

Ari Heikkinen

SELVITYS KAJAANIN KAUPUNGIN TILAPALVELUN
LIIKELAITOSTAMISEKSI

Insinöörityö
Kajaanin ammattikorkeakoulu
Tekniikan ja liikenteen ala
Rakennustekniikan koulutusohjelma
Kevät 2006



**Kajaanin
ammattikorkeakoulu**

OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

Koulutusala Tekniikka ja liikenne	Koulutusohjelma Rakennustekniikan koulutusohjelma
Tekijä Ari Heikkinen	
Työn nimi SELVITYS KAJAANIN KAUPUNGIN TILAPALVELUN LIIKELAITOSTAMISEKSI	
Vaihtoehtoiset ammattiopinnot	Ohjaaja(t) Pekka Agarth, Matti Haataja Markku Haverinen
	Toimeksiantaja Kajaanin kaupunki, Tilapalvelu
Aika 31.3.2006	Sivumäärä ja liitteet 87
<p>Tässä insinööriyössä esitellään erilaisia liiketoiminnallisia malleja, joita soveltaen Kajaanin kaupungin tilapalvelun tuotanto voitaisiin järjestää taloudellisemmin ja tehokkaammin. Kajaanin kiinteistövarallisuuden johtamista tarkastellaan omistajan eli kaupungin lähtökohdista, kaupungin päättäjien vaikutusmahdollisuuksia ajatellen ja tilapalvelun loppukäyttäjien eli hallintokuntien ja niiden asiakkaiden toiveita huomioiden. Kaupungin kiristyvä taloustilanne, meneillään oleva valtakunnallinen kunta- ja palvelurakenteen muutos sekä palvelutuotannon strategioiden murros edellyttävät toimitilapalvelujen sopeuttamista vallitsevaan tilanteeseen.</p> <p>Tässä työssä on perehdytty kiinteistöjohtamista käsittelevään kirjallisuuteen ja selvitetty erilaisia kunnissa olevia käytäntöjä tilapalveluiden tuottamiseksi. Tämän pohjalta on tarkasteltavaksi valittu osakeyhtiö-, kuntayhtymä- ja liikelaitosmallit. Kaupungille kuuluvien palvelutehtävien vuoksi ei kiinteistöjohtamisen liiketoiminnallisia malleja voida tarkastella ainoastaan taloudellisten tekijöiden perusteella. Toimitilat muodostavat merkittävän, pitkäaikaisen, runsaasti pääomia sitovan ja hitaasti muutoksiin sopeutuvan palvelutuotannon resurssitekijän.</p> <p>Tässä insinööriyössä tarkasteltujen erilaisten kiinteistöjohtamisen liiketaloudellisten mallien perusteella voidaan todeta, että liikelaitos on joustava organisaatiomalli tilapalveluiden järjestämiseksi. Tämä työ liittyy Kajaanin kaupungissa tehtävään tilapalvelun liikelaitostamista koskevaan selvitystyöhön.</p>	
Kieli	Suomi
Asiasanat	Liikelaitos, kiinteistöjohtaminen, tilapalvelut, toimitilajohtaminen
Säilytyspaikka	<input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun Kaktus-tietokanta <input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto

School School of Engineering	Degree Programme Construction Engineering
Author Ari Heikkinen	
Title An Evaluation of Facility Management in the Town of Kajaani	
Optional Professional Studies	Instructor(s) Pekka Agarth, Matti Haataja Markku Haverinen
	Commissioned by The Town of Kajaani, Property Services
Date 31 March 2006	Total Number of Pages 87
<p>The purpose of this Bachelor's theses was to introduce various models of facility management which can be applied to provide a more efficient and economical way of producing property services in the town of Kajaani. In the thesis the systems of facility management were analysed from the owner's, i.e. the municipality's point of view, taking political influence and the needs of property service users — the municipalities and their clients — into account.</p> <p>Due to the current strained economical situation in municipalities and nationwide changes in the structure of municipalities and their service strategies, facility management models have to be adjusted accordingly.</p> <p>In the thesis different facility management systems were evaluated based on literature as well as by analyzing some practices in municipalities. The analyzed management systems were: a public company, a federation of municipalities and a commercial enterprise. Due to the municipalities' obligations as service providers to their inhabitants, facility management models cannot only be evaluated according to economical factors.</p> <p>The thesis is part of a study on the changing of property services into a commercial enterprise in the town of Kajaani. Based on the analyses of the various facility management models, it could be verified that a commercial enterprise is a flexible model of organizing facility service management.</p>	
Language of Thesis	Finnish
Keywords	Commercial Enterprise, Property Services, Facility Management
Deposited at	<input checked="" type="checkbox"/> Kaktus Database at University of Applied Sciences Library <input checked="" type="checkbox"/> Library of University of Applied Sciences

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	11
2	KAJAANIN KAUPUNGIN KONSERNIRAKENNE	15
2.1	Kainuun maakuntahallintokokeilu	15
2.2	Kajaanin kaupungin tilapalvelutulosalue	17
2.3	Kajaanin kaupungin sisäinen vuokrajärjestelmä	19
3	LAKISÄÄTEINEN ERITYISTOIMIALA JA VAPAAEHTOINEN YLEINEN TOIMIALA	22
3.1	Kunnan tekninen palvelutuotanto	23
3.2	Toimitilapalvelun asiakkaat	24
4	KIINTEISTÖT KUNNAN TALOUDESSA.....	25
4.1	Monimuotoinen kiinteistöomaisuus	25
4.2	Muutokset Kajaanin kaupungin rakennuskannassa	27
4.3	Rakennusten muunnosjoustavuus	28
4.4	Toimitilojen ominaisuudet.....	29
5	TOIMITILARAKENNUSTEN OMISTAMINEN JA VAIHTOEHDOT OMISTAMISELLE	32
5.1	Strateginen omistaminen	32
5.2	Tilahankinnan vaihtoehdot	33
5.3	Elinkaarivastuuhanke tilanhankintamuotona	33
6	SISÄISEN VUOKRAN JA RAKENNUSTEN ARVON MÄÄRITTÄMINEN ..	35
6.1	Sisäisen vuokran tavoite	36
6.2	Sisäisen vuokran määrittäminen	36
6.3	Rakennuskannan tuottovaatimuksen määrittäminen.....	37
6.4	Rakennuskannan käyttökelpoisuuden turvaaminen ja arvon säilyttäminen pääomavuokran avulla	38
6.5	Toimitilarakennusten arvon määrittäminen	40
6.6	Rakennuksen elinkaaren aikaiset tulot ja menot	44
7	TILAPALVELUTUOTANNON KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT	47
7.1	Kiinteistöpalveluiden eriyttämisen tarve	47
7.2	Sisäisen palvelun erityispiirteet	48
7.3	Kuntaorganisaation kirjanpitomallit	48
7.4	Tilapalvelun järjestämismallit	49

8	TILAAJA-TUOTTAJAMALLI.....	51
8.1	Tilaaaja-tuottajamallin käyttö kuntakentässä.....	51
8.2	Kokemuksia tilaaaja-tuottajamallin käytöstä.....	53
9	OSAKEYHTIÖ KUNTAKONSERNISSA.....	54
9.1	Päätävät elimet kunnallisessa osakeyhtiössä	56
9.2	Yhtiöittämisen tavoitteet ja kokemukset	57
9.3	Työntekijöiden asema osakeyhtiössä.....	58
9.4	Osakeyhtiön taloudellinen kytkentä kuntakonserniin.....	58
9.5	Palveluiden hinnoittelu	60
10	YKSITYISTÄMINEN	61
10.1	Palvelumaksujen kohtuullisuus	61
10.2	Laki julkisista hankinnoista.....	62
10.3	Kuntien hankintaosaamisen kehittäminen.....	63
11	LIKELAITOSTAMINEN	65
11.1	Liikelaitoksen toiminnan ohjaus	66
11.2	Tavoitteiden määrittely liikelaitokselle	68
11.3	Liiketoiminnan taloudellinen ohjaus.....	69
11.4	Liikelaitoksen erilliskirjanpito ja -tilinpäätös	70
12	TOIMITILASTRATEGIAN LAATIMINEN	72
13	JOHTOPÄÄTÖKSET	74
14	YHTEENVETO	83
	LÄHDELUETTELO	85

KESKEISIMMÄT KÄSITTEET

Bruttovuokra

Vuokra, jolla katetaan kiinteistökustannukset. Voi sisältää tapauskohtaisesti käyttökustannuksia ja käyttäjäpalvelukustannuksia.

Hankintahintainen arvo

Pohjautuu tilojen todelliseen hankintahintaan, josta on vuosittain vähennetty suunnitelman mukaiset poistot.

Isännöinti

Kiinteistöjohtaminen, jonka tarkoituksena on vastata kiinteistöhallintoon ja kiinteistön ylläpitoon liittyvistä toiminnoista ja palveluista.

Jälleenhankinta-arvo

Olemassa olevan rakennuksen, rakennelman tai rakenteen kustannusarvo todellisten tai todennäköisten jälleenrakennuskustannusten mukaan.

Kiinteistön elinkaari

Kiinteistön vaiheet maanhankinnasta ja kiinteistön mahdollisesta rakentamisesta sen hyödyntämiseen ja luopumiseen.

Kiinteistöliiketoiminta

Kiinteistön omistamiseen, hyödyntämiseen tai asiakaspalvelujen tuottamiseen liittyvät toiminnot, joilla on liiketaloudelliset tavoitteet.

Kiinteistönpito

Kiinteistöstä ja sen hyödyntämisestä vastaaminen.

Kiinteistöhallinto

Toiminta, jonka tarkoituksena on kiinteistöön liittyvän talouden, toiminnan, henkilöstön ja tietohuollon ohjaus ja valvonta sekä kiinteistön juridisten asioiden hoito.

Kiinteistön ylläpito

Toiminta, jonka tarkoituksena on säilyttää kiinteistön kunto, arvo ja ominaisuudet.

Kiinteistösijoittaminen

Pääoman sitominen kiinteistöön tai sen osaan voiton tai muun hyödyn saavuttamiseksi.

Kiinteistöjohtaminen

Kiinteistöliiketoimintaan tai kiinteistönpitoon liittyvä johtaminen.

Kiinteistösijoitussalkun johtaminen

Kiinteistöjohtaminen, jonka tarkoituksena on vastata useita kiinteistösijoitusmuotoja ja -kohteita sisältävän salkun sijoitusstrategiasta ja osien painotuksista eri osamarkkinoilla tuotto- ja riskivaatimusten mukaisesti.

Kiinteistön tietohallinto

Kiinteistöhallinnon osa, jonka tarkoituksena on kiinteistöön liittyvän tietohuollon ohjaus ja valvonta. Tietohallintoon kuuluu olennaisesti myös tietojärjestelmien hankinta, käyttö, ylläpito ja kehitys.

Kiinteistönhoito

Kiinteistön ylläpitoon kuuluva säännöllinen toiminta, jolla pysytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla.

Korjausohjelma

Kunnossapitoa ohjaava tietyn aikavälin suunnitelma, jossa otetaan teknisten ja taloudellisten näkökulmien lisäksi huomioon kiinteistön käyttäjien ja omistajien tarpeet.

Kunnossapito

Kiinteistön ylläpitoon kuuluva toiminta, jossa kohteen ominaisuudet pysytetään uusimmalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että kohteen suhteellinen laatutaso olennaisesti muuttuu.

Kuntotutkimus

Rakennuksen, rakennelman tai kiinteistöön kuuluvien laitejärjestelmien yksityiskohtainen tutkinta elinkaaren vaiheen tai korjaustarpeiden täsmentämiseksi.

Käyttäjätöiminnot

Toiminnot, joiden tarkoituksena on luoda kiinteistön tilojen käyttäjille edellytykset harjoittaa toimintaansa kiinteistössä.

Käyttökustannukset

Käyttäjälle tilojen käytöstä aiheutuvat muuttuvat kustannukset, jotka määräytyvät tarvittavien hyödykkeiden määrän ja laadun perusteella.

Käyttäjäpalvelut

Kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnatut palvelut

Markkina-arvo

Kuvaa rakennuksen todennäköistä myyntihintaa, joka siitä saataisiin mikäli kohde myytäisiin vapailla markkinoilla.

Muutosrakentaminen

Korjausrakentaminen, joka tehdään kohteen käyttötarkoituksen tai käyttötavan muuttamiseksi.

Nettovuokra

Vuokra, jolla katetaan pääomakustannukset ja pääoman erilliskustannukset.

Perusparantaminen

Korjausrakentaminen, jossa kohteen suhteellinen laatutaso nostetaan olennaisesti alkuperäistä paremmaksi.

Peruskorjaus

Suhteellisen suurena erillisenä hankkeena toteutettava korjausrakentaminen.

Peruskorjauksessa voidaan esimerkiksi uusia rakennusta, rakennuksen osia tai taloteknisiä järjestelmiä tai laitteita.

Pääomakustannukset

Kiinteistöön sidotun pääoman kustannukset, jotka koostuvat koroista ja laskennallisista poistoista. Korkotekijä koostuu sidotulle pääomalle asetetusta tuottovaatimuksesta. Pääomakustannuksiin kuuluvat kiinteistön hankintaan ja omistamiseen liittyvät kustannukset sekä rasitteisiin tai lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvät kustannukset.

Pääomavuokra

Vuokra, jolla katetaan pääomakustannukset. Pääomavuokralla tarkoitetaan kiinteistöön sidotulle pääomalle asetettua tuottovaatimusta, jolla katetaan sijoituksen pääomakustannukset.

Tekninen nykyarvo

Jälleenhankinta-arvo vähennettynä ikää ja kulumista vastaavalla poistolla.

Teknisten järjestelmien hoito

Kiinteistöhoito, jossa haluttuja oloja tai haluttua toimintaa pidetään yllä teknisten järjestelmien tarkastuksen ja ohjaustoiminnan avulla.

Tilapalvelut

Tilojen ominaisuuksiin kohdistuvat ja käyttäjän toimintaa tukevat palvelut. Tilapalvelut sisältävät erilaisia käyttäjä- ja kiinteistöpalveluja. Tilapalvelujen sisältö vaihtelee organisaatiokohtaisesti, ja niistä sovitaan yleensä erikseen joko vuokrasopimuksessa tai erillisessä palvelusopimuksessa.

Toimitilajohtaminen

Kiinteistöjohtaminen, jonka tarkoituksena on vastata tilojen hankkimisesta ja kehittämisestä sekä kiinteistö- ja käyttäjäpalveluista.

Toimitila

Kiinteistöön sisältyvä rakennettu tila, jota käytetään aineettomien tai aineellisten hyödykkeiden tuotantoon.

Toimitilakustannukset

Kaikki toimitiloista ja niiden käytöstä aiheutuvat kustannukset.

Ylläpitokustannukset

Kaikki kiinteistön ylläpidosta aiheutuvat kustannukset.

Ylläpituokra

Vuokra, jolla katetaan pääoman erilliskustannukset, ylläpitokustannukset sekä tapauskohtaisesti osa käyttökustannuksista ja käyttäjäpalvelukustannuksista.

Yrityksen strateginen toimitilajohtaminen

Toimitiloihin liittyvä johtamisen osa-alue, jonka tarkoituksena on integroida toimitilavarallisuus ja toimitilojen käyttö osaksi yrityksen keskeisiä resursseja siten, että ne tuottavat lisäarvoa yrityksen ydinliiketoiminnalle.

1 JOHDANTO

Tuotantoa organisoitaessa tulee tavoitteena olla yhdyskunnan kehittymisen mahdollistavien, laadukkaiden ja hinnaltaan edullisten palvelujen järjestäminen. Kuntien talousbudjetit tiukentuvat, vaikka palveluiden laadulle asetetaan yhä suurempia vaatimuksia. Kiristyvän taloustilanteen vuoksi kunnat ovat monin toimin joutuneet sopeuttamaan menotaloutensa vähentyviin voimavaroihin.

Kunnan toimintaa tulee arvioida ensisijaisesti asiakkaiden eli kuntalaisten näkökulmasta. Kuntalaisten tulee saada laadukkaita ja edullisia palveluja. Tämä tarkoittaa toiminnan tuloksellisuutta ja jatkuvuutta, asiakkaiden tasapuolista kohtelua ja oikeudenmukaista maksupolitiikkaa sekä muuttuvia tarpeita vastaavia palveluja. Toiminnan perusarvoja on kuntalaisten tasavertaisuus asuinpaikasta tai varallisuudesta riippumatta.

Kunnan omistajapolitiikka määrittelee kunnan omaisuuden kehittämistavoitteet, joiden tarkoituksena on tukea kunnan yleisen strategian toteutusta. Omistajapolitiikan tulisi antaa vastaus, missä hankkeissa kunta on mukana omistajana ja missä sijoittajana. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet: kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty.

Edellä esitetyt yleiset pelisäännöt ohjaavat myös kuntien julkisista rakennuksista vastaavien henkilöiden toimintaa. Kuntien tilojen tehokas käyttö on yhtä merkittävää kuin käyttötalouden hallinta. Kunnat ovat perinteisesti tuottaneet suuren osan kuntalaisille tarjoamistaan palveluista omana työnä. Kunnat ovat rakentaneet nämä peruspalvelut lainsäädäntöön perustuen valtion rahoituksen tukemana. Julkiset rakennukset ovat kuntien ja kuntayhtymien palveluiden toimitiloja, kuten kouluja, päiväkoteja ja sairaaloita, sekä kulttuuri- ja liikuntatiloja tai hallinnon tiloja.

Suurimmaksi osaksi mainitut tilat ovat erikoisrakennuksia, eikä niille ole korvaavia tiloja vapailla markkinoilla. Valtio on osallistunut rakennusvaiheessa valtionapujen muodossa rakennuskustannuksiin, ja se tekee kyseisten rakennusten myynnin vaikeaksi. Rakennuksia myytäessä on otettava huomioon, että jos rakennuksen käyttötarkoitus muuttuu sellaiseksi mihin valtiosuusoikeutta ei ole, voidaan valtiosuus joutua myynnin jälkeen palauttamaan.

Valtio on luovuttanut vastikkeetta kunnille kiinteistöjä, kuten esim. koulurakennuksia. Tämän takia kiinteistöjen arvoa ei voida määrittää eikä tehdä poistoja peruskorjausinvestointien rahoituksen varmistamiseksi. Erikoisrakennusten jäädessä vajaakäytölle tai tyhjilleen, rakennusten muuttaminen erilaiseen käyttötarkoitukseen aiheuttaa suuria kustannuksia.

Tuotantovälineenä kiinteistöllä on monia muista resursseista poikkeavia ominaisuuksia. Kiinteistöt ovat paikkaan sidottuja, pitkäikäisiä ja sitovat suuria pääomia. Kiinteistö on väline, jonka suojissa muunnetaan työtä, pääomaa, tietoa ja taitoa tiloiksi ja palveluiksi erilaisia toimintoja varten. Tilat antavat mielikuvan palvelun laadusta suuntaan tai toiseen.

Kuntien palvelurakenteet ovat muotoutuneet pitkän kehityksen tuloksena. Vielä 1980-luvulla kunnat hankkivat tilapalveluita hajautetusti. Palvelutuotannon tiloja tuotettiin puhtaasti rakentamisen näkökulmasta, ja keskustelua rakentajan ja palvelutuottajan välillä ei käyty riittävästi. Rakennushankkeet toteutettiin rakentamisen ja yksittäisen hankkeen näkökulmasta, eikä ennakoiva suunnittelu tilantarpeesta ollut yhtä yleistä kuin nykyisin.

Valtio määräsi avustuspolitiikalla koulujen ja päiväkotien sijainnit. Samanaikaisesti rakennettiin konserttitaloja, teattereita, urheilu- ja jäähalleja mittava määrä. Julkinen rakentaminen rauhoittui 1990-luvun alussa talouslaman myötä, ja uudisrakentamisen tahti hiljeni eniten. Siirryttiin rakentamisen, tilojen tuottamisen, kulttuurista rakennuskannan ylläpitoon. Pian oltiin tilanteessa, jossa valtio siirsi kunnille vastuun tilojen hankkimisesta ja ylläpidosta karsimalla avustuksia.

1980-luvulla kunnissa ei ollut yksikköä, jolle olisi annettu tehtäväksi kokonaisvaltainen tilaomaisuuden hallinnan ja ylläpidon vastuu. Tilat olivat eri palvelutuottajien hallinnassa, 1990-luvulla alettiin kiinteistönpito keskittää tilapalveluyksiköihin ja ryhdyttiin perimään eri palveluntuottajilta sisäistä vuokraa, minkä avulla haluttiin mm. tehostaa kuntien sisäistä tilankäyttöä.

2000-luvulla tilapalveluiden toimintamuotojen uudelleenorganisointi on toteutettu tai sitä valmistellaan monissa suurissa kaupungeissa. Useimmissa kunnissa ei ole tehty kuitenkaan strategisia päätöksiä tukipalveluiden eri vaihtoehtojen läpikäymisestä.

Tärkeää on nähdä, ketkä ovat tilapalveluyksikön asiakkaita. Näitä ovat suurimmaksi osaksi kunnan eri palveluntuottajat ja sitä kautta kuntalaiset. Kiinteistöjen omistajatahoa edustavat kaupungin ylin poliittinen ja virkamiesjohto. Toimitilastrategian tulee perustua kyseisten palveluntuottajien toiminnan ennakkointiin, muuttuviin tilatarpeisiin. Tilojen tehokas käyttö ei voi olla pelkästään tavoitteena, vaan asiat on nähtävä laajemmin. Tavoitteena tulee olla esim. terveelliset, viihtyisät, turvalliset ja ikäluokkien mukaiset koulutilat ja huomioon otetut ikääntyvän väestön lisääntyvät tarpeet. On selvitettävä tilat ja tarve tulevaisuudessa eri palvelualoilla esim. seuraavien viidestä seitsemään vuoden aikana.

Tämä insinöörityö on selvitys Kajaanin kaupungin tilapalveluiden liikelaitostamiseksi. Tätä aihetta minulle ehdotettiin Kajaanin kaupungin tilapalveluista. Olen työskennellyt Kajaanin kaupungin teknisellä toimialalla työntekijänä yli 20 vuoden ajan. Niinpä aiheeseen tarttuminen tuntui mielenkiintoiselta haasteelta ja mahdollisuudelta tarkastella omaa työympäristöä uudesta näkökulmasta.

Työn alussa luodaan katsaus Kajaanin kaupungin ja tilapalvelun tämänhetkiseen tilanteeseen. Työssä selvitetään Kajaanin kaupungin omistama rakennuskanta ja sen määrällinen kehitys viimeisten kahdeksan vuoden ajalta sekä rakennuskannan ikäjakauma. Samoin selvitetään tilapalvelutuotannon toimintamuoto- ja kehittämisvaihtoehdot sekä tarkastellaan eri toimintavaihtoehtoja ja vaikutuksia tilapalvelun, tilapalvelun vuokralaisten, veronmaksajien ja omistajan näkökulmasta. Työssä tuodaan esille eri toiminta-

muotoja ohjaavat lait ja asetukset sekä yleiset tavoitteet ja vastuut palveluiden tuottamisesta. Rakennusten omistaminen ja omistamisvaihtoehdot selvitetään. Esitellään myös kunnan sisäisen vuokrajärjestelmän rakenne ja tavoite.

Työssä esitellään myös laajasti kiinteistöjen arviointimenetelmien sopivuutta eri-ikäisten rakennusten arvon määrittämiseen. Rakennuksille saadut arvot toimivat pohjana määritettäessä rakennusten korkotuottovaatimusta sidotulle pääomalle sekä poistoja eli korjausvastuuta. Rakennusten elinkaaren aikaiset tulot ja menot tulevat esille työssä. Myös eri toimintaympäristöihin liittyvät riskit ja niiden hallinta määritellään työn aikana. Tämä insinöörityö on esiselvitys mahdollista liikelaitostamista ajatellen, ja siinä tuodaan esille, mitkä asiat on syytä ottaa huomioon päätöksiä tehtäessä.

2 KAJAANIN KAUPUNGIN KONSERNIRAKENNE

Kajaanin kaupungin organisaatiossa tapahtui vuoden 2005 alusta muutoksia. Suurimpana muutoksia liikkeelle sysäävänä tekijänä oli Kainuun hallintokokeilun käynnistyminen 1.1.2005, jolloin osa palveluista jäi kaupungin vastuulle ja osa siirtyi perustetulle Kainuun maakuntakunta-kuntayhtymälle. Nyt Kajaanin kaupungin sivistystoimiala vastaa varhaiskasvatuksesta ja nuorisotyöstä. Maahanmuuttajapalvelut, vastaanottokeskus ja maatalouspalvelut ovat osa kaupungin keskushallintoa. Ympäristövalvonta on osa ympäristöteknistä toimialaa ja ympäristöteknisen toimialan esikunnassa työskennelleet osa keskushallintoa. Elinkeino- ja aluekehitys kuuluvat Kajaanin Teknologiakeskus Oy:hyn. Kajaanin Vesi -liikelaitos perustettiin. Lisäksi Kajaanin kaupunki vastaa Kainuun aluepelastuslaitoksen toiminnasta.

2.1 Kainuun maakuntahallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilun taustalla on huoli maakunnan elinvoimaisuudesta. Väestö vähenee ja ikääntyy (taulukko 1). Ikääntyvä väestö tarvitsee entistä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden tuottaminen pitkien välimatkojen maakunnassa vaatii taloudellisia ja henkilöstöresursseja. Alueiden ja tilojen käyttötarkoituksmuutokset tulevat lisääntymään. Ympäristön rakentamisessa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota liikkumisen esteettömyyteen. Samanaikaisesti tulee myös pitää huolta muiden väestöryhmien tarvitsemista palveluista ja säilyttää maakunnan vetovoimaisuus, jotta väestön väheneminen pysähtyisi ja osaavaa ammattitaitoista työvoimaa olisi tarjolla myös jatkossa.

Taulukko 1. Kajaanilaisten ikärakenne [1]

Ikärakenne	1990	2000	2003	2004	2010¹	2020¹
0—14	7911	6719	6311	6282	5559	5221
15—64	24880	24507	24129	23971	22938	19520
65—74	2287	2910	3042	3078	3380	4949
75—84	1122	1574	1777	1902	2050	2526
85—	228	378	454	442	600	811
Yhteensä	36428	36088	35713	35675	34527	33027

¹ Tilastokeskuksen ennuste

Maakunnan tehtäväksi siirtyi suurin osa perusturvatoimialan ja osa sivistystoimialan tehtävistä. Kuntien ja maakunnan keskinäisellä sopimuksella myös keskeiset operatiiviset tukipalvelut keskitettiin Kainuun maakunta- kuntayhtymän tuotettavaksi. Kunnat saavat talous-, henkilöstö- ja tietohallintopalveluja maakunnalta. Strategiset suunnittelu-, kehittämis- ja analysointi-tehtävät sekä yleiset hallinnolliset tehtävät jäivät peruskuntien itsensä hoidettaviksi.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän palvelukseen siirtyi Kajaanin kaupungilta vuoden 2005 alussa noin 1 130 henkilöä (taulukko 2). Perusturvatoimialan toiminnot siirtyivät varhaiskasvatusta, nuorisotyötä, maahanmuuttajapalveluja, vastaanottokeskusta ja ympäristövalvontaa lukuun ottamatta kuntayhtymään. Sivistystoimialalta siirtyi Kajaanin lukio ja Kainuun ammattiopisto. Myös osa keskushallinnon henkilöstöstä siirtyi kuntayhtymään (taulukko 3). [1.]

Taulukko 2. Kajaanin kaupungin henkilöstö 2000—2005 [1]

	Vakinaiset	Määrä- aikaiset	Työllistetyt	Projektit	Päätoimiset yhteensä
2000	2014	262	91		2367
2001	2002	316	80		2398
2002	1953	359	70		2382
2003	1989	348	58		2396
2004	2056	397	53	32	2537
2005	1312	133	22	26	1493

Taulukko 3. Kajaanin kaupungin henkilöstö toimialoittain 31.8.2005 [1]

	Vakinaiset	Määrä- aikaiset	Työllistetyt	Projektit	Päätoimiset yhteensä
Kaupunginhallitus	8				8
Keskushallinto	56	1			57
Sivistystoimiala	817	92	18	4	931
Ympäristötekni- nen toimiala	278	14	3		295
Kajaanin ammatti- korkeakoulu	124	22		9	155
Kajaanin vesi	21	2			23
Yhteensä	1304	131	21	13	1469

Kainuun hallintokokeilu alkoi 1.1.2005 ja päättyy voimassa olevan lain mukaan 31.12.2012. Kokeilussa pyritään hankkimaan kokemusta siitä, miten maakunnallisen itsehallinnon vahvistaminen vaikuttaa maakunnan kehittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen, kuntalaisten osallistumiseen sekä kuntien ja aluehallinnon toimintaan. [1.]

Kainuun maakunta-kuntayhtymään kuuluvat seuraavat kunnat:

- Kajaani
- Hyrynsalmi
- Kuhmo
- Paltamo
- Puolanka
- Ristijärvi
- Sotkamo
- Suomussalmi
- Vuolijoki

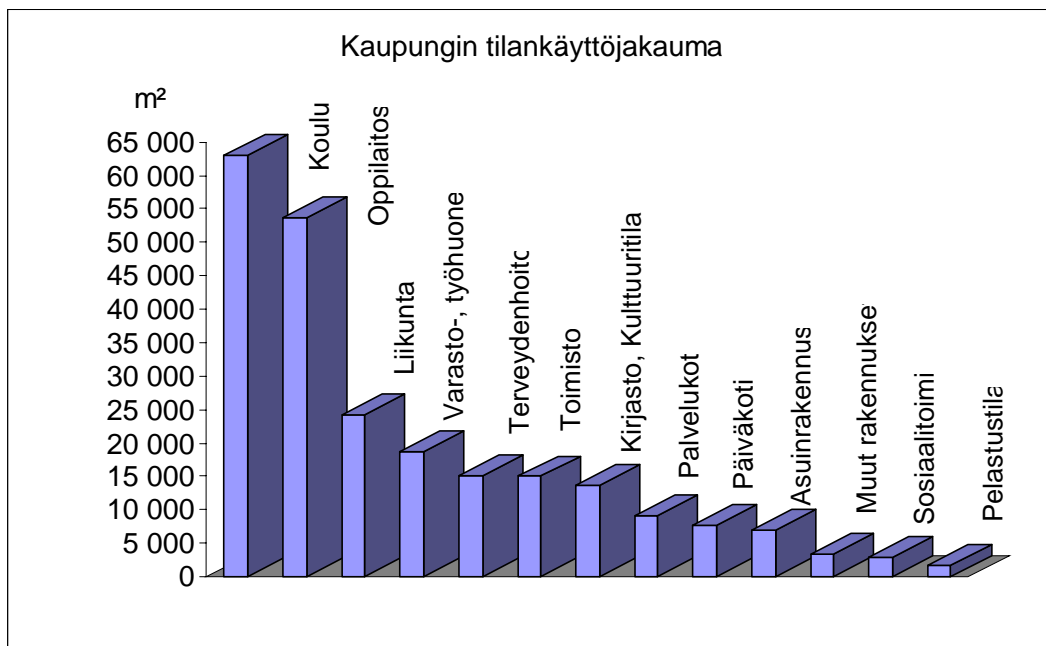
Kainuun keskussairaalan ja entisen Kainuun liiton palvelut ovat osa maakunta-kuntayhtymän toimintaa. Maakunta-kuntayhtymä tuottaa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut lasten päivähoidon lukuun ottamatta. Koulutoimen osalta maakunta vastaa nuorten ja aikuisten ammatillisesta koulutuksesta ja lukiokoulutuksesta.

2.2 Kajaanin kaupungin tilapalvelutulosalue

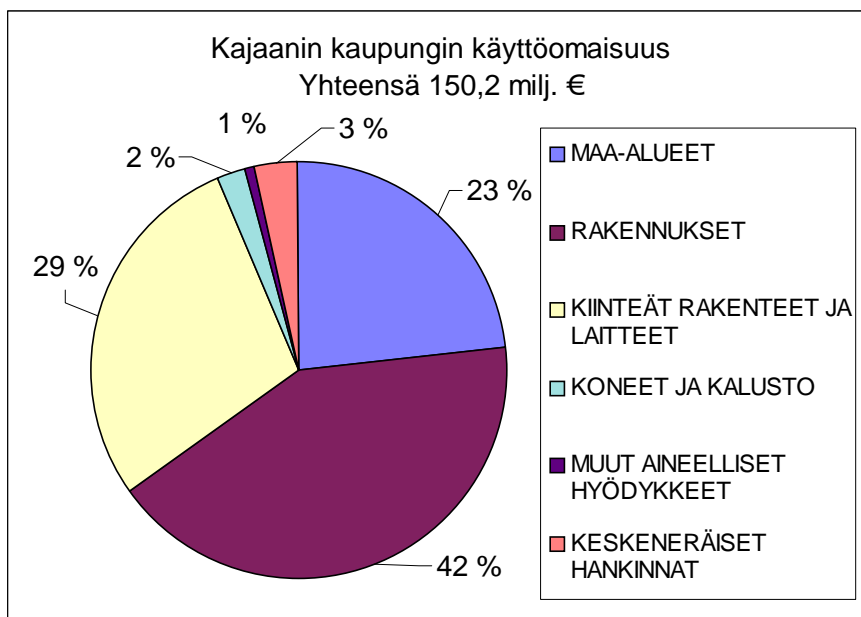
Tilapalvelukäsite tarkoittaa kaikkia niitä asiakokonaisuuksia, palveluja ja toimintoja, joita kiinteistöjen omistaja ja käyttäjät tarvitsevat tilojensa hankintaan, hallintaan ja ylläpitämiseen kiinteistöjen koko elinkaaren ajan. Kajaanin tilapalvelun päämäärä on tarjota eri palveluntuottajien käyttöön laadukkaita ja tarpeita vastaavia palveluja sekä toimivia tiloja.

Kaupungin suorassa omistuksessa olevia toimitiloja on yhteensä noin 232 700 m² (kuva 1). Kiinteistöjen arvo käyttöomaisuudessa jäännösarvolla mitattuna on 60 milj. euroa (kuva 2). Kainuun maakunta-kuntayhtymälle toimitiloista on vuok-

rattu noin 93 200 m². Muiden ulosvuokrattujen tilojen osuus on noin 10 100 m², joista toimistotilojen osuus on noin 1 700 m². Lisäksi ulosvuokratut tilat käsittävät liikehuoneistoja, varasto-, työtiloja, harrastetiloja sekä esim. yksityisiä päiväkoteja. Loput tilat eli noin 149 500 m² on vuokrattu sisäisellä vuokralla kaupungin eri palveluntuottajille. [1.]



Kuva 1. Tilat jaettuna käyttötarkoituksen mukaan



Kuva 2. Kajaanin kaupungin käyttöomaisuus 2004

Tilapalveluyksikkö vastaa kaupungin omistamien rakennusten suunnittelusta, rakennuttamisesta, kunnossapidosta ja huolehtii toimitilojen ylläpidosta sekä niiden taloudellisen ja kulttuurihistoriallisen arvon säilymisestä. Tavoitteena on ylläpitää ja kehittää kaupungin omistamaa kiinteistökantaa siten, että sen arvo säilyy tai nousee omistajan asettamien tavoitteiden mukaisesti. Keskitetty kiinteistönpito ja sisäinen vuokra on otettu käyttöön 1997. Tilapalvelu on yksi ympäristötekniikan toimialan tulosalueista, ja ympäristötekniikan toimiala on osa kaupungin organisaatiota. Tilapalvelu koostuu neljästä eri tulosyksiköstä, jotka ovat suunnittelu ja rakentaminen, toimitilapalvelut, talonrakennus ja liikuntalaitokset.

2.3 Kajaanin kaupungin sisäinen vuokrajärjestelmä

Kajaanin kaupungin tilapalvelu toimii nettoyksikköperiaatteella. Tilatoiminnot ja ylläpito budjetoidaan ja rahoitetaan kaupungin käyttötaloudesta. Toimitilojen käyttökustannusten eri kustannuseristä muodostuu tilayksikön määrittelemä sisäinen vuokra. Sisäinen vuokra jaetaan pääoma-, ylläpito-, käyttö- ja käyttäjäkustannuksiin.

Vuokrasuhteet perustuvat tilapalveluyksikön ja vuokralaisten välisiin vuokrasopimuksiin, joissa on määritelty vuokralaisten tarvitsemat tilat ja palvelut yksityiskohtaisesti. Sisäiset vuokrat veloitetaan kuukausittain. Vuokrasopimukset ovat voimassa toistaiseksi ja tilavuokran suuruus tarkistetaan vuosittain vastaamaan todellisia kustannuksia. Suurin osa tilapalvelun tarjoamista tiloista on sisäisessä käytössä, eli tiloista perittävät vuokrat ovat arvonlisäverottomia. Kainuun maakunta-kuntayhtymälle sekä joillekin ulkopuolisille, lähinnä yrityksille, tilanvuokraus on verollista.

Sisäiseen vuokraan sisällytetty pääomavastike muodostuu rakennusten suunnitelmien mukaisista poistoista ja pääoman korosta. Rakennuksiin sitoutuneen pääoman korko on määräytynyt vuoden 2005 alusta seuraavasti. Koron arvo perustana on käyttöomaisuuskirjanpidosta saatu edellisen vuoden rakennuskohtainen jäännösarvo ja korkona käytetään 12 kk:n euribor-viitekorkoa lisätynä 0,20 %:lla. Pääomakorko vuonna 2005 on ollut 2,63 %.

Kajaanin kaupungin taseessa rakennukset kuuluvat *aineelliset hyödykkeet -ryhmään* ja irtaimiksi omaisuudeksi luokitellut osakehuoneistot *käyttöomaisuuspaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset -ryhmään*. Rakennusten poistojen ja korkojen arvoperustana on arvonlisäveroton hankintahinta. Mikäli rakennusten hankintaan on saatu aikoinaan valtionosuutta tai muuta investointiavustusta, saatujen avustusten määrä kirjataan poisto- ja korkolaskennassa hankintamenon vähennykseksi. Kajaanin kaupungin suunnitelman mukaiset poistot rakennuksista tehdään seuraavasti:

<u>Rakennukset</u>	<u>Käyttöaika</u>	<u>Poistomenetelmä</u>
Asuinrakennukset	40 v	Tasapoisto
Hallinto- ja laitosrakennukset	40 v	”
Tehdas- ja tuotantorakennukset	30 v	”
Vapaa-ajan rakennukset	25 v	”
Muut rakennukset	25 v	”
Talousrakennukset	20 v	”

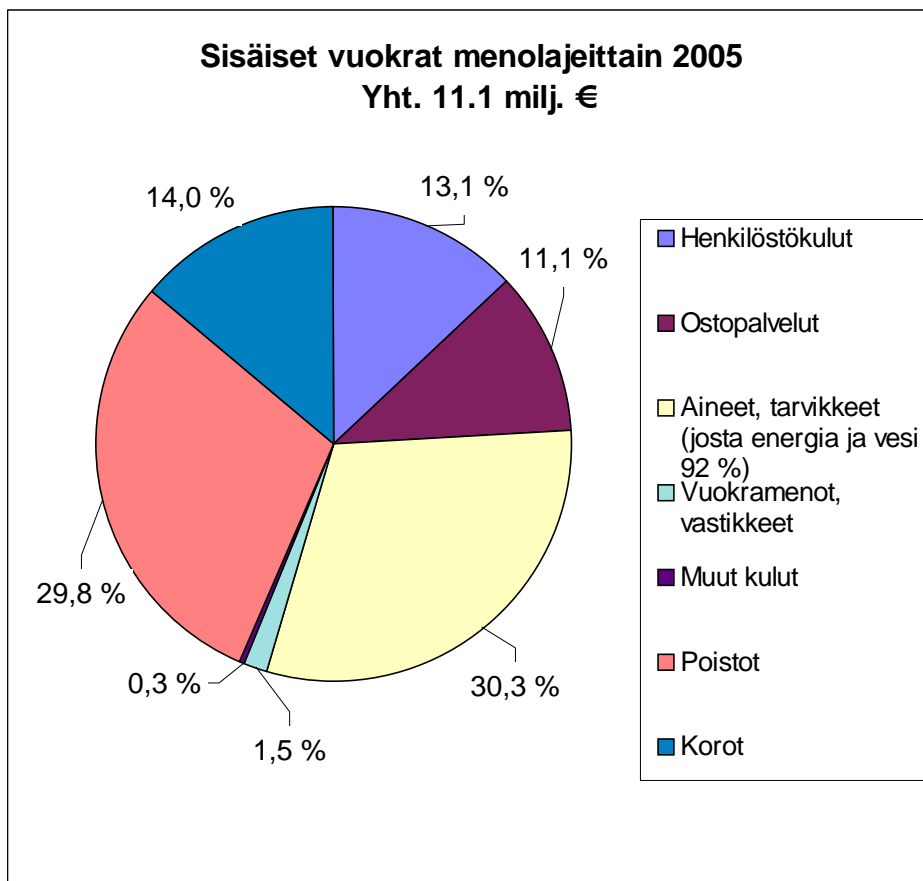
Peruskorjausinvestoinnit rahoitetaan pääomavuokran muodossa kerättävällä kiinteistökohtaisella poistolla ja pääoman korolla (kuva 3). Peruskorjausinvestointiin käytetystä rahasta vähennetään mahdolliset valtionosuudet ja summa lisätään poistamattomaan hankintamenuon eli rakennuksen arvon lisäykseksi. Jos peruskorjaus pidentää oleellisesti laskennallista rakennuksen poistoaikaa, niin rakennuksen poistosuunnitelmaa muutetaan vastaavasti tai peruskorjaukselle lasketaan oma poisto.

Ylläpitokustannukset katetaan Kajaanissa perimällä sisäisen vuokran avulla ylläpitovastiketta, johon sisältyvät seuraavat kiinteistönpidon kustannuserät:

- lämpöhuolto
- sähköhuolto
- vesihuolto
- kiinteistönhoito
- muu hoito ja huolto

- hallintotehtävät
- ulkoalueiden hoito
- jätehuolto
- hoito- ja pääomavastikkeet (osakehuoneistot)
- vakuutukset

Kajaanin kaupungin sisäisissä vuokrissa ei peritä siivouskustannuksia. Tilojen käyttäjät tekevät erillisen sopimuksen siivouksesta vastaavan ruoka- ja siivouspalveluyksikön (Mamsellin) kanssa, joka kuuluu sivistystoimialan alaisuuteen. Ylläpitovastikkeen määrittäminen perustuu edellisten vuosien rakennuskohtaiseen seuranta-aineistoon. Jos ylläpitovastikkeen määrittämisen perusteina olevissa eri kustannuserissä tapahtuu muutoksia, niin ne huomioidaan ylläpitovastikkeessa ja sisäisessä vuokrassa. Sisäinen vuokra voi nousta tai laskea.



Kuva 3. Sisäiset vuokrat menolajeittain

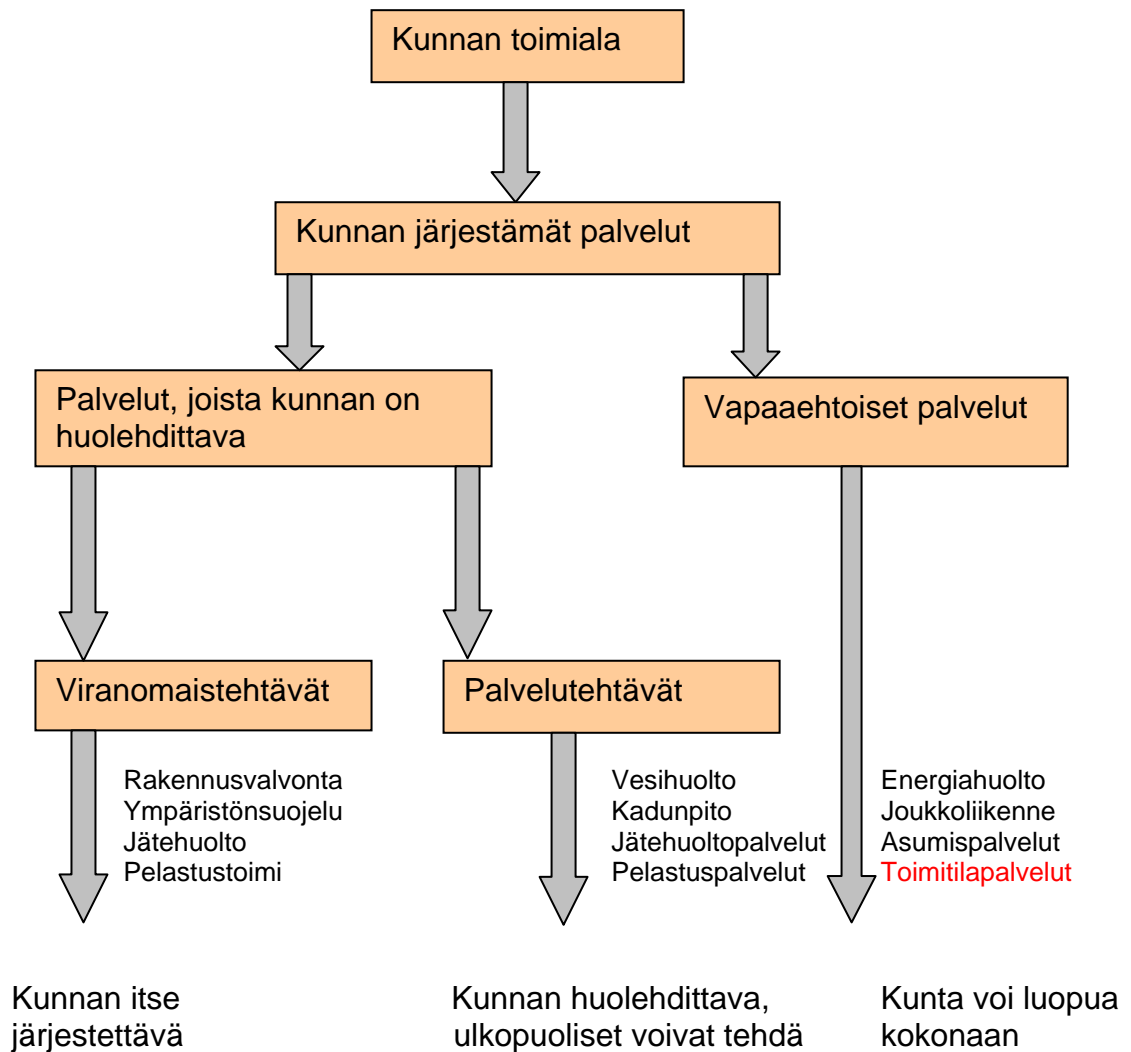
3 LAKISÄÄTEINEN ERITYISTOIMIALA JA VAPAAEHTOINEN YLEINEN TOIMIALA

Kuntien tehtävät voidaan jakaa lakisääteiseen erityistoimialaan ja vapaaehtoiseen yleiseen toimialaan, joka johdetaan itsehallintoperiaatteesta. Kunnat ovat ottaneet vapaaehtoisesti hoidettavakseen tehtäviä, mutta kunnat on myös erityislainsäädännöllä velvoitettu hoitamaan uusia tehtäviä ja/tai entiset tehtävät ovat laajentuneet. Lisäksi kunnan vapaaehtoisesti hoitamia tehtäviä on lainsäädännöllä muutettu erityistoimialan piiriin. Yhteiskunnan kehitys ja oikeuskäytännön muutokset sallivat yhä väljemmät tulkinnat yleisestä toimialasta.

Palvelualojen markkinat ovat kehittyneet siihen suuntaan, että ne mahdollistavat entistä laajemman ostamisen vaihtoehtona omalle toiminnalle. Kunnan oma toiminta on joutunut entistä selkeämmin kilpailu- ja vertailutilanteeseen ulkopuolisten palvelutuottajien kanssa. Toimivat markkinat ovat kuntalaisten etu, mutta samalla on muistettava, että vastuu palveluiden järjestämisestä, saataavuudesta ja laadusta on kunnalla.

Kunta saa hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelun tuottajilta. Kunnalle laissa säädetyistä tehtävistä osa on sellaisia, joissa kunta käyttää julkista valtaa. Se esimerkiksi antaa lain nojalla määräyksiä tai tekee muita kuntalaisiin tai kunnan toimintaan liittyviä hallinnollisia päätöksiä. Tällaiset viranomaistehtävät kuuluvat kunnallisoikeuden mukaan kunnan viranomaisille tai kuntien julkisoikeudellisille yhteistyöelimille (kuva 4). Viranomaistehtäviä ei voi antaa yrityksille tai yksityisoikeudellisille yhteistyöelimille. Kunnan viranomaisten on itse tehtävä varsinainen viranomaispäätös, esimerkiksi kaavan hyväksyminen. [2.]

Osa kunnalle laissa säädetyistä tehtävistä on sellaisia palvelutehtäviä, joista kunnalla on huolehtimisvelvollisuus. Kunnan ei tarvitse itse osallistua toimintaan, vaan sen tulee huolehtia siitä, että palvelut tuotetaan lain edellyttämällä tavalla. Kunnalla on valvontavastuu tehtävien suorittamisesta ja puutteiden ilmetessä sen on ryhdyttävä toimenpiteisiin asioiden korjaamiseksi.



Kuva 4. Kunnan lakisääteiset ja vapaaehtoiset tekniset palvelut [2]

3.1 Kunnan tekninen palvelutuotanto

Kuntien palvelutuotannon tarvitsemat tukipalvelut kuuluvat yleiseen toimialaan, joista kunta voi luopua kokonaan tai jotka se voi teettää ulkopuolisella. Tukipalvelujen tuottamista ei ole kuitenkaan itsetarkoitus, vaan niiden järjestäminen tehokkaasti ja laadukkaasti. Kunnan tekniset palvelut jakaantuvat viranomaistehtäviin, kunnan vastuulla oleviin palvelutehtäviin ja vapaaehtoiisiin palveluihin. Kunnan tekniset palvelut ovat yhteiskunnan ja kansalaisten päivittäin tarvitsemia välttämättömyyspalveluja.

Kunnalla on paljon lainsäädännöstä johtuvaa vastuuta laajempi huolehtimisvelvollisuus ympäristöstä ja teknisen peruspalvelutuotannon toimivuudesta.

Terveelliset ja turvalliset asuin- ja toimitilarakennukset ja puhdas ympäristö ovat kunnan imagon ja kilpailukyvyn kannalta tärkeitä. Kunta ei voi jättää näitä asioita hoitamatta, vaikka tiukasti lakeja tulkiten ne eivät kunnalle kuuluisikaan.

3.2 Toimitilapalvelun asiakkaat

Kunnallistekniikalla, mittaustoimella ja kaavoituksella on erilaiset asiakkaat kuin toimitilapalveluilla. Ensin mainittujen asiakkaita ovat kuntalaiset, yritykset ja muut loppukäyttäjät. Toimitilapalvelun pääasiakkaina ovat hallintokunnat ja toissijaisesti loppukäyttäjiä ovat yritystilojen vuokralaiset tai muut kunnan ulkopuoliset vuokralaiset. Toimitilat ovat tukipalvelu kunnan varsinaiselle ydin toiminnalle.

Toimitilojen ylläpito-organisaation toiminta voi kohdistua joko kunnan omistamiin rakennuksiin tai kunnan vuokraamiin rakennuksiin. Toimitilojen rakentaminen ja omistaminen eivät ole itsetarkoitus, vaan resurssi, jolla luodaan ydinpalveluille toimintaedellytykset. Kaikki kuntien omistamat toimitilat on rakennettu tai vuokrattu yleensä ydinpalveluiden toimintaedellytysten turvaamiseksi. Kunnat myös yleensä omistavat tarvitsemansa toimitilat. Valtionosuusjärjestelmän vuoksi kunnan omien toimitilojen rakentaminen on ollut melko edullista.

4 KIINTEISTÖT KUNNAN TALOUDESSA

Valtion ja kunnan ollessa omistajana kiinteistöstrategia on yleensä seurausta laista ja asetuksista. Kiinteistöjen alkuperäinen käyttötarkoitus, laajuus ja laatu sekä kiinteistöjen määrä eivät yleensä ole olleet omistajan päätettävissä. Toisaalta valtion avustukset ovat myös määränneet omistusmuodon eli vanhemmat kiinteistöt ovat kuntien omistamia. [3.]

Kunnat yhdessä ovat Suomen suurin rakennusten omistaja. Kuntien kiinteistöomaisuus on 165 milj. m³, mistä julkisten rakennusten osuus on 115 milj. m³ ja asuntojen osuus 50 milj. m³. Kuntien rakennusomaisuuden nykyarvo on n. 13—14 miljardia euroa. Kunnassa on usein satoja kunnan omistamia rakennuksia. Rakennukset ovat kuitenkin suppealla alueella. Tilanne on 444 kunnassa varsin erilainen kuin joillakin muilla suurilla rakennuskannan omistajilla, joilla rakennuksia saattaa olla hyvin laajalla alueella ympäri Suomea. Julkisten rakennusten ylläpidon kustannukset ovat noin miljardi euroa vuodessa ja investoinnit ja peruskorjaukset ovat hieman alle miljardi euroa vuodessa. Julkisia rakennuksia on kunnilla yhteensä 20 000 kappaletta. Näistä rakennuksista peruskouluja ja lukioita on 4 300, päiväkoteja 1 200 ja muita hoitoalan rakennuksia 3 100. [4.]

Kuntien kiinteistönpitoon kuluu yhteensä noin kaksi miljardia euroa vuodessa. Rahaa tarkoitukseen käytetään siis vuosittain jokaista suomalaista kohden noin 400 euroa. Kiinteistöjen omistaminen ei ole kunnan itsetarkoitus. Kaiken omaisuuden ylläpito ja käyttö maksaa ja omaisuuteen on sidottu pääomia, joiden aiheutuvat kustannukset katetaan veronmaksajien rahoilla. Rakennusten tehokas käyttö ja ylläpito ovat kunnissa erityisen mielenkiinnon kohteena käyttötalouden sekä pääomatalouden näkökulmasta.

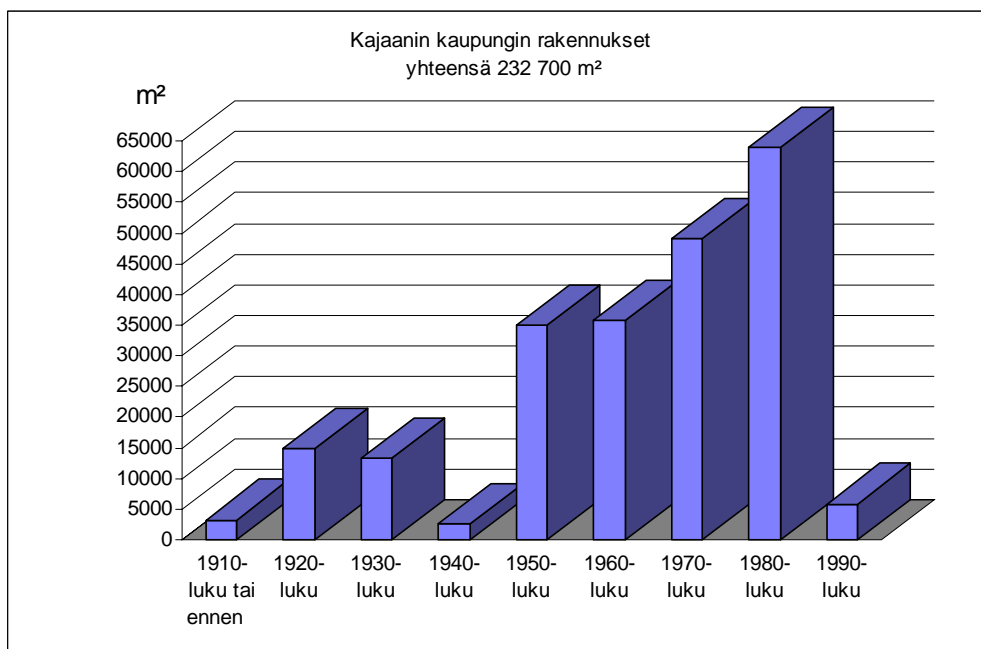
4.1 Monimuotoinen kiinteistöomaisuus

Julkinen rakentaminen kunnissa käynnistyi sotien jälkeen 1950-luvulla. Tällöin valmistui paljon koulurakennuksia. Ne on rakennettu lainsäädännön velvoittamana, sen ajanjakson tarpeisiin. Maaseudulla asuville lapsiperheille tarvittiin kyläkouluja. Osa silloisista koulurakennuksista on edelleen alkuperäisessä

käytössä, osa on muutettu eri käyttöön tai purettu. Suurin osa koulurakennuksista on kuitenkin rakennettu 1960—1970-luvuilla, jolloin muuttoliike taajamiin oli vilkkainta. 1980-luvulla taloudellisen nousukauden aikana on rakennettu päiväkoteja, urheilu- ja jäähalleja, konserttitaloja, kirjastoja, terveydenhoitotiloja, jotka ovat suurimmaksi osaksi alkuperäisessä muodossa ja käytössä.

Kajaanin kaupungin rakennuskanta on muotoutunut kuntien yleisen kehityksen mukaisesti. Rakennusomaisuuden hankkiminen on aikoinaan ollut perusteltua, kun lainsäädäntö on edellyttänyt omaa peruspalvelutuotantoa, eikä tarvittavia tiloja ei ole ollut tarjolla. Kajaani maakuntakeskuksena omistaa kokoonsa verrattuna runsaasti rakennuksia.

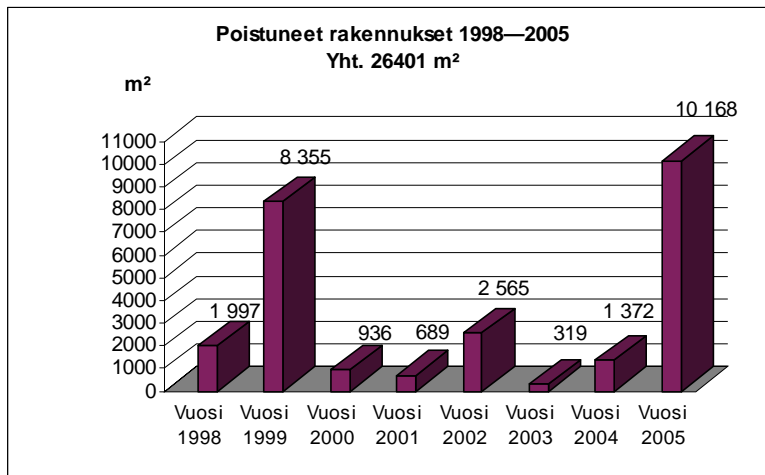
Yhtenä syynä suureen kiinteistömassaan voi todeta Kajaanin vastuun maakuntakeskuksena järjestää sivistyspalveluja. Rakentaminen on ollut voimakasta 1970—1980-luvuilla. 1980-luvulla Kajaanissa on rakennettu kulttuuri- ja urheilu-tiloja, kouluja, päiväkoteja sekä terveydenhoitotiloja (kuva 5).



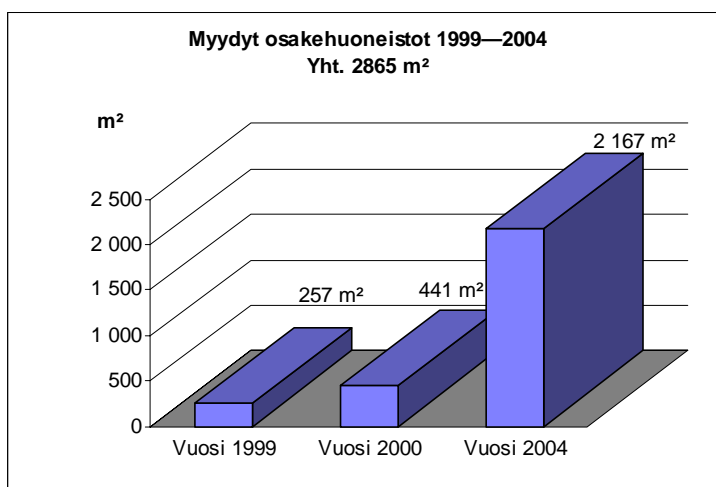
Kuva 5. Rakennusten jako rakentamisajankohdan mukaan

4.2 Muutokset Kajaanin kaupungin rakennuskannassa

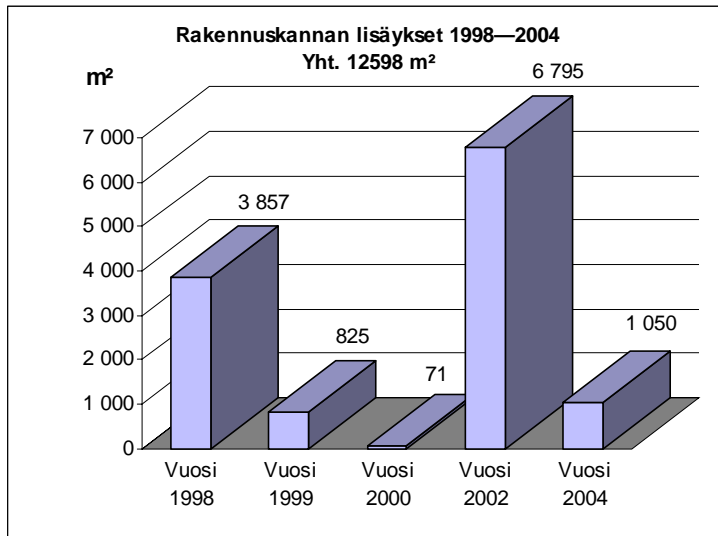
Kajaanin kaupungin rakennuskantaa on sopeutettu määrällisesti ja laadullisesti palvelutarpeen tasolle vuosina 1997—2005. Tyhjilleen tai vajaakäytölle jääneitä rakennuksia on myyty lehti-ilmoituksilla yksityisille, kyläyhdistyksille ja muutamia lähinnä asuinrakennuksia on palanut tai ne on purettu (kuva 6). Osakehuoneistoja on myyty lähinnä Kajaanin Pietari Oy:lle ja Kajaanin Opiskelija-asunnot Oy:lle (kuva 7). Rakennuskanta on lisääntynyt tarkastelujakson 1997—2004 aikana laajennusten myötä, ja joitakin rakennuksia on siirtynyt kaupungin omistukseen sekä uudisrakennuksia on valmistunut, kuten esim. musiikkiopisto (kuva 8).



Kuva 6. Kajaanin kaupungin rakennuskannan poistuma



Kuva 7. Kajaanin kaupungin myytyt osakehuoneistot



Kuva 8. Kajaanin kaupungin rakennuskannan lisäykset

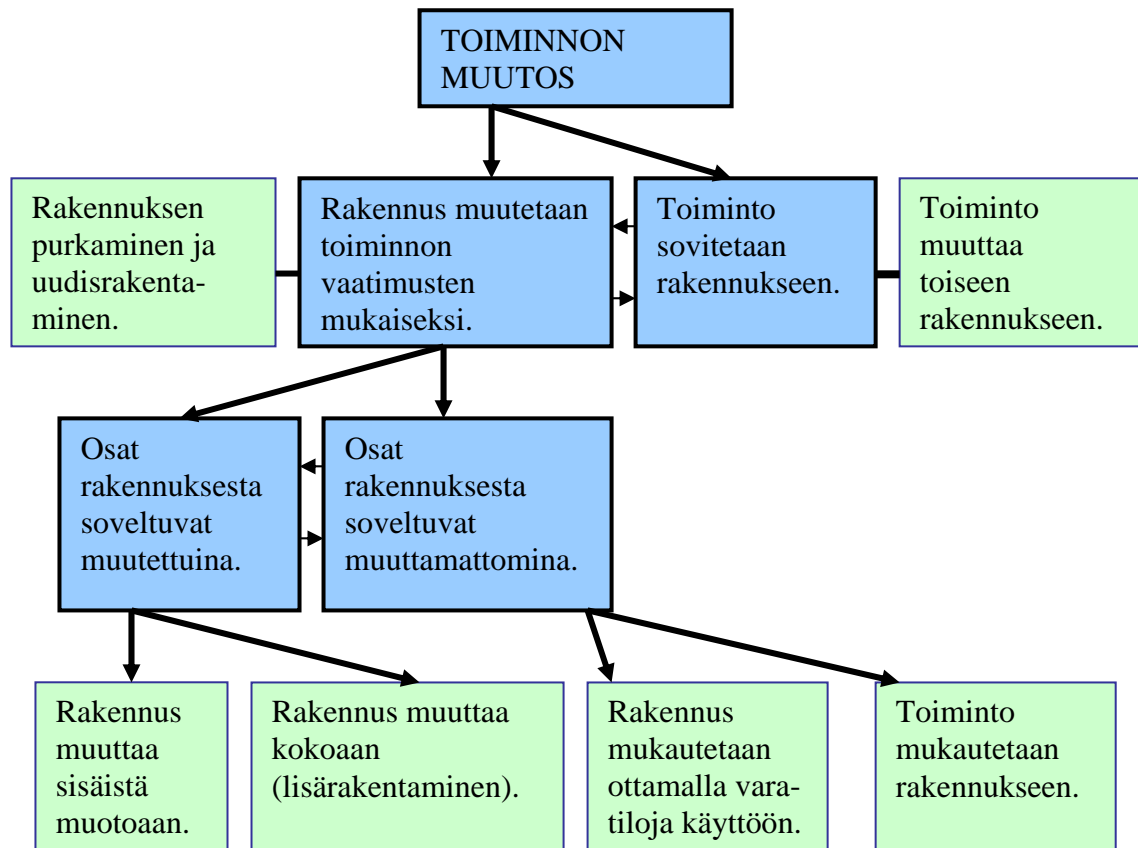
4.3 Rakennusten muunnosjoustavuus

Kuntien kiinteistöomaisuus on enimmäkseen erikoisrakennuksia, ja niiden käyttötarkoituksen muuttaminen, kelpoisuus muuhun käyttöön on rajallista. Kuntalaisten palvelutarpeen ja ikärakenteen muuttuessa keskitytään yhä suurempiin yksiköihin. Kunnissa tämä merkitsee sitä, että rakennuksia tai jopa rakennusryhmiä vapautuu entisestä käytöstä. Nämä rakennukset on arvioitava uudelleen ja sopeutettava uusien käyttäjien tarpeisiin.

Sopimaton käyttötarkoitus rasittaa rakennusta ja on käyttäjille epäkäytännöllinen, mistä seuraavat kohtuuttoman suuret ylläpito- ja henkilöstömenot. Tilapalveluyksikön on ratkaistava palveluntuottajan tilantarpeen muutos kokonaisuuden kannalta edullisimmalla tavalla (kuva 9). Kulttuurihistorialliset ja rakennustaiteelliset arvot rajoittavat ja vaikeuttavat joidenkin rakennusten sekä sisä- että ulkotilojen muuttamista.

Käyttäjä asettaa tavoitteet välittömän tilantarpeensa, tulevaisuuden kehitysnäkymiensä sekä käytettävissä olevien resurssiensa pohjalta. Arvotekijöitä käyttäjille voivat lisäksi olla viihtyisä ja innovatiivinen työympäristö sekä imago. Lisäksi toimitiloilta edellytetään muunneltavuutta työn ja toiminnan sisällön muutosten varalta. [3.]

Tilapalveluyksikön tehtävä on arvioida, saadaanko tiloista sopivia uuteen käyttötarkoitukseen kohtuullisin korjauksin ja kustannuksin vai joudutaanko rakennus jopa purkamaan. Jokainen palveluntuottaja tarvitsee omaa toimintaansa tukevan tilakokonaisuuden, jolla palvelut kuntalaisille tuotetaan.



Kuva 9. Rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen [3]

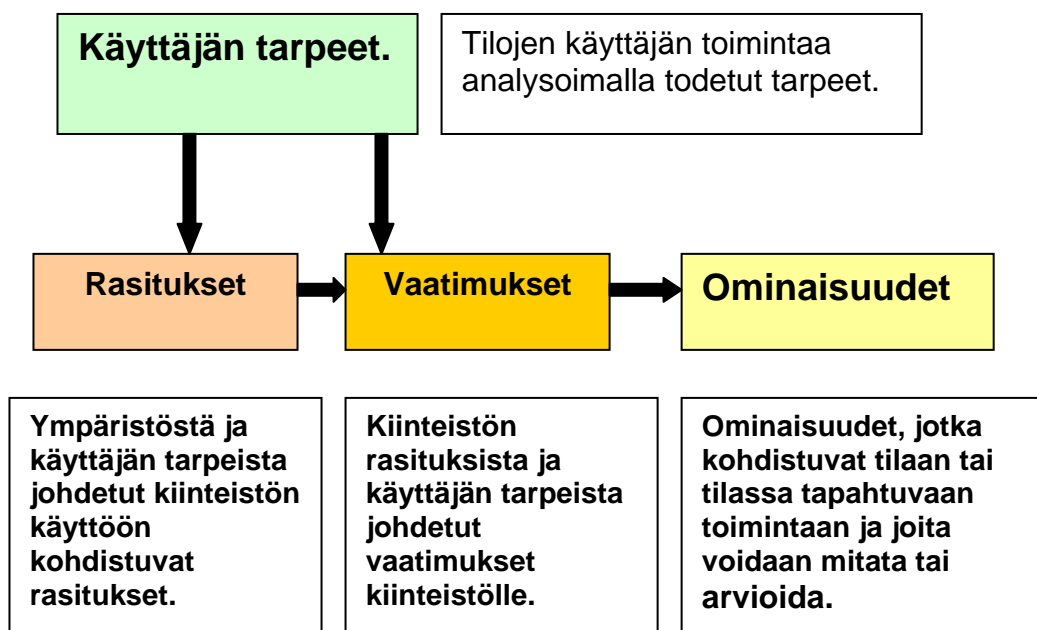
4.4 Toimitilojen ominaisuudet

Tilojen osalta on alettu puhua rakennusten toimintaominaisuuksista. Toiminnalliset seikat ovat nousseet esille erityisesti talotekniikkaratkaisuissa. Tilojen toimivuus-, tehokkuus- ja muunnosjoustavuusratkaisuja etsittäessä voisivat tilat palvella elinkaarensa aikana hyvin ja taloudellisesti useita erityyppisiäkin toimintoja. Toimitilojen suunnittelu tai muutostyöt tulisi tehdä niin, että pyritään luomaan tilat toiminnolle eikä niinkään organisaatiolle. Toimitilan tarkoituksena on palvella yrityksen ydintoimintaa. Toimivuusajattelulla voi olla monia etuja:

- se pakottaa tilaajan ajattelemaan todellisia tarpeitaan
- auttaa hyödyntämään toimittajien osaamista
- siirtää painopistettä hankkeen alkuvaiheen suunnitteluun
- parantaa projektin toteutusosapuolten välistä yhteistyötä
- mahdollistaa erilaisten vaihtoehtojen kilpailuttamisen samoilla lähtötiedoilla
- johtaa kannattavaan tuotekehitykseen
- asiakas saa tuotteen, jonka ominaisuudet vastaavat hänen tarpeitaan.

[3.]

Ominaisuusajattelu lähtee käyttäjän tarpeista. Toisaalta kiinteistöön kohdistuu erilaisia rasituksia, jotka puolestaan aiheuttavat käyttäjän tarpeiden lisäksi vaatimuksia itse kiinteistölle. Näiden yhteisvaikutuksesta rakennuksella tulee olla ominaisuuksia, jotka kestävät sekä käyttäjän tarpeista syntyneet että muut rasitukset ja vaatimukset (kuva 10). Ominaisuudet ovat yleensä helpommin käsiteltävissä kuin teknisesti ilmaistut rasitukset ja muut vaatimukset. Ominaisuusajattelu on tulossa kiinteistöasioihin ja tulehisen rinnalla ollaan kehittämässä tarvittavia mittareita. [3.]



Kuva 10. Ominaisuusajattelu rakentamisessa [3]

On yleisesti todettu, että hyvällä sisäilmalla on merkittävä vaikutus rakennuksessa työskentelevien ihmisten viihtyvyyteen ja työn tuottavuuteen. Työtyytyväisyys on psyykinen tila, joka heijastuu myönteisesti henkilöstön välisiin suhteisiin ja työtuloksiin ja siten parantaa tuottavuutta. Nykyaikaisilla LVI-järjestelmillä voidaan rakennusautomaation avulla säädellä reaaliaikaisesti sisäilmaolosuhteita. Tämä tarkoittaa sisäilman lämpötilan, kosteuden ja epäpuhtauksien hallintaa sekä sisäilmaolosuhteiden energiakulujen optimointia. Rakennusautomaatiolla voidaan siis LVI-prosessijärjestelmien hallinnan lisäksi valvoa sisäilman eli lopputuotteen laatua.

5 TOIMITILARAKENNUSTEN OMISTAMINEN JA VAIHTOEHDOT OMISTAMISELLE

Julkisten rakennusten pääasiallinen käyttäjäryhmä on eri hallintokunnat, palveluntuottajat. Peruspalvelut on rakennettu lainsäädännön velvoittamana, ja osin valtion rahallisesti tukemana. Hallinnollisten tehtävien lisäksi kunnan vastuulla on mm. sosiaali- ja terveyspalvelut sekä opetus- ja kulttuuritoimen palvelut. Lisäksi kunnat vastaavat palo- ja pelastustoimesta sekä katualueiden ja taajamateiden ylläpidosta.

5.1 Strateginen omistaminen

Peruspalveluiden varmistamiseksi kunnat ovat hankkineet kiinteistöjä, ja rakennuskiinteistöt ovat ensisijaisesti kuntien käyttöomaisuutta. Jatkuvasti on arvioitava, mikä osa tiloista soveltuu kaupungin palvelutuotantoon, ja mitä osaa tiloista tulee omistaa varalla muuttuvia tarpeita varten tai esim. myydä. Tuloa tuottavia kiinteistöjä myytäessä tulee tavoitteena olla, että vapautuvat pääomat pystytään sijoittamaan tuottavammin kuin ne kiinteistöissä tuottaisivat.

Julkiset rakennukset ovat myös kuntien omistamia teollisuus- ja tuotantotiloja, joilla on elinkeinopoliittisia, työllisyyttä tukevia tavoitteita. Strategisena kiinteistöjen omistamisena voidaan nähdä myös kuntien kulttuuri- ja liikuntapalveluiden käytössä olevat kiinteistöt. Kiinteistöjen merkitys on kaupungin julkisuuskuvan kannalta tärkeä, mutta niillä on lisäksi vaikutusta kuntalaisten terveyteen ja viihtyvyyteen. Puhtaasti liiketaloudellisesti ajatellen niiden omistaminen ei ole kannattavaa.

Toimitilamarkkinat palvelutuotannon käytössä olevien tilatyyppeiden osalta ovat puutteelliset tai niitä ei ole ollenkaan. Julkisista rakennuksista kunnat ovat vuokranneet noin 15 %, ja 10—15 % on vuokrattu ulos [4]. Vuokratilojen käyttö ei ollut mitenkään harvinaista 1980—1990-luvuilla. Kouluja, päiväkotia tai sairaanhoidon rakennuksia on luonnollisesti vuokrattu vähemmän ulkoa, sen sijaan toimistotiloja ja muita tiloja enemmän. Keskeistä on huomata, että

omistussuhteista huolimatta tilojen käyttäjä maksaa kaikki tilojen käytöstä ja hankkimisesta aiheutuvat kustannukset.

5.2 Tilahankinnan vaihtoehdot

Kunnat vuokraavat tiloja yhä enemmän, ja yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on lisääntymässä. Pitkällä aikajänteellä yrityksen on kannattavampaa toimia vuokratiloissa, mikäli sen muun liiketoiminnan reaalin tuotto ylittää toimitilakiinteistöstä sijoittajan edellyttämän tuoton [3]. Erilaiset tilanhankintavaihtoehdot on syytä käydä kunnissakin läpi. Jos edullisuustarkastelun avulla löydetään omistamista halvempi vaihtoehto, se on perusteltua toteuttaa palvelutilan hankkimiseksi.

Kuntien investointihankkeet ovat muuttuneet uudisrakennuttamisesta rakennusten peruskorjaukseen ja korjausrakentamiseen. Kunta teettää toimitilan yleensä omien suunnitelmaratkaisujen pohjalta. Uusien tai muutosta vaativien tilojen selvitystyö lähtee liikkeelle tarveselvityksestä eli kunkin palveluntuottajan muuttuneesta tilantarpeesta.

Palveluntuottajan tilan- ja ylläpitotarpeiden tulee pohjautua kunnan yleiseen palvelustrategiaan. Opetus- ja kulttuuripalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tilojen käyttö on kehittynyt samaan suuntaan: pyrkimyksenä on suuremmat, monipuolisemmat ja muunnosjoustavammat palvelutoimitilat. Syitä tähän kehitykseen ovat väestön ikääntyminen ja siihen liittyvät sairastavuuden muutokset, ikäluokkien pienentyminen opetuskentässä, alueellinen keskittyminen eli maassamuutto sekä toimintojen keskittäminen ja kustannussäästöt.

5.3 Elinkaarivastuuhanke tilanhankintamuotona

Vaihtoehtona toimitilojen omistamiselle tai vuokraamiselle kunnissa on elinkaarivastuuhankeen käyttö. Elinkaarivastuuhanke on toteutusmuoto, jossa yleensä julkisen sektorin tilaaja hankkii yksityiseltä rakennushankkeen tuottajalta tilapalvelun. Hanke on sopimus rakennushankkeen suunnittelusta, rakentamisesta ja kiinteistöpalveluiden tuottamisesta. Sopimukset ovat kestoltaan yleensä muutamia kymmeniä vuosia. Myös rahoituksen järjestäminen on

osa palvelua. Mikäli yrityksen tuottama palvelu ei täytä sille asetettuja vähimmäismäärä- ja laatuvaatimuksia, on seurauksena palvelumaksuvähennys. Palvelumaksu on suoritusperusteinen. Tilojen ja tilapalveluiden tuottajat ottavat aikaisempaa suuremman vastuun tilojen toimivuudesta ja ylläpidosta sekä rakennuksen elinkaaren aikaisista kustannuksista sopimuksen puitteissa.

Sopimusjakson päättyessä tilaaja voi ottaa haltuunsa palvelun tuottamiseen käytetyt tilat. Tiloilta edellytettävä laatutaso ja lunastushinta määritetään jo alkuperäisessä sopimuksessa. Tarkastukset aloitetaan joitakin vuosia ennen sopimuskauden päättymistä. Elinkaarihankkeeseen liittyy palvelumaksujen keskeytysoikeus, millä pyritään varmistamaan sovittu laatutaso riippumatta siitä, miten pitkä aika on sopimuksen päättymiseen.

Elinkaaripalvelumallissa rakennusliikkeen strategiana on huolto- ja kunnossapitopalveluiden tarjoaminen ja osaamisen kehittäminen. Rakennusliike hyötyy asianmukaisesta huollosta ja kunnossapidosta takuukorjauksissa syntyvien haittojen vähentymisenä, imagonluomisena ja hyvänä myyntiargumenttina.

Elinkaarihankkeen hyötyinä kunnissa nähdään oman kiinteistöpitohenkilöstön tarpeen väheneminen ja vapautuvien resurssien siirtäminen ydintoimintaan. Elinkaarihankkeessa oletetaan tilakokonaisuuden rakentajan ottavan kaupunkia paremmin huomioon suunnitteluratkaisuissa tilankäytön tehokkuuden ja elinkaaren aikaiset ylläpitomenot sekä korjaustarpeet. Suunnitteluratkaisuja tehtäessä on tosin tunnettava eri palveluntuottajien tilantarpeet. Toimintaa ja sen tarpeita tuntematta ei ole mahdollista mitoittaa tiloja oikein. Tiloja ei tule rakentaa kaiken varalta, koska rakentamiskustannukset ovat vain osa kiinteistön elinkaaren aikaisista ylläpitokustannuksista.

Ongelmana kunnissa nähdään sitoutuminen pitkäaikaisiin sopimuksiin tilanteessa, jossa palveluverkostoja koko ajan kriittisesti selvitetään. Yksityisrahoitusmallissa on varmistuttava siitä, että riskit tilapalvelusta siirtyvät palvelun tuottajalle, koska ne on sisällytetty vuokraan. On keskeistä huomata, että yksityisrahoitusmallia käytettäessä tilojen käyttäjä maksaa myös rahoituskulut.

6 SISÄISEN VUOKRAN JA RAKENNUSTEN ARVON MÄÄRITTÄMINEN

Toimitilat ovat yksi kuntien keskeisimmistä resursseista, joita ne palvelujensa perustoimintojen tarjoamiseen kuntalaisille tarvitsee. Julkisen sektorin toimitilojen tehtävänä on tarjota palveluresursseja eikä niinkään tuottaa voittoa. Tilapalveluyksikön roolin ja tavoitteiden tulee olla selkeät. Yksikkö ei voi toimia ainoastaan liiketaloudellisin perustein, koska silloin on vaara, että tilayksikön toiminta on ristiriidassa kuntasektorin päätehtävän kanssa. Tällöin kiinteistöomaisuus johtaa kunnan toimintaa eikä päinvastoin. Kunnan johdon tehtävänä on määritellä sisäisen vuokran pelisäännöt, kuten esim. rakennusomaisuuden tuottovaatimus.

Kunnan vuosibudjetissa toimitilakustannukset näkyvät menoina eri palveluntuottajien menoissa sekä pääomatuloina rakennusten poistojen ja pääomakoron muodossa. Kirjanpitolaki edellyttää suunnitelman mukaisia poistoja. Kyse on pääomamenojen jaksottamisesta rakennuksen käyttökelpoisuusajan perusteella. Sisäinen vuokra ei lisää kunnan rahavarantoja, vaikka kasvattaakin talousarvion tulopuolen lukuja. Kunnan rahavarat kasvavat silloin, kun tehostuneen tilankäytön kautta vapautuneet tilat voidaan vuokrata ulos tai myydä. Sisäisellä vuokralla liitetään toimitiloihin sitoutuneet rahamäärät osaksi kunnan vuosittaista meno-tulotaloutta.

Toimitilojen käyttökustannusten eri kustannuseristä muodostuu tilayksikön määrittelemä sisäinen vuokra. Käyttökustannukset jaetaan pääoma-, ylläpito-, käyttö- ja käyttäjäkustannuksiin. Pienimmillään sisäinen vuokra on pelkkä pääomavuokra kattaen pääomakulut ja suurimmillaan bruttovuokra sisältäen pääoma-, ja ylläpitokustannusten lisäksi myös käyttö- ja käyttäjäkustannukset. Pääomavuokra sisältää tilojen hankinnasta ja omistamisesta tai ulkoa vuokrautuista tiloista johtuvat kulut ja ylläpitovuokra niiden ylläpitämisestä johtuvat kulut. Pääomavuokrassa eritellään korko pääomalle, poisto/korjausvastuu rakennus-, ja tilakohtaisesti sekä maavuokra.

Pääomavuokran korkokustannus muodostuu konsernijohdon asettaman tuotto-vaatimuksen perusteella, mikä on hyvin keskeinen asia sisäisen vuokran määrittämisessä. Ylläpitovuokraan lasketaan kaikki ylläpidosta aiheutuvat kustannukset, kuten kiinteistönhoito, lämpö, vesi, sähkö, siivous, isännöinti, kunnossapito eli vuosikorjaukset ja mahdollisesti muut palvelualan tilaamat kiinteistöpalvelut.

6.1 Sisäisen vuokran tavoite

Sisäinen vuokra on taloudellinen ohjausväline, jolla ohjataan tilaomaisuuden tehokasta käyttöä ja omaisuuden arvon säilyttävää ylläpitoa. Vuokran tavoite on myös tilojen kokonaiskustannusten selvittäminen ja kohdistaminen käyttäjille. Sisäinen vuokra ohjaa käyttäjiä tehokkaaseen ja taloudelliseen tilojen käyttöön. Tilan käyttäjän tavoitteeksi tulee tällöin suhteuttaa tilojen käyttö omaan palvelutoimintaan.

Sisäisellä vuokralla saadaan tilan käyttö verrannolliseksi toimintamenoihin, minkä perusteella eri yksiköt voivat harkita, käyttävätkö ne voimavaroja tilojen ylläpitoon vai johonkin muuhun. Vuokratilalle saadaan hinta, jota vertailemalla muiden omistajien tilatarjontaan saadaan käsitys eri tilanhankintavaihtoehdoista kustannusvaikutuksineen. Vastineeksi sisäiselle vuokralle tulee käyttäjän saada laadukkaita tiloja ja palveluita kustannustehokkaasti.

6.2 Sisäisen vuokran määrittäminen

Sisäinen vuokra koostuu eri kustannustekijöistä. Tilayksikön perimä vuokra kattaa kaikki yksikön toiminnasta aiheutuvat kustannukset, ja käyttäjän tulee saada vastineeksi kaikki vuokrasopimuksen mukaiset palvelut. Vuokra määritellään joko omakustannusvuokrana tai markkinavuokrana. Omakustannusvuokra määräytyy sen mukaan, mitä kustannuksia tilasta on, ja markkinavuokra sen mukaan, mitä kunta saisi, jos tila vuokrattaisiin ulos. Tosin ulos vuokrattaessa voi olla elinkeinopoliittisia perusteita alempaan vuokraan.

Markkinavuokran soveltaminen tiettyyn erityiskäyttöön sidottuun rakennukseen on hankalaa kysynnän ja tarjonnan niukkuuden takia. Markkinavuokria voidaan käyttää kunnissa lähinnä toimisto-, liike-, teollisuus- ja varastorakennusten osalta, sikäli kun tiloilla alueellisesti on edes jonkinlaiset markkinat. Jos omakustannusvuokra perustuu teoreettisiin hankintakustannuksiin ja rakennuksen tekniseen käyttöikänsä, vuokran määräysperusteet muuttuvat useasti rakennuksen elinkaaren aikana. Jos vuokraperusteissa haetaan lisäksi yhteyttä markkinavuokriin ja rakennuksen toiminnalliseen käyttöikänsä, muuttujien määrä lisääntyy.

6.3 Rakennuskannan tuottovaatimuksen määrittäminen

Pääomakustannukset muodostuvat rakennuksen poistosta/korjausvastuusta ja erikseen määritetystä korosta sidotulle pääomalle eli tuottovaatimuksesta sekä maan korkokustannuksesta. Pääomakustannusten laskennallisena perusteena voi vaihtoehtoisesti olla joko reaaliarvo tai hankintahintainen arvo. Jos sidotulle pääomalle lasketaan korko rakennuksen nykyarvosta, tulee koron vastata reaalikorkoa. Hankintahintaista arvoa käytettäessä laskentapohjana, josta on tehty suunnitelman mukaisia poistoja, tulee koron olla vähintään kunnan pitkäaikaisten lainojen keskikorko. Yleisin pääomavuokran peruste kunnissa on edellä mainittu kirjanpidonmukainen hankintahintainen jäännösarvo, josta on vähennetty valtionosuus.

Kirjanpitoarvoa pidetään yleisesti rakennusomaisuuden nimellisenä arvona ja teknistä arvoa reaalisena arvona. Tällöin tuottovaatimusprosenttien tulisi heijastua arvopohjien mukaan, eli kirjanpitoarvolle tulisi käyttää korkokustannuksena nimellistä prosenttitasoa ja tekniselle nykyarvolle reaalista prosenttitasoa. [5.]

Tuottovaatimus on omistajan määrittelemä korko rakennuksiin sitoutuneelle pääomalle. Tuottovaatimus tuloutetaan kuntakonsernin käyttöön kohdistettavaksi joko palvelutoimintaan tai vieraan pääoman korkokustannuksiin. Kunnan poliittisen johdon, viimekädessä valtuuston, tehtävänä on määrittellä, paljonko rakennuskannan tuottovaatimustavoite on. Sisäisen vuokran tuottovaatimus ja

käyttäjiltä perittävä korkokustannus on määriteltävä siten, että siitä ei tule liiallista rasitetta kunnan varsinaiselle palvelutuotannolle. Keskeistä onkin, miten määrittää tuottovaatimus kunnan omistamalle tilakannalle, jota pidetään yllä verovaroin.

Tuottovaatimuksen määrittäminen on vaikea tehtävä, mutta se on kuitenkin pääomakustannusten ja todellisten toimitilojen käyttökustannusten olennainen osa. Yksi peruste korkokustannuksien perimiseen on se, että mikäli kunnan toimitilainvestoinnit ja peruskorjaukset rahoitettaisiin täysin vieraalla pääomalla, jouduttaisiin pääomalle maksamaan jonkin suuruinen korko.

Tuottovaatimuksen tulee siis olla käytännössä vähintään sama, kuin kunnan maksama lainarahan korko. Kiinteistösijoituksissa sekä uudisrakennus-, ja korjausinvestoinneissa tuottovaatimuksella tarkoitetaan yleensä sitä alinta sijoitettavalle pääomalle vaadittavaa tuottoa, jolla sijoitukseen ylipäättänsä ryhdytään. Teoreettisesti nettotuottovaatimuksen määrittelyssä otetaan huomioon reaalkorko, odotettu inflaatio, korvaus riskistä, odotettu nettotuottojen kasvu ja kiinteistön arvon aleneminen [3, s. 264].

Maaomaisuuden korko, kuten tilaomaisuudenkin korko, on kunnan haluama tuotto sitoutuneesta pääomasta. Maanvuokra eli tuotto lasketaan prosenttiosuutena maaomaisuuteen sitoutuneesta pääomasta. Maanvuokran määrittelee maaomaisuutta hallinnoiva maankäyttöyksikkö. Vuokran perusteena on tontille määritelty arvo, jossa on otettu huomioon tontin sijainti. Saadusta arvosta lasketaan tuottovaatimus tontille.

6.4 Rakennuskannan käyttökelpoisuuden turvaaminen ja arvon säilyttäminen pääomavuokran avulla

Rakennuskannan käyttökelpoisuus ja arvon säilyminen on turvattava lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Mitään systemaattista rahoitusta rakennusten peruskorjauksiin ei ole kunnissa ollut. Vuosittaisten talousarviokierrosten jälkeen on tarkasteltu, kuinka paljon rahaa on jäämässä pakollisten korjaustoimien jälkeen peruskorjauksiin. Hyvin usein peruskorjaus on viivästynyt määrärahojen

puutteen takia tai se on toteutettu osittain. Pääomavuokra antaa ainakin osittain mahdollisuuden rahoittaa tiloihin liittyvät peruskorjaus-, kunnossapitohankkeet niiden omalla tulorahoituksella.

Rakennus- ja huoneistorekisterin mukaan 1980—1990-luvuilla on kuntien rakennuskannasta peruskorjattu vajaa puolet. Eniten peruskorjauslupia on haettu jäähalleihin, uimahalleihin, peruskouluihin ja lukioihin sekä ammattioppilaitoksiin. Peruskorjausten laajuus on saattanut vaihdella suuresti. Vuonna 2003 talonrakennusinvestoinneista 70—80 % suuntautui peruskorjauksiin. [4.]

Julkisten rakennusten kosteus- ja homevaurioista tehtiin selvitys vuonna 2000. Varsinaisia homevaurioita oli tuolloin esiintynyt rakennuskannasta noin viidessä prosentissa. Merkittävää on, että tuolloin kunnat arvioivat koulujen kosteus- ja homevaurioiden korjauksia olevan enemmän edessä kuin takana. Muiden rakennustyyppien osalta oltiin jo voiton puolella. Toisaalta nyt on ilmennyt muitakin sisäilmaongelmia johtuen mm. mineraalivillahiukkasten pääsystä huoneilmaan. Julkisten rakennusten sisäilmaongelmat eivät näytä olevan ohi. [4.]

Poiston suuruisella rahamäärällä on tarkoitus korjata ja uusia rakennusta ja näin säilyttää rakennuksen käyttökelpoisuus ja arvo. Rakennukset kuluvat käytössä ja rappeutuvat osin Suomen ankarista sääolosuhteista johtuen. Kuluvat rakenteet ja rakennusosat menettävät alkuperäisen toimintakykynsä ajan myötä, joten ne vaativat uusimista. Samanaikaisesti rakennustekniikka ja talotekniikka kehitty ja paranee. Tästä seuraa, että ero vanhojen ja uusien rakennusten välillä kasvaa. Tätä laadullista ja rakenteellista eroa kutsutaan korjausvelaksi, joka voidaan maksaa peruskorjaamalla rakennus määräajoin.

Rakennusten vuotuisesta kunnossapidosta on kunnissa säästetty selvästi. On vaara, että kunnossapidon vähentäminen johtaa entistä suurempiin korjauskustannuksiin. Kuntien onkin kyettävä nykyistä paremmin arvioimaan tulevia korjaustarpeita. Jotta rakennuskannan kunto voidaan turvata, on otettava huomioon seuraavat seikat.

- Rakennuksiin on tehtävä niin laajoja ja tarkkoja kuntoarviointeja ja kunto-tutkimuksia, että syntyy kattava kuva rakennuskannan tilasta. Ongelmana on tutkimusten työläisyys.
- Pääomavuokra on määriteltävä niin, että sillä voidaan kattaa peruskorjaustarve.
- Rakennuskantaa on hoidettava ja pidettävä kunnossa niin, ettei peruskorjaustarvetta synny huonon kunnossapidon vuoksi.
- Erityistä huomiota on kiinnitettävä kosteus- ja homevaurioihin ja niiden ennaltaehkäisyyn. [4.]

Mikäli tilayksikkö ei saa sisäisellä vuokralla perityksi poiston/korjausvastuun erää peruskorjauksien tekemiseen, eikä täten voi suorittaa oikea-aikaisesti korjaushankkeita, kustannukset myöhemmin ovat todennäköisesti suuremmat. Peruskorjausten laiminlyönneistä seuraa se, että rakennusten käytettävyys heikkenee ja kiinteistönhoito- ja kunnossapitomenot kasvavat. Kunnossapito ei uusi rakennusta riittävästi, vaan pitkän aikavälin käyttökelpoisuuden ylläpitäminen vaatii poiston avulla rahoitettavia suuria korjauksia.

Kun poistolla kerääntyvä rahamäärä kohdennetaan koskemaan rakennusten peruskorjauksia, voi sisäinen vuokrajärjestelmä itsessään rahoittaa ne. Poistolla kerättävän rahamäärän tulisi siis olla tilapalvelun käytössä. Jos rahoitus peruskorjauksiin peritään sisäisissä vuokrissa korjausvastikkeena, on vuokralaskelmissa otettava huomioon, että näitä kustannuksia ei jälkikäteen sisällytetä vuokriin peruskorjausinvestointien poistoina ja korkoina [5].

Tilapalvelukeskuksen eli tilojen hallinnasta ja omistamisesta vastaavan yksikön liikelaitostaminen voi turvata pääomavuokran avulla, että liikelaitoksella on rahaa peruskorjauksiin. Uudisrakennushankkeet ovat puolestaan poliittisia päätöksiä, ne tulee rahoittaa kunnan tulorahoituksen kautta.

6.5 Toimitilarakennusten arvon määrittäminen

Keskeinen tekijä pääomakustannusten määrittämisessä on toimitilojen arvo. Kuntien omistuksessa oleva rakennuskanta edustaa iältään, laadultaan ja tekni-

siltä ominaisuuksiltaan toisistaan poikkeavia rakennuksia. Usein kunnissa pääomakustannukset määritellään prosenttiosuuksina rakennusten arvosta, jolloin on merkitsevää, mikä on rakennusten arviointimenetelmä.

Esimerkkikaupungeissa rakennusten arvo, pääomavuokra ja tuottotavoite on määritelty usealla eri tavalla (taulukot 4, 5 ja 6). Joidenkin kaupunkien sisällä rakennukset on luokiteltu sijainnin, käyttökelpoisuuden, ja käyttötarkoituksen mukaan eri vuokraluokkiin, ja täten prosenttierot pääomakustannuksissa tilojen välillä ovat suuret. Nämä erot eri kaupunkien välillä johtuvat erilaisista rakennusten arviointimenetelmistä. Suurimmat erot kirjanpitoarvossa johtuvat hankinta-ajankohdasta ja tehdyistä rakennusinvestoinneista. Mitä pidempään kaupunki on omaisuutensa omistanut ja mitä vähemmän investointeja on tilaomaisuuteen tehty, sitä alhaisempi on kirjanpitoarvo. Suurin syy kirjanpitoarvojen vaihteluun johtuu siitä, mille ajankohdalle kaupungit ovat hankintansa määritelleet. Kaikista rakennuksista ei ole välttämättä löytynyt alkuperäistä hankintahintaa.[5.]

Taulukko 4. Tilayksiköiden omaisuuden pinta-alat ja tilaomaisuudelle määritellyt arvot vuonna 2002 [5]

Tilayksikkö	Omaisuuden pinta-ala m ²		Kirjanpito- arvo	Tekninen nykyarvo	Jälleenhankinta
	Yhteensä	sis. käytössä	milj. €	milj. €	milj. €
Helsinki	2020342	1880000	908,2	2210,3	3400,4
Espoo	788000	-	323,9	-	-
Vantaa	680864	618015	225,7	613,6	-
Tampere	950000	830000	266,6	-	-
Turku	902945	772250	195,6	540,2	933,2
Lahti	350700	280800	141,6	-	477
Jyväskylä	361273	301928	134,7	253,4	371,2
Joensuu	274568	249203	85,2	214,8	-
Mikkeli	302546	229110	69	206,4	371,4
Kotka	354000	303244	92,3	269	339,5

Taulukko 5. Korkokustannusten sekä poistojen/korjausvastuiden määrittäminen eri kaupungeissa [5]

Kaupunki	Korkokustannus			Poisto/korjausvastuu		
	€	%-taso	Arvopohja	€	%-taso	Arvopohja
Helsinki	66266400	0 -6 %	Tekninen nykyarvo	84935300	2,50 %	Tekninen nykyarvo
Espoo	25 184 000	6 %	Kirjanpitoarvo	23772000	3,30 %	Kirjanpitoarvo
Vantaa	16175840	3,50 %	Tekninen nykyarvo	13604480	2,0 – 8,3 %	Kirjanpitoarvo
Tampere	15136990	6 %	Tekninen nykyarvo	16000000	2,00 %	Tekninen nykyarvo
Turku	20366970	4 %	Tekninen nykyarvo	18709490	2,0 - 2,5 %	JHH
Lahti	3614000	3 %	Kirjanpitoarvo	6903200	2,5 – 5,0 %	Kirjanpitoarvo
Jyväskylä	10696800	5,10 %	Tekninen nykyarvo	3024000	1,50 %	Tekninen nykyarvo
Joensuu	3180000	1,50 %	Tekninen nykyarvo	3430000	2,0 - 10,0 %	Tekninen nykyarvo
Mikkeli	5886600	4 %	Tekninen nykyarvo	4036500	2,00 %	Tekninen nykyarvo
Kotka	3010580	3 %	Kirjanpitoarvo	4305600	2,5 – 4,0 %	Kirjanpitoarvo

Taulukko 6. Tuottovaatimuksen määrittäminen eri kaupungeissa [5]

Kuntakonserni	Tuottovaatimus	Arvopohja	Tuottovaatimus. (€)	Tuottov. €/kk/m ²
Helsinki	Ohj. 3%	JHH nykyarvo	66266400	2,5
Espoo	-	-	-	-
Vantaa	3,50 %	Tekninen nykyarvo	16175840	2,0
Tampere	-	-	-	-
Turku	8,00 %	Kirjanpitoarvo	13370026	1,2
Lahti	3,00 %	Kirjanpitoarvo	4346100	1,0
Jyväskylä	6,10 %	Kirjanpitoarvo	10007232	2,1
Joensuu	6,00 %	Kirjanpitoarvo	4640000	1,1
Pori	-	-	11571700	2,7
Mikkeli	-	-	11165628	3,1
Kotka	-	-	2835749	0,8

Kaikkiaan viidessä kaupungissa eli Vantaalla, Turussa, Lahdessa, Jyväskylässä ja Joensuussa tuottovaatimus on määritetty prosenttiosuutena valitusta arvopohjasta. Porissa, Mikkeliissä ja Kotkassa tuottovaatimus on määritetty rahana, jolloin prosenttipohjaista tuottovaatimusta suhteessa kiinteistöomaisuuden arvoon ei ole määritetty. Mikkelin ja Porin kohdalla euromääräinen tuottovaatimus

sisältää myös poisto-osuuden. Espoossa ja Tampereella ei ole erikseen asetettu tuottovaatimusta konsernitasolla ja kiinteistöomaisuuden tuotto tuloutetaan todellisena toteutuneena tuottona kaupungin kassaan. Samoin Helsingissä tuottovaatimus on asetettu konsernitasolla, mutta se toimii ainoastaan ohjeellisena eikä sitä ole virallisesti määritelty konsernissa Helsingin kaupungin tilayksikölle.[5.]

Niissä kaupungeissa, joissa tuottovaatimus on asetettu prosenttimääräisenä, vaihtelee sen taso kolmesta kahdeksaan prosenttiin. Vaikka vaihtelu on näin suurta, lopulliseen tuottovaatimuksen hintatasoon vaikuttaa prosenttipohjan lisäksi omaisuuden arvostus. Esimerkiksi Turussa, jossa tuottovaatimuksen prosenttitaso on korkein, on omaisuuden kirjanpitoarvo vastaavasti matalin. Siksi pelkkä tuottovaatimusten prosenttien vertailu ei anna luotettavaa kuvaa tuottovaatimuksen todellisesta hintatasosta. [5.]

Toimitilojen arvon määrittämiseen on siis olemassa useita eri käsitteitä, joista yleisimmin käytetyt ovat hankintahintainen arvo, kirjanpitoarvo, jälleenhankinta-arvo, tekninen nykyarvo ja markkina-arvo.

Hankintahintainen arvo perustuu tilojen todelliseen hankintahintaan, josta on vuosittain tehty suunnitelman mukaiset poistot. Kirjanpitoarvo kuvastaa hankintahintaa josta on poistojen lisäksi vähennetty valtion myöntämät avustukset ja johon toisaalta on mahdollisesti lisätty peruskorjausten tuoma arvonnousu. Jälleenhankinta-arvo tarkoittaa sitä arvoa, jotka vastaavan rakennuksen rakennuskustannukset olisivat arvonmäärittämishetkellä tontin ollessa sama.

Tekninen nykyarvo tarkoittaa rakennuksen sitä jälleenhankinta-arvoa, josta on vähennetty iästä, kulumisesta tai muusta vastaavasta johtuva arvonaleneminen. Markkina-arvo taas kuvaa rakennuksen todennäköistä myyntihintaa, joka siitä saataisiin, mikäli kohde myytäisiin vapailla markkinoilla. Markkinahinta voidaan määrittellä kassavirtamenetelmän, kustannusarvomenetelmän tai vertailukaupparvomenetelmän avulla.

Kun käytetään arvonmääritysperusteena kirjanpitoarvoa vanhaan, peruskorjaamattomaan rakennuskantaan, osa kannasta on poistanut itsensä lähes kokonaan. Tällöin sisäiseen vuokraan ei voi sisällyttää riittävää rakennuksen arvon säilymisen turvaavaa pääomavuokraa. Tilapalveluyksikön ollessa vastuussa rakennusten tulevista peruskorjauksista rakennuksen arvon määrittämisperusteeksi käy paremmin arvioitu jälleenhankintahinta.

Jälleenhankintahintaa käytettäessä rakennusten arvon määrittämiseen on toisaalta vaarana se, että rakennuksen arvo määritellään todellista kuntoa suuremmaksi, jolloin poiston osuus kasvaa liian suureksi.

Vanhaan rakennukseen tulisi kuitenkin käyttää arviointimenetelmänä jälleenhankintahintaa ja pääomavuokran oikea taso määrittää korjausinvestointeihin panostetun rahamäärän mukaan. Tällöin pääomavuokran taso suhteutetaan tilojen kuntoon, ja käyttäjän on helpompi ymmärtää ja hyväksyä pääomavuokran osuus sisäisestä vuokrasta.

Kun teknistä nykisarvoa käytetään vanhan ja peruskorjaamattoman rakennuksen arvon määrittämiseen, poiston määrä riittää enintään pitämään yllä sen hetkinen taso. Tällöin on erikseen sovittava tilayksikön ja käyttäjän välillä, mikä on tilojen vaatimustaso. Mikäli rakennuksen kuntoa halutaan parantaa sisäiseen vuokraan sisällytettävän poiston avulla, on arvonmääritysperusteena parempi käyttää jälleenhankintahintaa.

6.6 Rakennuksen elinkaaren aikaiset tulot ja menot

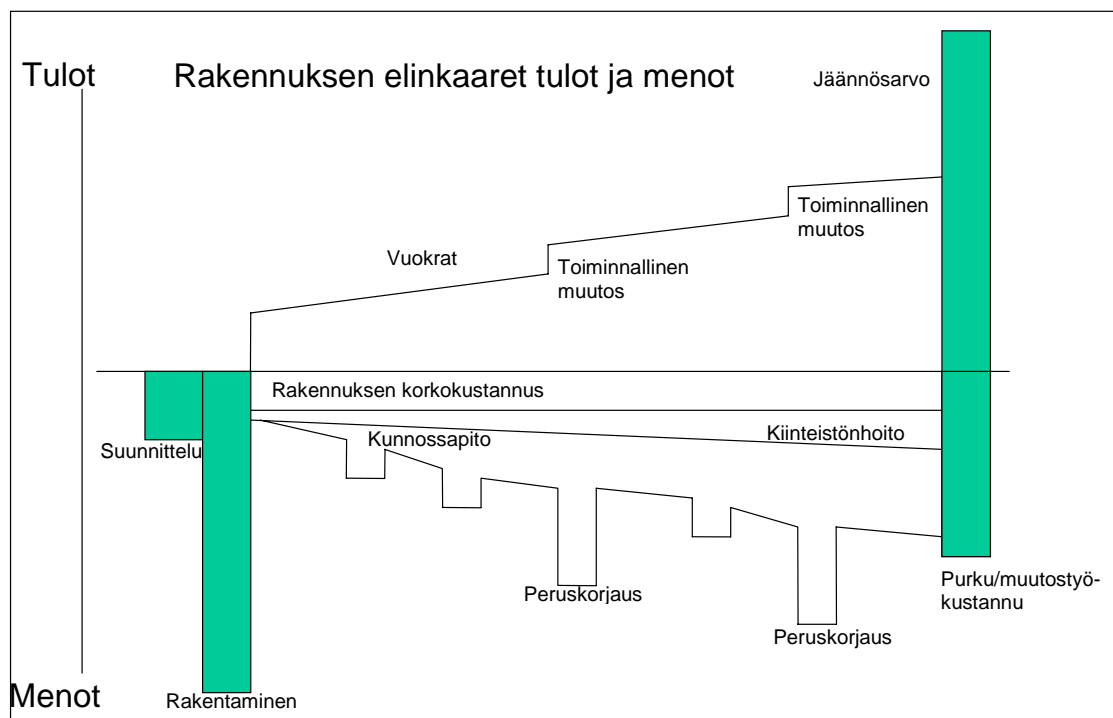
Kiinteistön elinkaari on kiinteistön vaiheet maanhankinnasta, suunnittelusta ja rakentamisesta rakennuksen hyödyntämiseen ja luopumiseen. Kiinteistö elinkaaren aikaiset kiinteistönpitokustannukset voidaan jakaa rakennuksen hankintaan eli tontti-, suunnittelu-, ja rakentamis- ja peruskorjauskustannuksiin sekä kiinteistön ylläpito- ja purkukustannuksiin.

Kirjanpidon tasapoisto ei kuvaa riittävän hyvin korjaustarvetta, koska tarve painottuu enemmän rakennuksen elinkaaren loppupäähän. Rakennuksen rahoitus-

tarvetta voidaan kattaa paremmin, jos poistoajat jaksotetaan peruskorjaus-
tarpeen mukaan (kuva 11).

Kuvassa 11 tilayksikön tulot koostuvat käyttäjälle määritellystä sisäisestä vuok-
rasta. Vuokraa tarkistetaan indeksillä, mikä nostaa vuokratasoa aika-akselilla
tarkasteltuna. Lisäksi peruskorjausten yhteydessä tehdyt käyttäjän haluamat
toiminnalliset muutostyöt nostavat sisäistä vuokraa investointien pääoma-
kustannusten verran. Rakennuksella on elinkaaren lopussa tietty jäännösarvo.
[5.]

Kuvan 11 menot puolestaan kertyvät tilayksikön toimintakustannuksista. Eräs
merkittävä kustannuserä on konsernin määrittelemä tuottovaatimus, joka koh-
dennetaan yksittäiselle rakennukselle pääomakustannuksen korko-
kustannuksena. Seuraava kuvassa oleva kustannuserä on kiinteistönhoito,
jonka tehtävänä on pitää rakennus päivittäisen käytön edellyttämässä kun-
nossa. Kunnossapidon tehtävänä on puolestaan uusia rakennusta tarpeellisin
väliajoin, jotta sitä voidaan edelleen käyttää. [5.]



Kuva 11. Rakennuksen elinkaaren tulot ja menot [5]

Rakennuksen elinkaaren eri vaiheissa esiintyy kunnossapidon kustannuspiikkejä, joiden tavoitteena on uusia rakennuksen poistoajaltaan hieman pidempiä rakenneosia, jotta rakennuksen käytettävyys voidaan varmistaa. Elinkaaren lopussa rakennuksella on purkukustannus tai merkittävämpi muutuskustannus, jolloin rakennukselle on laskettavissa uusi elinkaari mahdollisesti jossain muussa käytössä. [5.]

Kiinteistön elinkaarelle ei ole määriteltävissä mitään yksiselitteistä ajanjaksoa. Rakentamisessa käytetyt materiaalit, suunnitteluratkaisut, rakentamistapa, enakoiva kunnossapito, kiinteistönhoito ja käyttötarkoitus yhdessä muodostavat kokonaisuuden, joka joko pidentää tai lyhentää rakennuksen elinkaarta. Rakennuksen elinkaaren aikana käyttötarkoitus voi kuitenkin muuttua useaan eri kertaan, jolloin rakennusta täytyy muuttaa tarpeen mukaan. On keskeistä huomata, että rakennuksen elinkaaren aikaiset kiinteistönpidon yhteiskustannukset ovat 80 % koko elinkaaren aikaisista kustannuksista ja 4—5-kertaiset rakennuskustannuksiin verrattuna.

Sitä summaa, jolla jo rakennetut talot saatetaan vastaamaan lähes uusien laatutasoa ja rakenteiltaan kestäviksi, sanotaan korjausvelaksi. Se voidaan maksaa peruskorjaamalla rakennus määräajoin. Korjausvelan suuruutta voidaan arvioida poistolaskelman avulla. Rakennusten yleisin poistoaika on 40 vuotta. Voidaan ajatella, että tuona aikana kaikki kuluvat rakenneosat tulevat uusittaviksi. Kun tiedetään, että kuluvien rakennusosien osuus rakentamiskustannuksista on noin 65—70 %, voidaan todeta, että korjausvelka on 65—70 % poistoista. Vuotuisena summana laskennallinen korjausvelka on 1,6—1,8 % rakennuksen hankintahinnasta.

7 TILAPALVELUTUOTANNON KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT

Kunnilla on itsehallinto, jonka perusteella niillä on oikeus päättää vastuullaan olevien palveluiden järjestämistavasta. Niinpä kunta voi sopimuksesta ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Ne kunta voi hoitaa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Se voi myös ostaa palvelut markkinoilta tai tehdä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Kuntien tehtävä on järjestää tehokkaasti ja taloudellisesti peruspalvelut kuntalaisille heidän muuttuvat tarpeensa huomioon ottaen.

Kuntien on selvitettävä ja tiedostettava omaisuuden arvo, sen alkuperäinen tarkoitus ja käyttö sekä miten omistaminen tukee kunnan yleistä palvelustrategiaa. Yhtä tärkeää on tietää, mitkä ovat omaisuuden ylläpito- ja käyttökustannukset.

7.1 Kiinteistöpalveluiden eriyttämisen tarve

Kuntien tehtävät ovat muuttuneet palvelun tuottajasta palvelun järjestäjäksi. Samanaikaisesti kustannustietoisuus ja tehokkuusajattelu kunnissa on tullut osaksi nykypäivää. Niinpä kunnat ovat alkaneet selvittää vaihtoehtoisia tapoja tuottaa kiinteistöpalveluita. Kuntien oman toiminnan kehittäminen on yhtä tärkeää riippumatta siitä, hankitaanko palvelut yksityisenä tuotantona vai hyödyntäen omaa tuotantoyksikköä. Ostopalveluita käytetään kuntien tilapalveluissa vaihtelevasti. Kunnossapitoa, jätehuoltoa ja erityislaitehuoltoa sekä ulkoalueitten hoitoa ostetaan, kun taas teknisten järjestelmien huoltoa ja kiinteistöhoitoa, rakennusten kunnossapitoa sekä siivousta tehdään perinteisesti omana työnä.

Ostopalveluiden arvioidaan lisääntyvän kunnissa. Kasvun syitä ovat ammattitaitoisen työvoiman puute ja kustannustehokkuus. Muita syitä ostopalveluiden käyttöön ovat kunnan strateginen linjaus, erityisosaamisen hankkiminen, sijaisien hankkiminen, kustannussäästöt tai yleisen kehityksen mukana toimiminen. Kuntien tiukka talous pakottaa etsimään uusia toimintatapoja myös tilapalveluissa. Käyttövarat kunnan perustoimintaan ovat varsin rajalliset ja toimintilojen ylläpitoon vieläkin niukemmat. Merkittävä tekijä on myös se, että lähi-

vuosina toimitilapalveluiden ja kiinteistöhoidon henkilöstöstä suuri osa siirtyy eläkkeelle.

7.2 Sisäisen palvelun erityispiirteet

Tarkasteltaessa rakennusten omistamiseen ja kiinteistöpalvelujen tuottamiseen liittyvien toimintojen uudelleenjärjestämistä tulee arvioida, toteutuvatko omistajan tavoitteet parhaalla mahdollisella tavalla tilanteessa, jossa kunnan tilayksikkö laatii tavoitteet omaisuuden hoitamiseksi ja tuottaa omaisuuden hoitamiseen liittyvät palvelut.

Liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen liittyy monia seikkoja. Merkittävä kysymys on kunnan omistamien liikelaitosten ja yhtiöiden kilpailuasema suhteessa yksityisiin palvelun tarjoajiin. Kuntalain toimialasäännösten mukaan kunnat voivat toimia markkinoilla tavoittelemassa voittoa ainoastaan eräissä erityissääädöksissä mainituissa tapauksissa. Kunnan toimialaa koskevat kunnallislain säännökset koskevat myös yhtiömuotoista toimintaa eli kunta ei pääse irti toimialarajoituksista yhtiöittämällä toimintojaan. Toimintatapojen muutos muuttaa myös kunnan johtamisjärjestelmää ja asettaa uusia vaatimuksia kunnan johtamiselle ja päätöksenteolle. Kunnan päätöksenteossa ei ensisijaisena tavoitteena ole taloudellisen voiton tavoittelu. Yritystoiminnassa taas taloudellinen tulos on toiminnan perimmäinen tavoite. Tässä suhteessa kunnan ja yritysten toiminta, johtamisjärjestelmät ja päätöksenteko poikkeavat toisistaan merkittävästi.

7.3 Kuntaorganisaation kirjanpitomallit

Kunnat ovat harjoittaneet monenlaisia liiketoimia, joiden on katsottu kuuluvan niiden toimialaan. Kunta-alan tilapalveluyksikön voidaan ajatella olevan julkishallinnon kiinteistöyrittäjä. Kiinteistöyrityksen suojissa muutetaan työtä, pääomaa, osaamista ja informaatiota tukipalvelun muodossa tiloiksi, palveluiksi ja työympäristöksi. Prosessi on joukko samansuuntaisia toimintoja, jotka luovat asiakkaan tarpeille lisäarvoa. Se on yrityksen tuottama suorite, josta asiakas on halukas maksamaan. Julkisen kiinteistöyksikön ydintehtäviin kuuluu järjestää

käytettävät tilat, tilaan liittyvät palvelut ja työympäristö. Lisäksi se järjestää ylläpidon tukea ja palvelua.

Kunnan rooli palveluntuottajana säilyy entisellään, vaikka sen tilapalvelutuotanto järjestellään virastoksi, liikelaitokseksi tai kunnan omistamaksi osakeyhtiöksi. Suurimmat erot viimeksi mainittujen välillä ovat tuotantoyksikön itsenäisyydessä ja toisaalta kunnan mahdollisuuksissa ohjata yksikön toimintaa. Siirryttäessä virastosta liikelaitokseksi tai edelleen osakeyhtiöksi, tuotantoyksikön itsenäisyys lisääntyy ja kunnan toiminnan ohjaus muuttuu hallinnollisesta taloudellisen toiminnan ohjaukseksi ja arvioinniksi. Tilapalvelu voidaan hallinnollisesti ja talouden ohjauksen näkökulmasta järjestää neljällä eri tavalla. Kirjanpitolmallit ovat bruttoyksikkö, nettoyksikkö, liikelaitos, osakeyhtiö.

Bruttobudjetoitu tilapalveluyksikkö toimii kunnalta saatujen tulosiirtojen varassa. Sen ei ole mahdollista rahoittaa toimintaansa perimällä tukipalveluistaan maksua. Tuloyksikön menotalous voi olla lakisääteisesti tai muuten sidottu niin, ettei yksikkö voi säädellä myöskään menojaan kannattavuuden lisäämiseksi. Tästä johtuen toiminnan tuottavuutta ja taloudellisuutta on vaikea mitata.

Kun tilapalveluyksikkö toimii nettoyksikköperiaatteen mukaan, niin silloin taloudellisessa päätöksenteossa siirretään valtaa ja vastuuta perinteisessä linjaorganisaatiossa alaspäin. Talousarviossa tämä merkitsee sekä menojen että tulojen ohjaamista kunnan keskushallinnosta hallintokunnalle. Nettoperiaatteella toimiessaan tilapalveluyksikkö vähentää menoista niihin liittyvät tulot, millä pyritään tulosseurannan tehostamiseen ja toiminnan kannattavuuden arviointiin.

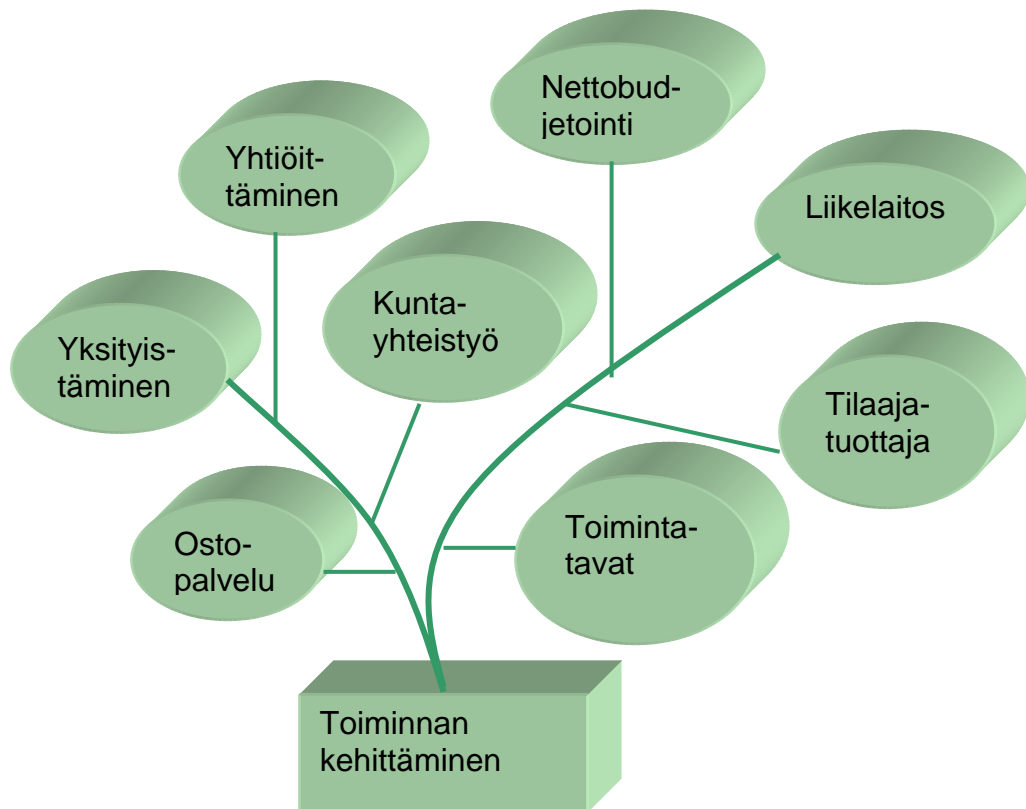
7.4 Tilapalvelun järjestämismallit

Kunnan nettobudjetoitujen tuloyksiköiden ja liikelaitosten asema on siis muuttumassa entistä itsenäisemmäksi ja tulosvastuullisemmaksi. Näiden rinnalle perustetaan kunnasta erillään olevia palvelutuotannon yksiköitä, kuten yhtiöitä, säätiöitä ja kuntayhtymiä (kuva 12). Liikelaitosmallia kunnissa on käytetty lähinnä kuntalaisille suoraan tarjottavissa teknisissä palveluissa, kuten esim. sähkön-, veden, kaukolämmöntuotannossa ja jakelussa. Tilaaja-tuottaja-

mallia on käytetty silloin, kun toiminnot halutaan eritellä omiksi tulosvastuullisiksi yksiköikseen, jolloin vastuut ja valtuudet selkeytyvät.

Oman palvelutuotannon
vaihtoehdot

Oman palvelutuotannon
tehostaminen



Kuva 12. Kunnan oman palvelutuotannon tehostaminen ja vaihtoehdot omalle palvelutuotannolle [6]

Tilapalvelutuotannon kehittäminen perustuu ensisijaisesti oman toiminnan järjestämiseen niin tehokkaasti kuin suinkin mahdollista. Keinoja tilapalveluyksikön toiminnan kehittämiseen on mm. uusien johtamisjärjestelmien, työmenetelmien ja työvälineiden käyttöönotto sekä työtehtävien uudelleenorganisointi. Kuntien tilapalveluyksikön kehittämismenetelmiä ovat viime vuosina olleet myös kiinteistöjen hoidon ja ylläpidon eriyttäminen kunnan muusta toiminnasta, liikelaitostaminen ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto.

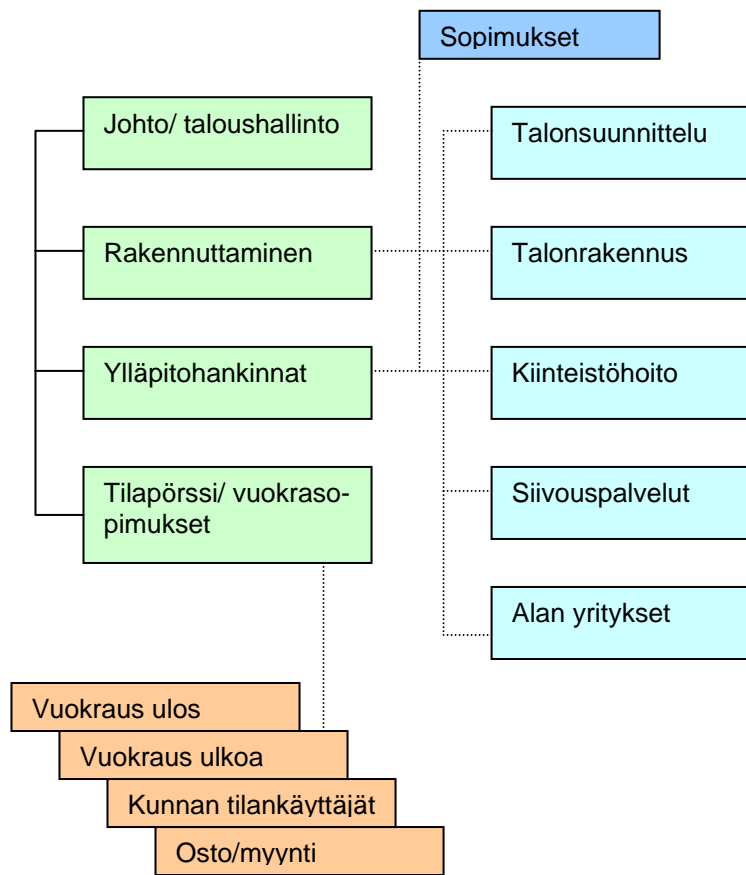
8 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI

Tilaaaja-tuottajamalli on ollut Ruotsissa käytössä jo pitkään kuntasektorilla. Suomen kunnissa siirryttiin 1990-luvun alussa soveltamaan tilaaaja-tuottajamallia naapurimaan esimerkin mukaan. Mainitulla organisointimallilla tarkoitetaan sitä, että kunnan sisällä erotetaan palvelun tilaajayksikkö palvelun tuottajayksiköstä. Erottamisella pyritään kilpailun lisäämiseen sekä oman toiminnan tehostamiseen ja arviointiin. Tilapalvelun organisointimuotona malli edellyttää tila- ja tuotekohtaista kustannustietämystä sekä tilaaja- että tuottajapuolella.

8.1 Tilaaaja-tuottajamallin käyttö kuntakentässä

Mallin käyttö on yleistynyt yli 50 000 asukkaan kunnissa (14 kpl). Jossain määrin sitä on käytetty keskikokoisissa 20 000 asukkaan kunnissa [4]. Yleinen mielipide on, että puhtasoppinen tilaajan ja tuottajan erottelu ei oikein sovellu hyvin pieniin kuntakonserneihin. Arvioijan tehtäväkuvasta riippuen, alarajaksi on esitetty 30 000—60 000 asukkaan kuntakokoa. Suurissa kunnissa tilaaja-tuottajamallia on alettu soveltaa siten, että tilaaja ja tuottaja toimivat eri luottamuselinten alaisuudessa. Tilaaaja toimii usein kunnanhallituksen ja tuottaja teknisen lautakunnan alaisuudessa. Tilaaaja-tuottajamallia on käytetty kunnissa teknisellä sektorilla, jolla toiminta on painottunut eniten liiketaloudellisesti.

Sekä tilaaja että tuottaja voivat olla kunnan oma yksikkö tai ulkopuolinen yrittäjä, riippuen siitä, mikä on ulkoistamisaste tilaaja-tuottajamallin käytössä (kuva 13). Kuvan esimerkki on yksi tapa toteuttaa tilaaja-tuottajamalli, jossa tilaajana toimii tilapalveluyksikkö ja tuotantoyksikköinä talonsuunnittelu, talonrakennus, kiinteistöhoitopalvelut, siivouspalvelu ja alan yritykset. Mallin käyttö voi paisuttaa kuntaorganisaatiota kaksoismiehityksen vuoksi, koska asiantuntemusta tarvitaan sekä tilaajan että palveluntuottajan puolella. Tämä ei kuitenkaan päde, jos kunta luopuu omasta työstä kokonaan ja tuottajapuolen henkilöstö toimii ulkopuolisessa yrityksessä.



Kuva 13. Tilapalvelun organisointi tilaaja-tuottajamallilla [2]

Tilaja-tuottajamallia on toteutettu kiinteistöjohtamisessa Espoossa, Turussa, Oulussa, Tampereella ja Vantaalla. Espoon ja Tampereen tilaja-tuottajamalli on muodollinen, koska näissä kaupungeissa malli on eriytetty kaupungin sisällä. Espoossa tilaajina toimivat eri hallintokunnat ilman erillisiä hankintayksiköitä, jolloin toiminta voi olla tuottajaehtoista. Oulussa on otettu tuottajapuolella käyttöön liikelaitosmalli vuonna 2002. Oulussa kaupunginhallitus teki päätöksen, jonka mukaan tilaajayksikön on taattava töitä tuottajayksikölle kolmen vuoden siirtymäajaksi. Vantaalla tilaja-tuottajamalli on ollut käytössä vuodesta 2002. Siellä tilaajina toimivat kuntatekniikan keskus ja tilakeskus, tuottajina tuotanto- palveluyksiköt. [2.]

8.2 Kokemuksia tilaaja-tuottajamallin käytöstä

Kokemukset tilaaja-tuottajamallin käytöstä suurissa kunnissa ovat myönteisiä ja sen arvioidaan selkeyttävän toimintoja. Etuna nähdään myös hinnan saaminen omalle työlle, kilpailuttamisena saadut kustannussäästöt ja erikoistuminen. Haittapuolina mallin käytössä pienissä kunnissa on koettu tilaajan pyrkimys ottaa eräänlainen omistajan ote rakennuskantaan. Tämä on ennen itsenäisille tuottajayksiköille uusi tilanne, johon on vaikea sopeutua. Pienet kunnat kokevat lisäksi tilaaja-tuottajamallin toteuttamisen hankalaksi ja byrokratiaa lisääväksi. Tuottajat ovat joissakin tapauksissa sitä mieltä, että omaa toimintaa kehittämällä olisi päästy parempaan lopputulokseen. Koetaan ettei enää hoideta omia kiinteistöjä, mikä alentaa motivaatiota.

Tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä annetaan kunnan omalle tuottajayksikölle yleensä kolmen vuoden siirtymäaika. Tämä aika koetaan liian lyhyeksi saamaan yksikkö kilpailukykyiseksi yksityisille markkinoille. Julkishallinnon sopimusvelvoitteet ja säännöt nähdään kilpailuasemaa huonontavina. On epävarmaa, voiko kunta myydä palveluita yksityiselle sektorille eli toimia markkinoilla. Tämä johtuu kuntalain pykälästä ja kilpailua rajoittavista säännöistä, jotka eivät ole yksiselitteisiä. Tilaaja-tuottajamallissa ei tuottaja ole todellisessa kilpailuasemassa suhteessa yksityisiin palvelun tuottajiin. On tullut vastaan tilanteita, joissa ei ole ehditty jättää tarjoustajättöajan lyhyiden tähden. Jos kilpailutetaan, niin kilpailutetaan keskenään vain ulkopuolisia palveluntuottajia. Näin ei siirtymäajan jälkeen saisi olla.

Sisäistä tilaaja-tuottajamallia pidemmälle soveltavassa kuntaorganisaatiossa tilaajayksiköt kilpailuttavat kunnan oman tuotannon rinnalla myös yksityisiä palvelun tarjoajia. Kunnallista tilapalvelutuotantoa voidaan kehittää nykyistä markkinaehtoisemmaksi hyödyntämällä tilaaja-tuottajamallia. Kokemukset yksityisistä palveluntuottajista ovat kuntakyselyjen mukaan olleet melko huonoja. Jos kilpailuttamisen määrä kasvaa ja palveluita ryhdytään tilamaan entistä enemmän ulkopuolisilta palveluntuottajilta, on varmistettava, että tilaajapuolella on riittävästi osto-osaamista ja kustannustietoutta.

9 OSAKEYHTIÖ KUNTAKONSERNISSA

Osakeyhtiöllä on organisaatiomuotona kaksi ominaista piirrettä, sen tavoitteena on voiton tuottaminen omistajille ja omistajien taloudellisen vastuun rajaaminen heidän osakeyhtiöön sijoittamaansa osakepääomaan. Kunnat ovat yleisesti taanneet omistamiensa osakeyhtiöiden lainoja, ja kuntien hyvän luottokelpoisuuden takia yhtiöiden lainaehdot ovat olleet edullisia. Rahoittaja sijoittaa kuntaan riskittömämmin kuin yksityiseen yritykseen, koska kunta tai sen omistama osakeyhtiö ei voi mennä konkurssiin. Kunta takaajana ottaa vastuun myös yhtiön riskeistä lainan suuruisella määrällä. Voidaankin kysyä, onko tarkoituksenmukaista yhtiöittää sellaisia toimintoja, joissa riskit takauksina siirtyvät suurelta osin kunnan vastuulle. Kun kunta sijoittaa osakepääomaa tytäryhteisöön, tämän riskit on kartoitettava ja määriteltävä niiden merkitys kuntayhteisölle.

Kunnan omistama osakeyhtiö soveltuu toimintamuodoksi sellaisilla toimialoilla, joilla kunta harjoittaa kannattavaa maksurahoitteista toimintaa. Kunnan osakeyhtiö ei eroa lainsäädännöllisesti yksityisestä osakeyhtiöstä. Osakeyhtiö on kunnasta erillinen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Yhtiön toimintaa ohjaa osakeyhtiölaki ja kuntalaki sivuaa yhtiön toimintaa. Yhtiötä ei koske julkisuuslaki eikä kuntalaki valitussäännöksineen. Kuntalaki ohjaa yhtiön toimintaa silloin, kun valitaan kunnan edustajia yhtiön hallitukseen, määritellään edustajien vastuukysymykset ja yhtiön toimiala.

Kunnan ja osakeyhtiön välistä liiketoimintaa ohjaa myös laki julkisista hankinnoista. Kunnan tai sen yhtiön on kilpailutettava hankinnat, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Kunta voi tehdä hankinnan ilman tarjouskilpailua yhtiöltään, jonka liikevaihdosta vähintään 80 % muodostuu kaupasta omistajan kanssa. On tärkeää ottaa huomioon se seikka, että jos yhtiössä on yhtään yksityistä omistusosuutta, hankinta on kilpailutettava. Kunnan omistaman osakeyhtiön on osallistuttava tarjouskilpailuun, eli toimintamuotona sillä on samat lähtökohdat kuin muillakin palvelun tarjosten tekijöillä. Kunta voi tehdä hankinnan kilpailuttamatta myös kuntayhtymältä, jonka jäsen se on. Jos kuntien välillä olisi kilpailuttamisvelvoite, se haittaisi merkittävästi kuntienvälistä yhteistyötä.

Kunnan omistaman yhtiön toimintaperiaatteet ovat samat kuin muidenkin yhtiöiden, eli sen on katettava toimintansa menot tulorahoituksellaan. Toimintaa yhtiöittäessä on varmistuttava siitä, että toiminta ei vaadi kunnalta jatkuvia avustuksia tai osakepääoman korotuksia. Kunnan liiketoiminnan yhtiöittämisellä on oltava ensisijaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät perusteet.

Kunnallista liiketoimintaa yhtiöittäessä on keskeistä huomata, että yhtiö on elinkeinoverolain alainen laitos sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti liikelaitosta itsenäisempi. Toiminnan itsenäisyydestä huolimatta yhtiön on toimittava kunnan eli omistajan ohjauksessa jossa olennaista on rahoitushuollon ja riskien hallinnan seuranta (taulukko 7). Kuntayhteistyö osakeyhtiömuodossa soveltuu hyvin maksurahoitteisten toimintojen yhteistyömuodoksi.

Taulukko 7. Toiminnan rahoitus eri toimintamuodoissa

	Nettoyksikkö	Muu taseyksikkö/ laskennallinen eriytys	Liikelaitos	Osakeyhtiö
Suoritemyynti	Sisäistä pääosin	Sisäistä ulkoista	Ulkoista sisäistä	Ulkoista pääosin
Hinnoittelu	Kustannusperusteinen	Kustannus- ja markkina-peruste	Markkina- ja kustannus-peruste	Markkina- ja kustannusperuste
Kannattavuus	Toimintakate vähintään positiivinen	Tulorahoitus kattaa korvausinvestoinnit/poistot	Tulorahoitus kattaa kaikki investoinnit pitkällä aikavälillä	Tulorahoitus kattaa kaikki investoinnit pitkällä aikavälillä
Tuottovaatimus		Korvaus perus-/jäännöspääomalle	Korvaus peruspääomalle	Osinko osakepääomalle

9.1 Päättävät elimet kunnallisessa osakeyhtiössä

Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin päättävä elin. Yhtiön asioissa päätäntävaltaa käyttävät yhtiön osakkaat henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä. Yhtiökokouksia on kaksi, varsinainen ja ylimääräinen. Varsinaiset yhtiökokoukset pidetään määräajoin, yleisesti kerran vuodessa. Käsiteltäviä asioita varsinaisessa yhtiökokouksessa ovat yhtiöjärjestyksessä käsiteltäviksi määrättyt asiat ja muut asianmukaisesti kokoukselle esitetyt asiat. Ylimääräinen yhtiökokous järjestetään jonkin tietyn asian vuoksi tai siinä voidaan käsitellä myös varsinaiseen kokoukseen määrättyjä asioita.

Kunnanhallitus edustaa yleensä kuntaa ja tekee kunnan puolesta sopimukset ja muut oikeustoimet. Ei ole kuitenkaan perusteltua, että koko kunnanhallitus toimisi kunnan edustajana yhtiökokouksessa, johon valitaan yleensä yksi edustaja edustamaan kuntaa. Edustajia voi olla useampiakin, mutta silloin saattaa kunnan osakemäärän mukainen äänivalta hajautua ja kunnan tavoitteet jäävät toteutumatta osittain tai kokonaan. Ainoa suora vaikutusmahdollisuus omistamansa osakeyhtiön toimintaan kunnalla on yhtiökokouksessa.

Osakkeen omistaja voi halutessaan esittää varsinaisen yhtiökokouksen käsiteltäväksi minkä tahansa asian ilmoittamalla siitä hallitukselle riittävän ajoissa. Osakeyhtiön toiminnan ohjauksen kannalta olennaisin yhtiökokouksen päätäntävalta liittyy osakeyhtiölain mukaisesti oikeuteen valita ja tarvittaessa myös erottaa yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. Yhtiökokouksessa voidaan tehdä toimintatapoihin tai toiminnan linjaukseen liittyviä päätöksiä, joita hallituksen on noudatettava. Toimintapäätöksillä voidaan määrätä esimerkiksi siitä, miten yhtiö raportoi kunnalle toiminnastaan. Linjaukset taas voivat koskea esimerkiksi menettelyä yhtiön päättäessä asioista, joissa kunnanjohto edellyttää yhteistoimintaa tai etukäteistiedotusta ennen päätöksentekoa.

Yhtiötä sitovia päätöksiä voivat tehdä ainoastaan hallitus ja toimitusjohtaja, eivät esimerkiksi kunnan päättävät elimet. Yhtiön hallitus vastaa hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä päättää laajakantoisista ja epätavallisista asioista. Hallituksen tehtävänä on lisäksi osakeyhtiössä yrityksen

menestymisestä huolehtiminen. Toimitusjohtaja vastaa yhtiön päivittäisestä hallinnosta ja siitä, että yhtiöllä on käytettävissään riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö. Toimitusjohtajan on huolehdittava myös siitä, että yhtiön kirjanpito on lainmukaisesti hoidettu ja varainhoito on luotettavalla tavalla organisoitu. Jos yhtiöjärjestyksessä toimitusjohtajan valintaa ei ole määrätty hallintoneuvostolle, valinnan tekee hallitus.

9.2 Yhtiöittämisen tavoitteet ja kokemukset

Liike-elämässä toiminnan mittarina on omistajien sitoutuneelle pääomalle saatu tuotto. Kunnan toiminnassa ensisijainen tavoite ei ole tuoton maksimointi, vaan kunnalle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutuminen mahdollisimman tehokkaasti. Hyväksyttävää on elinkeinotoiminta, joka palvelee kuntalaisia yleisen edun vuoksi. Sen mittareina ovat palvelutuotannon tehokkuus ja kustannusten suuruus. Tämän vuoksi kunnan on erityisen tärkeää määritellä, mitä yrityksiltään halutaan ja mikä on toiminnan tavoite. Tuottotavoitteet eivät saa vaarantaa yhtiön mahdollisuutta pitkän aikavälin palvelukyvyyn ylläpitoon.

Tutkimusten mukaan uusilla julkisilla liikelaitoksilla ja yhtiöillä on entistä suurempi taloudellinen itsenäisyys. Laitosten liikkumavara on kasvanut virasto-aikaan verrattuna. Omien palvelujen tulorahoitus on avainasemassa, ja se on yleisesti ottaen lisääntynyt. Laitokset ovat taloudellisesti tulosvastuussa, jolloin myös talouden valvonta ja tarkastus ovat tihentyneet ja tehostuneet. Budjetti-järjestelmä on aiempaa yksinkertaisempi ja joustavampi. [7.]

Liikelaitosten ja osakeyhtiöiden johto, henkilöstö ja omistajat näkevät kehityksen myönteisenä. Kilpailukyky ja kannattavuus ovat parantuneet, samoin palveluiden laadun ja asiakastytyvyyden arvioidaan parantuneen. Näiden myönteisten muutossuuntien taustalla vastaajat näkevät lisääntyneen itsenäisyyden ja joustavuuden, tulosvastuun käyttöönoton, taloudellisen tietoisuuden kasvun, mahdollisuuden joustavaan hinnoitteluun, päätöksenteon nopeutumisen ja toiminnan asiakaslähtöisyyden kehittymisen. [7.]

Edellä esitettyjä yhtiötoimintamuodon vahvuuksia voidaan useimmiten soveltaa myös kunnalliseen toimintaan, eikä yhtiöittäminen ole ainut tapa saavuttaa vastaavanlaisia vahvuuksia.

9.3 Työntekijöiden asema osakeyhtiössä

Kunnallisen osakeyhtiön henkilöstö on työsuhteessa yhtiöön ja henkilöstöä koskee sama lainsäädäntö kuin kokonaan yksityistettyjen yhtiöitten henkilöstöä. Työntekijöihin sovelletaan työsopimuslakia, työaikalakia, vuosilomalakia ja työehtosopimuslakia sekä muuta työnlainsäädäntöä. Eläketurva voidaan järjestää eräiden kunnallisten yhteisöjen osalta KVTEL:n mukaan.

Osakeyhtiö on yksityisoikeudellinen juridinen henkilö, eikä osakeyhtiössä voi olla virkoja tai viranhaltijoita. Yhtiötettäessä kunnan virastoa mahdolliset yhtiöön siirtyneet virat useimmiten lakkautetaan ja viranhaltijat irtisanotaan. Jos irtisanotut työntekijät jatkavat yhtiössä, he ovat työsuhteessa osakeyhtiöön.

Kun kunta lopettaa jonkin teknisen yksikön toiminnan organisaatiossaan ja siirtää sen perustamaansa yhtiöön, tapahtuu todennäköisesti työsopimuslaissa tarkoitettu liikkeen luovutus. Yhtiötetyn yksikön palveluksessa ollut henkilöstö siirtyy silloin entisin palvelussuhteen ehdoin uuteen osakeyhtiöön, jos erikseen ei muuta sovita yhtiön ja työntekijöiden kesken.

9.4 Osakeyhtiön taloudellinen kytkentä kuntakonserniin

Kunnasta eriytyvään osakeyhtiöön tapahtuva omaisuuden siirto vaikuttaa olennaisesti yhtiön toimintaedellytyksiin ja kunnan ja yhtiön välisiin taloudellisiin suhteisiin varsinkin pääomavaltaisella toimialalla. Omaisuus on arvoitettava ja päätettävä, millä ehdoilla omaisuus siirretään yhtiön omistukseen tai hallintaan. Käyttöomaisuus, kuten esimerkiksi kunnan omistamat rakennukset, on syytä pyrkiä luovuttamaan käyvästä arvosta. Kunnan ei ole syytä siirtää rakennusomaisuutta yhtiöön sitä halvemmallä.

Osakeyhtiönkään kannalta alihintainen omaisuuden siirto ei ole tarkoituksenmukaista, koska yhtiön poistopohja ylläpito- ja korvausinvestointeihin muodostuu todennäköisesti liian pieneksi. Se, saako kunta sijoitetusta omaisuudesta korvauksen vuosittaisena korkotuotona vai korvauksen myyntihintana, riippuu tavasta, miten omaisuus siirretään perustettavaan yhtiöön. Omaisuuden käypää arvoa voidaan arvioida monella tavalla, ja eri arviointimenetelmiä on tarkasteltu tässä työssä aikaisemmin.

Kunta voi sijoittaa omaisuuden yhtiöön apporttina kokonaisuudessaan siten, että yhtiön osapääomaksi muodostuu omaisuuden arvo. Jos siirrettävää omaisuutta on enemmän kuin on tarve sijoittaa osakepääomaan, voidaan yli jäävä osa siirtää siten, että osakkeet merkitään ylikurssiin, jolloin osakkeiden nimellisarvon ylittävä osa tulee yhtiön taseeseen vararahastoon sidotuksi omaksi pääomaksi. [7.]

Käyttöomaisuus voidaan myös myydä normaalilla kaupalla osakeyhtiölle, jolloin kauppahinta jää yleensä toiminnan alkuvaiheessa yhtiön velaksi kunnalle. Kaupan yhteydessä sovitaan ne ehdot, joiden mukaan osakeyhtiö maksaa kauppasumman kunnalle. Yksi vaihtoehto on myös se, että ainakin osa yhtiössä tarvittavasta omaisuudesta jää kunnan omistukseen ja yhtiö maksaa vuokraa sen käytöstä. Omaisuus voidaan siirtää siis yhtiöön tuottavana osakepääomana, tuottoa tuottamattomana pääomana tai vieraana pääomana, joka on korkotuottoa tuottavaa, takaisin maksettavaa lainaa.

Osakepääoma ja sen määrä on olennainen kunnan taloudessa sikäli, että se on osingonjaon peruste. Osakeyhtiölaki ei kuitenkaan määrää, että osingonjaon tulisi perustua osakepääoman määrään. Osinko on jaettava osakkaille heidän keskinäisen omistussuhteiden perusteella, ja jaettavan osingon enimmäismäärän ratkaisee yhtiön vapaa pääoma. Kunnan myydessä omaisuuttaan yhtiölle, joka ostaa sen lainarahalla, kunta saa kertaluontoisia merkittäviä tuloja. Kauppahinnan jäädessä yhtiön velaksi kunnalle, kunta saa pitempiaikaisen tulon myymälleen omaisuudelle korkona ja lainanlyhennyksinä.

9.5 Palveluiden hinnoittelu

Yhtiön pääomarakenteen on oltava sellainen, että sillä on taloudelliset toimintaedellytykset ja että tuotehinnoittelu on kilpailukykyinen vallitsevissa olosuhteissa. Yhtiö päättää itse tuotteiden ja palveluiden hinnoittelusta. Epäsuorasti kunta voi vaikuttaa hinnoitteluun sijoittamansa pääoman tuotto tavoitteella. Osakeyhtiöltä kunta voi ostaa myös sellaisia palveluita, joista palveluiden loppukäyttäjien ei voi kohtuudella odottaa maksavan täyttää omakustannushintaa. Tällaisia palveluita voisivat olla esimerkiksi kuntalaisten käytössä olevat liikunta- ja harrastetilat. Osakeyhtiölle tällaisen palvelun myynti on normaalia liiketoimintaa, jossa asiakkaana on kunta. Yhtiö itse ei voi luovuttaa palveluja selvästi alihintaan.

Tuloverolain mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat osittain verovapaita yhteisöjä. Kunnat ja kuntayhtymät ovat verovelvollisia vain kunnallisverotuksessa ja ainoastaan silloin, kun ne harjoittavat elinkeinotoimintaa tai omistavat muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai sen osan. Kunta on verovelvollinen silloin, kun se harjoittaa elinkeinotoimintaa tai omistaa kiinteistöjä toisen kunnan alueella. Esimerkiksi tuloverolain mukaan veronalaiset luovutusvoitot ja muut pääomatulot, kuten korot, osingot ja vuokrat eivät kunnan osittaisen verovapauden vuoksi ole kunnille verotettavaa tuloa. Kunnat on vapautettu myös varallisuusverosta. [7.]

Kunnan omistaman osakeyhtiön liiketoiminnan tulos verotetaan elinkeinoverolain perusteella. On tärkeää huomata, että ellei kunnan omistaman osakeyhtiön tarkoitus ole voiton tuottaminen ja sen tulouttaminen kunnalle, ei osakeyhtiön tarvitse tuottaa verotettavaa tuloa.

10 YKSITYISTÄMINEN

Yksityistämällä tarkoitetaan sitä, että kunta luopuu kokonaan jostakin toiminnasta. Kunnallisen energialaitoksen myynti on tyypillisin esimerkki yksityistämisestä. Tällöin kunta lopettaa energiapalveluiden tuottamisen kuntalaisille luopuen samalla huomattavista käyttöomaisuuseristä. Kunta voi myös lisätä ostopalveluiden käyttöä ja näin yksityistää toimintoja. Ostopalveluita käyttämällä vahvistetaan omaa palvelutuotantoa tasoittaen samalla työhuippuja. Tavoitellaan myös kustannussäästöjä, riskien siirtymistä ulkopuoliselle, kulujen vaihtumista kiinteistä muuttuviksi ja entistä laajemman asiantuntemuksen saamista kunnan käyttöön tietyille osa-alueelle. Ostopalveluita käyttäessään kunta säilyttää vastuun palveluiden saatavuudesta ja laadusta. Kunta voi siirtyä ostopalveluiden käyttöön myös esimerkiksi vuokraamalla omistamansa verkoston tai tuotantolaitoksen ulkopuolisen käyttöön luopumatta silti omistuksesta.

Palvelutuotannon keskeytymätön saatavuus ja hyvä laatu ovat ratkaisevia seikkoja toimintojen täydellistä yksityistämistä harkittaessa. Tilaajalla on oltava myös varasuunnitelma ja -järjestelmä yrittäjän mahdollisten suoritushäiriöiden tai konkurssin varalta. Mikäli yksityiset palveluntarjoajat eivät voi varmistaa palvelujen saatavuutta ja laatua, on yksityistämisestä luovuttava eikä sen vaikutuksia ole tarpeen edes selvittää. Siinäkin tapauksessa, että yksityinen tuotantotapa on tarkoituksenmukainen vaihtoehto, on liiketoiminnan myynnin lyhyt- ja pitkäaikaiset taloudelliset vaikutukset syytä selvittää perin pohjin ennen päätöksiä.

10.1 Palvelumaksujen kohtuullisuus

Siirrettäessä omistus kunnan ulkopuoliselle taholle on olemassa riski, että uuden omistajan liikevoittotavoitteet nousevat liian suuriksi, mikä nostaa palveluiden ja tuotteiden hintaa kohtuuttomasti. Ylisuuret tuottotavoitteet voivat myös johtaa tarvittavien investointien laiminlyönteihin vaarantaen samalla palveluiden laatutason, varmuuden ja toimintojen ylläpidon. Kunnan omaisuuden hoidon lähtökohdana on kunnan ja käyttökelpoisuuden säilyttäminen ja se, että tuotantovälineet vastaavat teknisesti ajan tarpeita. Kunnan kiinteistökannan ja

kunnallisteknisten verkostojen peruskorjauksen laiminlyönti on epätaloudellista ja vaarantaa kuntalaisten tarpeita vastaavan palvelutuotannon sekä liiketoiminnan kannattavuuden. Jos ulkopuolinen huolehtii palveluiden saataavuudesta laadullisesti paremmin ja edullisemmin esim. hyvän kustannusrakenteensa avulla, on veronmaksajien etu, että liikelaitostoiminta yksityistetään.

Kuntalaisten kannalta ei sinänsä ole merkitystä, kenen tai minkä hallussa liikelaitos on. Tärkeää on vain että tarjolla on kohtuuhintaisia palveluja. Myynnin yhteydessä entiset kunnan työntekijät siirtyvät yleensä vanhoina työntekijöinä uuden työnantajan palvelukseen. Työntekijöiden palvelussuhteessa tapahtuu kuitenkin muutos kunnallisesta palkkaus- ja eläkejärjestelmästä vastaavaan yksityiseen järjestelmään.

Työntekijöitä edustavan julkisten ja hyvinvointialojen liiton tavoite on tarkkailla, etteivät kunnat keinotekoisesti hae yksityisen työn edullisuutta tai lähde mukaan yksityistämiseen trendisyistä. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ensisijainen tavoite on kunnan oman organisaation kilpailukyvyyn parantaminen ja saattaminen ulkopuolisten tuottajien kanssa samalle tasolle.

10.2 Laki julkisista hankinnoista

Laki julkisista hankinnoista koskee valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia, kirkkoa ja seurakuntia sekä julkishallinnon omistamia, rahoittamia tai valvomia oikeushenkilöitä ja yhteisöjä hankintalain 2 §:n mukaisesti, joka määrittelee lain tarkoittaman hankintayksikön [2]. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan viranomaisten, muiden julkishallintoon kuuluvien oikeushenkilöiden sekä mm. kuntien ja valtion peruspalvelualalla toimivien yksiköiden tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita. Kuntien yleiset hankintaohjeet ja johtosäännöt vaikuttavat lainsäädännön ohella hankintamenettelyyn.

Hankintalaki on luonteeltaan yleislaki, joka yhtäältä korostaa hankintojen suuruudesta riippumatta avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta ja toisaalta julkisten hankintojen kilpailuttamista. Julkisen toiminnan osalta merkittävin lain käytön rajoitus on, että hankintalakia ei sovelleta kunnan

omaan toimintaan. Kunnan itsensä tuottamat tavarat ja palvelut jäävät lain edellyttämän pakollisen kilpailun ulkopuolelle. [9.]

Palvelut on kilpailutettava, ja valinta on tehtävä hankintalain mukaisesti kokonaistaloudellisen edullisuuden tai halvimman hinnan perusteella. Milloin palvelun paremmuutta ei ratkaise hinta vaan kokonaistaloudellisuus, on jo tarjouspyynnössä ilmaistava tarkasti ja yksilöidysti, mitkä ovat päätöksen valintakriteerit ja arvot. Kun valintaperusteena on kokonaistaloudellisuus, tarjoustusta voidaan arvioida seuraavien seikkojen perusteella:

- tuotteen laatu
- käyttökustannukset
- tekniset ratkaisut
- huollon, varaosien saatavuus
- toimitusaika
- toimitusvarmuus

Yleensä ei ole olemassa palveluun liittyviä hankintoja, joissa pelkästään hinta olisi määräävä tekijä. Julkisten hankintojen ohjeistuksen tavoitteena on vero-
varojen tehokas käyttö.

10.3 Kuntien hankintaosaamisen kehittäminen

Kuntia koskevan hankintalain soveltaminen ja kilpailuttaminen edellyttävät paljon osaamista, jota varten kunnalla tulee olla pätevää asiantuntemusta kilpailuttamisen menettelytavoista ja tarjouspyyntöjen laatimisesta, sopimuksista, laadun määrittämisestä, laatujärjestelmästä, toiminnan arvioinnista sekä palvelujen kustannustekijöistä ja rahoituksesta. Osaaminen kunnissa on eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä.

Kuntien kesken kustannusvertailua on tehty jo pitkään. Se on osa nykyaikaista kunnan johtamista ja palvelee myös oman toiminnan kehittämistä. Kunnissa on ollut tarvetta vertailla oman palvelutuotannon kustannuksia yksityisiin markkinoihin vain melko lyhyen ajan. Tästä syystä kunnille ei ole syntynyt vakiintunutta käytäntöä kustannuslaskennasta. Oman toiminnan kehittäminen ja siitä saadut

kokemukset lisäävät hankintaosaamista ja antavat valmiuksia markkinoiden hyödyntämiseen ja kilpailuttamiseen. Kustannuslaskenta on johtamisen apuväline, joka palvelee ohjaamista, seurantaan, hinnoittelua ja vertailua. Laskettaessa palvelun kustannuksia vaihtoehtoisia toimintamuotoja varten on otettava huomioon, mitä kustannuseriä voidaan sisällyttää laskelmiin. Yleiskustannuksina voidaan palveluille ja tuotteille sisällyttää kunnan keskushallintokulut, pääoman ja rahoituksen kustannukset.

Kun jokin palvelualan toiminto päätetään kilpailuttaa, on syytä selvittää kilpailuttamisen mahdolliset seuraamukset palvelukokonaisuuden kannalta. Ne voivat olla esimerkiksi henkilöstö- ja työllisyysvaikutuksia tai kunnan väestöön kohdistuvia sivistyksellisiä tai terveydellisiä vaikutuksia. Kilpailuttamisen hyödyt saadaan parhaiten käyttöön silloin, kun palvelun ostajia ja tuottajia on useita ja palveluntuottajan hinnoittelu on itsenäinen eikä esimerkiksi yhteisesti sovittu. On muistettava, että oman toiminnan mahdollinen alas ajaminen aiheuttaa myös kustannuksia.

Työntekijöiden ikääntyminen pakottaa kunnat tulevaisuudessa enenevässä määrin ostamaan palveluita. Ikääntyminen saattaa toisaalta olla yksittäisissä tapauksissa henkilöstöpolitiikkaa helpottava tekijä, jos kunnan strategiana on, että uusia työntekijöitä ei rekrytoida ja ostopalveluiden käyttöön siirrytään asteittain, kun omaa henkilökuntaa siirtyy eläkkeelle. Tulevaisuudessa ulkoistamisessa avainsanaksi nousee kumppanuus. Sille perustuvat sopimukset antavat parhaat lähtökohdat työympäristön ja henkilöstön aseman pitkäjänteiselle kehittämiselle.

11 LIKELAITOSTAMINEN

Suurin osa kuntien toiminnasta on palvelutuotantoa, johon voi liittyä myös liiketoiminnan piirteitä. Liikelaitoksella tarkoitetaan kuntalain mukaista kunnallista organisaatiota tai vastaavalla tavalla järjestettyä liiketoimintaa harjoittavaa kunnan tulosityksikköä. Toimintamalli määriteltiin ensimmäisen kerran kunnallislain muutoksessa, joka tuli voimaan vuoden 1993 alussa.

Liikelaitos ei ole juridisesti kunnasta eriytetty yksikkö, sen sijaan kunnan omistama osakeyhtiö on. Liikelaitos on osa kunnan hallintoa ja taloutta, ja siihen sovelletaan valtaosin samoja säädöksiä kuin kunnan muihin tulosityksiköihin. Mitä kuntalain 67. §:ssä on säädetty kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä, koskee myös kunnan liikelaitosta [10]. Laitoksen toimintaa ohjaa kuntalaki ja kunnanvaltuuston vahvistama johtosääntö. Kunta vastaa käytännössä liikelaitoksen sitoumuksista.

Yleisohjeen tarkoittaman kunnan liikelaitoksen ominaispiirteitä ovat erillinen kirjanpito ja tilinpäätös, kannattava liiketoiminta pitkällä aikavälillä sekä kunnan muita yksiköitä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa. Yritystoiminnassa käytetyt johtamisen periaatteet soveltuvat kunnissa parhaiten sellaisiin liiketoimintatyyppeihin toimintoihin, missä kunta myy maksullisia palveluita suoraan asiakkailleen, kuten energia-, vesi- ja jätehuoltopalveluita. Lisäksi liiketoiminnan yleisestikin arvioituna tulee täyttää seuraavat tunnusmerkit:

- Ulkopuolinen myynti on merkittävää.
- Toiminta on liiketaloudellisesti kannattavaa.
- Investointeihin pystytään varautumaan tulorahoituksella ainakin pitkällä aikavälillä.
- Toiminta on tuotteistettu.
- Sijoitetulle pääomalle kyetään maksamaan korvaus.
- Asiakkaalla on valintamahdollisuus tuotteiden ja palveluiden hankinnassa.
- Asiakassuhteet perustuvat sopimuksiin.

11.1 Liikelaitoksen toiminnan ohjaus

Kuntalaissa ei ole kunnallislain tapaan määritelty liikelaitoksen käsitettä. Hallituksen lakiesityksen perusteluissa kuitenkin selvennetään, että lain säännökset antavat mahdollisuuden järjestää liikelaitokselle riittävä taloudellinen ja muu itsenäisyys. Laki ei rajoita esimerkiksi toimivallan siirtämistä laitokselle. Kuntalain säännökset on laadittu siten, etteivät ne pakota muutoksiin kunnallislain säännösten mukaan järjestetyssä liikelaitoksessa. [7.]

Kuntalakiin on kuitenkin kirjattu eräitä säännöksiä, jotka ohjaavat erityisesti liikelaitosmallin käyttöä toimintamuotona:

- 13.1 §:n kohdan 5 mukaan valtuuston tulee päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista.
- 17.2 §:n mukaan valtuusto voi asettaa johtokunnan liikelaitoksen hoitamista varten.
- 18.1 §:n kohdan 1 mukaan valtuusto voi antaa johtokunnan jäsenen valinnan muulle toimielimelle.
- 18.2 §:n kohdan 2 mukaan johtokunnan jäsenet tai osa jäsenistä voidaan valita valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.
- 36.3 §:n mukaan johtokuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen valiokuntaan ja lautakuntaan tai jonka kotipaikka on muualla. [7.]

Kunnallishallinnossa käytetään yleisesti käsitettä kuntakonserni. Se kuvastaa kunnallishallinnon kehittymistä perinteisestä julkishallinnollisesta virkavastuulla toimivasta linjaorganisaatiosta monimuotoiseksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryhmittymäksi. Lainsäädäntö ei tunne hallinnollista käsitettä kuntakonserni, vaan se esiintyy kuntalaissa vain kirjanpidollisena käsitteenä, velvollisuutena laatia konsernitase liitteineen. Konsernirakenne on otettu huomioon myös vaalikelpoisuutta koskevissa säännöksissä.

Kunnan omaa organisaatiota, johon myös kunnan liikelaitos kuuluu, ohjaa kuntalaki. Valtuuston, kunnanhallituksen ja muun hallinnon toimivallan jako on

määritelty kuntalaissa. Kuntalaissa on säädetty myös keinoista, joilla valtuusto ja kunnanhallitus voivat kunnan organisaation toimintaa ohjata. Kunta voi omassa organisaatiossaan käyttää hallinnollista ohjausvaltaa eli ohjata kuntalain mukaista toimintaa. Toimintaa ohjataan mm. talousarviolla ja johtosäännöillä, jotka sitovat koko kunnan hallinto-organisaatiota.

Konserninohjausta harjoittavat kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus sekä kunnan johtavat viranhaltijat kuntalain ja sen perusteella määritellyn tehtäväjaon mukaisesti. Kuntalaki koskee myös kunnan elinten välistä vallan jakoa niiden ohjattaessa kuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Jokaisen toimielimen ja viranhaltijan tehtävät ja vastuut konserninohjauksessa määritellään konserniohjeissa. Kunnan sisäinen toimivallan jako määritellään tarvittavin osin johtosäännöillä. Sen sijaan kuntalain mukaiset menettelytavat eivät ulotu osakeyhtiöön eivätkä muiden yhteisöjen sisälle. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan. Kunnan tytäryhteisöihin kohdistuva ohjaus ja valvonta perustuvat kunnan määräämisvaltaan yhteisössä. Tämä voi perustua omistajuuteen tai oikeuteen nimittää ja erottaa hallitus.

Liikelaitoksen toimintaa ohjaava erillinen johtokunta voi toimia joko lautakunnan tai suoraan kunnanhallituksen alaisuudessa. Liikelaitoksen toiminnan itsenäisyydestä johtuen on perusteltua, että liikelaitos toimii hallituksen alaisena eikä esimerkiksi lautakunnan. Valtuusto voi antaa johtokunnan valinnan kunnanhallituksen tehtäväksi.

Valittaessa johtokuntaan jäseniä tulee edellyttää jäsenten riittävä asiantuntemus kuhunkin toimintaan ja huomioida johtokunnan luonne liikelaitoksen tavoitteiden asettelijana. Kunnan liikelaitoksen toimintaa ohjaa kunnanvaltuuston vahvistama johtosääntö. Liikelaitosta perustettaessa tämä seikka on muistettava, ja siten liikelaitokselle siirrettävä johtosäännöllä rajattua ratkaisovaltaa, jotta liikelaitosmallin parhaat vahvuudet tulevat todella käyttöön.

Demokraattista päätöksentekoa edellyttäviä, luottamushenkilötoimielimissä ratkaistavia asioita ovat:

- toimintaa koskevat periaatteelliset linjaukset ja kannanotot
- toimintaa koskevien palvelu- ja tulostavoitteiden asettaminen
- toiminnan strateginen kehittäminen
- hinnoittelussa noudatettavat periaatteet
- toiminnan ohjaus ja valvonta. [7.]

11.2 Tavoitteiden määrittely liikelaitokselle

Viime aikoina on lisääntynyt kiinnostus myös kunnan sisäisten palveluiden liikelaitostamiseen. Sisäisen palvelun liikelaitostaminen eriyttää toiminnon vaatiman talouden kunnan muusta taloudesta ja lisää yksikön hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Voidakseen toimia tasavertaisesti muiden yritysten kanssa liikelaitoksen toiminta on järjestettävä mahdollisimman joustavaksi nopeuttamalla päätöksentekoa ja lisäämällä laitoksen operatiivista toimintavastuuta.

Kun perustetaan kunnan liikelaitos tai osakeyhtiö, on luonnollista, että kunta odottaa laitoksensa tuottavan taloudellista hyötyä, joka on suhteutettu sidotun pääoman suuruuteen ja toiminnan luonteeseen. Tuottovaatimuksen tulee olla kuitenkin kohtuullinen, eikä se saa vaarantaa liikelaitoksen mahdollisuutta palvelukyvyyn ylläpitoon ja investointeihin varautumiseen pitkällä aikavälillä.

Verorahoitteisen toiminnan käytössä olevalle pääomalle ei varsinaisesti taloudellista tuottovaatimusta voida asettaa. Oman toiminnan kustannuksissa on kuitenkin otettava huomioon aina myös pääoman hinta ja siitä aiheutuvat kustannukset. Tällaisen omaisuuden käytön tehokkuutta onkin arvioitava edullisuusvertailujen ja erilaisten toimintamallien vaihtoehtokustannusten avulla. [11.]

Taloudellisten tavoitteiden tulee olla suhteutettuja toiminnan luonteeseen ja toimintaan sitoutuneeseen pääomaan. Joistakin toiminnoista ei sitoutuneelle pääomalle odoteta tuottoa lainkaan, vaan toiminnan arvo on siinä, miten se vaikuttaa kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa.

11.3 Liiketoiminnan taloudellinen ohjaus

Kunnan ylin päätösvalta on kuntalaisten valitsemalla valtuustolla. Kunnanvaltuusto tai muu erikseen sovittu yksikkö, jolle liikelaitoksen ohjaukseen ja valvontaan liittyvä valmistelu on annettu, määrittelevät liikelaitoksen toiminnan tavoitteet ja seuraavat tavoitteiden toteutumista. Vaikka omistajan määrittelemät tavoitteet näyttäisivät olevan ristiriidassa liikelaitoksen edun kanssa, tulee liikelaitoksen sitoutua asetettuihin tavoitteisiin, koska omistajan tavoitteet perustuvat kunnan, käytännössä veronmaksajien etuun. Liikelaitokselle asetettujen tavoitteiden seurantaan varten liikelaitoksen on pidettävä kirjanpitoa.

Kuntalain 13. §:ssä valtuuston päätettäväksi säädetyistä tehtävistä useimmat ovat omistajaohjauksen näkökulmasta keskeisiä. Valtuuston tulee päättää mm. seuraavista asioista:

- toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet
- talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet sekä talousarvion hyväksyminen
- kunnan liikelaitokselle asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet
- takaussitoumuksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta
- jäsenten valitseminen kunnan toimielimiin, jollei muutoin sovita
- tilintarkastajien valitseminen. [8.]

Päätettäessä kunnan hallinnon järjestämisestä valtuusto ratkaisee myös, harjoittaako kunta jotain toimintaansa liikelaitoksen muodossa. Valtuusto antaa kuntalain 50. §:n perusteella tarpeelliset määräykset liikelaitoksen talouden hoidosta hallintosäännössä tai erillisessä taloussäännössä. Valtuusto ja kunnanhallitus voivat antaa lisäksi liikelaitoksen talouden ohjausta ja kirjanpitoa koskevia erillismääräyksiä. Valtuusto voi kuntalain 14. §:n perusteella siirtää hallinto- tai johtosäännössä päätösvaltaa liikelaitoksen johtokunnalle. Liikelaitoksen perustamisen yhteydessä tai em. säännöissä valtuusto päättää myös liikelaitoksen kirjanpidon järjestämisestä. [10.]

Liikelaitoksen talous on osa kunnan kokonaistaloutta. Kunta voi järjestää liiketoiminnan talouden ohjauksen usealla tavalla. Sitä voidaan käsitellä kuten kunnan muutakin toimintaa eli brutto- tai nettobudjetoituna yksikkönä. Tällöin toimintatulot ja toimintamenot tai niistä syntyvä erotus otetaan kunnan talousarvion käyttötalousosaan ja investointimenot ja investointitulot tai niiden erotus otetaan huomioon investointiosassa.

Yksi vaihtoehto on eriyttää yksikön liiketoiminta kunnan kirjanpidosta, jolloin sillä on kunnan muita toimintayksiköitä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa. Liikelaitos laatii kuntajaoston ohjeiden mukaisesti kirjanpitolakia soveltavan erillisen tilinpäätöksen, joka yhdistetään kunnan muuhun tilinpäätökseen, ja näin saadaan kokonaistilinpäätös aikaiseksi.

11.4 Liikelaitoksen erilliskirjanpito ja -tilinpäätös

Talousarvio-ohjauksen osalta liikelaitos eroaa muista kunnan yksiköistä siten, ettei liikelaitoksen investointimenoja oteta kunnan talousarvion investointiosaan eikä käyttötalousosaan liikelaitoksen tuloja ja menoja [8]. Käyttötalousosaan otetaan huomioon liikelaitokseen sijoitetun peruspääoman tuotto ja kunnan mahdollinen toiminta-avustus liikelaitokselle.

Liikelaitoksen tulot kirjataan tuotoiksi tuloslaskelmaan ja tuotoista vähennetään kuluina ne menot, joista ei todennäköisesti kerry enää niitä vastaavaa tuloa, samoin kuin menetykset (KPL 5:1 §). Muut menot saadaan aktivoida sen mukaan kuin kirjanpitolain 5. luvussa säädetään. Liikelaitoksen omaisuus- ja pääomaerät esitetään taseessa. Liikelaitos laatii rahoituslaskelman, jossa esitetään varsinaisen toiminnan ja investointien kassavirta, rahoitustoiminnan kassavirta ja kassavarojen muutos. Tilikauden aikana erillisenä pidettävä liikelaitoksen kirjanpito ja sen perusteella laadittu liikelaitoksen tilinpäätös yhdistetään kunnan tilinpäätökseen. Ennen yhdistelyä eliminoidaan sisäiset erät. [10.]

Liikelaitosmallissa kunnallisia toimintatapoja ja päätöksentekoa on kehitetty osakeyhtiöiden suuntaan. Toimintamalli nähdään hyvin yleisesti vaihtoehdoksi yhtiöittämiselle. Liikelaitosmallissa pyritään yhdistämään osakeyhtiömuodon

toiminnallinen tehokkuus ja tulosityksikössä jo muodostuneet vahvuudet (taulukko 8).

Taulukko 8. Nettoyksikön, liikelaitoksen ja osakeyhtiön erot

	Nettoyksikkö	Liikelaitos	Osakeyhtiö
Lainsäädäntö	Kuntalaki Erityislait	Kuntalaki Erityislait	Osakeyhtiölaki
Tavoitteenasettelu	Talousarvio	Valtuusto asettaa yleistavoitteet	Yhtiöjärjestys Yhtiön hallitus
Päämäärä	Yhteiskunnallinen	Yhteiskunnallinen Liiketaloudellinen	Liiketaloudellinen
Budjetointi	Tulot ja menot kunnan talousarviossa, netto- budjetti	Oma talousarvio, osa kunnan kirjan- pitoa, nettobudjetti	Oma talousarvio
Hallintoelimet	Kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus, lauta- kunta	Johtokunta Kunnanvaltuusto	Hallitus Yhtiökokous
Rahoitus	Kunnan budjetti	Tulorahoitus, laina, kunnan budjetti, pääomasijoitus	Tulorahoitus pääomasijoitukset
Verotus	Ei verovelvollinen tuloverotuksessa Alv-velvollinen	Ei verovelvollinen tuloverotuksessa Alv-velvollinen	Verovelvollinen Alv-velvollinen
Tulostavoite	Kunta päättää ali/yli- jäämän, katetavoitteita	Kunta päättää ylijäämän	Yhtiökokous, halli- tus voitollinen
Omaisuus	Kunnan	Määritellään oma, jota hallinnoi	Omistaa
Kirjanpito	Kunnan	Erillinen	Itsenäinen
Muutoksen hakuoi- keus, kunnallisvalitus	On	On	Ei

12 TOIMITILASTRATEGIAN LAATIMINEN

Kunnissa tulisi yhdessä eri palveluntuottajien kanssa laatia yleislinjaukset toimitilapalveluiden kehittämiseksi eli pitkän tähtäyksen toimitilastrategia. Monissa kunnissa on laadittu palvelustrategioita. Niihin liittyen tulisi myös tehdä linjaukset siitä, miten palveluille turvataan tulevaisuudessa laadukkaat ja tehokkaat tilat ja kustannustehokas tilojen ylläpito. Toimitilastrategian tulee perustua eri palveluntuottajien toiminnan ennakkointiin. Kunnan toimitilastrategiassa on lähtökohtana päätökset siitä, miten palveluita eri hallintokunnissa on päätetty tuottaa. Jos kunta itse tuottaa palveluja, tarvitaan tilat, joko vuokratut tai kuhunkin tarkoitukseen varten rakennetut.

Yksityisen sektorin kiinteistöjohtamisen oppeja sovelletaan mm. ymmärtämällä, että tilat palvelevat aina toimintaa ja tukevat sitä. Yksityisen sektorin oppien soveltamista heikentää se, että niissä lähtökohtana on yleensä toimisto-, tai liiketilat. Kunnissa toimistotilojen osuus on noin 7 %. Soveltamista heikentää myös se, että vain pieni osa, lähinnä toimistotilat, ovat markkinoilla eli kysynnän ja tarjonnan piirissä lähinnä suurissa keskuksissa. Harvoin nykyisillä päiväkotit-, koulu-, tai terveyskeskustiloilla on kysyntää yksityisellä sektorilla ainakaan nykyisessä käyttötarkoituksessa. Tavoitteena onkin hankkia tulevaisuudessa sellaisia tiloja, joilla on kysyntää muissakin toiminnoissa, toisaalta kuitenkin tinkimättä tilojen käyttökelpoisuudesta ja sopivuudesta niiden ensimmäiseen käyttöön. [4.]

Lähtökohtana on tilojen aiheuttamien kustannusten sekä pääoma- että ylläpito-kustannusten vähentäminen ja edullisimpien menettelytapojen löytäminen. Lisäksi arvoina strategiassa ovat hyvät, tarkoituksenmukaiset tilat ja laadukas ylläpito. Tilapalveluiden henkilöstölle on laadittava henkilöstösuunnitelma. Siinä sovitaan, miten henkilöstöä kehitetään ja miten korvataan eläkkeelle siirtymisen vaje työntekijävahvuudessa. Kuntien vähäinen teknisen henkilökunnan rekrytointi 1980-luvulta lähtien, henkilöstövähennykset 1990-luvun alussa ja tulevien suurten ikäluokkien eläkkeelle lähtö aiheuttavat ammattitaitoisen henkilöstön vajauksen ja kiristyvän kilpailun työvoimasta yksityisen sektorin kanssa [1].

Jotta toimitilastrategia olisi yleensä toteutettavissa, on henkilöstö otettava mukaan työhön alusta lähtien. Näin saadaan esille henkilöstön erilaiset näkemykset ja asioista voidaan sopia ajoissa. Asioiden käsittelyn avoimuus on strategian onnistumisen edellytys/ehto. Strategian päämääränä on tunnistaa omistajan asettamat tavoitteet ja löytää ne toimintamallit, joiden avulla tavoitteet saavutetaan vallitsevia resursseja parhaiten hyödyntäen.

Omistajanohjaus on osa toimitilastrategiaa. Selvitykset ja päälinjaukset tulisi tehdä ainakin seuraavista osa-alueista:

- tilat nyt, niiden käyttötilanne ja tarve tulevaisuudessa
- tilojen tehokkaan käytön turvaaminen ja tilojen muunneltavuudesta sekä uskäyttömahdollisuudesta huolehtiminen
- periaatteet uusien tilojen hankinnassa ja ylläpitopalveluiden hankinnassa
- rakennuskannan kunnon turvaaminen, peruskorjaustarpeen arviointi, kiireellisyysjärjestys ja kunnossapitotaso
- omaisuudesta huolehtimisen ja ylläpitopalveluiden tuottamisen organisointi
- kiinteistöjen ylläpitopalveluiden tuotanto. [8.]

Kuntalaisten palveluodotukset ja -vaatimukset muuttuvat ajan myötä. Omistajapoliittisten linjausten pohjaksi ei riitä näkemys käyttöomaisuuden soveltuvuudesta nykytarpeisiin, vaan olennaista on arvioida, millaisia palveluja kuntalaiset tulevaisuudessa tarvitsevat ja pystyykö olemassa oleva organisaatio vastaamaan näihin odotuksiin. Kuntaliitto on suositellut, että kunnat laatisivat palvelujensa järjestämistavoista noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palvelustrategian [11].

13 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä insinööriyössä olen esitellyt erilaisia liiketoimintamalleja, joita soveltaen tilapalveluiden tuotanto voitaisiin järjestää taloudellisesti ja tehokkaasti. Kunnilla, kuten myös Kajaanin kaupungilla, on myös palvelutehtävä, minkä vuoksi asioita ei voida tarkastella yksinomaan taloudelliselta kannalta. Tilapalvelun päätehtävänä voidaan pitää huolehtimista siitä, että kaupungin perustoimintojen palvelutehtävien käytössä on asianmukaiset tilat.

Asioita tulee tarkastella kaupungin eli omistajan lähtökohdista, kaupungin päättäjien vaikutusmahdollisuuksia ajatellen ja palvelun loppukäyttäjien eli hallintokuntien ja niiden asiakkaiden toiveita vasten. Kiristyvät taloudelliset olot, käynnissä oleva palvelurakenteen muutos ja palvelutuotannon strategioiden murros vaikuttavat väistämättä myös kaupungin kiinteistövarallisuuden johtamiseen. Muutokset palvelujen tuottamisessa ja vaihdos mallista toiseen vaativat toiminnallisten ja lainsäädännöllisten seikkojen vuoksi usean vuoden siirtymäajan.

Tilapalvelun liikelaitostamisen osalta Kajaanissa on meneillään ennakoiva selvitystyö, johon osaltaan tämä insinööriyö liittyy. Kajaanin kaupungin valtuusto päätti antaa tehtäväksi tilapalvelun tulosalueelle selvittää mahdollisuudet siirtyä tuottamaan palveluja liikelaitoksen periaattein. Selvityksen valmistumisen ja esittelyn jälkeen kaupunginvaltuusto päättää asian. Jos liikelaitostamisen kannalle päädytään, niin seuraavat vaiheet toimintamallissa ovat liikelaitoksen toimintaa ohjaavan johtosäännön laatiminen, aloittavan taseen laatiminen, käyttöomaisuuden arvottaminen, tuottovaatimuksen asettaminen, investointi- ja hinnoittelupolitiikan määrittäminen sekä liikelaitoksen johtajan ja johtokunnan valinta. Kaupungissa on aikaisempaa kokemusta liikelaitostamisesta mm. vesilaitoksen, ammatti- ja ammattikorkeakoulun osalta. Esitän seuraavassa tilapalvelun liikelaitostamisen kannalta keskeisiä seikkoja.

Kajaanin kaupungin tilapalvelu toimii tällä hetkellä nettoyksikkönä, ja sen toiminnassa on hyvin paljon liikelaitosmaisia piirteitä. Oma henkilöstö on vastannut ydinosasta vaativista tehtävistä, tukipalvelut on kilpailutettu ja on käytetty kolmannen sektorin palveluita. Kaupunginvaltuusto on asettanut tila-

palvelulle toimintakatetavoitteen kaupungin palvelustrategiassa. Eri palveluntuottajille tarjottavat tilat ja palvelut on pääosin tuotteistettu. Tilapalvelulla on kattava tietokanta rakennuskohtaisesti tiloista ja tilojen sisäisen vuokran eri kustannuseristä. Peruskorjausinvestoinnit rahoitetaan pääomavuokrana kerätävällä kiinteistökohtaisella poistolla ja pääoman korolla. Rakennuskanta pidetään toimintakuntoisena, jolloin korvausinvestointien tulee vastata vuotuisia poistoja. Ylläpitokustannukset katetaan Kajaanissa perimällä sisäisen vuokran avulla ylläpitovuokraa.

Liikelaitostamisen yleisten periaatteiden mukaan ulkoisen myynnin osuus on merkittävä tekijä. Tilapalvelussa ulkoista myyntiä ei juuri ole, jos mukaan ei lueta Kainuun maakunta-kuntayhtymää, joka ainakin hallintokokeilun ajan on erillinen yksikkönsä. Tiloista perittävät vuokrat ovat omakustannusperusteisia, ja markkinavuokraa sovelletaan lähinnä joidenkin toimisto-, liiketilojen osalle. Liikelaitostamisen periaatteissa asiakkaalla tulee olla palvelujen valinnanmahdollisuuksia. Käytännössä tilojen osalta esim. terveysasemaksi tai kouluksi ei sovellu mikä rakennus tahansa, joten asiakkaan valinnanmahdollisuudet Kajaanissa ovat marginaaliset.

Kajaanin kaupungin rakennuskantaa on sopeutettu määrällisesti ja laadullisesti vallitsevan palvelutarpeen tasolle vuosina 1997—2005. Suuri osa kaupungin rakennuskannasta on rakennettu 1960—1980-luvuilla, eli odotettavissa on paljon peruskorjaustarvetta. Vuonna 2004 suunnitelmanmukaisia poistoja rakennuskannasta tehtiin 3,3 miljoonaa euroa ja korvausinvestointeja vastaavasti 3,2 miljoonaa euron edestä. Rakennusten peruskorjauksiin tarvittaisiin vuosittain noin miljoona euroa nykyistä enemmän rahaa, jotta peruskorjaustarve tulisi tyydytetyksi eikä syntyisi lisää korjausvelkaa.

Kunnossapitoon ja peruskorjauksiin panostaminen palvelisi erityisesti Kajaanin tilapalvelun päätehtävää, jolloin kuntalaiset voisivat saada palveluja ajanmukaisissa ja terveydelle turvallisissa tiloissa. Mikäli toimitilojen kunnostamiseen halutaan lisää resursseja, tilapalvelun talouden mitoituksessa on käytettävissä seuraavat keinot: Vuokrien korotuksista sekä investointitasosta sopimi-

nen, suhteutettuna tilapalvelun taloudellisiin resursseihin. Myös tuloutus ja sen määrä kaupungille on luettavissa tähän keinovalikoimaan.

Kaupungin omistukseen siirtyi valtiolta suuri kiinteistökanta 1990-luvun puolivälissä. Osa näistä kiinteistöistä on tilapalvelun hallinnassa ja osaa hallinnoi Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos. Kaupunki on sitoutunut säilyttämään rakennukset koulutuksen ja opetuksen käytössä, mikä on ollut valtionavun saamisen edellytyksenä. Jos rakennusten käyttötarkoitus muuttuu, eteen voi tulla tilanne, jossa valtionavut on palautettava.

Kiinteistökanta käsittää esim. ammattiopiston ja ammattikorkeakoulun rakennuksia. Näiden rakennusten kirjanpidon tasearvoa ei ole määritelty, eikä sisäiseen vuokraan ole sisällytetty poistoa ja pääoman korkoa. Mainittujen rakennusten peruskorjausinvestointeihin varautuminen on siten ollut hankalaa. Rakennuksiin on tehty joitakin korjaus-, muutosinvestointeja, ja näille on oma poistosuunnitelma. Rakennusten mahdolliset peruskorjausinvestoinnit edellyttävät poliittista päätöksentekoa, joka prosessina vie aikaa jopa vuosia.

Jatkoa ajatellen peruskorjauskohteissa ja mahdollisissa uudisrakennuksissa on otettava huomioon muunnosjoustavuus. Kajaanin kaupungin väestöennusteiden mukaan lasten ja nuorten määrä vähenee ja ikääntyneiden määrä kasvaa. Näin ollen päiväkotij- ja koulutilojen muunneltavuus varttuneemman väen tarpeisiin on välttämätöntä. Tiloja tulee todennäköisesti myös jäämään tyhjilleen, mihin on varauduttava suunnitelmallisesti ennakoiden. Tämä liittyy olennaisesti toimitilastrategiaan. Tällä hetkellä tyhjillään olevia tiloja on noin pari prosenttia koko rakennuskannasta. Kaikilla kaupungin omistamilla rakennuksilla ei ole tasearvoa vastaavaa markkina-arvoa, minkä vuoksi rakennuksia myytäessä on varauduttava käyttöomaisuuden alaskirjauksiin.

Tilapalvelun tulos koko tulosalueella on noin 100 000 euroa vuodessa voitollinen. Tällä voitolla katetaan voittoa tuottamattomia, tilapalvelulle tappiollisia toimintoja, kuten liikuntahalliverkoston toiminnasta syntyviä alijäämiä ja tyhjilleen jääneiden tilojen ylläpitokustannuksia. Kuntien palvelutehtävän kannalta ajattelun tarkastelua ei voi rajata pelkästään omaan toimialaan, sillä esim. liikunta-

hallit tuottavat kuntalaisille terveyttä ja hyvinvointia, mitkä osaltaan vähentää taas sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tarvetta ja siten säästää taloudellisia ja inhimillisiä resursseja. Tilapalvelua liikelaitostettaessa liikuntahalliverkoston osalta tulisi tehdä periaatepäätös liikuntahallien tulevasta ylläpidosta ja kaupungin tuesta liikelaitoksen alijäämien tasaamiseksi.

Liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen liittyy monia seikkoja. Merkittävä ongelma on kunnan omistamien liikelaitosten ja yhtiöiden kilpailuasema suhteessa yksityisiin palvelun tarjoajiin. Kuntalain toimialasäännösten mukaan kunnat saavat toimia markkinoilla tavoittelemassa voittoa, ainoastaan eräissä erityissäädöksissä mainituissa tapauksissa. Kunnan toimialaa koskevat kunnallislain säännökset koskevat myös yhtiömuodossa harjoitettavaa toimintaa, eli kunta ei pääse irti toimialarajoituksista yhtiöittämällä toimintojaan. Toimintatapojen muutos muuttaa myös kunnan johtamisjärjestelmää ja asettaa uusia vaatimuksia kunnan johtamiselle ja päätöksenteolle. Kunnan päätöksenteossa ei ensisijaisena tavoitteena ole taloudellisen voiton tavoittelu. Yritystoiminnassa taas taloudellinen tulos on toiminnan perimmäinen tavoite. Tässä suhteessa kunnan ja yritysten toiminta, johtamisjärjestelmät ja päätöksenteko poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Toimintamallia valittaessa tärkeimpinä valintakriteereinä on pidettävä taloudellisuutta ja palveluiden tuottavuutta. Valittavan toimintamallin tulee olla myös riittävän joustava reagoimaan muutoksiin. Selvitystyössä ilmenneiden seikkojen perusteella voidaan todeta, että osakeyhtiö on joustavin organisaatio tilapalveluiden järjestämiseksi. Kuitenkin osakeyhtiömuotoa rasittaa mahdollisesta tuloksesta perittävä vero, jota ei ainakaan toistaiseksi peritä liikelaitoksen tuloksesta. Kunnan omistama osakeyhtiö on itsenäisenä juridisena henkilönä verovelvollinen sekä valtion että kunnallisverotuksessa, ellei sitä verolakien säännöksin vapauteta verovelvollisuudesta yleishyödyllisenä yhteisönä. Osakeyhtiö toimii selkeästi markkinoiden ehdoilla ja sitä säätelee osakeyhtiölaki. Osakeyhtiö on myös suljetuin organisaatio, jota ei koske julkisuuslaki eikä kuntalaki valitussäännöksineen. Osakeyhtiömallissa saavutetaan suurin itsenäisyys, läpinäkyvyys ja yksinkertaisin organisaatio. Osakeyhtiö päättää itsenäisesti taloudestaan, toimintaperiaatteistaan ja resurssien käytöstä ilman sidosryhmä-

velvoitteita ja kunnallista demokraattista valvontaa. Virkavastuu korvautuu osakeyhtiön johdon eli hallituksen jäsenen, toimitusjohtajan ja tilintarkastajan huolehtimisvelvollisuudella ja vahingonkorvausvastuulla yhtiölle ja osakkeenomistajille.

Kuntayhtymämallissa jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaa yhtymäkokouksessa tai yhtymän valtuustossa, jotka vastaavat yhtymän omistajanohjauksesta. Koska tilapalveluiden kuntayhtymällä pyritään ensisijaisesti palvelutuotannon tehokkuuteen ja yhteiskuntapoliittinen harkinta on vähäistä, niin ylimmäksi toimitelimeksi soveltuu parhaiten yhtymäkokous. Operatiivisesta toiminnasta vastaa yhtymähallitus. Yhtymäkokouksen tehtävistä ja päätösvallasta päätetään perussopimuksessa. Tarkoituksena on, että yhtymäkokous toimisi osakeyhtiön yhtiökokouksen tapaan. Lähelle osakeyhtiölain mukaista järjestelmää päästään määräämällä perussopimuksessa, mitkä tehtävät kuuluvat yhtymäkokoukselle ja mitkä hallitukselle. Kuntayhtymästä saadaan näin riittävän tehokkaasti ja joustavasti toimiva tilapalveluita tuottava yksikkö. Operatiivista toimintaa johtamaan nimetään kuntayhtymäjohtaja, jonka tehtävänä on johtaa tilapalveluiden ylikunnallista toimintaa yhdessä kuntayhtymän hallituksen kanssa.

Kuntayhtymän yhtiökokousedustajat valitsee pääsääntöisesti kunnanhallitus, ellei kunnanvaltuusto ole pidättänyt tätä päätösvaltaa itsellään tai antanut sitä jollekin muulle toimielimelle. Yhtymäkokousedustajien lukumäärästä sovitaan perussopimuksessa. Yhtymäkokousedustajien määrää pohdittaessa voidaan mallina käyttää osakeyhtiön yhtiökokouskäytäntöä, jossa kukin kunta valitsee vain yhden yhtymäkokousedustajan, joka käyttää kunnan koko äänivaltaa. Äänivallan perusteena käytetään tasavertaisuutta, jolloin kunkin kunnan äänivalta on samansuuruinen. Hallituksen jäsenten lukumäärän tulee olla toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen. Kuntalaki edellyttää, että äänivallan perusteista tulee sopia perussopimuksessa. Perussopimukseen ei voida suoraan kirjata kuntien äänimääriä. On kuitenkin selvää, että kuntayhtymän jäsenyydestä aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa, joten kuntien äänivallan tulee noudattaa samaa periaatetta.

Liikelaitos on osa kunnallista organisaatiota, jossa yleisesti noudatetaan julkishallinnon pelisääntöjä, esimerkiksi asiakirjajulkisuutta ja muutoksenhaku-prosessia koskevia säännöksiä. Valittaessa tilapalvelun toimintamalliksi liikelaitos taloudellinen ohjaus pysyy paremmin poliittisten luottamushenkilöiden käsissä kuin esim. osakeyhtiömallissa. Liikelaitoksen toiminnallisia edellytyksiä ovat mm. kannattavuuteen pyrkiminen, ulkopuolisen myynnin merkittävyys, investointien rahoittaminen toiminnasta saaduilla tuloilla ja sopimukseen perustuvat asiakassuhteet. Liikelaitosmallin valitsemisen tavoitteena on kustannusvastuun lisääminen ja kannattavuuden arvioinnin helpottuminen.

Toimintaa ei liikelaitostamisen yhteydessä saateta alttiiksi yksityiselle kilpailulle samalla tavalla kuin toimintoja yhtiötettäessä. Kunnan, sen liikelaitoksen tai yhtiön on kilpailutettava hankinnat, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Kilpailuttamatta kunta voi tehdä hankinnan liikelaitokseltaan ja yhtiöltään, jonka liikevaihdosta vähintään 80 % muodostuu kaupasta omistajan kanssa. Kunta voi tehdä hankinnan kilpailuttamatta myös kuntayhtymältä, jonka jäsen kunta on. Kunta ja siten myös kunnallinen liikelaitos ei ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevien kiinteistöjen tuottamasta tulosta. Kunnallisveroa kunnallinen liikelaitos maksaa vain kuntayhtymän nimissä harjoitetusta elinkeinotoiminnasta ja yksittäinen kunta toisen alueella harjoitetusta elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta.

Liikelaitostamisen yhteydessä viranhaltijan työoikeudellinen status pysyy pääsääntöisesti ennallaan. Viranhaltijan oikeusasema määräytyy kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaisesti. Hän säilyy myös kunnallisen työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän piirissä. Liikelaitostamisen yhteydessä viranhaltijoiden ja työntekijöiden työnantaja ei vaihdu. Tämän vuoksi myöskään palvelussuhteen ehdoissa ei liikelaitostamisen perusteella tapahdu muutosta. Kunnallinen liikelaitos toimii viimekädessä poliittisin perustein valitun kunnantaluuston päätösten mukaan, hyväksyyhän valtuusto liikelaitoksen johtokunnan ja johtosäännön. Liikelaitoksen johtosäännössä määritellään liikelaitoksen organisaatio, sen osien tehtävät ja toimivaltasuhteet. Liikelaitoksen johtokunta voi

lisäksi hyväksyä ns. pysyvät toimintaohjeet, jotka ovat liikelaitoksen toimintaa ja sisäistä työnjakoa ohjaavia ja henkilöstöä sitovia.

Liikelaitoksen toimivuuden kannalta johtosäännöllä tulee delegoida riittävät valtuudet tilapalvelun hallinnolle joustavan organisaation aikaansaamiseksi. Liikelaitoksella tulee olla mahdollisimman laaja operatiivinen päätösvalta, mutta omistaja päättää edelleen sen strategisen suunnittelun linjoista, tulostavoitteista ja voiton jaosta. Liikelaitoksen toimintaa ohjaava johtokunta voi olla ympäristö- teknisen lautakunnan, kaupunginhallituksen tai -valtuuston alaisuudessa. Johtokunnan jäsenten osalta poliittisten kantojen ohella tulisi vaatia tilapalveluiden tuottamiseen liittyvä tietämys. Näin voitaisiin varmistaa jo päätöksiä tehtäessä riittävä sisällöllinen osaaminen.

Kaupunginvaltuusto voi kuntalain 14. §:n nojalla siirtää hallintosäännössä tai johtosäännössä päätösvaltaa liikelaitoksen johtokunnalle. Liikelaitoksen perustamisen yhteydessä tai em. säännöissä valtuusto päättää liikelaitoksen kirjanpidon järjestämisestä. Kunnan liikelaitoksella on muuta toimintaa itsenäisempi asema kunnan talousarviossa. Kirjanpidollinen eriyttäminen edellyttää yleisohjeen mukaan, että liikelaitos laatii soveltuvin osin kirjanpidollisen mukaisen tilinpäätöksen, joka sisältää tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman. Kunnan kirjanpidossa liikelaitoksen erillistilinpäätös yhdistetään kunnan muun tilinpäätöksen kanssa kunnan kokonaistilinpäätökseksi.

Tilapalvelukeskuksen eli tilojen hallinnasta ja omistamisesta vastaavan yksikön liikelaitostaminen voi turvata pääomavuokran avulla, että liikelaitoksella on rahaa peruskorjauksiin. Uusien tilojen hankinta rahoitetaan tavallisesti pääomarahoituksella joko osaksi tai kokonaan. Uusien tilojen rahoitus voidaan järjestää esimerkiksi niin, että kunta rahoittaa investoinnit liikelaitoksen vieraalla pääomalla. Liikelaitos maksaa lainan takaisin sovituksessa aikataulussa ja lainapääomalle koron. Tilakeskus perii vastaavat erät tilojen käyttäjiltä.

Liikelaitos, tilapalveluiden kuntayhtymä ja osakeyhtiö ovat hyvin itsenäisiä toimijoita. Jokainen näistä toimintamuodoista voi rakentaa organisaationsa vastaamaan palvelutuottajien muuttuvia tarpeita. Esille tulleiden seikkojen perus-

teella voidaan todeta, että liikelaitos on joustava organisaatio tilapalveluiden järjestämiseksi. Liikelaitoksen mahdollisuudet muuttaa tuotantotapojaan vastaamaan kysyntää ovat riippuvaisia johtosäännön delegointiasteesta. Johtosäännöllä on suuri merkitys sille, kuinka joustavasti liikelaitos saadaan toimimaan.

Liikelaitos osana kuntakonsernia virkasuhteen käyttömahdollisuuksin asettuu joustavammin ja lainsäädäntöteknisesti yksinkertaisemmin kunnallishallintoon kuin kunnallisyhtiö. Kunnan liikelaitos on selkeästi kunnallinen organisaatio, joka toimii liiketaloudellisesti kunnanvaltuuston asettamien tulos- ja palvelutavoitteiden saavuttamiseksi. Oman tulorahoituksen perusteella kunnan liikelaitos joutuu tehostamaan toimintaansa ja pyrkimään taloudellisesti kannattavaan toimintaan. Kunnan liikelaitokseen sovelletaan samoja hallinto-oikeudellisia oikeusturvaperiaatteita kuin kunnan muuhunkin toimintaan. Ehdotan Kajaanin kaupungin tilapalvelun liiketoimintamalliksi liikelaitosta.

KAJAANIN KAUPUNGIN TILAPALVELUN LIKELAITOSTAMISEN SWOT-ANALYYSI

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> – suurempi taloudellinen itsenäisyys ja tulosvastuu – budjettijärjestelmä on aiempaa yksinkertaisempi ja joustavampi, päätöksenteko nopeutuu – palveluiden laadun ja asiakastyytyvyyden kasvu, hinnoittelun läpinäkyvyys – kustannustietoisuuden ja tehokkuusajattelun kasvu, tuotteistaminen – henkilöstön aseman säilyminen – tase- ja tuloslaskelmajatkuvuus – kokemusperäinen tuntemus kiinteistökannasta ja niiden kehittämistarpeista – hallintokuntien tarpeiden syvälinen ymmärtäminen 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> – vaatii erityisosaamista ja resursseja taloushallinnossa ja kirjanpidossa – kunnan toimialaa koskevat säännökset Kilpailunrajoituslaki ja hankintalain velvoitteet estävät palveluiden myynnin ulos ja ohjaavat hankintoja. – ulkoisen myynnin osuus pieni, asiakkaina pääasiassa kunnan muut palveluyksiköt – rakennuskannan sopeuttaminen kunnan palvelutarpeeseen aiheuttaa myyntitappioita, purkukustannuksia jne. – Kainuun maakunnan tilavuokrien määräytymisperusteiden sitovuus ja arvaamattomuus (sisältö ja pääoman korko)
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> – investointeihin varautuminen tekemällä varauksia – investointien oikeampi kohdentaminen – kilpailuttamisen kautta saadut kustannussäästöt – mahdollisuus parempaan rakennusten kunnossapitoon ja peruskorjaukseen ja tilojen laatutasoon – keskittyminen omaan ydintoimintaan – hankintaosaamisen kehittyminen – mahdollisuus joustavaan hinnoitteluun – lisääntyvä asiakaslähtöisyys toiminnassa – erityisosaamisen hankkiminen – verkottuminen yhteistyösopimuksin, seudullinen yhteistyö – kiinteistö- ja tilaomaisuuden arvon säilyttäminen 	<p>Uhkatekijät</p> <ul style="list-style-type: none"> – huonosti suunniteltu johtosääntö liikelaitokselle – tyhjilleen jäävät tilat, ei vuokratuloa mutta kustannuksia kyllä – kohtuuton tuottovaatimus rakennuksiin sijoitetulle pääomalle – henkilöstön väsyminen ja uupuminen, sairauspoissaolot – ammattitaitoisen henkilöstön saaminen, kilpailu työvoimasta – energiahintojen nousu – vuokrankorotuspaineita Vuokrankorotuspaineita tuovat varautuminen tyhjiin ja vajaakäyttöisiin tiloihin, peruskorjaustarpeen tyydyttäminen sekä kiinteistöjen arvon/käytettävyyden säilyttäminen.

14 YHTEENVETO

Monissa kunnissa, kuten Kajaanissakin on koettu tarpeelliseksi järjestää tilapalveluiden tuotanto entistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Tähän ovat olleet osaltaan vaikuttamassa kiristynyt taloudellinen tilanne, palvelurakenteen muutos ja palvelutuotannon strategioiden murros. Kuntien kiinteistöomaisuus on enimmäkseen erikoisrakennuksia, ja niiden käyttötarkoituksen muuttaminen, kelpoisuus muuhun käyttöön on rajallista. Kuntalaisten palvelutarpeen ja ikärakenteen muuttuessa keskitytään yhä suurempiin yksiköihin. Kunnissa tämä merkitsee sitä, että rakennuksia tai jopa rakennusryhmiä vapautuu entisestä käytöstä. Nämä rakennukset on arvioitava uudelleen ja sopeutettava uusien käyttäjien tarpeisiin.

Palvelualojen markkinat ovat kehittyneet siihen suuntaan, että ne mahdollistavat entistä laajemman ostamisen vaihtoehtona omalle toiminnalle. Kunnan oma toiminta on joutunut entistä selkeämmin kilpailu- ja vertailutilanteeseen ulkopuolisten palvelutuottajien kanssa. Toimivat markkinat ovat kuntalaisten etu, mutta samalla on muistettava, että vastuu palveluiden järjestämisestä, saatavuudesta ja laadusta on kunnalla.

Tilapalveluiden tuotantoa voidaan tarkastella erilaisia liiketoiminnallisia malleja hyödyntäen. Tässä työssä on arvioitu osakeyhtiön, kuntayhtymän ja liikelaitosmallin soveltuvuutta tilapalveluiden järjestämiseen. Kunnallisella sektorilla taloudellisten perusteluiden ohella on huomioitava myös kunnallisen demokratian asettamat vaatimukset ja kuntien palvelutehtävät asukkaisiinsa nähden. Joissakin kunnissa on järjestelty tilapalveluiden tuotantoa liiketoiminnallisia periaatteita huomioiden, mutta täysin Kajaanin tarpeisiin soveltuvaa mallia ei ole käytössä.

Tässä selvitystyössä esille tulleiden seikkojen perusteella voidaan todeta, että liikelaitosmalli on joustava organisaatio tilapalveluiden järjestämiseksi. Liikelaitosmallissa kunnallisia toimintatapoja ja päätöksentekoa on kehitetty osakeyhtiöiden suuntaan. Toimintamalli nähdään hyvin yleisesti vaihtoehdoksi yhtiöittämiselle. Liikelaitosmallissa pyritään yhdistämään osakeyhtiömuodon toiminnallinen tehokkuus ja tulosityksikössä jo muodostuneet vahvuudet.

Toimintamalli lisää kustannusvastuuta ja helpottaa kannattavuuden arviointia. Liikelaitos on osa kunnallista organisaatiota, joten poliittinen ohjaus säilyy malliin siirryttäessä. Johtosäännöllä voidaan delegoida riittävät valtuudet tilapalvelun hallinnolle toimivan organisaation muodostamiseksi.

LÄHDELUETTELO

- 1 Kajaanin kaupunki., Talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2007—2008. Kajaani: Kajaanin kaupungin painatuskeskus, 2005. 98 s. Moniste
- 2 Kauppinen, A., Levänen, K., Ostopalvelujen ja kiinteistöjohtamisen nykytilanne kunnissa. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja. Helsinki : Edita Oy, 2003. 95 s. ISBN 951-22-6762-4
- 3 Siikala, J., Kiinteistönpidosta kiinteistöliiketoimintaan. Suomen kiinteistöliitto. Jyväskylä: Kiinteistöalan kustannus, 2000. 458 s. ISBN 951-685-060-X
- 4 Ruokojoki, J., Toimivat tilat, perusta palveluille. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus, 2004. 32 s. ISBN 951-755-934-8
- 5 Isoniemi, H., Sisäisten toimitilavuokrien määrittäminen suurissa kaupungeissa. Tekninen korkeakoulu, maanmittausosasto, lisensiaattityö, Turku: 2002. 118 s. Moniste
- 6 Lievänen, K., Kuntien palvelukonsepti- tee itse, yhdessä tai ulkoista. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja. Espoo: 2004 17 s. ISBN 951-22-6921-X
- 7 Jalkanen, P., Kunnan liiketoimintojen järjestäminen. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus, 1996 32 s. ISBN 951-598-393-2
- 8 Paloposki, J., Kuntien teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus, 2004 48 s. Moniste

- 9 Rasinmäki, J., Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1997 512 s. ISBN 951-640-934-2
- 10 Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto., Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus, 2004 36 s. ISBN 951-755-952-6
- 11 Iivarinen, L., Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus, 2005 11 s.