilpailullisesti neutraaleja eivätkä ne saa vaarantaa yliopistojen asemaa aidosti kilpailulle alistetussa liiketoiminnassa EU-kilpailupolitiikan näkökulmasta.

Talospoliittisen ministerivaliokunnan 18.12.2007 kannanoton mukaan pääomittamiseen käytetään myös yliopistojen hallussa olevaa irtainta omaisuutta. Työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut yliopistojen hallinnassa olevan irtaimen omaisuuden selvittäminen.

---

<sup>1</sup> Ns. energiapalveludirektiivin 2006/32/EY 2 luvun mukaisesti julkisen sektorin tulee näyttää esimerkkiä direktiivin säästötavoitteen toteuttamisessa.

## 3 Yliopistouudistus ja yliopistojen rakenteellinen kehittäminen

Hallitusohjelman mukaan yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään muodostamalla nykyisin valtion tilivirastoina toimivista yliopistoista itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä. Samanaikaisesti uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää. Yliopistouudistuksen tavoitteena on luoda yliopistoille samankaltaiset toimintaedellytykset kuin parhailla kansainvälisillä yliopistoilla antamalla niille taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset tutkimuksen ja opetuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseen sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

Oikeushenkilöaseman muutoksen yhteydessä nykyiset Turun yliopisto ja Turun kauppa-  
korkeakoulu yhdistyvät yhdeksi yliopistoksi. Lisäksi Joensuun ja Kuopion yliopistot yhdistyvät Itä-Suomen yliopistoksi. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun toiminnot siirretään säätiölain mukaiseen Aalto-yliopistoon, jolle uudella yliopistolailla siirretään julkisena hallintotehtävänä yliopistoille kuuluvat tehtävät oikeuksineen ja vastuineen.

Uuden yliopistolain on tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä elokuuta 2009. Uudet itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina toimivat yliopistot järjestäytyisivät syksyn 2009 aikana ja uuden yliopistolain mukainen toiminta on tarkoitus alkaa 1. tammikuuta 2010.

Korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä jatketaan. Tavoitteena on opetuksen ja tutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistaminen. Tämä tapahtuu korkeakouluverkkoa tiivistäen, korkeakoulujen profiloitumista, työnjakoa ja painoaloja terävöittäen, uudenlaisia toimintarakenteita ja yhteistyötä kehittäen sekä toiminnan päällekkäisyyksiä purkaen. Tavoiteltavia ovat myös kampusrakenteet, joissa korkeakoulut, tutkimuslaitokset, yritykset ja muut innovaatiotoimijat ovat samassa kokonaisuudessa.

Kaikki korkeakoulut uudistavat edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi strategiansa niin, että ne ovat käytettävissä keväällä 2010 opetusministeriön ja korkeakoulujen välisissä neuvotteluissa. Uudet korkeakoulurakenteet ovat pääosin käytössä vuonna 2012, jolloin korkeakouluyksiköt ovat nykyistä suurempia, vahvempia ja niiden määrä on nykyistä vähäisempi.

Lisäksi sektoritutkimuksen rakenteellista kehittämistä valmistellaan opetusministeriössä syksyn 2008 aikana. Sektoritutkimusjärjestelmän uudistaminen perustuu tutkimuslaitoskokonaisuuden tarkoituksenmukaiseen rakenteelliseen ja toiminnalliseen kehittämiseen ja siinä otetaan huomioon myös yliopistojen rakenteen ja aseman kehittäminen sekä mahdollisuudet siirtää tutkimusta yliopistoihin.

## 4 Yliopistojen nykyiset toimitilat

Tällä hetkellä yliopistoilla on käytössään yhteensä noin 2 217 000 m<sup>2</sup> erilaisia toimitiloja. Valtion (Senaatti-kiinteistöt) omistamia ja yliopistojen käytössä olevia toimitiloja on yhteensä noin 1 678 000 m<sup>2</sup>.<sup>2</sup> Tämä vastaa noin 76 prosenttia yliopistojen kaikista tiloista. Valtion tarjoamiin toimitiloihin liittyvää tonttiomaisuutta yliopistoilla on lisäksi ollut käytössään yhteensä noin 520 hehtaaria.

Yliopistojen käytössä oleva tonttiomaisuus muodostuu periaatteessa kaupunkien yliopistoille lahjoittamista alueista, muista valtion omistamista alueista, kaupunkien yliopistojen käyttöön luovuttamista alueista sekä yliopistojen rahastojen omistamista maa-alueista. Lisäksi on joitakin yliopistokäytössä olevien kiinteistöyhtiöiden tonttialueita sekä vuokramaalla olevia kiinteistöjä. Lahjoitusmaita koskeva erillinen muistio on tämän muistion liitteenä 1.

Erilaiset yliopistokäytössä olevat maa-alueet jakautuvat myös kaavoitustilanteensa perusteella useantasoisiin kiinteistöihin. Pääosa kiinteistöistä sijaitsee kaavoitetuilla tonttialueilla, osassa tonteista on lisäksi käyttämätöntä rakennusoikeutta jäljellä. Tämän ohella osa yliopistorakennuksista sijaitsee yliopisto- tai kampuskäyttöön varatuilla alueilla, joissa tontin- tai tilanmuodostusta ei ole tehty. Lisäksi yliopistojen läheisyyteen on usein varattu kaavoittamattomia alueita yliopiston tuleville laajenemishankkeille. Yliopistojen tutkimus- ja tutkimuskeskusten yhteydessä on varsinaisen tonttimaan lisäksi varattu usein isoja maa-alueita tutkimuskäyttöön. Näillä eri aluetyypeillä omistuspohja vaihtelee pääosin valtion, yliopistojen rahastojen ja muiden vuokranantajien kesken.

Yliopistokiinteistöt ovat pääosin erityiskiinteistöjä, jotka on suunniteltu juuri tiettyyn tarkoitukseen yliopiston erityyppisten toimintojen käyttöön, tosin osa kuten hallinnon tilat ovat yleisluontoista toimistotilaa ja soveltuvat monenlaiseen käyttöön. Markkinoilta ei yleensä ole löydettävissä valmiita vastaavia tiloja eikä toisaalta näille kiinteistöille ole juurikaan markkinoita, joten kiinteistöarvioinnin täytyy perustua paikallisen muun rakennuskannan markkinatilanteen soveltamiseen. Strategisena tavoitteena oleva toimitilojen mahdollisimman suuri monikäyttöisyys ja synerginen käyttö muiden mahdollisten toimijoiden kanssa ei vielä ole laajalti toteutunut.

---

<sup>2</sup> Senaatti-kiinteistöjen ilmoittama tieto yliopistoille vuokratuista tiloista

Taulukko. Vuokratilat m<sup>2</sup>/opiskelija suomalaisissa yliopistoissa vuonna 2007

	Opis- kelijat	S-k:lta vuok- ratut tilat m <sup>2</sup>	Muut tilat m <sup>2</sup>	Tilat yht. m <sup>2</sup>	S-k:n tilojen %- osuus kaikista tiloista	Kaikki tilat m <sup>2</sup> / opis- kelija	Toiminta- menot v. 2007 /milj.€	S-k:n keski- määr. inves- toinnit (2003- 07) milj.€ /vuosi	Inves- tointien %- osuus vuosit- taisista toimin- tame- noista	S-k:lle mak- setut vuokrat 2007 /milj.€	S-k:lle mak- setut toimin- tame- noista %	Kaikki vuok- rat toimin- tame- noista %
HY	38 365	321 800	196 241	518 041	62,1	13,5	319,50	34,64	10,8	35,8	11,2	17,2
OY	15 793	219 100	8 351	227 451	96,3	14,4	134,27	13,96	10,4	24,9	18,5	19,2
TKK	14 535	201 900	20 126	222 026	90,9	15,3	119,48	16,24	13,6	27,8	23,3	26,4
TY	16 204	162 100	44 901	207 001	78,3	12,8	126,11	4,24	3,4	19,2	15,2	19,8
JY	13 748	128 000	36 123	164 123	78,0	11,9	112,42	4,08	3,6	14,2	12,6	18,3
TTY	11 850	122 700	7 487	130 187	94,2	11,0	67,43	2,58	3,8	11,3	16,8	18,5
TaY	16 204	107 800	12 441	120 241	89,7	7,4	93,59	5,98	6,4	12,4	13,2	18,7
JoY	8 328	100 900	6 871	107 771	93,6	12,9	68,17	6,62	9,7	11,8	17,3	18,3
KY	6 229	84 400	6 181	90 581	93,2	14,5	54,32	4,62	8,5	9,2	16,9	17,9
LTY	5 784	50 600	12 441	63 041	80,3	10,9	37,59	2,74	7,3	5,9	15,7	20,5
LY	4 742	43 600	3 676	47 276	92,2	10,0	32,19	4,32	13,4	3,8	11,8	16,2
ÅA	6 662	40 900	72 728	113 628	36,0	17,1	57,83	0,28	0,5	5,6	9,7	19,0
VY	5 055	26 100	2 281	28 381	92,0	5,6	20,49	1,02	5,0	3,2	15,6	17,1
HKKK	4 276	19 500	7 858	27 358	71,3	6,4	25,20	0,08	0,3	2,7	10,7	17,9
KuvA	272	12 600	7 738	20 338	62,0	74,8	4,93	5,54	112,4	0,9	18,3	26,4
SHH	2 465	13 800	1 969	15 769	87,5	6,4	13,77	0,72	5,2	1,7	12,3	15,3
TuKkk	2 473	12 500	3 475	15 975	78,2	6,5	14,37	0,76	5,3	1,4	9,7	12,5
SibA	1 475	9 900	10 723	20 623	48,0	14,0	25,67	0,04	0,2	1,3	5,1	13,6
TeaK	425	0	17 723	17 723	0,0	41,7	10,86	0	0,0		0,0	26,7
TaiK	1 900	0	41 515	41 515	0,0	21,9	27,72	0	0,0		0,0	21,3
<b>Yht.</b>	<b>176 785</b>	<b>1 678 200</b>	<b>520 849</b>	<b>2 199 049</b>	<b>76,3</b>	<b>16,44</b>	<b>1 365,91</b>	<b>108,46</b>	<b>7,94</b>	<b>193,2</b>	<b>14,1</b>	<b>19,0</b>

Nykyisten yliopistojen kiinteistö- ja omistusrakenne poikkeaa toisistaan osin paljonkin. Helsingin yliopiston kiinteistöistä vajaa 1/3 on yliopiston rahastojen omistuksessa, alle prosentti vuokrattu muilta vuokranantajilta ja pääosa valtiolta (Senaatti-kiinteistöt). Åbo Akademin toimitiloista pääosan omistaa Stiftelsen för Åbo Akademi ja noin puolet näistä tiloista on vastikkeetta yliopiston käytössä, muut tilat eli noin kolmanneksen, harjoittelukoulun mukaan lukien, omistaa pääosin valtio. Teatterikorkeakoululla ja Taideteollisella korkeakoululla ei tällä hetkellä ole lainkaan valtion (Senaatti-kiinteistöt) tiloja käytössään.

Valtion omistamissa toimitiloissa yliopistot ovat vuokralaisina pääosin toistaiseksi voimassa olevilla vuokrasopimuksilla. Uusinvestointikohteissa ja äskettäin peruskorjatuissa kohteissa vuokrasopimukset ovat määräaikaista, vuokrakauden vaihdelta 15–25 vuoden välillä. Vuokrasopimukset ovat ns. kokonaisvuokrasopimuksia eli maksettava vuokra sisältää pääomavuokran ja ylläpitovuokran. Poikkeuksena on Helsingin yliopisto, jonka vuokrasopimukset ovat pääomavuokrasopimuksia yliopiston vastatessa tilojensa hoitokuluista itse.

Nykykäytännön mukaan yliopistojen toimitilahankkeiden investointiprosessissa yliopisto tekee esityksen uudesta hankkeesta opetusministeriölle, joka vie sen valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn mikäli sopimuksen kokonaissumma ylittää 5 miljoonaa euroa. Tarkempi investointiprosessin kuvaus on muistion liitteenä 2.

Pääomavuokra muodostuu tuottovaatimuksesta rakennuspääomalle (6–9 %) ja tonttipääomalle (3 %). Pääomavuokralla katetaan mm. omistajalähtöiset peruskorjaukset. Ylläpitovuokraosuus kattaa hoitokulut (mm. lämmitys, vesi, kiinteistösähkö, ulkoalueiden hoito) ja kunnossapitokulut (vuosikorjaukset) sekä hallintokulut ja kiinteistöveron. Huoneistokohtaisen sähkön ja siivouksen yliopistot järjestävät ja maksavat itse.

Valtion rakennuskiinteistöjen ylläpidon ja investointien organisoimisella liikelaitosmuotoon ja vuokrapohjaiseksi on ollut useanlaisia vaikutuksia. Ennen uudistusta valtion omistamat tilat olivat käyttäjille ilmaishyödykkeitä ja vain ulkopuolelta hankitut tilat vuokralaisia. Investoinnit rahoitettiin valtion budjetista hankekohtaisesti ja niiden suunnittelun ja budjetoinnin yhteydessä pyrittiin viranomaistoimintana ohjaamaan tilamitoituksen tasapuolisuutta eri käyttäjien kesken. Yliopistojen toiminnan määrällinen ja alueellinen laajeneminen sekä investointikehyksen niukkuus johtivat siihen, että kiinteistöihin kertyi kasvavaa selkeää korjausvelkaa investointien ruuhkautuessa ja venyessä. Valtiovallan suhdannetoimenpiteenä on tosin aika ajoin pyritty hillitsemään rakentamista vähentämällä kiinteistöihin kohdistuvia investointeja.

Kiinteistönpidon uudistus muutti tilojen ylläpidosta ja investoinneista vastaavan toimijan (aiemmin Rakennushallitus, valtion virastona) roolin käyttäjän tilauksista ja maksamista vuokrasta riippuvaiseksi kiinteistöalan ammattilaiseksi, joka tilojen vuokrallisuuden vuoksi ei enää ole periaatteessa edullisemmassa asemassa kuin ulkopuoliset tilojen tarjoajat. Muutos on näkynyt mm. käyttäjäytyytyväisyyden jatkuvana seurantana ja vaalimisena, kiinteistöjen kunnan nopeana kohentumisena, ammatillisen tehokkuuden (ml. kustannustehokkuus ja kilpailukyky) kehittymisenä sekä osallistumisena mm. Tekesin osarahoitamiin kehittämishankkeisiin yhtenä aktiivisimmista alan toimijoista.

Kiinteistövarallisuutta koskevien ylläpito- ja korjauspalveluiden osalta valtion kiinteistöomaisuutta hallinnoivalla Senaatti-kiinteistöillä ei ole palveluiden omaa tuotantoa. Palvelut kilpailutetaan yksityisillä toimittajilla yksittäin tai vaihtelevan pituisilla vuosisopimuksilla. Kilpailuttaminen, toimitusten valvonta ja muu yleis- ja taloushallinto tehdään omana työnä. Keskittämällä kiinteistöomaisuutensa valtio on pystynyt saavuttamaan kiinteistöjen hallinnassa sekä mm. kiinteistövarallisuuden ylläpitoa ja korjauksia koskevissa hankinnoissa mittakaava- ja volyymietuja.

Siirtyminen vuokramalliin ja omistajavastuiden keskittäminen valtion liikelaitokselle mahdollistivat yliopistoille mittavat laajennus- ja peruskorjausinvestoinnit vuosituhaten vaihteen molemmin puolin. Kiinteistöuudistuksen jälkeen investointihankkeet, jotka liikelaitos rahoittaa itse vuokratuloillaan ja velkarahoituksellaan, eivät enää kilpailleet vuotuisbudjettirahoituksesta varsinaisen toiminnan hankkeiden kanssa. Investointipäätökset näkyivät kyllä yliopistojen taloudessa kasvavina vuokramenoina – eivät enää suurina yksittäisinä hankkeina ja riskeinä. Tämä alensi selvästi yliopistojen investointikynnystä, mikä johti uudistuksen jälkeisinä vuosina aiemmin patoutuneen investointitarpeen purkautumiseen ja toimitilakustannusten osuuden kasvuun. Vaikka ilmiössä pääosin oli kyse aiemman investointiruuhkautuman ja korjausvelan perustellusta ja tarpeellisesta purkautumisesta, investointikynnyksen mataluus antoi myös aihetta huoleen.<sup>3</sup> Sittemmin investointitahtia on valtion taholta hillitty mm. eduskunnan asettamalla investointikatolla sekä yksittäisten isojen vuokrasopimusten käsittelyllä raha-asiainvaliokunnassa. Yliopistojen toimitilakustannusten osuutta toimintamenoista on kasvattanut vuosittainen vuokrien

<sup>3</sup> Ulkopuolisen selvitysmiehen (VTT-R-08117-07 ; 20.9.2007) arvio syksyllä 2007: ”Yliopistojen tilankäytössä on edelleen runsaasti tehostamisen varaa. Selvitystyössä tuli esiin muun muassa, että tilojen yhteiskäyttöisyys ja käyttöaste ovat alhaisia.”

indeksikorotus, mitä ei ole huomioitu toimintamäärärahojen mitoituksessa. Yliopistot ovat omalta osaltaan pystyneet vähentämään uusien tilojen tarvetta sisäisten vuokrajärjestelmien käyttöönottamisen lisäksi ottamalla valtion hallinnossa ensimmäisenä käyttöön toimitilastrategiat osana toiminnan suunnittelua.

Nykyisen mallin heikkoutena voidaan pitää sitä, että erityisesti peruskorjaustilanteissa kiinteistöjen omistajavastuun ja toimitilan käyttäjän vastuun välinen rajanveto on käytetyssä vuokrasopimusmallissa ollut ongelmallinen. Ratkaisuksi on kehitetty tavanomaisista vuokrasopimuksista poikkeavia teknisiä laskentamalleja, jotka eivät ole kuitenkaan osoittautuneet täysin toimiviksi. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa nykyisessä vuokramallissa yliopistoilla on peruskorjauksista aiheutuvien vuokrankustannusten nousun johdosta taloudellinen paine pyrkiä peruskorjauksessa palauttamaan toimitilat niiden valmistumista tai edellistä peruskorjausta vastaavaan tilaan, ottamatta huomioon mahdollisuutta toimintojen kehittämiseen ja sen seurauksena tilojen modernisointiin. Käytännössä tästä ns. väärästä taloudellisesta kannusteesta huolimatta tiloja on yleensä ainakin osittain uudistettu peruskorjausten yhteydessä, jolloin yliopistojen vuokratulot ovat vastaavasti kasvaneet.



# 5 Yliopistokiinteistöjen arviointimenettely

Valtiovarainministeriön toimeksiannosta Senaatti-kiinteistöt on teettänyt yliopistojen käytössä olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta riippumattoman arvioitsijatahon arvioinnin. Senaatti-kiinteistöille annetun toimeksiannon mukaan puolueettomien arvioitsijoiden tuli arvioida Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva valtion yliopistokiinteistövarallisuus. Arvioissa tuli eritellä 1) rakennusten, 2) niiden sijaintitonttien sekä 3) käyttämättömän rakennusoikeuden arvo. Arviokirjoihin tuli myös mikäli mahdollista sisällyttää tieto siitä onko tontti saatu valtiolle lahjoituksena.

Omaisuserän laajuudesta ja arviointityön tiukasta aikataulusta johtuen kiinteistövarallisuutta koskeva arviointityö jaettiin kilpailutuksen jälkeen kuudelle auktorisoidulle kiinteistöarvioijaryitykselle ISS Proko Infra Oy:lle, Realia Management Oy:lle, Kiinteistötaito Peltola & Co Oy:lle, Catella Property Oy:lle, Jones Lang LaSalle Finland Oy:lle ja Newsec Oy:lle.

Arviointimenetelmistä ja -prosesseista sovittiin arvioitsijoiden kanssa etukäteen. Arviointista pidettiin yhteinen kaikille arvioitsijoille ja yliopistoille avoin arviointiseminaari 18.3.2008, jolla pyrittiin varmistamaan, että kaikki arviointiryitykset toimivat mahdollisimman samalla tavalla arvioidessaan kohteita. Arvioinnissa käytettiin pääasiassa ns. tuottoarvomenetelmää eli arvo perustuu vuokrista saatavaan tuottoon. Asuntokaupassa yleisesti käytetyn kauppa-arvomenetelmän, jossa verrataan keskenään viimeaikoina tehtyjä vastaavien kohteiden kiinteistökauppoja, ei katsottu soveltuvan hyvin kohteena oleviin suurelta osin erityiskiinteistöihin. Lisäksi vertailun vuoksi kaikista kiinteistöistä on laskettu rakennuksille tekninen nykyarvo, joka kuitenkin soveltuu kunnolla vain uusien tai uudehkojen rakennusten arvioinnin tueksi.

Aloitustilaisuudessa ilmoitettujen arvioitavien kohteiden rajausperiaatteiden mukaan kiinteistövarallisuuden tuli olla

- valtion/Senaatti-kiinteistöjen omistuksessa
- pääasiassa yliopistokäyttöön vuokrattua
- jatkossa yliopistokäyttöön tarpeellista
- ei ulkopuolisille vuokrattuja maa-alueita (esim. kiint.yhtiöt)
- ei valtion omistuksessa erityissyistä pidettäviä kohteita (esim. Arpeanum)

valtioneuvostokorttelissa, KOY Helsingin Musiikkitalon osakkeet ja Pohjoinen Rautatienkatu 9/Sibelius-Akatemia)

- ei rakentamattomia maa-alueita

Arviointi kohdistui kiinteistövarallisuuteen, joka käsitti yliopistojen käytössä olevan Senaatti-kiinteistöiltä vuokratun kiinteän omaisuuden Tähän eivät sisältyneet ne toimitilat, joista yliopistot ovat ilmoittaneet luopuvansa lähivuosina taikka jotka liittyvät eduskunnan tai valtioneuvoston tilantarpeisiin eivätkä ne toimitilat, jotka on vuokrattu yliopisto- ja kampusalueilla toimiville ulkopuolisille tahoille.

Rakennusten lisäksi mukana arvioinnissa oli tonttiomaisuus, jolla rakennukset sijaitsevat taikka tonttimaaksi katsottavat välittömät maa-alueet. Suuremmilla yhtenäisillä maa-alueilla (esim. kampuksilla) arvioitiin maa-alue, joka rajattiin rakennukseen käytetyn rakennusoikeuden ja muiden rakennusta koskevien kaava- ja rakentamismääräysten perusteella. Toisin sanoen rajaus on pääsääntöisesti laskettu kunkin alueen asemakaavassa määriteltyjen tehokkuus- ja rakennusoikeuslukujen sekä mahdollisten muiden rakentamista rajoittavien määräysten perusteella siten, että maa-alue on vähintään niin suuri kuin sillä oleva rakennus/rakennukset edellyttävät. Tämän rajauksen ulkopuolista maaomaisuutta ei arvioidu, koska lähtöoletuksena on nimenomaan ollut kiinteistövarallisuuden yliopistolähtöisyys. Niiden kohteiden arviointia, joilla ei ole läheistä kytköstä yliopistotoimintaan, ei arviointityön laajuuden johdosta harkittu ensivaiheessa välttämättömäksi. Arvioinnissa tehty rajaus ei estä alueiden käyttöä yliopistojen tulevassa kehittämisessä. Tämän muun maaomaisuuden arvo suhteessa nyt arvioituun omaisuuteen on noin 1 % luokkaa.

Muita yliopistokiinteistöjen arvioinnin keskeisiä lähtökohtia olivat;

- arviointi tapahtuu 1.1.2008 tilanteen (tase 31.12.2007) mukaisesti
- rakennukset ovat yliopistokäytössä
- rakennusten tulee palvella yliopistojen muuttuvia tarpeita toiminnallisesti ja teknisesti
- ennen 1.1.2008 aloitetut rakennushankkeet otetaan arvioinnissa huomioon
- voimassa olevat vuokrasopimukset siirtyvät yliopistojen ja yliopistokiinteistöjen välisiksi ja vuokrissa on mukana ainoastaan tavanomaiset indeksitarkistukset, lukuun ottamatta niitä sopimuksia, joihin kohdistuu vuoden 2009 talousarviossa päätettävä 10 milj. euron lisämääräraha
- toistaiseksi voimassa olevat sopimukset käsiteltiin arvioinnissa 10 vuoden sopimuksina kassavirtatarkastelussa
- arviointi tapahtui kiinteistökokonaisuuksina, jotka tuli kuitenkin jakaa pyydettyihin osiin: erikseen rakennusten arvo, sijaintitonttien arvo sekä käyttämättömän rakennusoikeuden arvo
- lähtökohtana oli ns. käypä hinta

**Kiinteistövarallisuuden käypä arvo tuli määritellä:**

- rakennuksille
- rakennetuille maa-alueille ja niiden rakennusoikeudelle
- yhtiöomaisuudelle (jos kiinteistövarallisuus on yhtiöissä). Yhtiöomaisuuden osalta maa-alueen arvo sisältyy yhtiön osakkeiden arvoon eikä sille siten tullut esittää erillistä arvoa.

Kiinteistöjen arviointityö osoittautui odotetun haasteelliseksi. Arviointituloksena annetuista lähtökohdista *paras mahdollinen asiantuntijan arvio kohteen taloudellisesta/käyvästä arvosta esim. myyntitilanteessa tai kirjanpitoarvoa määriteltäessä*. Asiantuntijan riippumattomuuteen kuuluu yhtenä osana myös se, ettei työn tilaaja eikä kukaan muukaan saa vaikuttaa arvioitsijan valitsemiin arviointimenetelmiin, vaan näiden valinta on osa riippumattoman arvioitsijan ammattitaitoa. Kaikkien arvioitsijoiden on tullut olla AKA-yleisauktorisoituja.

Arvioitsija arvioi itse myös oman arvionsa tarkkuuden. Tarkkuus vaihtelee mm. markkinatilanteesta ja rakennustyyppistä riippuen. Normaalisti tarkimmat arviot voidaan tehdä vilkkaana käyvässä asuntomarkkinoilla, jolloin hyvissä arviointiolosuhteissa päästään +/- 10 % tarkkuuteen. Yliopistokiinteistöjen arvioinnissa on todennäköistä, että samalle tarkkuustasolle ei ainakaan kaikkien kiinteistöjen osalta päästä. Arviointitarkkuutta voidaan parantaa mm. pyytämällä toinen riippumaton arvio niistä kohteista, joissa ensimmäinen käyvän arvon arvio/tekninen nykyarvo on poikennut merkittävästi Senaatti-kiinteistöjen tasearvosta.

Arviointityön tämän hetkinen tilanne (1.10.2008) on se, että arvioitsijat ovat jättäneet omat arvionsa tarkastettavaksi ja arviointien läpikäynti on aloitettu. Noin puolet yliopistoista on myös antanut kirjalliset kommenttinsa arviointityöstä. Alustavan näkemyksen mukaan yliopistokiinteistöjen arvion kokonaissumma tulee säilymään suuruusluokaltaan nyt ilmoitetussa tasossa vaikka yksittäisissä kiinteistöissä joudutaankin tekemään korjauksia suuntaan tai toiseen. Samoin arviointityöhön mahdollisesti sisältyviä virheitä esim. arvioinnista pois jääneiden kohteiden osalta korjataan tarvittaessa.

Arvioinnin mukaan kiinteistövarallisuuden (noin 1 678 000 m<sup>2</sup>) käypä arvo on yhteensä noin 2,36 mrd. euroa. Tästä rakennusten osuus on noin 1,98 mrd. euroa ja tonttiomaisuuden osuus noin 380 milj. euroa. Tonttiomaisuuden arvo muodostuu rakennetuista tonteista (arvo noin 300 milj. euroa), rakentamattomista tonteista (arvo noin 76 milj. euroa) ja potentiaalista (arvo noin 4 milj. euroa). Arvioinnissa esitetty käyvän arvon arvio ei muodosta estettä varsinaisessa siirrossa käytettävälle muulle arvolle.

Valtion omistaman, mutta yliopistojen käytössä olevan kiinteistövarallisuuden tasearvo oli Senaatti-kiinteistöjen viimeisimmän vahvistetun vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaan 1,73 mrd. euroa, josta tonttiomaisuuden osuus noin 136 milj. euroa.<sup>4</sup> Senaatti-kiinteistöliikelaitoksella on viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen mukaan velkaa 2,22 mrd. euroa, josta yliopistot – toimialan osuus on 973 milj. euroa. Tästä yliopistojen kiinteistöomaisuuteen liittyvät velat olivat tilinpäätöksen mukaan noin 802 milj. euroa. Tarkempi selvitys yliopistokiinteistöihin liittyvistä lainoista sekä niiden jakautumisesta yliopistojen kesken on muistion liitteenä 3.

Arvioinnissa yliopistojen käytössä oleva kiinteistövarallisuus osoittautui yli kolmanneksen Senaatti-kiinteistöjen tasearvoa suuremmaksi. Ero on kuta kuinkin ennakoitun mukainen. Kiinteistövarallisuus on aikanaan siirretty Senaatti-kiinteistöliikelaitokseen sen perustamisvaiheessa vuonna 1999 tuolloin omaisuudelle arvioidulla käyväällä arvolla<sup>5</sup>. Ajankohdan jälkeen kiinteistövarallisuuden käypä arvo on kuitenkin noussut kiinteistö- ja toimitilamarkkinoiden yleisen kehityksen mukana merkittävästi. Erityisen suurta arvonnousua on ollut viime vuosina ja voimakkaimmin se on kohdistunut maaomaisuuden arvoon, jonka käypä arvo on osoittautunut arvioinneissa lähes 3 kertaa tasearvoa suurem-

<sup>4</sup> Tonttiomaisuuden osuus kiinteistöomaisuuden tasearvosta on tarkistuslaskelmissa täsmentynyt aiemmasta noin 120 milj. eurosta.

<sup>5</sup> Senaatti-kiinteistöjä edeltänyt rakennushallitus lakkautettiin 1.5.1995. Tilalle perustettu Valtion kiinteistölaitos muutettiin valtion liikelaitokseksi vuonna 1999. Liikelaitoksen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi 1.3.2001.

maksi. Rakennettu omaisuus arvioitiin runsaan viidenneksen tasearvoa suuremmaksi, mikä vastanee normaalia varovaisuusperiaatetta.

Senaatti-kiinteistöjen taseessa ei ole tehty kiinteistöjen yleistä arvonnousua vastaavia arvonnousuja vaan toiminnassa on tältä osin noudatettu kirjanpitolain mukaisesti yleistä varovaisuusperiaatetta.<sup>6</sup> Mahdollinen luovutustilanteissa saatu myyntivoitto on käytännössä siirtynyt omistajalle eli valtiolle liikelaitoksesta tehtyinä tuloutuksina. Tonttomaisuuden arvostamiseen on vaikuttanut se, että omaisuutta on tullut monin osin valtion omistukseen lahjoituksina.

---

<sup>6</sup> Vain uusi IFSR -standardi pörssiyrityksille edellyttää arvonnousujen kirjaamista taseeseen.

# 6 Kansainvälistä vertailua yliopistokiinteistöjen omistuksen ja hallinnoinnin järjestämisestä

Työryhmän toimeksiantoon liittyen on selvitetty yliopistokiinteistöjen omistus- ja ylläpitojärjestelyjä eri maissa Euroopassa. Erityisesti pyrittiin selvittämään mikä taho omistaa yliopistojen käytössä olevat kiinteistöt ja toimitilat, maksavatko yliopistot tiloistaan vuokraa tai muuta vastiketta ja mitä tällä mahdollisella vuokralla katetaan. Lisäksi selvitettiin käytössä olevaan järjestelyyn mahdollisesti kohdistuvia muutospaineita. Selvitystyö perustuu eri maihin asiantuntijatahoille tehtyihin kyselyihin ja pohjoismaiden osalta myös yliopistokiinteistöistä samanaikaisesti laadittuun benchmarking-tutkimukseen.<sup>7</sup> Selvityksessä ei ole tarkasteltu otetaanko toimitilakustannukset ja niiden kehitys huomioon yliopistojen rahoituksen mitoituksessa.

Selvitysten perusteella julkishallintoaan ja erityisesti julkista kiinteistövarallisuutta koskevaa hallintoaan viime vuosina monin osin kehittäneissä Pohjoismaissa (Islanti ei mukana selvityksessä) yliopistot eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta omista käytössään olevia kiinteistöjä itse vaan ne ovat tiloissa vuokralaisina erityyppisin vuokrajärjestelyin. Muualla Euroopassa ja selvitykseen mukaan otetuissa muissa maissa ei ole nähtävissä yleistä linjaa yliopistokiinteistöjen omistusjärjestelyissä eikä kiinteistöomaisuuden ylläpitoa koskevissa muissa järjestelyissä.

## 6.1 Pohjoismaat

*Ruotsissa* yliopistokiinteistöt omistaa ja niitä ylläpitää valtion täysin omistama kiinteistöosakeyhtiö, Akademiska Hus Ab, jolle yliopistot maksavat toimitiloistaan vuokraa. Ruotsin valtion pitkän aikavälin omistusstrategian mukaisesti yhtiö on myös tarkoitus säilyttää valtion omistuksessa jatkossakin eikä omistusjärjestelyyn siten kohdistu tällä hetkellä muutospaineita. Vuokra on ns. kokonaisvuokra, joka kattaa pääomavuokran lisäksi kaiken kiinteistöistä aiheutuvat huolto- ja ylläpitoa koskevat kustannukset. Vuokrasopimukset ovat luonteeltaan markkinaehtoisia ja vuokrat markkinavuokrien tasolla. Yliopistot voivat halutessaan vuokrata tiloja muualta.

---

<sup>7</sup> Pilot study: Benchmarking University Property Management in the Nordic Countries

*Norjassa* hallintoministeriön (Ministry of Administration) alaisuuteen perustettu virasto (Statsbygg) omistaa ja hallinnoi yliopistokiinteistöjä. Suurin osa norjalaisista yliopistoista kuitenkin huolehtii käytössään olevista kiinteistöistä itse, jolloin ne eivät maksa tiloistaan vuokraa. Niiltä osin kuin ylläpidosta vastaa virasto, vuokranmaksuvelvoite on. Käytössä on kustannusperusteiset vuokrasopimukset, joissa myös pääomakustannukset otetaan huomioon. Kiinteistöjen hallinnoinnista ja ylläpidosta vastaa pääasiassa viraston oma henkilökunta. Virasto johtaa myös uusien yliopistokiinteistöjen rakennushankkeita. Poikkeuksena ovat Oslon, Bergenin ja Trondheimin yliopistot, jotka historiallisista syistä omistavat itse käytössään olevat kiinteistöt ja toimitilat.

*Tanskassa* yliopistokiinteistöt ovat tiede- ja teknologiaministeriön (Ministeriet for Videnskab) alaisen rakennusviraston (Universitets og Bygningstyrelsen) omistamia ja niitä vuokrataan yliopistoille. Käytössä on kustannusperusteiset vuokrasopimukset, joissa otetaan huomioon myös pääomakustannukset. Lähes kaikki vastuut kiinteistöjen ylläpidosta ja hoidosta on vuokralaisella.

## 6.2 Muu Eurooppa

*Itävallassa* pääosan yliopistojen käytössä olevista kiinteistöistä omistaa kiinteistöyhtiö Bundesimmobiliengesellschaft (BIG, Federal Real Estate Company), jolle yliopistot maksavat käytössään olevista tiloista vuokraa. Kyseessä on vähintään ylläpitokulut kattava bruttovuokra. Yliopistot voivat myös vuokrata tiloja kolmansilta ulkopuolisilta osapuolilta. Vähäiseltä osin yliopistot myös itse omistavat käytössään olevia tiloja. Käytössä olevan järjestelmän on katsottu toimivan, mutta BIG:n rakenteesta ja mahdollisen, vain opetussellisiin rakennuksiin keskittyvän uuden yhtiön perustamisesta on käyty keskustelua.

*Sveitsissä* yliopistojen käytössä olevat kiinteistöt ovat pääosin maan eri osavaltioiden omistuksessa ja yliopistot maksavat tilojen käytöstä vuokraa. Osavaltiot vastaavat tilojen mahdollisesta remontointi- ja rakennuskustannuksista. Käytännöt eri osavaltioiden kohdalla kuitenkin vaihtelevat jonkin verran ja esimerkiksi Neuchatelin osavaltion tapauksessa yliopistot eivät maksa tiloistaan vuokraa osavaltioille, mutta vastaavat itse kiinteistöistä aiheutuvista ylläpitokuluista. Pieneltä osin tiloja on myös vuokrattu ulkopuolisilta tai niitä yliopistoilla itsellään omistuksessa. Kahden yliopiston (Lausanne ja Zürich) osalta liittovaltio omistaa niiden käytössä olevat kiinteistöt ja näissä tapauksissa yliopistoilla on omat kiinteistöorganisaatiot kiinteistöjensä hoitamiseen. Valtion omistamien yliopistokiinteistöjen siirrosta yliopistojen omistukseen käydään paraikaa keskustelua. Edellä mainittujen päälinjojen ohella yliopistokiinteistön omistusjärjestelyissä ja käytetyissä vuokramalleissa on vähäisemmässä määrin käytössä myös muita vaihtoehtoja.

*Ranskassa* aloitettiin laajamittainen yliopistosektorin uudistus vuonna 2007. Uuden yliopistolain mukaan valtion on siirrettävä yliopistojen omistukseen kaikki materiaallinen omaisuus kuten toimitilat ja laitteet, jotka on valtion toimesta osoitettu tai annettu niiden käyttöön.

*Saksassa* osavaltiot (16 kpl) omistavat alueillaan toimivien yliopistojen käytössä olevat kiinteistöt kiinteistöosakeyhtiöiden kautta. Yliopistot maksavat toimitiloistaan vuokraa, mutta käytetyt vuokramallit vaihtelevat osavaltioittain. Esimerkiksi Nordrhein Westfalenissa yliopistot maksavat toimitiloistaan vuokraa, kun taas Sachsenin osavaltiossa eivät lainkaan.

*Tšekissä* yliopistojen käytössä olevat kiinteistöt siirrettiin yliopistojen omistukseen vuonna 1999, jolloin valtion laitoksina toimineet yliopistot muutettiin itsenäisiksi julkisiksi laitoksiksi. Yliopistot järjestävät kiinteistöjensä ylläpidon ja hoidon itsenäisesti, joko omana tuotantona tai ostopalveluna ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Ulkoistamisen aste kuitenkin vaihtelee yliopistoittain. Yliopistojen rehtorit vastaavat yliopistojen tilojen

tehokkaasta käyttämisestä opetusministerille. Järjestelmään kohdistuu muospaineita ja yliopistojen itsenäisyyden lisäämisestä on käyty keskustelua.

*Unkarissa* yliopistot ovat valtiollisia, kirkollisia tai yksityisiä. Valtiollisten yliopistojen kiinteistöt ovat valtion omistuksessa, mutta yliopistot järjestävät itsenäisesti käytössään olevien kiinteistöjen ylläpidon ja hoidon. Maan omistusjärjestely on periytynyt edellisen poliittisen järjestelmän aikakaudelta ja se säilytti asemansa vuoden 1989 poliittisissakin muutoksissa. Maassa on kuitenkin tämän jälkeen käyty keskustelua omistusjärjestelyjen muuttamisesta, mutta tehdyt ehdotukset kiinteistöjen siirtämisestä yliopistojen omistukseen eivät ole edenneet.

*Belgiassa* virallisten yliopistojen, joita ovat Mons-Hainaut'n yliopisto (UMH), Liègen yliopisto (ULg) ja Gembloux'n maataloustieteellinen yliopisto (FUSAGx), osalta toimitilojen omistaja on Belgian ranskankielinen kieliyhteisö, ja muiden yliopistojen (ns. vapaat yliopistot) osalta yksityinen sektori. Sotilaskoulua (École militaire) ja muutamaa tieteellistä instituutiota lukuun ottamatta liittovaltio ei omista yliopistojen kiinteistöjä. Tilat ovat yliopistojen käytössä vastikkeetta eikä niistä siten makseta vuokraa. Osavaltiolla ei myöskään ole toimivaltaa varsinaisen yliopisto-opetuksen suhteen, vaan ainoastaan maan kieliyhteisöillä. Yliopistojen taloudellisia toimintoja valvoo hallituksen valtuutettu (valtuutettu on yliopiston johtokunnan jäsen), joka tarkistaa kirjanpidon lainmukaisuuden ja sen, että direktiivejä noudatetaan. Erityisen kirjanpitojärjestelmän ansiosta johtokunta pystyy valvomaan tukitilojen käyttöä. Ottaen huomioon yliopistojen vahvan hallinnollisen itsenäisyyden kiinteistöjen omistusjärjestelyä kohtaan ei Belgiassa tällä ole hetkellä muospaineita.

*Hollannissa* yliopistot omistavat itse käytössään olevat kiinteistöt. Ne myös vastaavat itsenäisesti kiinteistöjen ylläpidosta ja hoidosta, jonka lisäksi ne voivat myös vuokrata tiloja käyttöönsä.

*Italiassa* valtio omistaa yliopistojen käytössä olevat kiinteistöt, mutta eräiltä osin niitä on luovutettu yliopistoille, jolloin ne poistuvat valtion taseesta. Näissä tapauksissa yliopistot vastaavat itsenäisesti kaikista kiinteistöjen ylläpidosta ja investoinneista.

*Espanjassa* yliopistot omistavat käytössään olevat kiinteistöt lukuun ottamatta historiallisesti merkittäviä kohteita, jotka ovat valtion omistuksessa. Yliopiston kiinteää omaisuutta koskevista ratkaisuksista vastaa eri yhteiskunnan sektoreilla toimivien yhteisöjen edustajista koottu neuvosto (The Social Council of the university). Esitykset kiinteää omaisuutta koskevissa asioissa neuvostolle tekee yliopiston hallinnollisista asioista vastaava toimikunta (Governing council). Toimikunnan jäseninä ovat yliopiston rehtori sekä yliopiston neuvoston, tiedekuntien, opettajien ja muiden osastojen nimeämät jäsenet. Omistukseen liittyvää järjestelyä kohtaan ei ole tällä hetkellä muospaineita ja päätöksentekomenettelystä annettu laki on annettu äskettäin.

### 6.3 Eräät muut maat

*Yhdysvalloissa* (Michigan, Kalifornia) julkiset yliopistot nauttivat erittäin laajasta taloudellisesta autonomiasta. Yliopistoilla on useita tulonlähteitä ja tästä syystä julkinen rahoitus ei ole eurooppalaiseen tapaan määräävässä asemassa. Yliopistot myös omistavat itse rakennuksensa.

*Japanissa* Vuonna 2004 voimaan astunut yliopistolaki edellyttää yliopistoyhtiöiden omistavan kiinteistönsä. Kiinteistöomaisuudesta luopuminen ei ole mahdollista ilman valtionhallinnon vahvistusta. Kiinteistöjen lainoitus on organisoitu kansallisten yliopistojen rahoituksen ja hallinnon keskuksen (CNUFM) kautta siten, että rahoituslähteenä on opetusministeriö. CNUFM vahvistaa lainat ja kontrolloi niiden takaisinmaksun yksittäisten yliopistojen osalta.

## 7 Yliopistokiinteistöjen käyttäminen yliopistojen pääomittamisessa – vaihtoehtovertailua

Aiemmin todetulla tavalla yliopistokiinteistöjen arvioinneissa päädyttiin siihen, että arvioitu kiinteistökanta on kokonaisuudessaan käyvältä arvoltaan noin 37 % kirjanpitoarvoa suurempi. Arviomiesten laskelmien tarkempi tarkastelu paljastaa, että rakennukset arvioitiin noin 24 prosenttia kirjanpitoarvoaan korkeampaan arvoon, mutta tonttiomaisuuden käyväksi arvoksi saatiin kirjanpitoarvoihin nähden lähes kolminkertainen arvo.

Työryhmä lähtee laskemissa siitä, että rakennusten osalta arviomiesten tulos kokonaisuudessaan vastaa suunnilleen normaalia kirjanpidossa noudatettavaa varovaisuusperiaatetta. Yksittäisten kiinteistöjen osalta on suuriakin eroja suuntaan ja toiseen. Siksi myöhemmissä taselaskelmissa työryhmä on käyttänyt rakennusten osalta Senaatti-kiinteistöjen ilmoittamia tasearvoja. Tonttiomaisuuden arvot on korotettu 80 prosenttiin arviomiesten arvioimasta käyvästä arvosta.

Kiinteistöihin liittyy noin 802 milj. euron velkapääoma. Tästä huolimatta yliopistojen käytössä olevan valtion kiinteän omaisuuden nettoarvo nousee yhteensä noin 1,1 mrd. euroon (rakennukset noin 1 594 milj. euroa, tonttiomaisuus n. 304 milj. euroa). Jo tehdyillä päätöksillä yliopistoille siirtyy niiden hallinnassa oleva irtain omaisuus sekä julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen toimintaedellytysten vahvistamiseksi ja maksuvalmiuden turvaamiseksi siirtyvien erien lisäksi jaettava 150 milj. euroa. Yliopistojen käytössä olevan omaisuuden nettoarvo olisi lähes samansuuruinen kuin yliopistojen vuotuiset toimintamenot, jos koko kiinteistövarallisuus siirrettäisiin yliopistoille.

Periaatteessa kiinteistöillä voidaan lisätä yliopistojen taloudellista itsenäisyyttä seuraavilla tavoilla

- mahdollistamalla kiinteistöomaisuuden käyttö velan vakuutena
- lisäämällä yliopistojen tuloja ulkopuolisille vuokrattujen toimitilojen osalta
- mahdollistamalla investoinnit uusiin yliopiston strategian kannalta tärkeisiin kohteisiin kiinteistöosakkeita/kiinteistöomaisuutta myymällä.
- turvaamalla kv-yhteistyön hankkeissa edellytetyn vakavaraisuuden

Yliopistojen tutkintoon johtava opetustoiminta ei sisällä varsinaista toimintariskiä, vaikkakaan yliopistot eivät voi kaikin osin vaikuttaa esimerkiksi opiskelijoidensa tutkinnon suo-



rittamiseen. Kuukausittaisella ja etukäteen maksettavalla valtioavulla ja yliopistoille pääte-tyllä maksuvalmiuspääomalla pyritään siihen, että yliopistojen maksuvalmius on turvattu.

Yliopistot tarvitsevat tulevaisuudessa riskinkantokykyä erilaisissa tutkimushankkeissa, joista nykyisellään merkittävimpiä lienevät erilaiset EU:n piiristä lähtevät hankkeet. Tulevaisuudessa riskinkantokykyä tarvittaneen myös esimerkiksi innovaatiohankkeiden yhteydessä.

## **7.1 Vertailurakenteesta sekä yleisesti kaikkia vaihtoehtoja koskevia seikkoja**

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti selvitettyjä perusvaihtoehtoja yliopistokiinteistöjen käyttämiseksi jatkossa itsenäisinä toimivien yliopistojen pääomittamisessa, on kaksi:

- yliopistokiinteistöjen suora luovuttaminen kunkin yliopiston taseeseen ja omistukseen (tasemalli); tai
- yliopistokiinteistöjen yhtiöittäminen kiinteistöosakeyhtiöihin ja yhtiöiden osakkeiden luovuttaminen kunkin yliopiston taseeseen ja omistukseen (yhtiömalli).

Jälkimmäisessä kiinteistöosakeyhtiö-vaihtoehdossa tarkastelu on tapahtunut myös seuraavalla alajaottelulla:

- a yliopistojen täysin omistamat kiinteistöosakeyhtiöt;
- b yliopistojen ja valtion yhdessä omistamat kiinteistöosakeyhtiöt; ja
- c yliopistojen, valtion ja muun tahon omistamat kiinteistöosakeyhtiöt.

Edelleen kiinteistöosakeyhtiövaihtoehtoon päädyttäessä kiinteistöjen omistus ja hallinta voidaan järjestää myös ns. keskinäisellä kiinteistöosakeyhtiöllä. Käytännössä tämä voi toteutua ainoastaan vaihtoehdossa a) ja b). Jälkimmäisessä se merkitsisi valtion osuuden vuokraamista yliopistoille. Vaihtoehdossa b) keskinäisen yhtiön malli onkin nähtävissä lähinnä teoreettisena mahdollisuutena. Jäljempänä kohdassa 7.3.2 todetuista syistä keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön malli ei voi toteutua myöskään c) vaihtoehdossa.

Yhtiömalleista (b–c) on erotettavissa lisäksi eri malleja sen mukaan, ovatko yliopistot enemmistö- vai vähemmistöosakkaina sekä mallissa c) sen mukaan, mitkä ovat omistajien keskinäiset omistussuhteet.

Jäljempänä näitä eri vaihtoehtoja on vertailtu niiden mahdollisten hyvien ja huonojen puolien osalta vaihtoehtokohtaisesti ottaen huomioon luvussa 2 eriteltyt periaatteet ja lähökohdat. Vertailu on tehty ilman etukäteispainotusta minkään vaihtoehdon puolesta eikä esitettyjä vaihtoehtoja ole tässä asetettu paremmuusjärjestykseen.

Nykyisin valtion omistuksessa ja Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa olevan kiinteistövarallisuuden käyttö jatkossa itsenäisinä oikeushenkilöinä toimivien yliopistojen pääomittamisessa tarkoittaa työryhmän selvittämässä vaihtoehdoissa kiinteistöjen juridisen omistusoikeuden siirtymistä. Kaikissa selvitettyissä vaihtoehdoissa on siten noudatettava lakia oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), joka tarkoittaa mm. eduskunnan suostumuksen saamista luovutukselle. Yhtiömallin osalta eduskunnan suostumus yhden tai useamman kiinteistöyhtiön perustamiseen ja niiden osakekannan merkitsemiseen kokonaisuudessaan apporttiomaisuutta vastaan, joka muodostuu yliopistokiinteistöistä ja siten luovutuslain mukaiseen valtion kiinteän omaisuuden luovutuk-

seen, on saatu valtion vuoden 2008 toisen lisätalousarvion yhteydessä Senaatti-kiinteistöjä koskevalla momentilla 28.20.88. Suostumus koskee vain kiinteistövarallisuuden siirtoa valtiolta kiinteistöyhtiöille, joten yhtiön/yhtiöiden osakkeiden mahdolliseen luovuttamiseen yliopistoille niiden pääomittamiseksi tai kolmannelle osapuolelle tarvitaan erillinen suostumus. Vaihtoehdossa, jossa kiinteistövarallisuus siirtyisi suoraan yliopistojen taseisiin, eduskunnan suostumus on tarvittaessa haettava vielä erikseen.

Niin tasemallissa kuin yhtiömallissa kiinteistöjä koskevat tavanomaiset ylläpito- sekä erilliset perusparannus- ja uudisrakennuttamispalvelut voitaisiin hankkia joko kokonaan ostopalveluina tai tuottaa ne osin tai kokonaan itse. Markkinoilla monipuolisesti tarjolla olevien palveluilla, kuten mm. kiinteistönhoito- ja ylläpitopalveluilla voidaan pienentää ydintoiminnan ulkopuolisia kiinteitä kustannuksia ja tehostaa toimintaa. Yliopistokiinteistöjen hoitokuluissa on keskitetyllä toiminnalla päästy markkinoiden keskiarvokustannuksia alemmaksi, kun säästöjä on saavutettu mm. alhaisempina hankintahintoina ja pienempinä kilpailutuskustannuksina.

Julkisoikeudellisina toimijoina yliopistot olisivat hankintalain (348/2007) 6 §:ssä tarkoitettuja hankintayksiköitä ja niiden olisi hankinnoissaan omistusjärjestelystä riippumatta noudatettava hankintalainsäädäntöä. Samalla tavoin kiinteistöyhtiöt olisivat velvollisia noudattamaan hankintalakia, koska ne olisivat julkisomisteisia ja lisäksi niiden tarkoituksena olisi hankintalainsäädännön mukaisesti tuottaa yleisen edun mukaisia tarpeita eli yliopistojen tilantarpeita varten toimitiloja. Kummassakin vaihtoehdossa hankinnat voitaisiin hoitaa keskitetysti yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kautta.

Yliopistojen asema hankintayksikköinä perustuu siihen, että ne on perustettu yleisen edun mukaisia tarpeita varten ja niiden toiminta on luonteeltaan muuta kuin kaupallista tai teollista. Niin kauan kuin yliopistot ovat hankintayksiköitä ne voivat käyttää yhteishankintayksikön palveluita ja ns. sidosyksikköhankintoja (in house) eli hankkia palveluja tai tavaroita ilman kilpailuttamisvelvoitetta niiden yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa omistamilta hankintayksiköiltä. Valtion virastojen kiinteistöpalvelujen hankinta perustuu Senaatin ns. in house -asemaan.

Kaikkien mallien osalta on todennäköistä, että kiinteistöjen vakuuttaminen tulee aiheuttamaan yliopistoille lisäkustannuksia nykytilaan verrattuna, vaikkakin vakuuttaminen voidaan tehdä myös yliopistojen yhteishankintana. Senaatti-kiinteistöt ei ole tällä hetkellä vakuuttanut kiinteistöomaisuutta.

Yliopistojen käytössä oleva kiinteistökanta on ominaisuuksiltaan ja käyttötavoiltaan monin osin tavanomaisesta toimitilakäytöstä poikkeavaa. Kiinteistövarallisuuteen normaalistikin liittyviä pitkän aikavälin riskejä lisää tavanomaista suurempi riippuvuus käyttäjien toiminnan ja tarpeiden kehityksestä. Kun ylimmälle opetukselle ja tutkimukselle on ominaista jatkuva kehitys ja muutos, kiinteistötaloudellisten riskien hallintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota vaihtoehtoja tutkittaessa.

## **7.2 Suora luovutus yliopistojen taseisiin**

### **Yleistä**

Jos kiinteistövarallisuus siirrettäisiin suoraan yliopistojen taseeseen kiinteistöjen omistusoikeus siirtyisi valtiolta yliopistoille. Julkisoikeudellisina laitoksina toimiville yliopistoille luovutus voi tapahtua yliopistolain voimaantulon 1.8.2009 jälkeen. Aalto-korkeakoulusäätiön osalta luovutus voi tapahtua jo aiemmin.

Suoraan yliopiston taseeseen kiinteistövarallisuutta siirrettäessä myös vastuu omaisuuden ylläpidosta siirtyisi suoraan yliopistolle. Tämä tarkoittaisi yliopistojen hallitusta ja rehtoria. Yliopistojen suorassa omistuksessa kiinteistövarallisuutta koskevat ratkaisut ja taloudelliset panostukset tehtäisiin yhtäaikaan yliopiston muuta toimintaa koskevien ratkaisujen kanssa ja viimesijainen päätösvalta olisi samalla taholla.

### **Tasemallin vahvuudet**

Yliopistoilla olisi suora päätösvalta toimitiloihinsa sekä mahdollisuus hyödyntää kiinteistöjään haluamallaan tavalla ilman välikäsiä. Tältä osin malli toteuttaisi parhaiten yliopistouudistuksen tavoitteen vahvistaa yliopistojen hallinnollista autonomiaa.

Mikäli yliopisto ottaisi käyttöön omissa tiloissaan sisäiset vuokrat, toimitilakustannukset saataisiin yliopiston kannalta läpinäkyviksi ja sisäisellä aiheuttamisperusteisella vuokralla olisi yliopiston sisällä tilojen käyttöä tehostava ja kustannussäästöihin kannustava vaikutus. Vuokrat voidaan sopeuttaa pitkäjänteisen toimitilatavoitteen mukaiseksi ja yliopistojen sisäisellä vuokralla voidaan ohjata kunkin yliopiston toimitilastrategian toteutusta. Ilman sisäisiä vuokria toimitilakustannusten läpinäkyvyyttä on vaikea saavuttaa.

### **Tasemallin heikkoudet**

Eri yliopistot ovat lähtökohtaisestikin eriarvoisessa asemassa kiinteistöjensä (niiden määrän, soveltuvuuden ja kunnon) suhteen. Malliin liittyvä riskitaso vaihtelee yliopistoittain myös riippuen yliopiston koosta, historiallisista mahdollisuuksista kerätä pääomaa, lainsäädäntöön perustuvista etuoikeuksista ja maantieteellisestä sijainnista. Myös mahdollisuudet kiinteistöjen arvojen nousuun ovat erilaiset. Kaikilla yliopistoilla ei ole lainkaan Senaatti-kiinteistöjen tiloja, jolloin tällä mallilla ei voitaisi lisätä niiden vakavaraisuutta. Yliopistojen tasavertainen kohtelu edellyttäisi muiden pääomitustapojen käyttöä tasauksessa.

Malli edellyttäisi yliopistokiinteistöihin kohdistuvien velkojen kohdentamista yliopistojen kesken, mikä voisi olla haastavaa yliopistojen tasapuolisen kohtelun kannalta.

Pienten yliopistojen olisi hankittava yhteistyökumppaneita, koska sirpaloitunut kiinteistövarallisuus ei olisi riittävä omiin erityisasiantuntijoihin eikä riskien kanton ja suuriin investointeihin. Ilman yhteistyötä yliopistoissa Helsingin yliopistoa lukuun ottamatta jouduttaisiin resursseja suuntaamaan nykyistä merkittävästi enemmän kiinteistöjen hoitoon ja hallinointiin.

Tasemalli edellyttäisi yliopistoilta kiinteistöasiantuntemusta. Yksittäisen yliopiston asema hankinnoissa, rakennuttamisessa ja lainoituksessa on heikompi kuin yhtiömallissa, joskin ostopalveluina hankittavilla ns. management-sopimuksilla voidaan saada tarvittava erityisasiantuntemus eri yhteistyökumppaneiden kanssa ja riittävä kokonaisuus kiinteistö- ja toimitilapalveluille.<sup>8</sup> Management-sopimus ei kuitenkaan poista yliopistokiinteistöihin liittyvää omistajariskiä.

Myös muissa hankinnoissa nykyistä pienemmät hankintayksiköt ja hankintakokonaisuudet eivät toisi vastaavia volyyमितuja, joita koko yliopistotoimialan tai Senaatti-kiinteistöjen tason hankinnoissa on nyt saavutettu. Toisaalta suurimmilla yliopistoilla suoraan

---

<sup>8</sup> Management-sopimus tarkoittaisi yliopiston julkisena hankintana ostamaa kiinteistöjen hoitoon ja hallinointiin liittyvää asiantuntijapalvelua, eräänlaista isännöintipalvelua. Palvelutoimittaja ei kuitenkaan vastaisi kiinteistöihin liittyvistä kustannuksista tai muista riskeistä.

taseeseen siirretyn kiinteistövarallisuuden palvelutarve ja hankintavolyymi olisi laajuutensa osalta samantasoinen kuin mahdollisten yliopistojen kiinteistöosakeyhtiönkin. Tässäkin vaihtoehdossa erityisesti oman tuotannon järjestäminen tarkoittaisi kuitenkin yliopistojen ydintoiminnasta täysin poikkeavan toiminnan ylläpitoa.<sup>9</sup>

Tasemalli sisältäisi myös riskin, että kiinteistövarallisuuden vaatimat ylläpito- ja korjausinvestoinnit joutuvat yliopiston varojenkäytön allokoinnissa toissijaiseen asemaan ja lykkääntyvät. Tarvittavien korjausinvestointien siirtyminen voi johtaa huomattaviin lisäkustannuksiin. Valtion tulisi edellyttää yliopistojen tilintarkastajilta erityistä raportointia yliopistojen kiinteistöjen peruskorjausten toteuttamisesta ja niihin varautumisesta. Myös peruskorjausrahoitusta tulisi selvittää.

### 7.3 Yliopistokiinteistöjen yhtiöittäminen (yhtiömallit)

Yliopistokiinteistöyhtiön tarkoituksena ja toimialana olisi tarjota ensisijaisesti yliopistoille niiden tarvitsemia toimitiloja. Yhtiöittämisessä kiinteistövarallisuuden omistusoikeus siirtyisi valtiolta kiinteistöosakeyhtiö(i)lle. Käytännössä tämä voisi tapahtua siirtämällä valtion omistamat yliopistokiinteistöt osakeyhtiölain mukaisena apportiomaisuutena perustettaviin yhtiöihin kaikkine niihin kohdistuvine velkoineen ja muine varauksineen. Kiinteistöosakeyhtiöiden pääomittamisessa ei siten olisi tarkoitus käyttää rahaa. Näin toimittaessa menettely näyttäisi vastaavan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaista liiketoiminnan siirtoa.

Yliopistot saisivat kiinteistöyhtiö(ide)n osakkeita taseensa omaan pääomaan valtion pääomituksena. Osakkeita yliopistoille luovutettaessa tulee ratkaistavaksi kysymys niiden yliopistojen asemasta, joilla ei ole luovutusvaiheessa käytössään valtion omistamia toimitiloja. Lisäksi on huomioitava yliopistojen halukkuus liittyä kiinteistöosakeyhtiön osakkaaksi tai luopua yhtiöomistuksestaan myöhemmässä vaiheessa ja ratkaistava kiinteistöosakeyhtiöiden lukumäärä (yksi tai useampia) sekä kaikki muut kiinteistöyhtiöiden toimintaan liittyvät pelisäännöt. Pelisääntökysymyksiä voitaisiin osittain ratkoa osakassopimuksin.

Jotta kiinteistöyhtiön osakkeilla olisi todellista pääomittamisvaikutusta, niiden tulee olla myyntikelpoisia eikä niiden luovutuksessa saa olla rajoituksia. Mahdollisuus luovuttaa osakeomistuksia lisäisi yliopistojen taloudellista itsenäisyyttä eikä kiinteistöomistuksesta muodostuisi yliopistoille pakollista vaihtoehtoa. Perustamisvaiheessa tuleekin ratkaistavaksi se, miten myyntikelpoista pääomaa osakkeet tosiasiallisesti ovat yksittäiselle yliopistolle. Mikäli osakkeiden luovutuksessa on rajoituksia, esimerkiksi vain valtiolle tai vain muille yliopistoille, se vaikuttaa osakkeen hintaan ja siten osakkeen arvoon pääomittajana. Kiinteistövarallisuuden yhtiöittäminen antaisi mahdollisuuden muuttaa epälikvidiä kiinteistövarallisuutta tarvittaessa rahaksi tasemallin suoraan kiinteistömyyntiä helpommin. Näin esimerkiksi suuriin investointeihin olisi tarvittaessa saatavissa pääomaa, joka ei ole muiden toimintamenojen vähennyksenä. Ei liene kuitenkaan realistista ajatella, että valtio toimisi tässä tilanteessa markkinatakaajana ja ostaisi takaisin yliopistolle vastikkeetta luovuttamaansa omaisuutta.

---

<sup>9</sup> Valtiovarainministeriön TAHTI -tietojärjestelmän mukaan yliopistoilla on tällä hetkellä palveluksessaan suoraan toimitilojen ylläpitoon liittyvää henkilöstöä noin 500–600 henkilöä, josta Helsingin yliopiston osuus on noin 300–350 henkilöä. Tässä luvussa ei ole mukana toimitilojen ylläpitoon välillisesti tai vain osittain kuuluvaa henkilöstöä, kuten hallintopalveluissa toimivia työntekijöitä.

Kiinteistöosakeyhtiöissä vastuu kiinteistövarallisuudesta olisi yhtiöllä ja ne tekisivät omaisuuden ylläpitoa ja investointeja koskevat ratkaisut. Samalla niillä olisi selkeä vastuu ja edellytykset vastata myös kiinteistövarallisuuden arvon säilymisestä. Yliopistoilla sen sijaan olisi päätösvalta toimitilojen tilaajana tilojensa määristä sekä toimintamuutoksistaan ja niiden tilavaikutuksista.

Kiinteistöosakeyhtiöt olisivat normaaleja osakeyhtiölain mukaisia yhtiöitä, joissa päättävä elin olisi yhtiön hallitus, johon jäsenet valitsisi yhtiökokous. Hallitus kootaan kiinteistöasiantuntijoista. Yhtiökokouksessa päätösvaltaa käyttäisivät osakkeenomistajat osakkeidensa mukaisella äänimäärällä. Mahdollisella perustamis- tai osakassopimuksella voidaan sopia myös osakeomistuksesta riippumattomasta päätösvaltaajaosta.

Kiinteistöosakeyhtiöiden tulorahoituksen muodostaisivat pääasiallisesti yliopistojen kanssa solmittuihin vuokrasopimuksiin perustuvat vuokratulot. Vuokrasopimuksilla yliopisto tilaa itselleen kiinteistöyhtiöltä haluamansa toimitilat. Mikäli toimitilahankinnat edellyttäisivät yhtiöltä sitoutumista investointeihin, edellyttäisi yhtiö yliopistolta sitoutumista melko pitkään vuokrasopimukseen kuten nykyisessäkin järjestelmässä. Yliopisto voisi luopua toimitiloistaan normaalisti vuokrasopimuksen irtisanomisehtojen mukaisesti, ellei yhtiössä sovittaisi joistakin muista pelisäännöistä. Koska tilavuokrat ovat yliopistolle kustannus, niillä olisi koko ajan aito intressi pyrkiä optimoimaan toimitilarpeensa.

Valittavasta yhtiömallista riippumatta yliopistoilta vapautuvien tilojen kautta mahdollistetaan vuokratulojen saaminen ja luodaan mahdollisuuksia keskeisten sidosryhmien toiminnan sijoittumiseen kampusalueelle. On kuitenkin huomattava, että EU:n kilpailulainsäädännön johdosta tämä ei ole mahdollista, jos yhtiö ei noudata vuokraustoiminnassaan ja erityisesti vuokranmääräytymisessä normaaleja liiketoimintaperiaatteita eli veloita vuokralaisiltaan tavanomaisia markkinavuokria. Muussa tapauksessa kyseessä on julkisen tuen aiheuttama markkinahäiriö.

Yliopistojen vuokratasoon vaikuttaa keskeisesti toimitilojen määrä ja laatu, joihin yliopistot voivat vaikuttaa omalla toiminnallaan. Kiinteistöyhtiölle on tärkeää vuokrataso, jolla se voi vastata omistajan vastuulle kuuluvasta kiinteistöjen ylläpidosta ja peruskorjauksista sekä vieraan ja oman pääoman korosta. Jos vuokrataso asetetaan liian matalaksi, yhtiö joutuu supistamaan investointejaan ja palvelujaan. Seurauksena voi olla vähitellen kumuloituva peruskorjausvelka.

Ellei muunlaisista pelisäännöistä yliopistoissa sovita kiinteistöyhtiöt tulisivat toimimaan ja niiden olisi hyvä toimia alttiina ulkopuoliselle toimitilarjontakilpailulle. Tämä varmistaa yhtiöiden toiminnan sisäisen tehokkuuden ja vuokratason pysymisen kohtuullisena.

Talospoliittisen ministerivaliokunnan 18.12.2007 kannanotossa mainitussa vaihtoehdossa, jossa myös Helsingin yliopiston rahastojen omistamat yliopistokiinteistöt tulisivat osaksi Helsingin yliopiston kiinteistöosakeyhtiötä, yhtiön perustaminen edellyttäisi sopimusta rahastojen kanssa.

### 7.3.1 Yliopistojen täysin omistamat kiinteistöosakeyhtiöt

#### **Mallin vahvuudet**

Hallinnollinen malli olisi selkeä. Yhtiöt voisivat osakassopimuksin toimia siten, että suuruuden edut maksimoidaan ja haitat minimoidaan. Suuremmat resurssit mahdollistavat yleensä myös pienempiä kokonaisuuksia monipuolisempien vaihtoehtojen käytön kiinteistövarallisuuden ylläpidon, hoidon ja investointien kannalta esimerkiksi parempana lainanottoykynä.

Yliopistoilta kerätyt vuokratulot muodostaisivat jatkuvan rahoitusvirran, jolla varauduttaisiin kiinteistöjä koskeviin juokseviin ylläpitokustannuksiin. Lisäksi vuokralla katettaisiin esimerkiksi yhtiön osin tai kokonaan velaksi tekemät peruskorjaus- ja muut investoinnit.

Yliopistot saisivat hyödykseen kiinteistöyhtiön mahdolliset osingot, mikäli yhtiö on toteutettu siten, että se jakaa osinkoja.

Yhtiön hallitus voitaisiin tarvittaessa muodostaa myös kokonaan asiantuntijoista, jolloin voitaisiin minimoida yliopistojen välisten mahdollisten intressiristiriitojen vaikutus kiinteistöjen hallintaan. Hallituksen jäsenet valittaisiin yhtiökokouksessa.

Yhtiömallissa kukin yliopisto voi toimia kiinteistöistään irrallisena omana talousyksikkönään kantaen omiin kiinteistöihinsä liittyvät talousvastuut ja riskit kiinteistöyhtiön kautta, jolloin mm. lyhyen aikavälin yliopistokohtaisia kustannuspiikkejä voidaan tasata merkittävästi.

Tyhjistä tiloista vastaisi yhtiö eikä osakas, kuten tasemallissa tai keskinäisessä kiinteistöosaakeyhtiövaihtoehdossa. Yliopiston toiminnassa tapahtuviin muutoksiin voitaisiin reagoida tasemallia nopeammin, esimerkiksi tyhjiä tiloja irtisanoa tarpeen mukaan ja uusia tiloja vuokrata.

### **Mallin heikkoudet**

Riippuen osakeomistuksen suuruudesta kiinteistöosaakeyhtiöissä yliopistojen mahdollisuudet vaikuttaa omiin toimitiloihinsa liittyviin päätöksiin olisivat suoraa omistusta tai keskinäisen kiinteistöosaakeyhtiön mallia heikkommat.

Mallissa kiinteistöosaakeyhtiön päätöksentekoon voi vaikuttaa myös sellainen yliopisto, jolla ei ole lainkaan vuokrattuna yhtiön kiinteistöjä tai niitä on vain vähän riippuen kiinteistöosaakeyhtiön osakkeiden jakautumisesta eri yliopistoille.

Siinä tapauksessa, että vuokrataso määrittäisiin yliopistojen omistajapäätöksellä niin matalaksi, että yhtiölle alkaisi syntyä peruskorjausvelkaa, riskinä on kiinteistöjen arvon alentuminen ja yhtiön investointikyvyn heikkeneminen.

## **7.3.2 Keskinäiset kiinteistöosaakeyhtiöt**

### **Yleistä**

Kiinteistöosaakeyhtiö voi olla myös keskinäinen kiinteistöosaakeyhtiö eli osakeyhtiö, jonka osakkeet tuottavat oikeuden hallita tiettyjä yhtiöjärjestyksessä määrättyjä kiinteistön tiloja. Keskinäisessä kiinteistöosaakeyhtiössä kukin yliopisto omistaisi vastaavalla tavalla kuin asunto-osakeyhtiössä omien kiinteistöjensä toimitilojen ja tonttien hallintaan oikeuttavan osakesarjan<sup>10</sup>. Keskinäinen kiinteistöyhtiö toimisi periaatteessa kulujen hallinnoijana ja yhtiön tiloista saadut tuotot eli vuokrat ohjautuisivat yhtiön osakkeenomistajalle.

Keskinäistä kiinteistöyhtiömallia on onnistuneesti käytetty mm. Biomedicum Helsinki-hankkeen tilojen toteutukseen Helsingin Viikissä.

### **Mallin vahvuudet**

Keskinäisessä kiinteistöosaakeyhtiössä vahvuudet olisivat samansuuntaiset kuin tasemallissa. Kullakin yliopistolla olisi kiinteistöjensä hallintaan oikeuttavat osakkeet ja yliopisto tuntisi tilat omikseen. Kutakin yliopistoa rasittavat vain sen aiheuttamat pääomakustannukset

<sup>10</sup> Asunto-osakeyhtiölain (809/1991) 2 §:n mukaisesti kiinteistöosaakeyhtiöön sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty.

sekä sovitut vastikkeet ja tilapalvelukustannukset. Todelliset kustannukset voidaan läpinäkyvinä, riittävästi eriteltyinä ohjata toimitilan käyttäjälle, mikä tehostaa tilojen käyttöä ja kannustaa kustannussäästöihin. Osakkeiden vakuusarvo on osakaskohtainen ja liittyy suoraan omiin toimitilakiinteistöihin.

### **Mallin heikkoudet**

Keskinäisessä kiinteistöosakeyhtiössä heikkoutena olisi samoin kuin tasemallissa yliopistojen tasavertaiseen kohteluun liittyvät haasteet, mikä edellyttäisi muiden pääomistajapojen käyttöä tasauksessa etenkin niiden yliopistojen osalta, joilla ei ole Senaatti-kiinteistöjen tiloja.

Rahoituksellisesti keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö olisi investoinneissaan suoraan riippuvainen omistajiensa rahoitussuunnittelusta ja rahoituksesta. Keskinäinen kiinteistöyhtiö ei myöskään jakaisi kiinteistöriskiä omistajiensa kesken, vaan kukin omistaja vastaisi oman tilojensa riskeistä. Myös tässä mielessä keskinäinen yhtiö on lähellä tasemallia.

Uusien kiinteistöjen hankkiminen ja olemassa olevien realisointi edellyttäisi aina yhtiöjärjestyksen uusimista. Tämän vuoksi osakassopimus olisi tehtävä huolella, jotta yksi osakas ei voisi estää yhtiöjärjestyksen uusimista.

Samalla tavoin kuin asunto-osakeyhtiöissä keskinäisessä kiinteistöosakeyhtiössä yhtiön ja osakkaiden välinen vastuunjako saattaa muodostua epäselväksi. Malli edellyttää, että kaikista toimitiloista on tehtävä tarkka jako tilojen hallinnoinnin ja vastuunjaon varmistamiseksi, mikä jo pelkästään omaisuusmassan suuruudesta johtuen on haasteellista.<sup>11</sup>

Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiömalli on periaatteessa mahdollinen myös työryhmän selvittämässä, yliopistojen yhdessä valtion kanssa omistamassa kiinteistöyhtiömallissa, mutta tähän liittyvien käytännön organisointia koskevien seikkojen vuoksi (mm. kiinteistöomaisuuden tarkka yksilöintivaatimus ja osoittaminen kunkin omistajan hallintaan) se ei kuitenkaan ole realistinen suhteessa siinä saavutettuihin etuihin. Lisäksi valtion hallintaan osoitetut tilat vuokrattaisiin joka tapauksessa yliopistoille, jolloin järjestely olisi hyvin lähellä tasemallia. Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiömalli ei myöskään käytännössä mahdollistaisi kolmannen ulkopuolisen tahon olemassaoloa, yhtiön voittoa tavoittelemattoman toiminta-ajatuksensa vuoksi.

### **7.3.3 Yliopistojen ja valtion yhdessä omistamat kiinteistöosakeyhtiöt**

Tässä mallissa yhtiön toimintaa ja hallinnointia koskevat periaatteet ovat samat kuin yliopistojen täysin omistamassa yhtiömallissa. Merkittävimmät erot edelliseen tulevat yhtiön omistuspohjan erilaisuudesta ja liittyvät siten yhtiön ylimpään päätöksentekoon eli yhtiön hallitukseen. Yhtiö vastaa kaikesta toiminnastaan omalle hallitukselleen.

Mallin vahvuuksiin ja heikkouksiin vaikuttaa osaltaan myös omistusosuuksien suhteet eli onko valtio yhtiössä enemmistö- vai vähemmistöosakkaana sekä ovatko yhtiön osakkeet vapaasti luovutettavissa.

---

<sup>11</sup> Valtion omistamia (Senaatti-kiinteistöt) ja yliopistojen käytössä olevat tilat muodostuvat yhteensä noin 108 hallinnollisesta kiinteistöistä, 1 491 maa-alueesta, 548 rakennuksesta ja 14 kiinteistöosakeyhtiöstä.

## **Mallin vahvuudet**

Malli antaisi yliopistoille kannusteita tarkoituksenmukaiseen tilankäyttöön omassa toiminnassaan, koska valtio omistajana edellyttäisi läpinäkyviä, taloudellisesti perusteltuja ja sopimusoikeudellisesti kestäviä toimintamalleja. Yliopistojen ja valtion intressinä on varmistaa kiinteistövarallisuuden arvon säilyminen sekä varallisuuden hoidon ja hallinnon järjestäminen kustannustehokkaalla tavalla.

Malli parantaa myös mahdollisuuksia toteuttaa samanaikaisia suuria investointeja ja hallita investointiriskejä erityisesti mikäli kiinteistövarallisuus on riittävän suurissa yhtiöissä.

Yliopistojen toimintaan liittyvän vakavaraisuuden ja riskinkattamistarpeen kannalta ei näyttäisi olevan välttämätöntä siirtää yliopistoille koko kiinteistövarallisuuden osakekantaa, jolloin valtion mukanaolo mahdollistaisi riittävän tasoisen pääomittamisen suhteessa tähän tavoitteeseen.

## **Mallin heikkoudet**

Yliopistojen kesken sekä yliopistojen ja valtion välillä voi ajan myötä ilmetä tavoiteristriitoja, mikä voi vaikuttaa yhtiöiden toimivuuteen. Toisaalta päätöksentekoon liittyviä vaikeuksia voidaan ennakolta ehkäistä osakassopimuksella.

Valtioonemmistöisessä yhtiössä kiinteistöjen vaikuttavuus pääomitusvaihtoehtona voi heikentyä riippuen tavoitteena olevasta pääomittamistavasta. Valtioonemmistöisen yhtiön ei myöskään voida katsoa vahvistavan yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa.

### **7.3.4 Yliopistojen, valtion ja muun tahon yhdessä omistamat kiinteistöosaakeyhtiöt**

#### **Yleistä**

Kiinteistöyhtiöt olisivat kaikin tavoin normaaleilla markkinapelisäännöillä toimivia yhtiötä. Ulkopuolisen tahon mukaantulon merkittävimmät vaikutukset ja siten erot muihin työryhmän selvittämiin yhtiöittämisvaihtoehtoihin olisivat yhtiöiden päätöksentekoon ja voitontjakoon liittyvissä kysymyksissä. Ulkopuolisen tahon intressi yhtiöissä painottuisi markkinasääntöjen ylläpitämiseen, sijoitetun pääoman turvaamiseen ja sijoitetun pääoman tuottoon.

Kiinteistövarallisuuden laadusta ja laajuudesta johtuen todennäköisimmin kiinnostuneita ulkopuolisia tahoja olisivat esim. pitkäaikaiseen sijoittamiseen tähtäävät eläkeyhtiötyyppiset sijoittajatahot, jotka hakevat sijoitetulle pääomalleen vakaata, vaikkakin matalaa tuottoa. Yliopistojen käytössä olevan kiinteistövarallisuuden tuotto on luonteeltaan varmaa ja pysyvää, mikä lisännee ulkopuolista kysyntää.

## **Mallin vahvuudet**

Jos enemmistöosuutta kiinteistöyhtiön määräysvallasta ei haluta antaa yksin yliopistoille tai toisaalta haluta sen jäävän valtiolle, ulkopuolisen tahon mukaan ottaminen olisi myös keino jakaa määräysvalta niin, ettei kukaan omistajista voisi yksin päättää yhtiön asioista.

Kiinteistöyhtiöllä olisi selkeä vastuu ja edellytykset vastata kiinteistövarallisuuden hoidosta ja arvon säilymisestä. Yliopistoilla olisi kuitenkin päätösvalta toimitilojen tilaajana tilojensa määristä sekä toiminta-muutoksista ja niiden tilavaikutuksista. Opetusministeriöllä ei olisi enää roolia investointipäätöksissä vaan yliopistoilla olisi sopimusvalta ja -vastuu.



Yliopistojen toimintaan liittyvän vakavaraisuuden ja riskinkattamistarpeen kannalta ei näyttäisi olevan välttämätöntä siirtää yliopistoille koko kiinteistövarallisuuden osakekantaa, jolloin valtion ja kolmannen osapuolen mukanaolo mahdollistaisi riittävän tasoisen pääomittamisen suhteessa tähän tavoitteeseen.

Ulkopuolisen tahon voidaan jo lähtökohtaisesti ajatella tuovan yhtiöön selkeät markkinaehtoiset toiminnan pelisäännöt.

### **Mallin heikkoudet**

Voiton maksimointiin pyrkivä ulkopuolinen sijoittaja voi luoda paineita korkeammille osingoille ja vuokratason nousulle. Malli ei lähtökohtaisesti tue yliopistouudistuksen tavoitteita.

Mikäli valtiolla ja ulkopuolisella taholla olisi yhdessä enemmistö, malli mahdollistaisi yliopistokiinteistöjen siirtymisen ulkopuoliseen määräysvaltaan, jos valtio luovuttaisi osakkeensa ulkopuoliselle. Ulkopuolisen tahon määräysvalta voisi tarkoittaa vuokratason merkittävää nousua erityisesti sellaisten toimitilojen osalta, joilla ei ole tavanomaisia markkinoita. Tämä vähentäisi pääomituksen vaikuttavuutta sekä yliopistojen toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa, ellei asiasta sovita osakassopimuksella (etuosto-oikeus tms.) riittävän tarkasti. Tällöin myös yliopistojen vaikutusmahdollisuudet vuokrankorotuksiin olisivat vähäiset.

Jos malli toteutetaan siten, että valtiolla tai yliopistoilla yksin on enemmistö yhtiön määräysvallasta, olisi tällä ulkopuolisten sijoittajatahojen kiinnostusta vähentävä vaikutus, koska mahdollisuutta vaikuttaa yhtiön tuloksentelekykyyn tai voitonjakoon ei käytännössä juurikaan olisi. Myös tästä voitaisiin sopia osakassopimuksella.

Kolmatta ulkopuolista tahoja harkittaessa on myös huomioitava po. kiinteistövarallisuuden muita kiinteistömarkkinoita alhaisempi tuottoaste<sup>12</sup>, jolla voi olla sen kysyntää ja myyntihin-  
taa pienentävä vaikutus. Sen sijaan kysyntää selvästi lisäävä seikka on yliopistojen käytössä olevan kiinteistövarallisuuden tuoton varmuus ja pysyvyys (ns. matala-riskinen kohde). Näiden merkitys korostuu erityisesti nyt kiinteistö- ja toimitilavuokramarkkinoiden käännyttyä selvään laskuun vuoden 2008 alkupuolella niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa.

---

12 KTI Kiinteistötieto Oy:n ja KTI Kiinteistötalouden Instituutti ry:n laatiman markkina-  
katsauksen (kevät/08) mukaan Suomen kiinteistösijoitusmarkkinoiden kokonaistuotto oli  
vuonna 2007 yhteensä 11,3 prosenttia ja nettotuotto 6,4 prosenttia. Yliopistokiinteistöjä  
lähimpänä olevan ryhmän eli toimistokiinteistöjen kokonaistuotto oli 9,7 prosenttia. Vuosi  
2007 oli kuitenkin poikkeuksellisen hyvän talouskasvun osalta, joka näkyi myös kiinteistö- ja  
toimitilamarkkinoilla. Vuoden kokonaistuotto oli KTI:n Kiinteistöindeksin kymmenvuotisen  
historian toiseksi korkein. Catella Property Group:n markkinakatsauksen (kevät 2008)  
mukaan myös toimitilasijoittamisen volyymi oli ennätyskorkeita. Bruttovuokrataso  
pääkaupunkiseudun parhaissa kohteissa (ns. prime -kohteet) ovat vuoden 2007 aikana olleet  
toimistokohteissa 15–28,5 euron välillä.

# 8 Verotus

## 8.1 Arvonlisäverotus

*Verokohtelu Senaatti-kiinteistöjen yliopistokiinteistöjen siirron suhteen, kun ne luovutetaan suoraan yliopistolaissa määritellylle julkisoikeudelliselle oikeushenkilölle (tasemalli)*

Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos on arvonlisäverolaissa (1501/1993) tarkoitettu elinkeinonharjoittaja ja on hakeutunut arvonlisäverovelvolliseksi mm. yliopistokiinteistöjen vuokraustoiminnasta. Koska tiloissa vuokralaisena on ollut valtioon rinnastetut yliopistot, Senaatti-kiinteistöt on myös voinut tehdä kiinteistöomaisuuteen liittyvistä investoinneistaan alv-vähennykset.

Yliopistouudistuksen myötä tällä hetkellä vuokralaisena olevien yliopistojen juridinen status muuttuu niin, etteivät ne enää uudessa tilanteessa ole osa valtiota. Yliopiston arvonlisäverollinen toiminta lienee edelleen jatkossakin kohtuullisen vähäistä suhteessa varsinaiseen arvonlisäverottomaan ydintoimintaan. Näin ollen, kun kiinteistön vähennykseen oikeuttava käyttö pienenee suhteessa alkuperäiseen eli rajautuu ainoastaan yliopiston harjoittamaan liiketoimintaan, Senaatti-kiinteistöjen tekemiä kiinteistöinvestointeja koskevia vähennyksiä on arvonlisäverolain mukaan tarkistettava. Laissa käytetty määritelmä ”tarkistaa” tarkoittaa tässä yhteydessä käytännössä velvollisuutta palauttaa aiemmin rakennusinvestointien yhteydessä vähennettyjä arvonlisäveroja. Jos samalla kiinteistöomaisuus myös siirtyy Senaatti-kiinteistöiltä joko suoraan yliopistoille tai perustettaville kiinteistöyhtiö(i)lle, voi tämä tarkoittaa jäljempänä selostettavia poikkeuksia lukuun ottamatta arvonlisäverolaissa säädetyn mainitun tarkistus oikeuden ja -velvollisuuden (eli velvoitteen palauttaa veroja) siirtymistä luovutuksensaajalle.

Arvonlisäverolain (1501/1993, muut. 1061/2007) 121 e §:n mukaisesti luovuttajan tarkistus oikeus ja -velvollisuus siirtyy luovutuksensaajalle, jos luovuttaja on elinkeinonharjoittaja tai kunta, luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta tai valtio ja luovuttaja ja luovutuksensaaja eivät sovi siitä, että luovuttaja suorittaa tarkistamisen.

Arvonlisäverolain 121 h §:n mukaisesti tarkistus oikeuden ja -velvollisuuden siirtyessä luovutuksensaajalle, joka ei ole luovutusajankohtana ollut merkittynä alv-velvollisten rekisteriin, luovuttaja suorittaa luovutuksen yhteydessä tarkistamisen yhdellä kertaa koko jäljeltä olevalta tarkistuskaudelta luovutuksensaajan asemesta.

Kaiken kaikkiaan tarkistus oikeuden- ja velvollisuuden alaista arvonlisäveroa on Senaatti-kiinteistöjen (31.12.2007 tilanne) jo valmistuneiden yliopistokiinteistöinvestointien osalta yhteensä noin 32 milj. euroa ja vielä keskeneräisten hankkeiden osalta noin 16 milj. euroa eli yhteensä noin 48 milj. euroa. Yliopistojen nykyisin harjoittamasta toiminnasta on tai jatkossa saattaa olla arvonlisäverollista yhteensä arviolta noin 12 %.<sup>13</sup>

Siinä tapauksessa, että kiinteistövarallisuus siirretään suoraan yliopistojen taseisiin eikä luovutuksensaaja eli yliopisto hankkisi kiinteistöjä liiketoimintaa varten, olisi luovuttajan eli Senaatti-kiinteistöjen tehtävä arvonlisäverolain mukainen tarkistaminen näiden kiinteistöjen osalta yhdellä kertaa koko jäljellä olevalta tarkistuskaudelta. Tarkistus oikeus- ja velvollisuus pysyy tässä vaihtoehdossa luovuttajalla eli Senaatti-kiinteistöllä, koska luovutus ei täytä arvonlisäverolain 121e §:n kriteereitä. Vaihtoehto tarkoittaisi koko yllä mainitun rakennusinvestoinneista tehtyjen vähennysten jäljellä olevan osuuden eli noin 48 milj. euron palauttamista.

Sen sijaan, jos yliopisto hankkisi luovutuksessa saamiaan kiinteistöjä liiketoimintaa varten, laissa säädetty tarkistus oikeus ja – velvollisuus siirtyisi sille arvonlisäverolain 121e §:n perusteella, mutta lain 121h §:n mukaisesti tarkistamisen ajankohdan ja maksajan määräytymisen osalta olisi merkityksellistä sillä, onko yliopisto alv-velvollisten rekisterissä luovutusajankohtana vai ei. Jos yliopisto on alv-velvollisten rekisterissä luovutushetkellä, se suorittaa tarkistukset niiltä osin kuin tiloja ei enää käytetä vähennyskelpoiseen toimintaan vuosittain laissa tarkoitettun tarkistuskauden eli enimmillään 10 vuoden aikana (Siirtymäkauden säännökset huomioon ottaen tarkistuskausi on 5–10 vuotta). Jos taas yliopisto ei ole alv-velvollisten rekisterissä luovutushetkellä, luovuttaja eli Senaatti-kiinteistöt suorittaa tarkistamisen (ja verojen palauttamisen) yhdellä kertaa koko jäljellä olevalta tarkistuskaudelta.

Jos oletettaisiin, että jatkossakin yliopistojen toimitiloista nykyistä vastaavasti olisi sama määrä arvonlisäverollisessa toiminnassa (noin 12 %), tarkoittaisi tämä karkeasti arvioiden yhteensä noin 42,2 milj. euron palauttamista verottajalle. Ja riippuen ovatko yliopistot alv-velvollisten rekisterissä luovutushetkellä vai eivät, Senaatin olisi palautettava tämä summa yhdellä kertaa tai yliopistojen kunkin kiinteistöinvestoinnin osalta niiden tarkistuskauden aikana.

Verokohtelu Senaatti-kiinteistöjen yliopistokiinteistöjen siirron suhteen, kun ne luovutetaan kiinteistöosakeyhtiölle, jolta yliopistolaissa määritetty julkisoikeudellinen oikeushenkilö **vuokraa** tiloja (yhtiömallit).

Myös yhtiöittämisvaihtoehdossa (kaikki yhtiömallit) lähtökohtana arvonlisäverolainsäädännön näkökulmasta on, että luovuttajana oleva Senaatti-kiinteistöt on arvonlisäverovelvollinen mm. yliopistokiinteistöjen vuokraustoiminnasta ja on tehnyt vähennyksiä kiinteistöinvestoinneistaan, koska vuokralaisena ovat tähän saakka olleet valtioon rinnastetut yliopistot. Yliopistouudistuksen myötä tämä vuokralaisen asema tulee siis muuttumaan. Senaatti-kiinteistöjen hallussa olevat yliopistokiinteistöt yhtiöitetään kiinteistöyhtiöksi tai yhtiöiksi ja jatkossa yliopistot *vuokraisivat* (myös keskinäisessä yhtiössä) toimitilansa näiltä yhtiöiltä eivätkä siten olisi osa valtiota.

<sup>13</sup> Jatkossa arvonlisäverolliseksi oletetun toiminnan osuus on arvioitu suhteuttamalla yliopistojen vuoden 2007 tilinpäätöstiedoista ilmenevät arvonlisäverolliset tai jatkossa sellaisiksi oletettavat tulot yliopiston kaikkiin tuloihin. Kaikki tulot on laskettu yliopistojen menovolyymin kautta.

Niiden toimitilojen osalta, joita yliopistot käyttäisivät arvonlisäverolliseen liiketoimintaan, voisi tiloja yliopistolle vuokraava kiinteistöyhtiö hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi. Näiden tilojen osalta vuokraan sisältyisi arvonlisävero. Kiinteistöyhtiö voisi tehdä kiinteistöinvestointeihin liittyviä vähennyksiä. Näiden liiketoimintaan käytettävien tilojen osalta ei tule tehtäväksi myöskään tasemallissa kuvattua arvonlisäverovähennysten tarkistuksia luovutuksen johdosta.

Kuten aiemmin on jo todettu nykyisellään yliopistot harjoittavat kuitenkin pääasiallisesti arvonlisäverotonta toimintaa. Näin ollen tiloja yliopistoille vuokraava yhtiö ei voi hakeutua näiden tilojen osalta arvonlisäverovelvolliseksi. Tällöin kiinteistöinvestoinneista tehdyt alv-vähennykset tulevat palautettavaksi arvonlisäverottomaan toimintaan käytettävien tilojen osalta. Palautusvelvollisuus määräytyisi jäljempänä selostetulla tavalla ja koskisi vuoden 2007 lopun tiedoilla noin 42,2 milj. euroa.

Tarkistusoikeus ja -velvollisuus eli yliopistokiinteistöjen kohdalla vähennetyt veron palautusvelvollisuus ja palautuksen aikataulu määräytyisi yhtiömallissakin sen mukaan, onko kiinteistöyhtiö alv-velvollisten rekisterissä luovutusajankohtana vai ei. Jos kiinteistöyhtiö ei ole alv-velvollisten rekisterissä, Senaatti-kiinteistöt suorittaa tarkistamisen eli veron palauttamisen yhdellä kertaa koko jäljellä olevalta tarkistuskaudelta ja päinvastaisessa tapauksessa kiinteistöyhtiö veron tarkistuskauden eli enintään 10 vuoden aikana. Jos palautusvelvollisuus olisi kiinteistöyhtiöillä, muodostuisi tästä todennäköisesti myös yliopistoille vuokriin sisältyvä kustannuserä, ellei purkautuvan arvonlisäveron määrää kompensoitaisi kiinteistöyhtiöille muutoin.

Näiden vähennyskeltomien panosten verokustannusten osalta on jo Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto, että yliopistojen siirtyessä talousarviotalouden ulkopuolelle niiden arvonlisäveromenoja vastaava rahoitusosuus otetaan huomioon lisäyksenä yliopistojen rahoituksesta määriteltäessä. Vastaava vähennys tehdään opetusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromomentille.

## 8.2 Muita verokysymyksiä

Kiinteistöjen ja arvopapereiden (kiinteistöyhtiöiden osakkeiden) luovutusten osalta huomioon tulee ottaa varainsiirtovero- ja tuloveroseuraamukset, joita käydään jäljempänä läpi yleisellä tasolla. Veroseuraamuksia voidaan arvioida tässä esitettävää tarkemmin siinä vaiheessa, kun järjestelyjen yksityiskohtaisempi sisältö, juridinen muoto, osapuolet, säädösperusta ja muut seikat ovat tarkentuneet nykyisestä.

Työryhmän selvitystyössä on verotuksen näkökulmasta lähtökohtana kaksi perusvaihtoehtoa eli kiinteistöjen suora siirtäminen jatkossa itsenäisinä toimivien julkisoikeudellisten yliopistojen omistukseen ja yliopistojen käytössä olevan valtion kiinteistövarallisuuden yhtiöittäminen kiinteistöosakeyhtiöihin ja näiden osakkeiden siirtäminen yliopistoille. Siirtämisellä tarkoitetaan kiinteistöosakkeiden ja kiinteistöjen vastikkeetonta luovutusta eli antamista lahjana. Jos luovutuksensaaja kuitenkin esimerkiksi ottaa vastattavakseen kiinteistöihin kohdistuvista veloista, luovutus on tältä osin vastikkeellinen.

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitoksena toiminnastaan osittain tuloverovelvollinen tuloverolain 21 §:n 1 momentin ja 3 momentin sekä 124 §:n 3 momentin mukaisesti. Liikelaitoksen tuloveroprosentti on 6,1828. Yliopistojen kiinteistöjen luovuttamisen mahdollisia tuloveroseuraamuksia Senaatti-kiinteistöille voidaan arvioida tarkemmin siinä vaiheessa, kun järjestelyjen sisältö on tarkentunut. Jos Senaatti-kiinteistöt esimerkiksi luovuttaa vastikkeellisesti tai apporttina yhtiöihin omistamiaan kiinteistöjä ja rakennuksia, mahdollinen omaisuuden luovutushinnan ja verotuksen poistamattomien hankintamenojen erotus voi tuloutua verotuksessa.

## **Kiinteistöjen siirto suoraan yliopistoille (tasemalli)**

Jos kiinteistöt luovutetaan suoraan yliopistoille, yliopistot ovat velvollisia suorittamaan varainsiirtoveroa 4 prosenttia vastikkeen arvosta. Jos yliopistot esimerkiksi ottavat vastattavakseen kiinteistöihin kohdistuvista veloista, luovutus on tältä osin vastikkeellinen.

Päädyttäessä tasemalliin, on selvitettävä erikseen, tulisiko varainsiirtoverosta vapauttamisesta säättää erityislainsäädännöllä.

Opetuslaitokselle tehdyt lahjoitukset ja testamenttisaannot ovat lahja- ja perintöverosta vapaita. Jos kiinteistöjen luovutusta yliopistoille pidettäisiin verotuksessa lahjana, ne eivät olisi velvollisia suorittamaan lahjaveroa siltä osin kuin lahjoitukset kohdistuvat opetuslaitoksena pidettävään toimintaan eli perusopetukseen ja tutkimukseen.

## **Yliopistokiinteistöjen yhtiöittäminen (yhtiömallit)**

Jos kiinteistöt siirretään apporttina kiinteistöyhtiöihin, vastaanottava yhtiö on velvollinen suorittamaan varainsiirtoveron 4 prosenttia. Jos yhtiöittäminen voitaisiin tehdä elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa tarkoitettuna liiketoimintasiirtona, varainsiirtoverosta voitaisiin hakea vapautus. Jos Senaatti-kiinteistöt siirtää kiinteistöt apporttina omistamiinsa kiinteistöyhtiöihin, on mahdollista, että liiketoimintasiirron säännökset eivät sovellu.

Päädyttäessä yhtiömalliin, olisi tästä syystä erikseen selvitettävä, tulisiko kiinteistöjen yhtiöittämisen varainsiirtoverosta vapauttamisesta säättää erityislainsäädännöllä.

Kiinteistöjen siirrolla voi olla myös aiemmin selostettuja tuloveroseuraamuksia Senaatti-kiinteistöille. Siirrettäessä omaisuutta apporttina yhtiöön omaisuus katsotaan yleensä verotuksessa luovutetuksi käyvästä arvostaan.

Jos valtio (Senaatti-kiinteistöt) luovuttaa kiinteistöyhtiöiden osakkeita erillisinä itsenäisinä julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä tai säätiönä toimiville yliopistoille, luovutuksen saaja eli yliopisto on velvollinen maksamaan varainsiirtoveroa 1,6 prosenttia vastikkeesta. Jos luovutus on vastikkeeton eli luovutuksen saaja ei suorita vastiketta missään muodossa eikä esimerkiksi ota vastattavakseen veloista, varainsiirtoveroa ei peritä. On selvitettävä erikseen, tulisiko kiinteistöyhtiöiden osakkeiden luovutuksen varainsiirtoverosta vapauttamisesta säättää erityislainsäädännöllä.

Erillisiin kiinteistöyhtiöihin perustuvan mallin tuloverotukseen liittyviä seikkoja voidaan arvioida tarkemmin, kun mallin rakenteesta on tarkempaa tietoa. Alustavasti voidaan todeta, että erillisen muun kuin keskinäisenä kiinteistöyhtiönä toimivan kiinteistöyhtiön toimiessa vuokranantajana yhtiön veronalaista tuloa olisivat muun muassa saatu vuokratulo ja vähennyskelpoista menoa muun muassa yhtiölle kuuluvat kiinteistöjen hoito- ja ylläpitokulut, rahoituskulut ja rakennusten hankintamenosta tehtävät poistot.

Keskinäisessä kiinteistöyhtiössä yleensä yhtiön tietyt osakkeet oikeuttavat hallitsemaan tiettyä osaa rakennuksesta. Osakkeiden omistaja voi esimerkiksi käyttää itse tai vuokrata tiloja. Kiinteistön ja rakennuksen omistaa keskinäinen kiinteistöyhtiö, joka yleensä myös huolehtii yllä- ja kunnossapidosta. Keskinäisen kiinteistöyhtiön kulut katetaan yleensä osakkeenomistajilta perittävillä hoito-, rahoitus- ja muilla vastikkeilla. Vuokranantajana on osakkeenomistaja, joka saa vuokratulot ja joka suorittaa vastikkeet keskinäiselle kiinteistöyhtiölle. Vuokratulo on yleensä osakkeenomistajan veronalaista tuloa ja vastikkeet vähennyskelpoista menoa verotuksessa siltä osin, kuin keskinäinen kiinteistöyhtiö on lukenut vastikkeet tuloksi kirjanpidossaan. Keskinäisen kiinteistöyhtiön osakkeiden omistaja ei yleensä voi tehdä verotuksessa vähennyskelpoisia poistoja osakkeiden hankintamenosta.

# 9 Itsenäisenä julkisoikeudellisena oikeushenkilönä toimivan yliopiston tase

## 9.1 Yleistä

Työryhmän väliraportissa (9.6.2008) syntyi näkemys siitä, että yliopistojen riittävän maksukyvyyn turvaaminen edellyttää 2–3 kuukauden kassamenoja vastaavaa maksuvalmiuspuskuria (quick ratio -luku noin 1,5) sekä siitä, että tavoitteena on, että yliopistojen omaisuusaste on vähintään 60 prosenttia ja että taseen loppusumma on riittävä suhteessa liikevaihtoon. Jäljempänä pyritään hahmottamaan yliopistojen alkavan taseen rakennetta sekä esimerkkilaskelmin tarkastelemaan hallituksen jo tekemien päätösten valossa, millaisia yliopistojen avaavat taseet tunnuslukuineen voisivat tämän hetken tietojen valossa olla.

Yliopistolakia luonnosteltaessa on lähtökohtana ollut, että yliopistolla julkisoikeudellisena oikeushenkilönä olisi kirjanpitolain mukainen kirjanpito ja tilinpäätös, sisältäen tuloslaskelman, taseet, rahoituslaskelman ja toimintakertomuksen. Kaikki asiakirjat olisivat julkisia.

Kirjanpitoasetuksen tasekaava on varsin pitkä. Yliopiston taserakenteessa olisi ehkä hyvä ottaa huomioon toiminnan laatu ja laajuus sekä sen erityinen luonne – julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä ei ole omistajaa vaan se omistaa itse itsensä. Yliopistojen toiminnan tavoitteena ei ole myöskään tuottaa voittoa. Siksi voitonjakoon liittyvät piirteet taseessa ja tuloslaskelmassa eivät ole yliopistojen kannalta keskeisiä. Sen sijaan keskeinen piirre yliopistojen toiminnassa on jatkuvuus suunnitellussa laajuudessa ja suunnitellun julkisen rahoituksen puitteissa. Jatkuvuuden seuraaminen on yksi keskeinen taseen rakenteelle asetettava edellytys. Jatkuvuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että toiminnan tulisi olla selkeää, että se turvaa yliopistojen käytössä tarvittavan omaisuuden kunnon ja arvon ja/tai vastaavan omaisuuden hankkimisen.

Taserakenteen tulisi mielellään olla yksinkertainen, mutta kuitenkin sellainen, että se palvelisi yliopiston johtamista ja toiminnan arviointia. Yliopiston oman toiminnan tuloksella on myös välitön vaikutus yliopiston omaan pääomaan. Taserakenne perustuisi kirjanpitoasetukseen kuitenkin niin, että yliopiston oma pääoma muodostuu **yliopistoon pysyvästi sijoitetuista pääomaeristä** sekä muista pääomaeristä. Pysyvästi yliopistoon sijoitettuja oman pääoman eriä olisivat:

- 1 *Peruspääoma*, joka olisi valtion yliopistoon pysyvästi sijoittamia *valtion finanssisijoituksia*, jotka ovat arvopapereita tai muuta nopeasti rahaksi muutettavaa omaisuutta tai esim. valtion korotonta pääomalainaa. Ne eivät ole toimintamenoluonteisia panostuksia vaan toimintaedellytysten vahvistamiseksi ja maksuvalmiuden turvaamiseksi tehtyjä sijoituksia.

Peruspääoman tuotto, osingot, korot ym. ovat yliopistojen tulorahoituksen kaltaisia varoja, joista ne voivat päättää vapaasti.

- 2 Yliopistojen omassa taseessa olevien kiinteistöjen (ei kiinteistöyhtiöiden osakkeiden) vuotuisista *poistoista muodostuva rahasto*, jota vastaavia varoja saa käyttää ainoastaan kiinteistöjen korjaus- ja korvausinvestointien kustannuksiin.

Muut oman pääoman erät muodostuisivat perustamisvaiheessa yliopistolle luovutetusta muusta valtion omaisuudesta, arvonkorotuksista sekä tilikauden ja aikaisempien tilikausien tuloksesta.

## 9.2 Kiinteistövarallisuuden vaikutukset yliopistojen avaaviin taseisiin

Jotta yliopistokiinteistöjen vaikutusta on voitu arvioida toimeksiannossa esitetyissä eri vaihtoehdoissa jatkossa itsenäisinä toimivien yliopistojen taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin ja ylipäätään yliopistojen talouteen ja taloudenpitoon eli yliopistojen pääomittamistarpeeseen, työryhmä on tarkastellut asiaa myös tasehahmotelmien kautta.

Tasehahmotelmat tulevien yliopistojen taserakenteista laadittiin yliopistojen vuoden 2007 tilinpäätöstietojen, hallituksen tekemien linjausten sekä muiden julkisista lähteistä saatavissa olevien tietojen pohjalta. Yliopistojen taseisiin sisältymättömien yliopistorahastojen käsittelyä koskevia periaatteita ei käsitelty. Tasehahmotelmien tarkoituksena oli kuvata yleisesti kiinteistövarallisuuden pääomittamisvaikutusta yliopistojen taseisiin. Tasehahmotelmat osoittivat, että yliopistojen vakavaraisuus ja maksuvalmius näyttäisi toteutuvan yliopistouudistuksen edellyttämällä tavalla.

Tasehahmotelmissa käytettiin muun muassa alla lueteltuja tasekaavoja koskevia oletuksia:

### VASTAAVAA

#### Pysyvät vastaavat

- Kaikissa vaihtoehdoissa pohjana on tilivirastotaseessa ollut omaisuus 31.12.2007.
- Tase-eriä on hieman yhdistelty KPA:n kaavan mukaiseksi → rakennukset ja rakennelmat on käsitelty vain yhtenä eränä.

#### Vaihtuvat vastaavat

- Muodostuvat käytännössä lyhytaikaisista saamisista ja rahoitusomaisuudesta. Lyhytaikaisten saamisten ja rahoitusomaisuuden määrä on kaikissa vaihtoehdoissa sama.
- Rahat ja pankkisaamiset sisältävät seuraavat erät:

- 1 Tilivirastotaseen vastaavan tase-erän tilinpäätössaldo 31.12.2007. Tilivirastotaseessa kyse on tällöin sellaisista rahavaroista ja pankkisaamisista, jotka eivät sisälly valtion yleisiin kassavaroihin. Koska nämä ovat pääosin käyttötarkoitussidonnaisia lahjoituksia, vastaava määrä sisältyy uudessa taserakenteessa pääomapuolella erillisenä eränä "rahastoituihin lahjoitusvaroihin". Nykyisessä tilivirastotaseessa lahjoitusvarat on niin ikään käsitelty erillisenä pääomaeränä.

Käyttötarkoitussidonnaiset lahjoitukset voivat nykyisin olla myös osana valtion yleisiä kassavaroja. Tällöin alkavaan taseeseen tulisi lisätä tämä määrä toisaalta kassavaroiksi ja rahastoiduiksi lahjoitusvaroiksi. Näissä taselaskelmissa tätä korjausta ei kuitenkaan ole tehty.

- 2 Saatuja ennakkoja vastaava rahamäärä kassassa (talousarviokirjanpidon aputili 600). Tilivirastoyliopiston saamat ennakot, joita ei ole kirjattu tuloksi vielä yliopiston toimintamenomomentille (koska tulojen kohdentamisperuste ei ole vielä toteutunut), annetaan yliopistoille osaksi kassavaroja.
- 3 Vuoden 2007 toimintamenomääräraharahoituksen suhteessa määräytyvä osuus hallituksen päättämästä 150 milj. eurosta.
- 4 Oletuksesta, että kultakin yliopistolta jää käyttämättä siirtyviä erä saman verran kuin vuoden 2007 tilinpäätöksessä. Tässä on otettu huomioon kaikki pääluokan 29 momenteilta siirtyväksi kirjatut siirtomäärärahat.<sup>14</sup>

## VASTATTAVAA

### Vieras pääoma

- Lyhytaikaisen vieraan pääoman määrä on sama kaikissa vaihtoehdoissa (tämä sisältää myös saadut ennakot).

### Oma pääoma

- Oma pääoma = taseen loppusumma – vieras pääoma. Erotus on alkavassa taseessa merkitty kokonaan vapaaksi omaksi pääomaksi.
- Sidotun oman pääoman määrä on oheisissa alkavissa taseissa siten 0, koska vuosina 2010–2014 tehtävien erillisten finanssisijoitusten määrä ei ole vielä tiedossa ja koska velvollisuus kiinteistöjen korjausrahastojen kartuttamiseen alkaa vasta toiminnan käynnistyttyä.

## 9.3 Valtion toimintojen uudelleenorganisointiin liittyviä prosessikysymyksiä

Valtion toimintojen liikelaitostamisessa (siirrettäessä budjettitalouden ulkopuolelle) sekä valtion toimintojen yhtiöittämisessä noudatettuja muutosprosessit ovat viime vuosina (perustuslain ja myös hallitusmuodon voimassa oloaikana) olleet pelkistettynä seuraavanlaisia:

- 1 Muutoksesta säädetään lailla. Lakiin otetaan myös säännökset siitä, että valtioneuvosto päättää eduskunnan valtuutuksen nojalla omaisuusjärjestelyistä.
- 2 Omaisuusjärjestelyt ml. taseluonnokset kuvataan valtion talousarviossa käytettävissä olevien tietojen sekä eduskunnan edellyttämän tiedontarpeen tarkkuudella.
- 3 Valtioneuvosto vahvistaa lain ja talousarvion vahvistamisen jälkeen uuden organisaation *alustavan aloittavan taseen*.
- 4 Organisaation tilinpäätöksen valmistuttua ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastajien tarkastettua tilinpäätöksen valtioneuvosto vahvistaa uuden organisaation *aloittavan taseen*. Taseen lopullinen vahvistaminen pitää tehdä uusimuotoisen organisaation ensimmäisen tilikauden aikana.

<sup>14</sup> Siirtyvien siirtomäärärahojen yliopistokohtainen määrä ilmenee OPM:n 7.4.2008 yliopistoille lähettämän kirjeen (Dnro 21/210/2008; Yliopistojen pääomittamistarpeen arviointi tilinpäätöstietojen pohjalta) liitteen 1 taulukosta ”Siirtyvät erät” (sivu 7/9). Tietojen oikeellisuutta ei ole tarkistettu. Liitteen mukaan toimintamenorahoitusta siirtyi vuoden 2007 tilinpäätöksessä vuodelle 2008 yhteensä 274 m€ ja muilta momenteilta yhteensä 34,2 m€, kaikkiaan yhteensä 308 m€.



## 10 Yhteenvedo ja ehdotukset

Yliopistouudistuksen tavoitteena on luoda yliopistoille samankaltaiset toimintaedellytykset kuin parhailla kansainvälisillä yliopistoilla antamalla niille taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset tutkimuksen ja opetuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseen sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

Tarkoituksena on riittävällä vakavaraisuudella aikaansaada yliopistotoiminnan luonteen edellyttämä vakaus ja jatkuvuus. Pääomitus antaa yliopistoille edellytyksiä myös pitkäjänteiseen rakenteelliseen kehittämiseen. Rakenteelliset muutokset synnyttävät aluksi lisäkustannuksia ja luovat säästöjä vasta pidemmällä ajanjaksolla.

Valtioneuvosto on aiemmilla päätöksillään linjannut yliopistouudistuksen rahoituksen periaatteet (Hallituksen iltakoulu 21.11.2007, talouspoliittinen ministerivaliokunta 18.12.2007, 11.4.2008 ja 17.6.2008). Kiinteistöjen käyttöä yliopistojen pääomittamisessa on tarkoitettu käsitellä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa marraskuussa 2008.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää yliopistokiinteistöjen käytön mahdollisuudet yliopistojen pääomittamisessa. Vaihtoehtoina tuli tarkastella

- yliopistokiinteistöjen suoraa siirtämistä yliopistojen taseeseen;
- yliopistojen tai yliopistojen yhdessä valtion kanssa omistamien kiinteistöyhtiöiden osakkeiden luovuttamista yliopistoille; ja
- yliopistojen, valtion ja kolmannen tahon yhdessä omistamien kiinteistöyhtiöiden osakkeiden luovuttamista yliopistoille.

Työryhmä on tarkastelussaan huomionoinut seuraavat työryhmän toimeksiantoon sisällytyt periaatteet:

- yliopistoilla on käytettävissään toiminnan edellyttämät tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset toimitilat;
- kiinteistöjen arvo säilyy myös pitkällä aikavälillä ja kiinteistöjen hoito ja hallinta on kustannustehokasta;
- yliopistojen tasapuolinen kohtelu otetaan huomioon; ja
- järjestely tukee yliopistouudistuksen tavoitteita.

Yliopistokiinteistöjen käyttöön pääomituksessa on olemassa vaihtoehtoisia malleja, joista ei ole löydettävissä yhtä, kaikille yliopistoille ihanteellista ratkaisua.

Tasemallin voidaan katsoa vahvistavan yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa. Se ei kuitenkaan tarpeeksi hyvin huomioi yliopistojen erilaisuutta kiinteistöjensä määrän, soveltuvuuden ja kunnan suhteen, minkä vuoksi yliopistojen tasapuolisen kohtelun takaamiseksi tulisi lisäksi käyttää muita pääomitustapoja tasauksessa.

Yhtiömallissa yliopistojen tasapuolinen kohtelu pystytään toteuttamaan tasemallia paremmin. Yliopistouudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi yliopistoilla tulee olla mahdollisimman suuri osuus näiden kiinteistöyhtiöiden osakkeista ja päätösvallasta. Kiinteistöyhtiöiden osakkeiden myyntimahdollisuus luo kansainvälisesti vertailukelpoisia taloudellisia edellytyksiä yliopistojen toiminnan kehittämiseen. Yliopistojen ja valtion intressi näiden yhtiöiden omistamiseen liittyy kiinteistövarallisuuden arvon säilymisen varmistamiseen sekä varallisuuden hoidon ja hallinnon järjestämiseen kustannustehokkaalla tavalla. Yhtiöt tarvitsevat käyttöönsä ulkopuolista kiinteistöasiantuntemusta, mutta se ei edellytä kolmannen osapuolen mukaantuloa omistajaksi yhtiön perustamisvaiheessa.

Kiinteistöyhtiöt tulee muodostaa siten, että ne ovat riittävän suuria ja toimintakykyisiä ja että ne pystyvät ottamaan huomioon yliopistojen erityispiirteet ja muodostumassa olevat yhteistyörakenteet.

Työryhmän ehdotukset talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotoksi:

- 1 Valtion omistamat ja Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa olevat yliopistokiinteistöt yhtiöitetään kolmeen yliopistojen ja valtion omistamaan kiinteistöosakeyhtiöön seuraavasti:
  - a Helsingin yliopisto ja pääkaupunkiseudun muut yliopistot (Svenska Handelshögskolan, Kuvataideakatemia, Teatterikorkeakoulu ja Sibelius-Akatemia) sekä valtio
  - b Aalto-korkeakoulusäätiö ja valtio
  - c Muut yliopistot ja valtio
- 2 Eräillä yliopistoilla on valtioneuvoston asetuksen 1070/2002 mukainen haltijavirastoasema, jonka perusteella niillä on hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta. Tämä varallisuus selvitetään ja sen luovuttamisesta päätetään erikseen.
- 3 Kiinteistöosakeyhtiöissä yliopistojen omistusosuus on 2/3 ja valtion 1/3. Yliopistojen omistusosuuteen kuuluvat kiinteistöyhtiöiden osakkeet jaetaan yliopistojen kesken vuoden 2008 tilinpäätöksen kokonaisrahoituksen mukaisesti..
- 4 Kiinteistöyhtiöt ja niiden omistajat päättävät itse toimintapolitiikastaan mukaan lukien osingonjakoon ja osakeantoihin liittyvät kysymykset.
- 5 Osakkeenomistajat (yliopistot ja valtio) voivat myydä kiinteistöyhtiöiden osakkeita markkinoilla. Yhtiöjärjestykseen otettavin lunastuslausekkein varmistetaan osakkeenomistajille mahdollisuus ostaa myynnissä olevat kiinteistöyhtiön osakkeet ostajan ja myyjän sopimaan hintaan.
- 6 Osakassopimuksella varmistetaan, että kiinteistöyhtiöiden hallitukseen valitaan riittävästi ulkopuolisia kiinteistönhoidon asiantuntijoita.
- 7 Valtion omistamat yliopistokiinteistöt siirretään kiinteistöosakeyhtiöihin Senaatti-kiinteistöjen tasearvosta.

- 8 Yliopistokiinteistöihin kohdistuvien velkojen (802 milj. euroa) siirtotapa selvitetään ja toteutetaan siten, että päästään yliopistojen ja kiinteistöyhtiöiden kannalta edullisimpaan mahdolliseen ratkaisuun. Velka jakautuu kiinteistöyhtiöiden kesken niille siirrettävien kiinteistöjen tasearvojen suhteessa.
- 9 Yliopistokäyttöön tarkoitetut lahjoitusmaat (sekä omistusoikeuksin että käyttöoikeudella luovutetut) siirretään kiinteistöyhtiöille edellyttäen, että lahjoittajien kanssa päästään asiassa sopimukseen.
- 10 Valtio ja yliopistot sopivat kiinteistöihin ja tonttialueisiin liittyvistä rajauksista. Ongelmalliset kysymykset käsitellään yhteisesti yliopistojen, valtiovarainministeriön ja opetusministeriön kesken.
- 11 Yliopistoille tai kiinteistöyhtiöille ei saa aiheutua pääomittamiseen liittyvistä järjestelyistä johtuvia varainsiirto- tai muita veroseuraamuksia.

AVL 39 ja 40§:ssä määriteltyihin koulutuspalveluihin sekä tutkimukseen liittyviin hankintoihin ja toimitilavuokriin sisältyvä arvonlisävero kompensoidaan yliopistoille siirtämällä opetusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromomentilta 28.01.29 vuodesta 2010 lähtien määrärahaa osaksi yliopistojen kokonaisrahoitusta. Määrärahasiirron suuruus todetaan vuoden 2008 kirjanpidon perusteella. Summaa tarkistetaan kahden vuoden välein viimeksi toteutuneen yliopistojen keskimääräisen arvonlisäverokertymän perusteella.

Kiinteistövarallisuuden siirrosta mahdollisesti aiheutuvat arvonlisäveroseuraamukset, jotka liittyvät Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöinvestoinneistaan tekemien alv-vähennysten tarkistus- ja palautusvelvollisuuteen tulee huomioida pääomittamisen taloudellisina vaikutuksina ja kompensoida. Palautusvelvollisuus määräytyy joko Senaatti-kiinteistöille tai kiinteistöyhtiöille perustamisvaiheessa tehtävien ratkaisujen perusteella

# Liitteet

- Liite 1 Lahjoituksina ja vastikkeettomin käyttöoikeuksin yliopistoja varten saadut maa-alueet
- Liite 2 Yliopistojen toimitilahankkeiden investointiprosessin kuvaus
- Liite 3 Selvitys yliopistokiinteistöjen lainoista Senaatti-kiinteistöissä
- Liite 4 Eriävä mielipide
- Liite 5 Julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen pääomittamisen tarpeesta, Yliopistojen pääomittamisen työryhmän muistio 9.6.2008

## Lahjoituksina ja vastikkeettomin käyttöoikeuksin yliopistoja varten saadut maa-alueet

Valtio on lähinnä 1960- ja 70-luvuilla saanut lahjoituksina maa-alueita yliopistojen käyttöön yliopistojen perustamista ja rakentamista varten. Nämä maa-alueet otettiin kirjanpituudistuksen yhteydessä valtion (silloisen rakennushallitus) taseeseen samoin periaattein kuin muukin kiinteistövarallisuus. Tässä yhteydessä toimitiloista alettiin periä vuokraa, joka sisältää tuottovaatimuksen maa-alueelle ja samalla yliopistojen toimintamenoja korotettiin vastaavalla summalla. Vuokrissa maa-alueista peritään vain hanketta varten tarpeellisesta rakennusoikeudesta/tonttialueesta, ei tätä laajemmasta alueesta. Rakennushallituksen seuraajaa eli Valtion kiinteistölaitosta liikelaitostettaessa omaisuus siirrettiin liikelaitoslain mukaisesti nykyisen Senaatti-kiinteistöjen taseeseen ns. käyvästä arvosta.

Lahjoituksina yliopistoja varten saatujen maa-alueiden pääomalle on käytetty yliopistokäytössä samaa 3 %:n tuottovaatimusta kuin yliopistojen käytössä olevien muidenkin maa-alueiden pääomalla on. Perusteluna on ollut vuokrajärjestelmän ja siihen nojautuvan budjetointi ja laskentajärjestelmän yhtenäisyys, kannustavuus maa-alueen tehokkaaseen käyttöön ja Senaatti-kiinteistöjen vastuu maan saattamisesta rakentamiskelpoiseksi sekä yksittäisenä kustannuseränä myös maa-alueista maksettava kiinteistövero. Viimeksi mainittu tarkoittaa sitä, että valtiolle lahjoituksina tulleet maa-alueet aiheuttavat Senaatti-kiinteistöille myös kustannuksia tarpeellisten omistajan edunvalvonta-, kehittämis- ja kaavoitustoimenpiteiden johdosta.

Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisina olevista 20 yliopistosta seitsemän osalta kunnilta omistuslahjoituksina tai käyttöoikeuksin yliopistokäyttöön saadut maa-alueet muodostavat merkittävän osan. Nämä ovat Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lapin ja Oulun yliopistot sekä Lappeenrannan ja Tampereen Teknillisten yliopistot. Edellä olevista yliopistoista Kuopio, Lappeenranta, Oulu ja Tampere sijaitsevat pääosin lahjoitetuilla alueilla. Lisäksi Tampereen yliopiston alueissa on yksittäisiä korvauksetta saatuja maa-alueita, samoin Åbo Akademin Vaasan kiinteistöjen tontit ovat kaupungilta korvauksetta saatuja. *Tässä yhteydessä ei ole käsitelty ennen Suomen valtion itsenäistymistä yliopistokäyttöön luovutettuja tai lahjoitettuja alueita.* Näitä on ainakin Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiilla.

Valtio ja kunnat ovat pääsääntöisesti sopineet esisopimuksin ja myöhemmin laadituin tarkentunein luovutussopimuksin uusien yliopistojen sijoittumisesta kuntaan, yliopistojen rakentamisesta, alueiden kaavoittamisesta ja kunnallistekniikan ja muiden valmiuksien toteuttamisesta ja kustannusten jaosta ja aikataulusta. Erityisesti ns. uudet yliopistot sijaitsevat pääosin kunnilta lahjoituksina tai vastikkeettomin käyttöoikeuksin hankituilla alueilla.

Yleisesti on valtiolle hankittu tai kaupunki sitoutunut laajahkoihin aluekokonaisuuksiin, joita on sittemmin eri sopimuksin kaavoituksen ja osapuolten tarpeiden pohjalta

tarkennettu ja täsmennetty. Kertaalleen valtiolle hankittuja alueita on luovutettu asemakaavojen vahvistuttua kunnille esimerkiksi kaduiksi, puistoiksi ja muihin kunnan ja esimerkiksi yrityselämän tarpeisiin sekä asuinalueiksi. Vastaavasti yliopistojen tarpeisiin tarvittuja lisäalueita ja tontinosia yms. on hankittu valtiolle. Luovutusmuotona on ollut usein aluevaihto.

Yliopistokäyttöön luovutettujen tai lahjoitettujen maa-alueiden asemaa on selvitetty useampaan otteeseen 2000-luvulla. Selvitysmies Pekka Pajakkala on 3.5.2002 OPM:lle jättämässään (Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat ja niiden korjaaminen) ja VM:lle 31.5.2002 jättämässään (Valtion toimitilahallinnan ongelmat ja niiden ratkaiseminen) selvityksessä esittänyt lahjoitusmaiden pääomavuokraosuuden poistamista yliopistoilta. Lisäksi VM:n asettama Yliopistojen vuokratyöryhmä on muistiossaan (20/2003) käsitellyt mm. lahjoitusmaiden asemaa. Työryhmä ehdotti selvitettäväksi mahdollisuutta alentaa lahjoitusmaiden pääoman tuottovaatimusta, suosittaen kuitenkin samalla nykykäytäntöä jatkettavaksi siihen saakka kunnes uudesta käytännöstä on sovittu.

Mainitun työryhmän tekemien laskelmien mukaan lahjoitusmailla sijaitsevista tiloista perityissä vuokriin oli vuonna 2003 tonttipääoman yliopistokäyttäjille kohdistuvaa vuokraa 670 000 euroa vuodessa ja muille käyttäjille 280 000 euroa vuodessa. Pajakkalan selvityksessä vaikutus arvioitiin 1–2 miljoonaksi euroksi. Yliopistojen toimitiloistaan Senaatti-kiinteistöille maksamien vuokrien yhteismäärä oli vastaavana aikana noin 166 milj. euroa, josta siten lahjoitusmaiden pääomavuokraosuus on alle 0,5 %. Tässä tarkoitettut lahjoitusmaat kattavat yhteensä noin 200 hehtaaria.

## Alustavaa yliopistokohtaista selvitystä

### Joensuun yliopisto

- Esisopimus on laadittu 30.9.1971.
- Esisopimuksen toteuttamiseksi on tehty luovutussopimukset 28.10.1975, 20.1.1977, 27.6.1980, 11.12.1980, 21.10.1983
- Sopimus harjoittelukoulusta on tehty 4.12.1973.
- Sittenkin alueella on tehty useita kaavamuutoksia ja aluevaihtoja.

Alueella tarpeelliset hankinnat on toteutettu yleensä aluevaihdoin. Joidenkin sopimusten osana on saatettu kirjata luovutuskirjaan, että alue luovutetaan valtiolle korvauksetta. Tosiasiassa luovutuksella on luotu edellytyksiä laajempiin ja esimerkiksi yhteisiin investointeihin, joissa maa-alueen osuus on kustannusvaikutuksiltaan vähäinen. Tällainen on esimerkiksi Joensuussa vuonna 2000 toteutettu paikoitusalueen rakentaminen valtion ja kaupungin yhteiskäyttöön.

### Jyväskylän yliopisto

- Ylistönrinne sopimus 19.3.1968
- Mattilanniemi 23.5.1973 ja 25.4.1974
- Konneveden tutkimusasema 24.9.1979.

*Ylistönrinteen sopimuksella* Suomen valtion ja Jyväskylän kaupunki ovat sopineet Jyväsjärven alueesta. Sopimuskirjalla Jyväskylän kaupunki luovutti korvauksetta Jyväsjärven

eteläpuoleisia alueita Suomen valtiolle. Alueella sijaitsee yliopiston uudempia laitosrakennuksia.

Tässä sopimuksessa on seuraavat valtion toimintavapautta rajoittavat ehdot:

- Valtio luovuttaa Jyväsjärven alueella korvauksetta Jyväskylän kaupungille sellaiset asemakaavassa vahvistettavat katu-, puisto- ja muut yleiset alueet, jotka kaupunki korvauksetta on valtiolle luovuttanut (sopimuskohta 6).
- Valtio sitoutuu käyttämään em. Jyväsjärven aluetta yksinomaan Jyväskylän yliopiston, sen yhteydessä toimivien laitoksien sekä yliopiston henkilökunnan ja opiskelijoiden tarpeisiin (sopimuskohta 11).

*Mattilanniemen sopimuskirjalla* Jyväskylän kaupunki luovutti korvauksetta Jyväsjärven länsirannalla sijaitsevan Mattilanniemen alueen Suomen valtiolle. Alueella sijaitsee yliopiston uudempia laitosrakennuksia.

Tässä sopimuksessa on seuraavat valtion toimintavapautta rajoittavat ehdot:

- Valtio luovuttaa Mattilanniemen alueella korvauksetta Jyväskylän kaupungille sellaiset asemakaavassa vahvistettavat katu-, puisto- ja muut yleiset alueet, jotka kaupunki korvauksetta on valtiolle luovuttanut. Luovutettavalla alueella olevat multavarastot kuuluvat kaupungille (sopimuskohta 7).
- Valtio sitoutuu käyttämään em. Mattilanniemen aluetta yksinomaan Jyväskylän yliopiston, sen yhteydessä toimivien laitoksien sekä yliopiston henkilökunnan ja opiskelijoiden tarpeisiin (sopimuskohta 11).

Jyväskylässä yliopistoalueilla sijaitsee myös useita muille investoreille vuokrattuja alueita, joilla on näiden investoreiden rakennuksia, joita on osin/pääosin vuokrattu yliopistolle.

Tampereen teknillinen yliopisto:

- Sopimuskirja on laadittu 16.6.1967
- Sopimuskirjan toteutus on tapahtunut luovutuskirjalla 13.12.1971
- Tämän jälkeen maiden osalta on tehty useita aluevaihtoja, tontinosajärjestelyjä ja maankäytösopimuksia.

Yliopistoalueilla sijaitsee myös muille investoreille vuokrattuja alueita, joilla on näiden investoreiden rakennuksia, joita on osin/pääosin vuokrattu yliopistolle.

### **Kuopion yliopisto**

- Esisopimus on tehty 3.8.1971
- Esisopimuksen toteuttamiseksi on laadittu luovutusopimuksia 5.8.1975, 22.5.1978, 6.11.1980, 11.10.1982 ja 8.3.1994, jolloin todettu esisopimuksen mukaiset luovutukset toteutetuiksi.
- Lisäksi alueella on tehty erillisiä aluevaihtoja kaupungin kanssa.
- Alueella on tehty kaavamuutoksiin liittyviä järjestelyjä vuonna 2007

Karttulan koe-eläinlaitoksen maa-alueen on saatu lahjana kunnalta 26.8.1988, mutta yliopiston lopetettua toimintansa ja irtisanottua tilat, alue on myyty.

### **Lapin yliopisto**

- Lahjakirja 1.9.1982 ja 31.1.1984
- Alueella on tehty aluevaihtoja kaupungin kanssa lahjoituksen jälkeen

Lisäksi Rovaniemen harjoittelukoulun hankinta valtiolle on tapahtunut siten, että päätöksissä ja luovutuskirjoissa luovutus on kirjattu korvauksettomaksi, mutta kohteen varsinainen arvo muodostunut pääosin rakennuksesta, josta valtio on maksanut normaalin kauppahinnan. Järjestely on johtunut siitä, että kaupunki maksoi harjoittelukoulun peruskorjauksen ennen kuin koulu muuttui harjoittelukouluksi.

### **Åbo Akademi**

- Åbo Akademin valtiollistamisen yhteydessä tehty luovutuskirja 26.6.1981 (Axelia).

Mainitun luovutuskirjan perusteella ns. Axelian kiinteistön omistusoikeus siirtyi 1.8.1981 valtiolle ja luovuttajana oli Stiftelsen för Åbo Akademi. Luovutus käsitti pinta-alaltaan 3 408 m<sup>2</sup>:n suuruisen kiinteistön 853-1-4-1.

Luovutuskirjassa on seuraava ehto: " 4. Stiftelsen överlåter till staten med äganderätt vederlagsfritt tomten nr 1 i 4 kvarteret av 1 stadsdelen i Åbo stad att användas för akademins behov enligt detta avtal." Senaatti-kiinteistöjen (silloisen Valtion kiinteistölaitoksen) hallintaan alue tuli kuten muutkin yliopistokohteet 1.5.1995.

Nykyinen Axelia -kiinteistö on voimassa olevan asemakaavan mukainen rekisteröity tontti 853-1-4-6. Valtion kiinteistölaitos osti 29.6.1995 allekirjoitetulla kauppakirjalla Stiftelsen för Åbo Akademilta kaksi yhteensä noin 1800 m<sup>2</sup>:n suuruisia (tarkentunut tontinmittauksessa yht. 1 759 m<sup>2</sup>) tontinosaa. Tontin 6 kokonaispinta-ala on 5 167 m<sup>2</sup>. Kauppahinta oli 1 720 000 markkaa. Tältä osin kysymys ei ole lahjasta. Kauppahinta vastasi yksikköhintaa 420 mk/kerros-m<sup>2</sup> ja oli kauppahintana käypä.

- Åbo Akademin Vaasassa sijaitsevien kiinteistöjen vastikkeettomat käyttöoikeudet eli
- Övningskolans högstadium, tontti 11.11.1977
- Österbottens Högskola, tontti 15.2.1985
- Alueella on tehty useita aluevaihtoja kaupungin kanssa luovutuksen jälkeen
- Åbo Akademiolla on käytössään myös ennen Suomen itsenäistymistä yliopistolle luovutettuja alueita, joita ei ole tässä yhteydessä käsitelty.

Käyttöoikeuksien luovutukset yliopistolle on tehty siinä vaiheessa, kun yliopisto oli vielä yksityinen. Yliopiston valtiollistamisen yhteydessä myös yliopiston saamat alueet siirtyivät valtiolle. Kohteet ovat harjoittelukoulujen tontteja.



## **Lappeenrannan teknillinen yliopisto**

- Sopimuskirja (Skinnarila) 14.3.1967

Sopimuskirjalla Lappeenrannan kaupunki luovutti korvauksetta Suomen valtiolle pääosan nykyistä Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun kampusaluetta. Alueella on tehty kymmeniä aluevaihtoja ja tontinosien järjestelyjä luovutuksen jälkeen.

Alkuperäisessä sopimuskirjassa on seuraavat valtion toimintavapautta rajoittavat ehdot:

- Valtio luovuttaa korvauksetta kaupungille omistamansa korkeakoulualueen asemakaavojen mukaiset katu- ja muut yleiset alueet (sopimuskohta 4).
- Valtio sitoutuu käyttämään aluetta Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun, sen yhteydessä toimivien laitosten, muun teknillisen tutkimustoiminnan sekä alueen laitosten henkilökunnan ja opiskelijoiden tarpeisiin (sopimuskohta 10).

Ns. Skinnarilan alueella on useita ulkopuolisille investoreille vuokrattuja alueita.

## **Helsingin yliopisto**

- Urajärven kartano (Asikkala) maa-alueen lahjoitus 4.6.1986 Suomen muinaismuistoyhdistys ry:ltä. Kohde on alun perin lahjoitettu museovirastolle, joten se ei varsinaisesti kuulu tämän selvityksen mukaisiin lahjoitusmaihiin.

## **Oulun yliopisto**

- Sopimuskirja 19.11.1958.
- Tämän jälkeen alueella on tehty useita aluevaihtoja ja järjestelyjä.

## **Turun yliopisto**

- Luovutus 13.10.1953

Kaupunki on luovuttanut yliopistokäyttöön Yliopistonmäeltä ainakin 45 503 m<sup>2</sup> suuruisen alueen (kortteli 9, tontti 22). Kyse on siis pysyvästä käyttöoikeudesta eikä valtiolla on omistusoikeutta alueeseen. Luovutuksen yhteydessä yliopisto on luovuttanut pienemmän tontin kaupungille.

### Yliopistojen toimitilahankkeiden investointiprosessi

Nykykäytännön mukaan yliopistojen toimitilahankkeiden investointiprosessi kulkee seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- yliopistolla ilmenee tarve toimitilahankkeelle; ajoitus periaatteessa yliopiston jo opetusministeriölle esittämään toimitilastrategiaan perustuvan kehityskaaren mukainen, lisäksi mahdollinen ulkopuolinen käynnistäjätekijä (vuokranantaja vaihtuu; valtiohallan toimenpiteet);
- käynnistetään valtion yleisen toimitilastrategian edellyttämä workplace-tarkastelu, jonka tarkoituksena toimintojen kehittäminen ja sen perusteella tilankäytön tehostuminen; tämän seurauksena myös mahdollisesti hankkeen korvaaminen jo olemassaolevilla tiloilla;
- todettu tilantarve käynnistää hankesuunnittelun, joka tuottaa alustavan kustannusarvion; näiden perusteella neuvotellaan Senaatti-kiinteistöjen tai muun vuokranantajan ja opetusministeriön kanssa; hankkeesta tehdään esitys yliopiston ja opetusministeriön välisiin tulosneuvotteluihin mikäli se katsotaan merkittäväksi kooltaan / kustannusvaikutuksiltaan; mikäli hanke katsotaan tarpeelliseksi ja kustannuksiltaan yliopistokehyksiin mahtuvaksi se etenee prosessissa;
- laaditaan alustava vuokrasopimus ehdollisena Senaatti-kiinteistöjen tai muun vuokranantajan kanssa: sopimus astuu voimaan jos OPM tekee positiivisen päätöksen ja vuokranantaja investointipäätöksen;
- yliopisto tekee esityksen OPM:lle hankkeen viemiseksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn mikäli sopimuksen kokonaissumma ylittää 5 miljoonaa euroa, ellei niin hankkeesta voidaan sopia erikseen. Samaan aikaan hanke käsitellään ehdollisena Senaatti-kiinteistöjen päättävissä elimissä. Tässä vaiheessa OPM yleensä neuvottelee esityksestä myös VM:n kanssa. Raha-asiainvaliokunnan puolettua hanketta opm tekee siitä päätöksen ja Senaatti-kiinteistöt tai muu vuokranantaja investointipäätöksen;
- rakennushanke toteutuu siten, että vuokranantaja käynnistää toteutussuunnittelun sekä urakkakilpailun perusteella valitsee rakennusyrityksen, joka toteuttaa rakennuksen. Valmis rakennuskohde luovutetaan yliopiston käyttöön, jolloin vuokranmaksukin alkaa. Toteutusajankohta voi tosin siirtyä rakennussuhdanteiden vuoksi tai valtiohallan tai yliopiston esityksestä.

Sama toimintaperiaate koskee sekä uudisrakentamista että vanhojen rakennusten peruskorjauksia. Hankkeiden suunnitteluun osallistuu yliopiston edustajia koko prosessin ajan.

## Selvitys yliopistokiinteistöjen lainoista Senaatti-kiinteistöissä

Senaatti-kiinteistöjä on ohjattu ja johdettu yhtenä liikelaitoskokonaisuutena, mihin kuuluu, että liikelaitokselle vuosittain talousarvion yhteydessä myönnetty investointivaltuus ja velanottovaltuus koskevat koko liikelaitosta. Siten myös Senaatti-kiinteistöjen lainoja on käsitelty Senaattikohtaisesti. Vuosittain kuitenkin tilinpäätöksen yhteydessä toimialoille laaditaan toimialakohtaiset laskennalliset taseet, joissa myös Senaatin lainat jyvitetään toimialoille. Vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaisesti Y-toimialan taseessa on lainoja yhteensä noin 802 milj. euroa. Tämä laina jakautuu niin, että siitä on valtion lainaa 391,9 milj. euroa ja pankkilainaa 409,9 milj. euroa. Vuoden 2007 Y-toimialan taseessa olevat lainat on jaettu eri yliopistoille yliopistokiinteistöjen vuoden lopun tasearvojen suhteessa.

**Taulukko.** Senaatti-kiinteistöjen Y-toimialan taseessa olevien lainojen jakautuminen yliopistoittain

	<b>Tase 31.12.2007</b>	<b>Laina 31.12.2007</b>
Helsingin yliopisto	486	214,5
Joensuun yliopisto	102,5	45,2
Jyväskylän yliopisto	107,8	47,6
Åbo Akademi	22,1	9,8
Helsingin kauppakorkeakoulu	29,8	13,2
Kuopion yliopisto	84,8	37,4
Lappeenrannan teknillinen yliopisto	42,1	18,6
Lapin yliopisto	35,8	15,8
Oulun yliopisto	226,2	99,8
Svenska handelshögskolan	17,1	7,5
Kuvataideakatemia	36,7	16,2
Sibelius Akatemia	26,6	11,7
Tampereen yliopisto	108,3	47,8
Teknillinen korkeakoulu	215	94,9
Tampereen teknillinen yliopisto	93,8	41,4
Turun kauppakorkeakoulu	11,5	5,1
Turun yliopisto	142,5	62,9
Vaasan yliopisto	22,2	9,8
Muut Y-toimialan kiinteistöt	6	2,6
<b>Yhteensä</b>	<b>1 816,8</b>	<b>801,9</b>

Valtiolta hallinnansiirtojen yhteydessä tulleet lainat on jaettu omaisuuden suhteessa toimialoille. Hallinnansiirtojen yhteydessä syntyneet valtion pääomallainat ovat omistajan kannanotto koko liikelaitoksen pääomarakenteeseen, ja ne on siten kohdistettu toimialoille niiden käytössä olevan omaisuuden suhteessa, jolloin kaikki käyttäjät ovat tasavertaisessa asemassa tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisesti.

Vuosittain nostettava uusi rahalaitosvelka on jaettu eri toimialoille siinä suhteessa miten toimialat ovat tarvinneet velkaa investointiensa rahoittamiseen. Senaatti-kiinteistöillä oli pankkilainoja vuoden 2007 lopussa yhteensä 973 milj. euroa, joista Euroopan investointipankin lainoja 570 milj. euroa. Euroopan investointipankin lainat on otettu yliopisto- ja tutkimuslaitoskiinteistöjen uudis- ja peruskorjaushankkeiden rahoittamiseen. Yliopistojen osuus investointipankin lainoista on 445 milj. euroa. Lainat eivät kuitenkaan ole hankekohtaisia, vaan Senaatti-kiinteistöjen lainoja ja ne on muiden pankkilainojen tapaan jaettu toimialojen velaksi. Euroopan investointipankille joudutaan kuitenkin raportoimaan 570 milj. euron lainan toteutumisesta yliopistoittain ja tutkimuslaitoksittain hankekohtaisesti.

Yliopistojen investoinnit olivat vuosina 1999–2007 yhteensä 988 milj. euroa. Nykyarvoon muutettuna tämä on 1 098 milj. euroa eli noin 118 milj. euroa/vuosi. Suurimmillaan investoinnit olivat vuonna 2003, jolloin niihin käytettiin 160 milj. euroa. Suuret vuosittaiset investoinnit aiheuttivat sen, että myös suurin osa uudesta lainasta kohdistui yliopistokiinteistöille.

3.10.2008

## Eriävä mielipide

Olen voinut yhtyä työryhmän enemmistön kantaan, että yliopistojen käytössä olevasta kiinteistövarallisuudesta muodostettavat kiinteistöyhtiöt on työryhmän lähtökohdiksi annetuista vaihtoehdoista paras tapa tarjota yliopistoille toimitilapalveluja kustannustehokkaasti. Työryhmä ei ole kuitenkaan toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt valitsemansa mallin taloudellisia vaikutuksia nykyiseen toimintatapaan verrattuna. Esimerkiksi kiinteistöyhtiöiden tulevien investointiensä rahoittamiseksi kohtaama korkotasoa saattaa olla 1–3 %-yksikköä Senaatti-kiinteistöjen kohtaamaa korkotasoa korkeampi, jolla on merkittävä vaikutus yliopistojen vuokriin.

Työryhmän enemmistön hyväksymä yliopistokiinteistöyhtiöiden omistusmalli ei mielestäni todellisuudessa turvaa yliopistoille kiinteistöjä todellisena pääomana. Työryhmän muistiotekstin mukaan yksittäisen yliopiston olisi mahdollista hyödyntää kiinteistöyhtiön osakkeita pääomana esimerkiksi myymällä osuutensa yhtiössä jollekin ulkopuoliselle taholle. Ostajatahon löytäminen yliopistojen ulkopuolelta on kuitenkin mahdotonta, ellei yhtiöissä pidetä selkeästi kiinni normaaleista liike- ja kiinteistötalouden sekä sopimusoikeuden periaatteista. Työryhmän esittämä malli ei mielestäni turvaa uskottavasti ja läpinäkyvästi liike- ja kiinteistötaloudellisten periaatteiden noudattamista.

Normaaleista kiinteistötalouden periaatteista poikkeaminen johtaa varsin nopeasti peruskorjausvelan syntymiseen yliopistojen rakennuskantaan, jolloin ennen pitkää päädytään vaatimuksiin rahoittaa kiinteistöjen peruskorjaukset erillisrahoituksena valtion talousarviosta.

Työryhmän muistion mukaan kiinteistöyhtiöt voisivat vuokrata yliopistolta vapautuvia tiloja myös yliopistojen ulkopuolisille vuokralaisille. Myös tämä näkökulma puoltaa toimintaa normaaleilla markkinapelisäännöillä.

Helena Tarkka  
Budjettineuvos

# Julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen pääomittamisen tarpeesta

Yliopistojen pääomittamisen työryhmä 9.6.2008

# Opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle

Opetusministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 7.5.2008 yhteisen työryhmän selvittämään yliopistokiinteistöjen käytön mahdollisuuksia yliopistojen pääomittamisessa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut johtaja Anita Lehikoinen opetusministeriöstä ja jäsenenä kvestori Ilkka Hyvärinen Helsingin yliopistosta, finanssineuvos Heikki Joustie valtiovarainministeriöstä, hallintojohtaja Petri Lintunen Joensuun yliopistosta, rehtori Aino Sallinen Jyväskylän yliopistosta, johtaja Hannu Sirén opetusministeriöstä, budjettineuvos Helena Tarkka valtiovarainministeriöstä sekä kansleri Christoffer Taxell Åbo Akademista. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet hallitussihteeri Ilkka Koponen valtiovarainministeriöstä ja hallitussihteeri Laura Hansén opetusministeriöstä.

Saatuamme työn ensimmäiseen toimeksiantokohtaan liittyvän yliopistojen pääomittamisen vähimmäistarvetta koskevan työmme valmiiksi luovutamme sitä koskevan muistion opetusministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Muistioon sisältyy valtiovarainministeriön edustajien eriävä mielipide.

Helsingissä 9. päivänä kesäkuuta 2008



Anita Lehtikoinen



Ilkka Hyvärinen



Heikki Joustie



Petri Lintunen



Aino Sallinen



Hannu Sirén



Helena Tarkka



Christoffer Taxell



Ilkka Koponen



Laura Hansén



## Sisältö

1	<u>Tausta</u>	5
2	<u>Pääomittamisen tarpeen arvioinnin lähtökohtia</u>	6
3	<u>Yliopistojen taseiden muodostaminen</u>	7
4	<u>Yliopistojen verotuskohtelu</u>	9
5	<u>Työryhmän ehdotukset yliopistojen maksuvalmiuden turvaamiseksi</u>	10
	<u>Liite 1. Pääomatarvelaskelma</u>	12
	<u>Liite 2. Erävä mielipide</u>	13

# 1 Tausta

Valtioneuvosto päätti 13.3.2008 tekemässään kehyspäätöksessä, että valtio varautuu pääomittamaan julkisoikeudellisina laitoksina toimivia yliopistoja siten, että niiden vakavaraisuus, maksukyky ja luottokelpoisuus turvataan. Hallitus valmistelee periaatteet, joilla valtio osallistuu yliopistojen pääomittamiseen niiden vuoden 2010 loppuun mennessä hankkimaa yksityistä rahoitusta vastaavasti. Tämän toteuttamiseksi säätiöpohjainen toimintamalli tehdään kaikille yliopistoille mahdolliseksi. Varsinaiset päätökset pääomittamisesta kunkin yliopiston osalta tehdään parhaillaan käynnissä olevan selvitystyön pohjalta.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 11.4.2008 että yliopistojen tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi valtio voi tehdä finanssisijoituksia kaikkiin julkisoikeudellisina laitoksina toimiviin yliopistoihin riippumatta siitä saavatko ne yksityistä pääomaa. Kohdentamisessa noudatetaan yhdenvertaisia kriteereitä. Siitä, miten kehyspäätöksen sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaamia pääomittamisen periaatteita noudatetaan julkisoikeudellisina laitoksina toimivissa yliopistoissa, päätetään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 17.6.2008.

Hallitus on päättänyt yliopistojen määräraha-kehysistä vuoteen 2012 saakka. Yliopistokehyksessä on varauduttu kohdentamaan valtion osuutena innovaatioyliopiston säätiövarallisuuteen vuoteen 2010 mennessä yhteensä 500 milj. euroa sillä edellytyksellä, että muut rahoittajat antavat oikeudellisesti velvoittavan sitoumuksen vähintään 200 milj. euron sijoituksesta. Innovaatioyliopistoa koskevassa laissa ja säädekirjassa määritellään, että säätiö voidaan purkaa ja että sen varat silloin palautetaan alkuperäisille sijoittajille sijoitusosuuksia vastaavassa suhteessa. Valtion sijoitus on tällöin finanssisijoitus ja siksi kehyksen ulkopuolinen meno.

Säätiöpääoman tuoton lisäksi kehyksessä on varauduttu lisäämään innovaatioyliopiston toiminnan rahoitusta 100 milj. eurolla vuoteen 2012 mennessä. Lisäys siirretään yliopistojen kilpailtavaksi vuoteen 2020 mennessä siten, että siirtäminen alkaa vuodesta 2015. Aiemmin päätettyjen lisäysten päälle muiden kuin innovaatioyliopiston toimintamenorahoitus lisääntyy vuonna 2011 yhteensä 10 milj. eurolla ja vuonna 2012 yhteensä 20 milj. eurolla.

Hallitus on iltakoulussaan 21.11.2007 linjannut, että yliopistolaissa turvataan yliopistojen toiminnan rahoitus vähintään kustannustason muutos huomioon ottaen.

## 2 Pääomittamisen tarpeen arvioinnin lähtökohtia

Julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen käyttöpääoman tarvetta tarkastellaan seuraavista näkökulmista:

- Tavoitteena on turvata kaikkien yliopistojen toimintaedellytykset.
- Yliopistojen maksukyvyyn ja häiriöttömän toiminnan kannalta yliopistoilla tulee olla käytettävissään riittävä pääomapohja ja tase.
- Yliopistoilta edellytetään vakavaraisuutta erityisesti kansainvälisessä yhteistyössä. Vakavaraisuuden takaajana on tähän asti toiminut valtio. Yliopistojen uudessa oikeushenkilöasemassa vakavaraisuuden todentaminen on yliopistojen omalla vastuulla.

## 3 Yliopistojen taseiden muodostaminen

Yliopistot siirtyvät uuden oikeushenkilöaseman myötä kirjanpitolain alaisuuteen. Kirjanpitoasetus määrittelee käytettävän tasekaavan. Taseessa uusimuotoisen yliopiston omistama omaisuus listataan Vastaavaa-otsikon alle, kun taas yliopiston oma ja vieras pääoma listataan Vastattavaa-otsikon alle.

Yliopiston omaisuutta, vastaavaa, ovat erilaiset aineettomat ja aineelliset hyödykkeet, sijoitukset, vaihto-omaisuus, saamiset, rahoitusarvopaperit ja rahat sekä pankkisaamiset. Vastattavia ovat yliopiston oma pääoma ja erilaiset rahastot, edellisten kausien voitot/tappiot, varaukset ja vieras pääoma.

Tässä käsitellään tase-eriä, joihin uuteen oikeushenkilömuotoon siirtyvien yliopistojen pääomittamisella vaikutetaan. Yliopistojen taseen muodostamiseen vaikuttavat myös mm. yliopiston saama valtion rahoitus ja sen jakoperiaatteet sekä uuden yliopistolainsäädännön yliopistoille mahdollisesti tuomat uudet vastuut ja velvollisuudet.

**Oma pääoma** muodostuu yliopistoihin sijoitetusta pääomasta (esimerkiksi finanssisijoitukset, yliopistokiinteistöyhtiöiden osakkeet, siirtyvät toimintameno-määrärahat ja muut siirtyvät erät), edellisten tilikausien voitosta/tappiosta ja rahastoista. Oma pääoma turvaa mahdollisia pitkän aikavälin investointeja. Oman pääoman tarve korostuu erityisesti yliopistoilla, joilla tulorahoitusta kertyy jopa kuukausien viiveellä ja joilla palvelutuotteen kehittämis- ja kaupallistamisvaihe on pitkä. Tavoitteena on, että yliopistojen omavaraisuusaste on vähintään 60 prosenttia ja että taseen loppusumma on riittävä suhteessa liikevaihtoon.

**Käyttöpääoma** kertoo yrityksen juoksevaan liiketoimintaan sitoutuvan rahoituksen määrän. Käyttöpääomalla tarkoitetaan taseen vastaavan vaihto- ja rahoitusomaisuuden ja myyntisaamisten yhteismäärää pois laskien ostovelat ja saadut ennakot.

Tässä muistiossa tarkastelu on tarkoituksenmukaista rajata likvideihin varoihin. Likvidit varat ovat yliopistojen käytössä olevia suhteellisen nopeasti rahaksi muutettavia varoja, esimerkiksi käteisvaroja, pankkitalletuksia ja nopeasti realisoitavia sijoituksia. Yliopistojen maksuvalmiuden turvaamiseen osoitettavien likvidien varojen tarvetta arvioidaan luvussa 5.

**Siirtyvät erät** ovat Eduskunnan vuotuisissa talousarvioissa yliopistoille suoraan osoitettua aiempaa toimintamenorahoitusta tai maksulliseen/yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvää rahoitusta (esim. Suomen Akatemia, Tekes). Yliopistojen toimintamenorahojen kaksivuotisuusudella on mahdollistettu yliopistojen järkevä ja pitkäjänteinen taloudenpito. Yliopistojen siirtyvien määrärahojen vuosittainen kokonaismäärä on noin 230 miljoonaa euroa ja niillä on pääsääntöisesti varauduttu

tilikauden vaihtumiseen, tuleviin hankintoihin sekä ylläpitäviin menoihin. Siirtyvillä erillä ei voi pysyvällä tavalla ratkaista yliopistojen likviditeettitarvetta. Hallituksen iltakoulussaan 21.11.2007 tekemän linjauksen mukaan tiliviraston toimineiden yliopistojen varainhoitovuodelle 2010 siirtyvät määrärahat kohdennetaan uudessa oikeushenkilömuodossa toimivien yliopistojen käyttöpääomaan. Tämän katsotaan sisältävän myös yliopistoille ennen vuotta 2010 maksetut ennakkomaksut. Siirtyviä eriä ei tämän vuoksi tarkastella tässä muistiossa erikseen.

Valtio voi lisäksi sijoittaa omaisuutta ns. **finanssisijoituksina** kaikkien yliopistojen sidottuun omaan pääomaan. Tavoitteena on turvata kaikkien yliopistojen ja samalla menestyneimpien monialaisten tiedeyliopistojen kehittämisedellytyksiä. Sijoitusten kohdentamisessa voidaan osittain huomioida myös opetuksen ja tutkimuksen laatua sekä rakenteellisen kehittämisen tuloksia. Sijoitettu omaisuus on hukkaamiskiellon alaista yliopiston omaa pääomaa, jonka tuottoja voidaan käyttää yliopiston käyttöpääomana koulutus- ja tutkimustoiminnan kehittämiseen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee finanssisijoituksia 17.6.2008.

Opetusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteinen työryhmä selvittää parhaillaan, miten **yliopistokiinteistöjä** on tarkoituksenmukaisinta käyttää yliopistojen pääomittamisessa. Vaihtoehtoina on, että yliopistoille luovutetaan kiinteistöt joko omaan taseeseen suoraan tai kiinteistöyhtiöiden osakkeina. Työryhmä antaa tästä arvionsa 30.9.2008 mennessä.

## 4 Yliopistojen verotuskohtelu

Yliopiston oikeudellisen muodon muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia toiminnan arvonlisäverovelvollisuutta koskeviin periaatteisiin, koska toiminnan luonne säilyy entisenä. Muutos ei vaikuttaisi AVL 39 ja 40 §:ssä tarkemmin määriteltyjen koulutuspalvelujen verovapauteen, koska verovapaus ei ole riippuvainen järjestäjän oikeudellisesta muodosta. Toisaalta perustutkimus jää arvonlisäverotuksen ulkopuolelle, koska sitä tehdään ilman vastiketta. Liiketoiminnan muodossa tapahtuva tutkimus- ja asiantuntijapalveluiden myynti säilyisi nykyiseen tapaan lain yleisten sääntöjen mukaan verollisena.

Yliopistojen kannalta uuteen oikeushenkilömuotoon sisältyy toisaalta arvonlisäveron kustannuksiin ja toisaalta hankintaneutraalisuuteen itse tuotettujen ja ostettujen palvelujen välillä kytkeytyviä ongelmia. Yliopistojen verottoman toiminnan hankintoihin sisältyy arvonlisäveroa, jonka kustannuksen yliopistot ovat voineet tähän asti kirjata opetusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenomentille. Yliopistojen verottoman toiminnan hankintoihin sisältyi vuonna 2007 arvonlisäveroa 124,6 milj. euroa (6 % yliopistojen kokonaisrahoituksesta ja 9,3 % budjettirahoituksesta), joten kyse on yliopistojen näkökulmasta merkittävästä summasta.

Myös maksullisen toiminnan hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot on kirjattu samalle yhteiselle arvonlisäveromenomentille. Uudessa oikeudellisessa muodossa yliopistot olisivat valtiosta erillisiä alv-velvollisia, joten ne eivät enää voisi kirjata arvonlisämenojaan opetusministeriön hallinnonalan alv-momentille tilivirastojen tavoin.

Liiketoiminnan muodossa vastiketta vastaan harjoitettu tutkimustoiminta, asiantuntijapalveluiden ja osin myös koulutuksen myynti ovat uusien oikeushenkilömuotoisten yliopistojen arvonlisäverollista toimintaa. Tähän toimintaan liittyvien hankintojen sisältämä arvonlisävero on normaalien sääntöjen mukaisesti vähennyskelpoista.

## 5 Työryhmän ehdotukset yliopistojen maksuvalmiuden turvaamiseksi

Opetusministeriön pyynnöstä yliopistot ovat toimittaneet alustavat laskelmansa käyttöpääoman tarpeesta ja avaavista taseista. Yliopistojen yleinen näkemys on, että riittävän maksukyvyyn turvaaminen edellyttää joko 20 %:n suuruista osuutta toimintamenorahoituksesta tai 2-3 kuukauden kassamenoja vastaavaa lisärahoitusta kuitenkin niin, että quick ratio -luvuksi muodostuu vähintään 1,5. Oheisissa laskelmissa ei ole mukana innovaatioyliopistoa, koska sen rahoitus on päätetty erikseen. Yliopistojen runsas täydentävä rahoitus vaikuttaa rahoitustarvetta lisäävästi. Tarvetta voidaan keventää uudistamalla valtion kilpaillun tutkimusrahoituksen maksukäytäntöjä (Suomen Akatemia, Tekes).

Yliopistojen kahden kuukauden kassavirtalaskelmien perusteella pääomatarve on valituista kuukausista riippuen, ilman arvonlisäverovaikutusta, pienimmillään 250 miljoonaa euroa ja enimmillään 313 miljoonaa euroa.

- Jos lähtökohdaksi otetaan 20 %:n periaate suhteessa yliopistojen toimintamenorahoitukseen (ml. harjoittelukoulut), päädytään 250 miljoonan euron pääomatarpeeseen.
- Jos lähtökohdaksi otetaan 20 %:n periaate suhteessa yliopistojen kokonaisrahoitukseen, päädytään 381 miljoonan euron pääomatarpeeseen.

### **Työryhmän ehdotukset:**

- 1 Valtio tekee muihin kuin innovaatioyliopistoon yhteensä 250 milj. euron panostuksen siirtyvien erien lisäksi niin, että se on käytettävissä vuonna 2009. Tämä on kehyspäätöksen mukainen kertaluonteinen osaamista, innovaatioita ja talouden kasvua edistävä investointi.
- 2 Yliopistojen nykyisissä taseissa oleva omaisuus luovutetaan yliopistoille apporttina, joka voi sisältää myös yliopistojen palvelukeskuksen osakkeita. Kansallisomaisuudesta ja muusta eriytettävästä omaisuudesta tehdään päätös erikseen.
- 3 Valtion rahoituksen maksatus uudessa oikeushenkilömuodossa toimiville yliopistoille tapahtuu tasasuurina erinä kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä.
- 4 Yliopistojen oikeushenkilöaseman muutoksen yhteydessä Suomen Akatemian

rahoituskäytäntöjä muutetaan niin, että ennakkoerän (1/3) lisäksi maksatus tapahtuu kolme kertaa vuodessa tapahtuvaan laskutukseen perustuen.

- 5 AVL 39 ja 40§:ssä määriteltyihin koulutuspalveluihin sekä tutkimukseen liittyviin hankintoihin ja toimitilavuokriin sisältyvä arvonlisävero kompensoidaan yliopistoille siirtämällä opetusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromomentilta 28.01.29 vuodesta 2010 lähtien määrärahaa osaksi yliopistojen kokonaisrahoitusta. Määrärahasiirron suuruus todetaan vuoden 2008 kirjanpidon perusteella. Yliopistot järjestävät kirjanpitonsa siten, että liiketoiminnan muodossa vastiketta vastaan harjoitettava koulutus, tutkimus ja asiantuntijapalveluiden myynti on eroteltavissa alv-verovapaasta toiminnasta.
- 6 Yliopistot kehittävät valmiuksiaan tarkoituksenmukaisen rahoitussuunnittelun, maksuliikkeen ja kassanhallinnan järjestämiseksi
- 7 Yliopistot hyödyntävät mahdollisimman laajasti kustannustehokkaasti järjestettyjä keskitettyjä palveluja, kuten osakeyhtiömuotoinen yliopistojen palvelukeskus Certia, CSC – Tieteellinen laskenta Oy ja Hansel Oy.
- 8 Tavoitteena on, että muutosvaiheessa yliopistojen keskinäiset rahoitussuhteet eivät olennaisesti muutu ja että pidemmällä aikavälillä toiminnan tuloksellisuus heijastuu yksittäisen yliopiston saamaan valtion rahoitukseen.



# Liite 1.

## Pääomatarvelaskelma

	Perus- rahoitus (ml. harj. koulut) 1 000 euroa	Tulokset- lisuus 1 000 euroa	Yhteensä 1 000 euroa	Pääomatarve 20 % toim. menoista	Pääomatarve tasesimu- laintien mukaan: quick ratio 1,5, OVA 60%	Pääoma- tarve keskim. kk kassa- virta (*	Pääomatarve maksimi kk kassavirta(*)	Pääomatarve 2 kk kassavirtaan perustuen (*	
								Maksimi	Keskim.
HY	241 394	67 154	308 548	61 710	80 158,0	36,5	42,7	85,4	73,0
JY	84 186	26 107	110 293	22 059	18 668,0	11,3	13,1	26,2	22,6
OY	108 955	26 996	135 951	27 190	14 434,0	13,6	16,3	32,6	27,2
JoY	55 449	12 450	67 899	13 580	9 030,0	7,2	9,3	18,6	14,4
KY	42 032	13 370	55 402	11 080	12 912,0	5,7	8,2	16,4	11,4
TY	98 712	26 155	124 867	24 973	26 486,5	12,9	15,6	31,2	25,8
TaY	73 970	20 230	94 200	18 840	32 960,0	9,5	14,1	28,2	19,0
ÅÅ	46 209	12 568	58 777	11 755	10 071,5	7,1	9,2	18,4	14,2
VY	16 023	5 557	21 580	4 316	3 192,0	2,0	2,4	4,8	4,0
LY	25 673	7 131	32 804	6 561	2 433,5	3,2	4,1	8,2	6,4
TKK	90 285	28 711	118 996	23 799	30 241,0			0,0	0,0
TTY	50 889	16 224	67 113	13 423	1 890,0	6,0	8,5	17,0	12,0
LTY	28 917	9 572	38 489	7 698	608,0	3,4	4,4	8,8	6,8
HKKK	18 733	5 529	24 262	4 852	9 918,0			0,0	0,0
SHH	9 511	3 964	13 475	2 695	3 638,0	1,2	1,4	2,8	2,4
TuKKK	10 960	3 291	14 251	2 850	1 334,0	1,4	2,2	4,4	2,8
TaiK	21 022	6 605	27 627	5 525	4 867,0			0,0	0,0
SibA	18 613	6 150	24 763	4 953	4 013,0	2,3	2,6	5,2	4,6
TeaK	8 180	2 975	11 155	2 231	1 605,0	1,1	1,6	3,2	2,2
KuvA	3 310	1 340	4 650	930	1 100,0	0,4	0,6	1,2	0,8
OPM	50 225		50225	10 045	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yht.	1 103 248	302 079	1 405 327	281 065	269 560	117,3	146,5	312,6	249,6
Pl. Inno-yot				246 888,40	224 534	117	147	313	250

\*) Kassavirta 2006 tason mukaisesti. Vuoden 2010 tilannetta arviotaessa huomioitava inflaation vaikutus kassaan ja kassasta maksuihin.

ÅÅ:n kassavirtatiedot arvioon perustuen.

9.6.2008

## Eriävä mielipide

Olemme voineet yhtyä työryhmän enemmistön kantaan itsenäisiksi oikeushenkilöiksi muuttuvien yliopistojen maksuvalmiuden turvaamisen tarpeesta 1.1.2010 lukien. Summaarisen kokonaisarvion mukaan yliopistojen kassavaroihin olisi sijoitettava n. 250 miljoonaa euroa, joka vastaisi 2–3 kuukauden juoksevia menoja.

Rahoituksen järjestämiseksi on mielestämme luontevaa ja tarkoituksenmukaista muuttaa 2009–10 vuodenvaihteessa virastomuotoisissa yliopistoissa käyttämättä olevat budjetoidut varat eli siirtyvät erät käteisrahoitukseksi yliopistojen kassoihin em. maksuvalmiusvaatimuksen mukaisesti. Siirtyvien erien määrä on ollut verraten vakiintuneesti tasolla 230 milj. euroa vuodenvaihteen tilanteessa. Taseen vastattavaa osassa varat voitaisiin kirjata vapaaseen omaan pääomaan.

Lopullinen tieto maksuvalmiuden ylläpitämisen vaatimasta kassaan tarvittavasta rahoituksesta voidaan todeta vasta kun jokaisen uuden oikeushenkilön avaava tase on valmistunut. Oikeushenkilöinä toimivien yliopistojen maksuvalmiutta turvataan myös sillä, että valtionapujen kuukausittaiset osuudet maksetaan etupainotteisesti kunkin kalenterikuukauden alussa.

Työryhmän enemmistön kanta on, ettei siirtyviä eriä pidä käyttää maksuvalmiuden vaatimaan kassan rahoitukseen. Tämä tarkoittaa, että yliopistoille annettaisiin 250 milj. euron lisärahoitus toimintamenoihin. Sellaista siirtyvien erien päälle tulevaa lisärahoitusta ei mielestämme tarvita maksuvalmiuden turvaamiseen toisin kuin enemmistö esittää.

Työryhmän jatkotyössä tullaan tekemään ehdotus yliopistokiinteistöjen muodostaman varallisuusmassan hyödyntämisestä yliopistojen pääomittamisessa. Yliopistojen varallisuusaseman muodostumiseen tulevat oleellisesti vaikuttamaan vasta myöhemmässä vaiheessa tehtävissä olevat ratkaisut avaavien taseiden rakenteista ja erityisesti se, miten valtiolta apporttina tuleva omaisuus merkitään vapaaseen ja sidottuun omaan pääomaan ja miltä osin se tulee vieraan pääoman ehdoin.

Heikki Joustie ja Helena Tarkka



OPĒTUSMINISTERIŅĀ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 978-952-485-588-4 (PDF)

ISSN 1458-8102