

# 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 määrärahaehyksistä vuoteen 2012 saakka. Yliopistokehyksessä on varauduttu kohdentamaan valtion osuutena innovaatioyliopiston säätiövarallisuuteen vuoteen 2010 mennessä yhteensä 500 milj. euroa sillä edellytyksellä, että muut rahoittajatahot 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 järkevää ja pitkäjänteinen taloudenpito. Yliopistojen siirtyvien määrärahojen vuosittainen kokonaismäärä on noin 230 miljoonaa euroa ja niillä on pääsääntöisesti varauduttu

tilikauden vaihtumiseen, tuleviin hankintoihin sekä yllättäviin menoihin. Siirtyvillä erillä ei voi pysyvällä tavalla ratkaista yliopistojen likviditeettitarvetta. Hallituksen iltakoulussaan 21.11.2007 tekemän linjauksen mukaan tilivirastona 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- lointien 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