

LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Teknitaloudellinen tiedekunta

Tuotantotalous

Diplomityö

Kunnallisen tai seudullisen toimitilahallinnon yhtiöittämisen edut ja haitat

23.10.2009

Jouni Arola

Työn tarkastajat:

Professori Hannu Rantanen

Professori Vesa Harmaakorpi

TIIVISTELMÄ

Tekijä: Jouni Arola

Työn nimi: Kunnallisen tai seudullisen toimitilahallinnon yhtiöittämisen edut ja haitat

Osasto: Tuotantotalous

Vuosi: 2009

Paikka: Lahti

Diplomityö. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

97 sivua, 5 kuvaa ja 4 taulukkoa

Tarkastaja(t): professori Hannu Rantanen

Hakusanat: Toimitilahallinto, seudullinen organisaatio, yhtiöittäminen, kunnallinen liikelaitos, toimitilakiinteistöt

Tutkimuksen aihe liittyy kunnallisten toimitilojen yhtiöittämiskysymykseen, joka on ollut esillä monissa kunnissa useita vuosia ja laajentunut nyt seudulliseksi. Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella, mitä hyötyä tai haittaa kunnallisen tai seudullisen toimitilahallinnosta vastaavan yksikön yhtiöittämisestä olisi. Parantaakseen tuottavuutta kunta voi järjestää toimintansa perinteisen kunnallisen organisoinnin sijaan liikelaitoksena tai osakeyhtiönä silloin, kun toiminnan laatu on liiketoiminnan luonteista. Suurin osa kuntien toimitilakiinteistöistä toimii kuntien palvelutuotannon suoranaisena tuotantovälineenä. Kuntien välisen yhteistoiminnan lisääminen voidaan nähdä mahdollisuutena julkisella sektorilla. Sen lisääminen edesauttaa tuottavuuden kasvua ja mahdollistaa palvelujen jatkuvan kehittämisen.

Yhtiöittäminen tuo toimintaan mukaan asioita, jotka varmasti tehostavat toimintaa, kuten päätöksenteon nopeutuminen, toiminnan joustavuus, joustava ja kilpailukykyinen henkilöstöhallinto sekä yhtiön toiminnan ja päätösten ei-julkisuus jne. Huonoja puolia yhtiöittämisessä on kuntien kiinteistömenojen mahdollinen nousu käyttötalouspuolella sekä se, että yhtiöllä olisi käytännössä vain muutama asiakas. Suomessa kuntien toimitilahallinto on todennäköisesti menossa kohti yhtiömallia. Vaihtoehtoina yhtiöittämiselle ovat siis liikelaitosmallin kehittäminen ja joissain tapauksissa keskinäinen kiinteistöyhtiömalli. Joka tapauksessa kuntien toimitilahallintoyksiköiden toimintaa ja toimintamallia pitää kehittää, jotta niiden tuottavuus kasvaa sekä toiminta säilyy kannattavana ja järkevänä. Ulkoisten tekijöiden vaikutus kuntien toimitilahallinnon toimintaan kasvaa koko ajan.

ABSTRACT

Author: Jouni Arola

Title: **Regional or municipal premises management advantages and disadvantages of incorporation**

Department: Industrial Management

Year: 2009

Place: Lahti

Master's thesis. Lappeenranta University of Technology.

97 pages, 5 figures and 4 tables

Examiners: professor Hannu Rantanen

Keywords: Facility management, regional organisation, incorporation, commercial enterprise, commercial premises

Research topic relates to the premises of the municipal incorporation, which have been exhibited in many municipalities, a number of years and now their regional expansion. The study aim is to examine what benefits or harm to the municipal or regional unit responsible for the management of premises should be incorporated. In order to improve the productivity of the municipality may organize their activities instead of the traditional social organization, enterprise or business as a limited company where the quality is a business nature. The majority of local commercial properties, municipal service provision is a direct means of production. Increased cooperation between municipalities can be seen as an opportunity for the public sector. It helps increase productivity growth and allow for the continuing development of services.

The incorporation of the activities will include things that are sure to boost performance, such as the acceleration of decision-making, operational flexibility, flexible and competitive personnel policy and the company's activities and decisions of non-publicity, etc. Disadvantages are incorporated municipal building costs possible increase in the use of the economic side, and the fact that the company would in practice only a few customers. Municipalities, property ownership is likely to be moving towards a corporate model in Finland. The alternatives for incorporation will be owned enterprise model development, and in some cases, the model of mutual real estate company. In any case, local management of premises and the activities of the entities operating model to be developed in order to increase their productivity and maintain a profitable operation and reasonable. External influences on municipal premises management activities are growing all the time.

Sisällysluettelo:

1.	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus	2
1.2	Tutkimusmetodologia	4
1.3	Tutkimuksen rakenne ja menetelmät	5
2.	KUNNAN TULOSYKSIKÖN TOIMINTAMUODOT	7
2.1	Netto- ja bruttobudjetoitu virastoyksikkö	7
2.2	Kunnallinen liikelaitos	8
2.3	Osakeyhtiö osana kunnallishallintoa	13
2.4	Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö	19
2.5	Henkilöstön asema	21
2.6	Toiminnan rahoitusvaihtoehdot	22
2.6.1	Liikelaitos	22
2.6.2	Osakeyhtiön toiminnan rahoitusvaihtoehdot	22
2.7	Kunnallisen organisaation verotus	23
3.	KUNTIEN VAIHTOEHTOISET PALVELUJEN TUOTTAMISEN MALLIT	25
3.1	Kuntien tehtävät	25
3.2	Toiminnan tehostaminen	28
3.2.1	Tuottavuuden määrittely	29
3.2.2	Kokonaistuottavuus ja osatuottavuudet	30
3.3	Kunnan palvelustrategia ja omistajapolitiikka	32
3.4	Paras-hanke	36
3.5	Tilaaaja-tuottajamalli	37
3.6	Ulkoistaminen	40
3.7	Palvelujen ostaminen	40
3.8	Kuntien välinen yhteistyö	42
3.8.1	Isäntäkuntamalli	45
3.8.2	Kuntayhtymä	47
3.8.3	Liikelaitoskuntayhtymä	48
3.8.4	Kuntien yhteinen osakeyhtiö	49
3.8.5	Yhteistyö ja julkiset hankinnat	50

3.8.6	Yhteistyömuotojen vertailu	51
4.	CASE-TAPAUKSET	53
4.1	Lahden seudun kuntien tilahallintoyksiköt	53
4.1.1	Henkilöstö	56
4.1.2	Toimintaorganisaatiot	57
4.1.3	Suunnitelma mahdollisesta yhteistyöstä	59
4.1.4	Toimitilahallinnon yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja Päijät-Hämeessä	61
4.2	Hämeenlinnan kaupungin toimitilahallinnon yhtiöittämisprosessi	62
4.2.1	Nykytilanne	63
4.2.2	Henkilöstön asema kuntaliitoksessa	64
4.2.3	Uuden kunnan toimitilahallinnon organisointi	65
4.3	Turun seutu	66
4.4	Seudulliset toimitilat – hankkeen kyselyn tuloksia	68
5.	SEUDULLINEN TOIMITILAORGANISAATIO VS. NYKYMALLI	69
5.1	Tulevaisuuden ennakointi	71
5.1.1	Kuntaliitokset	71
5.1.2	Ulkopuoliset sijoittajat	72
5.1.3	Henkilöstö	73
5.2	Seudullisen organisaation tehtävät	73
6.	ERI TOIMINTAMALLIEN ARVIOINTI	75
6.1	Seudullinen organisaatio	75
6.2	Seudullinen tai kunnallinen liikelaitos	77
6.3	Seudullinen tai kunnallinen osakeyhtiö	79
6.3.1	Yhtiöittämisen vaikutukset kuntien rakennusten vuokratasoon	82
6.3.2	Yhtiöittämisen vaikutukset toimintaan	83
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	85
8.	YHTEENVETO	88
	LÄHDELUETTELO	93

1. JOHDANTO

Tutkimus liittyy kunnallisten toimitilojen yhtiöittämissäytymykseen, joka on ollut esillä monissa kunnissa puolenkymmentä vuotta ja laajentunut nyt seudulliseksi. Kunnilla on tarvetta keventää tasetta, vähentää yllätyksiä ja riskejä ja tehdä toimitilakustannukset paremmin ennustettaviksi. Toimitilahallinnosta vastaavat yksiköt vastaavat yleensä kuntiensa toimitilahallinnosta ja kiinteistönpidosta sekä edustavat kiinteistön omistajaa. Suomessa kunnat pääsääntöisesti omistavat omat toimitilakiinteistönsä ja ovat organisoineet toimitilahallinnosta vastaavat organisaatiot virastoyksiköiksi tai liikelaitoksiksi. Kiinteistönpitoon liittyvä tuotannollinen kiinteistöpalvelupuoli on jo muutamassa kunnassa yhtiötetty kuten Jyväskylässä ja Lahdessa. Monessa kunnassa nämä toiminnot on eriytetty tilaaja-tuottajamallilla eri yksiköihin kuntaorganisaatiossa. Toimitilahallintoa ei hoideta vielä missään seudullisena organisaationa. Toimitilahallintoyksikkö on siis usein vain tilaajaorganisaatio eli edustaa kiinteistön omistajaa.

Tutkimus liittyy Suomessa menossa olevaan kunta- ja palvelurakennemuudistukseen eli Paras – hankkeeseen, Päijät-Hämeen tilahallinnon toimintojen osalta. Toimitilahallinnosta vastaavan yksikön toiminta ei ole lakisääteistä eikä viranomaistehtävää. Kunnan ei tarvitse omistaa toimitilojaan, joissa se järjestää peruspalveluita kuntalaisille, esimerkiksi kouluja. Kiinteistöjen omistaminen ei ole siis kuntien perustehtävää. Esimerkiksi Lahden kaupungin tilinpäätöksessä 2007 taseen kohdan pysyvät vastaavat, aineelliset hyödykkeet arvo oli 347 M€ josta toimitilarakennusten osuus oli 163 M€ sekä niissä olevien kiinteiden laitteiden ja rakennelmien osuus oli 5 M€. Eli kokonaisuutena toimitilarakennusten osuus on lähes 50 % kaupungin taseen aineellisista hyödykkeistä. Toimitilahallinto vastaa siis isosta osasta kunnan kiinteää omaisuutta.

Toimitilarakennusten omistaminen ei ole kunnalle itsetarkoitus. Kaiken omaisuuden käyttö ja ylläpito maksaa ja omaisuuden on lisäksi sidottu pääomia, josta aiheutuvat kulut katetaan viime kädessä veronmaksajien rahoilla. Omaisuuden arvon säilyttämisen ja kehittämisen lisäksi on tärkeää pitää tuotantovälineet hyvässä

kunnossa palvelemissa varsinaisen palvelutuotannon tarpeita. Riippumatta lopulta kuitenkin omistamisen tarkoituksesta ja tavoitteista omistajana kunnalla tulee olla näkemys omistajapolitiikasta. Omistajapolitiikka on linjaus siitä:

- mitä omistetaan ja ylläpidetään itse,
- miten omaisuutta käytetään,
- mitkä ovat omistamisen vaihtoehdot,
- voidaanko pääomia vaativat investoinnit toteuttaa uusien periaattein sekä
- voidaanko ja millä periaatteilla kunnan omistamaa omaisuutta antaa ulkopuoliseen käyttöön.

Kunnallisen tulosityksikön toimintamuotona voi olla perinteinen virastomalli eli brutto- tai nettobudjetoitu virastoyksikkö, liikelaitos tai yhtiö. Kunta voi päättää järjestää toimintansa perinteisen kunnallisen organisoinnin lisäksi liikelaitos- tai osakeyhtiömuotoisena silloin, kun toiminnan laatu on liiketoiminnan luonteista. Yhtiöittäminen tavoitteena on toiminnan taloudellinen eriyttäminen kunnan muusta toiminnasta ja päätöksenteon tekeminen joustavammaksi. Kunnallisen tai seudullisen organisaation toimintamuodon tai –mallin kehittämisen tärkein tavoite on lisätä tuottavuutta. Suurten kaupunkien toimitilahallinnosta vastaavat yksiköt toimivat nykyään liikelaitoksina tai nettobudjetoitu virastoyksiköinä.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella, mitä hyötyä tai haittaa kunnallisen tai seudullisen toimitilahallinnosta vastaavan yksikön yhtiöittämisestä on. Yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja on tarkoitus selvittää taloudellisessa mielessä sekä organisaation toiminnan ja suorituskyvyn kannalta. Näitä ovat mm. rahoitusmahdollisuudet, omaisuuden arvon säilyttämismahdollisuudet, riskienhallinta, verotusasiat, henkilöstöasiat ja asiakkaan näkökulma. Tutkimuksen kannalta keskeisiä lisäky symyksiä ovat:

- mitä hyötyä seudullisesta toimitilahallintoyksiköstä olisi?
- mitä riskejä yhtiöittämisessä olisi?

- mitkä ovat vaihtoehdot yhtiöittämiselle?
- voiko tuottavuutta kasvattaa ilman yhtiöittämistä?

Tutkimukseen liittyvää peruskäsitteistöä on selvennetty tässä luvussa. Kunnallisen toimitilahallinnosta vastaavan yksikön toiminnan ydinprosessit ovat kiinteistönpito ja toimitilahallinto.

Kiinteistönpito

Kiinteistönpito on toiminto, jolla tarkoitetaan kiinteistöstä ja sen hyödyntämisestä vastaamista koko kiinteistön elinkaaren ajan. Se koskee vain kunnan omistamia kiinteistöjä ja sen ydinajatuksena on luoda lisäarvoa tuottavia palveluita kiinteistön käyttäjille ja sitä kautta hyötyjä/tuottoja kiinteistön omistajalle kiinteistön elinkaaren aikana. Kiinteistönpito muodostuu seuraavista osaprosesseista: kiinteistökehitys, rakennuttaminen, kiinteistökauppa, vuokraus, kiinteistöhallinto, kiinteistön ylläpito sekä käyttäjätoiminnot.

Toimitilahallinto

Toimitilahallinto on käsitteenä kiinteistönpitoa laajempi. Sillä tarkoitetaan järjestelmää, jonka puitteissa toimitiloihin (omat ja vuokratut) ja niihin liitettyihin palveluihin kohdistuvat asiat hoidetaan. Toimitilahallinnolle on luonteenomaista edellä esitetyn mukaan, että se palvelee kuntalaisia välillisesti eli tiloissa toimivien palveluyksiköiden välityksellä. Se toimii alalla, jolla on markkinat ja on toimitilamarkkinoilla osapuoli (vuokralainen / vuokranantaja, ostaja/myyjä) sekä järjestää tuotantoresurssin, toimitilat. Toimitilat ovat palveluyksiköissä henkilöstökulujen jälkeen toiseksi suurin toimintakulu.

Kiinteistöpalvelut

Kiinteistöpalvelut kohdistuvat kiinteistön ylläpitoon. Kategoria voidaan jakaa kiinteistöhoito- ja kunnossapitopalveluihin (Rakli 2001, s. 24). Kiinteistöpalvelut ovat tuottajatehtäviä, jos tehtävät on jaettu tilaaja-tuottaja mallin mukaisesti.

1.2 Tutkimusmetodologia

Tutkimuksia ryhmiteltäessä perustava jako tehdään teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen välillä. Teoreettisten tutkimusten kohteena ovat tieteenalan käsitteisiin, näkökulmiin tai teorioihin liittyvät ongelmat ja tutkimusaineisto muodostuu näihin kysymyksiin kohdistuneesta aikaisemmasta tutkimuksesta. Empiirisissä tutkimuksissa kohteena on jokin reaali maailman ilmiö, josta hankitaan uutta tietoa jollakin systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä. Rajanveto teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen välillä ei ole kuitenkaan selkeä, sillä jokaisessa empiirisessä tutkimuksessa on myös teoreettisia aineksia. Toisaalta monissa teoreettisissa tutkimuksissa aineisto on ainakin toissijaisesti empiiristä: se muodostuu siitä, mitä teoreettista johtopäätöksiä kohdeilmiöistä on aikaisemmin esitetty. (Uusitalo 1991, s.60)

Liiketaloustieteen ja teollisuustalouden piirissä esiintyy useita eriluonteisia tutkimusalueita ja –ongelmia, joille soveltuvat eri taustatieteet ja niistä sovelletut tutkimusperinteet. Näin ollen on ymmärrettävää, että tieteenalalla käytetään useita erilaisia tutkimusotteita sen mukaan, minkälaisesta ongelmasta on kyse, millainen on tiedon taso lähtötilanteessa, minkälaista aineista on saatavissa ja minkälaisiin tuloksiin pyritään. Liiketaloustieteessä tutkimusotteet voidaan jakaa teoreettisiin ja empiirisiin, sekä deskriptiivisiin ja normatiivisiin tutkimusotteisiin. Deskriptiivinen tutkimus on kuvailevaa, analysoivaa, selittävää ja ymmärtävää, kun taas normatiivinen on mallintavaa, ohjailevaa ja suosittelevaa. (Olkkonen 1994, s. 59-75)

Empiirinen tutkimus voidaan vielä jakaa kolmeen erilaiseen tutkimusotteeseen: nomoteettiseen, toiminta-analyyttiseen sekä konstruktiiviseen. Nomoteettinen tutkimusote tutkii ilmiöiden syy-seuraussuhteita. Empiria on tällöin vahvasti mukana ja tutkimustulokset muodostuvat lähinnä lainomaisuuksista. Päätöksentekometodologiselle tutkimukselle on luonteenomaista ongelmaratkaisumallien kehittäminen. Empiria on yleensä mukana sovellusesimerkin muodossa ja tutkimustulokset ovat ratkaisuja etukäteen määriteltyihin ongelmiin. Toiminta-analyttinen tutkimusote on kuvailevaa ja ymmärtävää. Sen perustana on hermeneuttispohjainen näkemys. Kasanen, Lukka ja

Siitonen (1993) lisäävät tähän ryhmittelyyn vielä konstruktivisen tutkimusotteen, jonka tarkoituksena on luoda innovatiivinen ja teorian avulla perusteltu ratkaisu käytännön ongelmaan. Toiminta-analyttisen ja konstruktivisen tutkimusotteen välillä on pieni ero. Konstruktion testaaminen on olennainen osa konstruktivistisesta tutkimusotteesta, mutta toiminta-analyttiseltä tutkimukselta toimivuuden osoittamista ei tyypillisesti edellytetä. (Olkkonen 1994, s. 74-79) Täten toiminta-analyttinen tutkimusote sopii tähän tutkimukseen parhaiten, sillä tässä tuloksia ei testata. Tutkimuksen aineisto hankittiin kirjallisuustutkimuksella ja haastatteluilla.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja menetelmät

Tutkimuksen teoriaosan tausta-aineistona käytettiin kuntien palvelutuotantoon sekä erilaisiin organisointimalleihin liittyvää tutkimuskirjallisuutta. Tätä on kuvattu luvuissa kaksi ja kolme. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto on osaltaan tutkinut kuntasektorin tulosityksiköiden ja palveluntuotantotapojen toteuttamismahdollisuuksia.

Tutkimuksen aineistona oli kolmen kuntaorganisaation (kaupunkiseudun) edustajien haastatteluaineisto sekä kohdekunnista saatu taustamateriaali. Nämä valittiin tutkimukseen sen takia, että niissä on kaikissa samanlainen tilanne eli tutkitaan seudullisen toimitilahallinnon perustamista liikelaitoksena tai yhtiönä tai samanlainen tilanne on tulossa kuntaliitosten myötä. Kustakin tapauksesta on laadittu taustakuvaus saatujen aineistojen ja haastattelujen perusteella. Näiden lisäksi tutkimuksessa on vertailtu FCG Efeko Oy:n Seudulliset toimitilat – hankkeen kyselyn tuloksia tämän tutkimuksen tuloksiin. Nämä on kuvattu luvussa neljä.

Tämän tutkimuksen tapausten vertailua vaikeuttaa se, että kaupunkiseudut ovat lähtökohdiltaan hiukan erilaiset esimerkiksi koon, sijainnin, talouden tai nykyisen toiminnan organisoinnin suhteen. Tässä toimintatutkimuksessa haastattelut soveltuvat tutkittavaan aiheeseen hyvin, koska tällöin pystytään hankkimaan eksaktia käytännön tietoa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Täten tapaustutkimus täydentää tutkittavan aiheen kirjallisuustutkimusta. Kuntasektorin toimitilahallinnon yh-

tiöittämissä hyötyjä ja haittoja ei pystyttäisi selvittämään pelkkänä kirjallisuustutkimuksena nykykirjallisuuden perusteella.

Tämän tutkimuksen heikkona puolena voidaan pitää otoksen laajuutta. On tulkitakysymys, voidaanko kolmen esimerkkitapauksen perusteella tehdä koko Suomen kuntasektoria kannalta kattavia johtopäätöksiä kunnallisen tai seudullisen toimitilahallinnon yhtiöittämisestä. Lisäksi kohdekunnista saatava informaatio saattaa olla ainakin osittain heterogeenistä, jolloin kohdekuntien välinen vertailu saattaa olla epäluotettavaa.

Luvussa viisi on kuvattu uutta toimintamallia sekä ennakoitu tulevaisuutta. Luvussa kuusi on arvioitu eri toimintamalleja. Luvussa seitsemän tuodaan kootusti tutkimuksen keskeiset tulokset sekä johtopäätökset. Luvussa kahdeksan on koottuna tutkimuksen yhteenveto.

2. KUNNAN TULOSYKSIKÖN TOIMINTAMUODOT

Kunnallisen tulosityksikön mahdollisia toimintamuotoja kuntalain mukaan ovat perinteinen virastoyksikkö, nettobudjetoitu virastoyksikkö, liikelaitos tai yhtiö. Tässä tutkimuksessa vertaillaan liikelaitosta ja yhtiömallia, koska etsitään toimitilalahallinnolle parasta toimintamuotoa ja toimitilahallinto on jo usein liikelaitos. Toiminta on kehittynyt liikelaitoksiksi virastoyksiköistä. Kunta voi päättää järjestää toimintansa perinteisen kunnallisen organisoinnin lisäksi liikelaitos- tai osakeyhtiömuotoisena silloin, kun toiminnan laatu on liiketoiminnan luonteista. Yhtiöittämisen tavoitteena on toiminnan taloudellinen eriyttäminen kunnan muusta toiminnasta ja päätöksenteon tekeminen joustavammaksi. Osakeyhtiössä päätöksenteko, talous ja juridinen vastuu on itsenäistä, koska osakeyhtiö on itsenäinen juridinen yksikkö. Kunnallinen liikelaitos on osa kunnan organisaatiota.

2.1 Netto- ja bruttobudjetoitu virastoyksikkö

Kunnan virastomuotoiset yksiköt ovat joko brutto- tai nettobudjetoituja yksiköitä. Bruttobudjetoidulle yksikölle sitovia tunnuslukuja kunnan talousarviossa ovat tulo- ja menoarvot. Nettobudjetoidulla yksiköllä sitovana tunnuslukuna kunnan talousarviossa on toimintakate.

Bruttobudjetoitu, epäitsenäinen tulosityksikkö toimii kunnalta saamiensa tulonsiirtojen varassa. Yksikön ei ole mahdollista rahoittaa toimintaansa perimällä palveluistaan maksua tai sitten maksun suuruus on lainsäädännössä määritelty niin, ettei kunta voi päättää siitä itse. Epäitsenäisen tulosityksikön menotalous voi olla lainsäädännöllä tai muuten niin sidottu, ettei yksikkö voi säädellä myöskään menojaan kannattavuuden saavuttamiseksi. Toiminta voi olla lisäksi vaikeasti mitattavissa selkeillä tuottavuus- tai taloudellisuusluvuilla. Yksikköön voidaan soveltaa nettobudjetointia teknisesti, mutta kannattavuuteen liittyviä tavoitteita yksikölle voi olla vaikea määrittää. (Kähkönen 1996, s.20-21.)

Kunnan virastomuotoisissa yksiköissä voidaan hyödyntää nettobudjetointia. Nettobudjetoinnissa virasto voi tietyn nettosumman puitteissa kohdentaa toimintaresurssit itse. Eräänä lähtökohtana nettobudjetointiin voi olla kunnan toiminnan vastaavuus yksityissektorin kanssa, mikä peruspalvelujen osalta merkitsee osittaista kilpailutilannetta samalla toimialalla. Nettobudjetoinnilla oma toiminta voidaan saada vertailukelpoiseksi yksityisen toiminnan kanssa. Nettobudjetoitua tulosyksikköä voidaankin pitää liiketaloudellista suoritustuotantoa harjoittavien kuntaorganisaatioiden eräänlaisena esivaiheena, joka myöhemmässä vaiheessa johtaa liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen. (Kilpailuvirasto. 2001, s. 24)

Kunnassa nettobudjetointi tarkoittaa sitä, että taloudellisessa päätöksenteossa mahdollistetaan vallan- ja vastuunsiirto hierarkiassa alaspäin. Kirjanpidollisesti (talousarviossa) tämä merkitsee sekä menojen ja tulojen kohdistamista kunnan keskushallinnosta hallintokunnille ja näiden sisällä virastoille, laitoksille tai yksittäisille työpaikoille (Kähkönen 1996, s.20.). Nettobudjetoinnissa pyritään tuloseurannan lisäämiseen ja päätöksenteon joustavuuteen kunnan palvelutuotannossa. Sitä voidaan soveltaa kaikissa kunnan yksiköissä, jos halutaan arvioida toiminnan kannattavuutta.

2.2 Kunnallinen liikelaitos

Kuntalain mukaan kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten (Kuntalaki 1995). Toimitilahallinto on liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää, joten se täyttää hyvin tämän velvoitteen.

Liikelaitoksena toimivalle yksikölle on ominaista, että se kattaa kulunsa maksutuiloilla, sen investoinnit katetaan pitkällä aikavälillä tulo-rahoituksella ja sille laaditaan oma tuloslaskelma sekä tase. Liikelaitoksen toimintaa säätelevät kuntalaki ja kunnanvaltuuston vahvistama johtosääntö. Kunta on käytännössä vastuussa liikelaitoksen sitoumuksista. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon eikä ole kun-

nasta erillinen oikeushenkilö eikä itsenäinen kirjanpitovelvollinen. (Suomen Kuntaliitto 2008). Kunnan liikelaitostoiminta on kannattavuusperusteista liiketoimintaa, jonka ensisijainen tarkoitus ei kuitenkaan ole maksimituoton saaminen siihen investoidulle pääomalle (Suomen Kuntaliitto 2008).

Kunnallista liikelaitosta ei ole määritelty kuntalaissa. Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Liikelaitoksen perustaa valtuusto, joka järjestää liikelaitoksen hallinnon johtosäännöllä. Kuntalain 17 §:n nojalla valtuusto voi asettaa liikelaitokselle johtokunnan. Kuntalain 52 §:ssä säädetään lisäksi kunnan liikelaitosta koskevasta hallintolain yhteisöjäävissäännöksen poikkeuksesta. Esimerkiksi liikelaitoksen johtokunnan jäsen ei ole esteellinen käsittelemään liikelaitosta koskevaa asiaa kunnanhallituksessa. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006, s. 10.)

Liikelaitoksen voivat perustaa kunta ja kuntayhtymä osaksi omaa organisaatioitaan. Lisäksi kunnat voivat yhteistoiminnassa perustaa liikelaitoksen siten, että liikelaitosta johtaa kuntien yhteinen toimielin. Kuntien yhteinen toimielin kuuluu yhden kunnan eli ns. isäntäkunnan organisaatioon. Liikelaitos kuuluu siten aina joko kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon eikä se ole erillinen oikeushenkilö. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin kunnan tai kuntayhtymän muuhunkin toimintaan, koska liikelaitos on osa kuntaa tai kuntayhtymää. Liikelaitoksen on toiminnassaan noudatettava esimerkiksi hallintolakia ja kielilakia. Liikelaitoksen toimielinten sekä viranhaltijoiden päätöksiin voi hakea muutosta samoin kuin kunnan muiden viranomaisten päätöksiin. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006 s. 10-11.)

Liikelaitoksen talouden eriyttäminen kunnan muusta taloudesta perustuu kuntalain 65 §:n 3 momentin nettobudjetointia koskevaan säännökseen. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto sekä Suomen Kuntaliitto ovat antaneet ohjeita ja suosituksia kunnan liikelaitoksen talousohjauksen järjestämisestä. Kirjanpitolautakunnan kunta-

jaosto on antanut yleisohjeen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Yleisohjeessa kunnan liikelaitoksella tarkoitetaan toimintaa, jonka tunnuspiirteinä ovat kannattavuusperusteinen liiketoiminta, kunnan muita toimintayksiköjä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa sekä erillinen kirjanpito ja erillinen tilinpäätös. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006, s. 11.)

Kunnat ja kuntayhtymät ovat eriyttäneet liikelaitostensa hallinnon ja talouden eri tavoin. Liikelaitoksen hallinto on järjestetty joko lautakunnan tai johtokunnan alaiseksi toiminnaksi. Joissakin kunnissa liikelaitokset toimivat suoraan kunnanhallituksen alaisena. Jos liikelaitoksen toiminnasta vastaa johtokunta, siihen voidaan valita jäseniksi kuntalain 36 §:n mukaan henkilöitä, jotka eivät ole vaalikelpoisia kunnanhallitukseen tai lautakuntaan ja joiden kotikunta kunta ei ole. Tämä mahdollistaa asiantuntijajäsenten sekä palvelujen käyttäjien ja henkilöstön edustajien valinnan johtokunnan jäseniksi. Liikelaitos on osa kunnan tai kuntayhtymän toimintaa, joten kunta ja kuntayhtymä ovat kuntalain 67 §:n perusteella kirjanpitovelvollisia myös sen toiminnasta. Liikelaitos ei ole erikseen kirjanpitovelvollinen. Liikelaitokset voidaan Suomen Kuntaliiton suosituksen tavoin jaotella talousohjauksen perusteella kolmeen eri liikelaitostyyppiin. Nämä liikelaitokset poikkeavat toisistaan siinä, miten toiminta eriytetään kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa. Nämä kolme liikelaitosmallia ovat laskennallisesti eriytetty liikelaitos, ns. muuna taseyksikkönä toimiva liikelaitos ja varsinainen liikelaitos. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006, s. 11.)

Laskennallisessa eriytyksessä liikelaitoksen talous eriytetään kunnan kirjanpidossa muodostamatta siitä kuitenkaan erillistä kirjanpitoyksikköä. Kunnan tilinpäätöksessä esitetään liikelaitoksen tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma. Liikelaitoksen yli- ja alijäämäerien osalta ei noudateta tasejatkuvuutta, vaan mainitut erät liitetään seuraavan tilikauden alussa jäännöspääomaan. Laskennallisesti eriytetyn liikelaitoksen tuloarviot ja määrärahat otetaan kunnan talousarvioon samaan tapaan kuin muillekin kunnan tehtäville. Käyttötalous budjetoidaan pääsääntöisesti nettomääräisesti siten, että sitovia eriä ovat toimintakate ja rahoituserät. Investointeihin osoitetaan kunnan talousarviossa määrärahat. Varsinaisen liikelaitoksen ja

taseyksikön eriytys kunnan kirjanpidossa tehdään yhdenmukaisella tavalla. Kunnan tilinpäätöksessä esitetään liikelaitoksen tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma, jotka johdetaan suoraan kirjanpidosta. Yli- ja alijäämäerien osalta noudatetaan molemmissa malleissa tasejatkuvuutta siten, että mainitut erät siirtyvät seuraavan tilikauden alussa edellisten tilikausien yli- tai alijäämiin. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006, s. 11-12.) Laskennallisesti eriytettyä liikelaitos mallia ei ole käytetty Suomessa toimitilahallinnon osalla.

Taseyksikön ja varsinaisen liikelaitoksen talousarviokäsittely poikkeavat toisistaan. Muun taseyksikön tuloarviot ja määrärahat otetaan kunnan talousarvioon. Käyttötalous budjetoidaan pääsääntöisesti nettomääräisesti siten, että sitovia eriä ovat toimintakate ja rahoituserät. Kunnan talousarviossa osoitetaan määrärahat investointeihin. Lisäksi taseyksikölle voidaan kunnan talousarvion rahoitusosassa ottaa määräraha pääomasijoituksiin ja tuloarvio pääoman palautuksiin. Varsinaisen liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on erillinen osa kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa. Liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeriä kunnan talousarviossa ovat korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle. Muutoin liikelaitos päättää varojen käytöstä sekä toiminnan ja investointien rahoituksesta itsenäisesti johtokunnan tai vastaavan toimielimen hyväksymän talousarvion mukaisesti. (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006, s. 12.)

Liikelaitoksen talous on osa kunnan kokonaistaloutta. Liikelaitoksen käytössä oleva omaisuus on kunnan omistuksessa ja liikelaitoksen menot ja tulot ovat samalla kunnan menoja ja tuloja. Esimerkiksi arvonalisäverolain tarkoittamassa mielessä liikelaitoksen ja kunnan muiden yksiköiden välinen kaupankäynti ei ole palveluiden myyntiä. Samoin kunta on lopullisessa vastuussa liikelaitoksen sitoumuksista. Liikelaitos kuitenkin erotetaan laskennallisesti kunnan muusta taloudesta pitämällä liikelaitoksesta omaa kirjanpitoa ja laatimalla sille tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase sekä siirtämällä laitoksen hallintaan liikelaitosta perustettaessa osa kunnan käyttöomaisuutta (Suomen Kuntaliitto 1996, s. 21.). Tästä nä-

kökulmasta toimitilahallinnosta vastaava liikelaitos toimii kuten se olisi markkinoilla toimiva kiinteistöjä omistava yritys.

Kunnan talousarviossa liikelaitoksen osalta näkyy vuosittain vain liikelaitoksen tulos. Liikelaitoksen tulosta voidaan verrata osakeyhtiön osingonjakoon. Kunnan talousarvioon voidaan lisäksi ottaa liikelaitoksen osalta menona kunnan pääomasi joitus laitokseen, joka voi olla lainaehtoista tai sidotun oman pääoman luonteista, jolloin siihen ei liity palautusvelvollisuutta. Liikelaitoksen taseessa viimeksi mainitut erät ovat pitkäaikaista vierasta pääomaa. Myös liikelaitoksen itsensä ottamat ja kunnan liikelaitoksen tarpeisiin ottamat lainat ovat liikelaitoksen taseessa vierasta pääomaa. (Suomen Kuntaliitto 1996, s. 21.)

Liikelaitokselle asetetun tulostavoitteen ylittävä osuus laitoksen vuosituloksesta tulisi jättää laitoksen käyttöön. Vastaavasti laitoksen tulisi kattaa tulevana vuosina tulostavoitteen ja todellisen tuloksen välinen alijäämä. Talouttaan liikelaitos hoitaa itsenäisesti. Liikelaitoksella on oma kassa ja laitoksen tulee itse vastata rahoituksen riittävydestä. Liikelaitoksella on oikeus ottaa lainaa mikäli kunnanvaltuusto niin päättää. Päättäessään liikelaitoksen lainanottovaltuudesta, valtuusto asettaa myös rajat, joiden puitteissa laitos voi lainaa ottaa. Liikelaitoksen ottamat lainat ovat kunnan lainaa ja kunta on viime kädessä vastuussa niistä. (Suomen Kuntaliitto 1996, s. 21.)

Toimitilahallinnon näkökulmasta liikelaitoksessa kiinteistöjen omistus jää kunnalle tai kunnille, jotka ovat mukana liikelaitoksessa. Kiinteistöomaisuus on kuntien taseessa. Seudullisessa liikelaitosmallissa toimitilahallinto toimisi kiinteistönomistajan managerina eli se ei voisi itse päättää esimerkiksi tuottamattoman tai tarpeettoman omaisuuden myynnistä tai uudisinvestoinneista ym. ellei kiinteistöomaisuutta myytäisi liikelaitoksen isäntäkunnalle.

2.3 Osakeyhtiö osana kunnallishallintoa

Uudessa osakeyhtiölaissa, joka tuli voimaan 1.9.2006 määritellään osakeyhtiö seuraavasti: Osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Osakkeenomistajat eivät vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä osakkeenomistajan velvollisuudesta suorittaa erityisiä maksuja yhtiölle. Yhtiöllä on osakepääoma. Yksityisen osakeyhtiön vähimmäisosakepääoma on 2 500 euroa ja julkisen osakeyhtiön 80 000 euroa. Yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. (Osakeyhtiölaki, 2006, s. 1.)

Kunnan tai kuntien osakeyhtiö toimii täysin osakeyhtiölain säädösten mukaisesti. Kuntalaki säätelee yhtiön toimintaa valittaessa kunnan edustajia yhtiön hallintoon, osittain edustajien vastuukysymyksissä sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä. Kunnanhallituksen tehtävänä on lisäksi antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa yhtiön hallintoelimissä edustaville henkilöille. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.3)

Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiössä ylin päätösvalta kuuluu yhtiökokoukselle. Siinä osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiön asioissa. Yhtiön toiminnan ohjauksen kannalta olennaisin yhtiökokouksen toimivalta liittyy osakeyhtiölain mukaisesti oikeuteen valita ja tarvittaessa myös erottaa yhtiön hallitus. Yhtiökokous voi tehdä myös yhtiön toimintatapoja tai toiminnan linjauksia koskevia päätöksiä, joita hallituksen on toiminnassaan noudatettava.

Tällaiset linjaukset voivat koskea esimerkiksi menettelyä yhtiön päättäessä asioista, joissa kunnan konsernijohto edellyttää yhteistoimintaa tai etukäteisinformaatiota ennen päätöksentekoa. Yhtiökokouksen toimintatapapäätökset voivat koskea myös menettelytapoja siitä, miten yhtiö raportoi kunnalle toiminnastaan. Yhtiön toimintatapoja linjaavien päätösten lisäksi yhtiökokous voi määrätä, että tietyt asiat tuodaan sen käsiteltäväksi. Tarvittaessa yhtiön hallitus voi täsmentää yhtiökokouksen päätöksiä ja näin määritellä tarkemmin yhtiön toimintatapoja. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.3)

Ainoastaan yhtiön toimitukset eli käytännössä hallitus ja toimitusjohtaja voivat tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä. Kunnan päätöksentekoaikavälissä ei tällaisia päätöksiä voida tehdä. Yhtiön hallitus vastaa yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä päättää yhtiön toiminnan laajuudesta ja laatuun nähden epätavallisista ja laajakantoisista asioista. Toimitusjohtaja vastaa yhtiön juoksevasta hallinnosta. Kuntienkin yhtiöissä on hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät ja työnjako määriteltävä niin selkeästi, että kumpikin tietää oman ja toistensa tehtäväkentän. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.3)

Yhtiön hallintoelinten päätökset eivät ole julkisia eikä kuntienkaan omistamien yhtiöiden päätöksistä voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Tässä mielessä toiminnassa on iso ero kunnalliseen liikelaitokseen. Yhtiön hallituksen jäsenillä ja toimitusjohtajalla on osake-yhtiölain mukainen taloudellinen vastuu hallituksen tekemistä päätöksistä. Kunnan omistajaohjauksen kannalta tärkeitä välineitä ovat yhtiön yhtiöjärjestys, omistajan tai omistajien ja yhtiön välinen yhteistoimintasopimus ja useamman kunnan yhteisen yhtiön omistajien välinen osakassopimus (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.3).

Yhtiöjärjestys, osakas- ja yhteistyösopimukset ovat asiakirjoja, joilla yhtiön omistajat määrittelevät yhtiön toimialan, toimintaperiaatteet ja yhtiön toiminnan tavoitteet. Yhtiöjärjestyksessä määritellään yhtiön toimiala sekä mahdollisesti yhtiön toiminnan keskeiset tavoitteet. Sopimuksilla omistajat täsmentävät yhtiöjärjestyksessä määriteltyä yhtiön tehtävää. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.4)

Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan omistajakuntien ja yhtiön välisistä suhteista. Sopimus voi sisältää mm. kohtia yhtiön ja kuntien välisestä työnjaosta, kuntien osallistumisesta yhtiön investointien rahoitukseen, yhtiön toiminnan raportoinnista, merkittävien investointien ja muiden toimien etukäteisinformoinnista omistajille tai muita yhtiön toimintaperiaatteita täsmentäviä asioita. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.4)

Osakassopimuksessa yhtiön osakkaat sopivat keskinäisistä suhteistaan ja yhteisistä linjauksista suhteessa yhtiöön. Osakassopimuksessa voidaan sopia mm. yhtiön perustamiseen liittyvistä yksityiskohdista, kuntien edustuksesta yhtiön hallintoelimissä, yhtiön toiminnan tavoitteista ja päämääristä sekä niistä linjauksista, joita kunnat omistajina tulevat noudattamaan yhtiön hallinnossa. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.4)

Osakeyhtiö soveltuu toimintamuodoksi parhaiten sellaisilla toimialoilla, joilla kunta harjoittaa kannattavaa maksurahoitteista toimintaa. Kunnan liiketoiminnan yhtiöittämisellä on oltava ensisijaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät perusteet. Toimintaa yhtiöitettäessä kunnan on varmistuttava siitä, että yhtiö voi toimia ilman kunnan taloudellista tukea ja että kunnan mahdollisuudet ohjata yhtiötä ovat tarpeeseen nähden riittävät. Usean kunnan yhdessä omistama yhtiö soveltuu hyvin kuntien maksurahoitteisten toimintojen yhteistyömuodoksi. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.4)

Kunnan tai kuntien kokonaan omistama osakeyhtiö kuuluu hankintalainsäädännön mukaan omistajakunnan niin sanottuun in-house piiriin, jolta omistajakunta voi tehdä suoria hankintoja, mikäli yhtiö ei tarjoa palvelujaan yleisesti markkinoilla. (Suomen Kuntaliitto, 2006, s.4)

Osakeyhtiö on yritystoimintaa varten luotu organisaatio, jonka kaksi ominaista piirrettä ovat voiton tuottaminen omistajille ja omistajien taloudellisen vastuun rajaaminen yritystoiminnassa heidän yhtiöön sijoittamaansa pääomaan. Nämä seikat eivät useinkaan ole kunnallisen toiminnan yhtiöittämisen perimmäisiä syitä. Käytännössä kunnat vastaavat omistamansa yhtiön sitoumuksista paljon laajemmin kuin osakepääoman määrällä. Osittain tämä johtuu siitä, että kunnat ovat usein takaajina vastuussa yhtiöidensä veloista. Syynä voi myös olla se, että kunnat katsovat velvollisuudekseen vastata myös yhtiöidensä veloista ja varmistaa yhtiöiden tarjoamien palvelujen tarjonta kuntalaisille vaikka tämä ei olisikaan liiketaloudellisesti kannattavaa. Vain harvoin voidaan ajatella, että kunta päästää omistamansa yhtiön konkurssiin, ellei sen toiminta osoittaudukaan kannattavaksi.

Myöskään voiton tavoittelu ei ole useimpien kuntien omistamien yhtiöiden tarkoitus. (Suomen Kuntaliitto 1996, s. 23.)

Seuraavassa on kirjattu ja arvioitu Suomen Kuntaliiton tutkimuksen mukaan eräitä yleisesti esitettyjä perusteluja sille, miksi yhtiö pystyy tuottamaan samat suoritteet kunnallista organisaatiota pienemmin panoksin (Suomen Kuntaliitto 1996, s. 23-24):

- *Päätöksenteko on tavoitteellisempaa ja nopeampaa*
 - o Kunnalliseen päätöksentekoon liittyy sellaisia muotomääräyksiä, että yhtiöissä kyetään usein tekemään nopeammin täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä kuin kunnissa. Tämä ei kuitenkaan koske kaikkea kunnan päätöksentekoa.
- *Henkilöstön mitoitus ja valinta ohjautuu tehtävien ja kulloisenkin tarpeen mukaan*
 - o Henkilöstön mitoitus ja tehtäviin ohjautuminen ei välttämättä ole yhtiössä tehokkaampaa kuin kunnassa. Yhtiöihin kohdistuva periaatteessa kuntia tiukempi tulosohjaus saattaa kuitenkin johtaa siihen, että käytännössä näin on.
- *Palkkapolitiikka ja –järjestelmä johtavat alempiin kustannuksiin*
 - o Mahdollinen palkkakustannusten erilaisuus ei johdu olennaisesti palkkausjärjestelmien tai sosiaalikulujen erilaisuudesta. Mikäli kuntien ja yhtiöiden palkkakustannuksissa on olemassa olennaisia eroja, johtunevat ne yhtiöiden edellä tarkoitettua tehokkaammasta henkilöstön käytöstä eikä niinkään palkkatasosta.
- *Toiminta on kustannustietoisempaa*
 - o Kuntien laskentajärjestelmät lienevät vielä keskimäärin kehittymättömämpiä kuin yhtiöissä etenkin kustannusten kohdistamisen osalta. Myöskin yhtiöiden taloudellisuuteen painottuva valvonta korostaa toiminnan taloudellisuutta kunnallisen perinteisen laillisuus- ja tasapuolisuusvalvonnan sijasta.
- *Investointien rahoitus on helpompaa*

- Etenkin suurten investointien rahoitus voi olla helpommin järjestettävissä yhtiön lainanottona kuin kunnan velkamäärää lisäämällä. Lainojen saatavuuden kannalta saattaa kunta kuitenkin olla paremmassa asemassa kuin sen omistama osakeyhtiö.
- *Toimintaa johtavien ja muun henkilöstön intressi*
 - Varsinkin kunnallisten liikelaitosten ja muiden yksiköiden johtotehtävissä olevat henkilöt saattavat arvostaa enemmän osakeyhtiön johtotehtäviä kuin vastaavaa asemaa kunnallisessa organisaatiossa.

Edellä esitettyjä yhtiömuotoisen toiminnan vahvuuksia voidaan useissa tapauksissa soveltaa myös kunnallisessa toiminnassa, eikä yhtiöittäminen ole ainut mahdollinen tapa saavuttaa niiden toiminnalle tuomat hyödyt (Suomen Kuntaliitto 1996, s. 25).

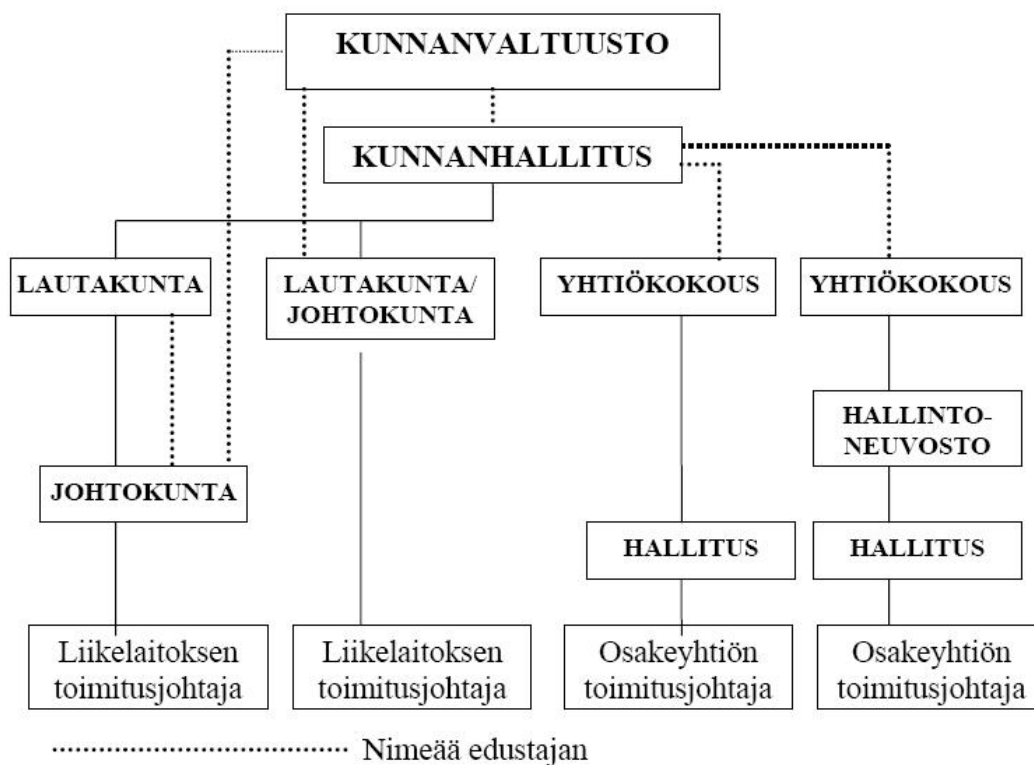
Kunnan toimintoja yhtiöitetään tavallisesti sen vuoksi, että toimintaa ei katsota voitavan järjestää riittävän joustavasti kunnallisena toimintana. Tuotantotekijöiden hankinnasta ja muista toimintaan liittyvistä asioista, kuten henkilöstöpolitiikasta päättävät kuntien omistamat yhtiöt itsenäisesti. Rahoituksellisesti yhtiöt ovat itsenäisiä ja toiminnalle on mahdollista hankkia rahoitusta normaaleilta rahoitusmarkkinoilta. Osakeyhtiön avulla tavoitellaan kuntien yhteistyössä korkeaa substanssin hallintaa verrattuna hajautettuun toimintaan useassa kunnassa. (Suomen Kuntaliitto, 2006)

Osakeyhtiö tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö ei kuulu kunnan organisaatioon, mutta osakeyhtiöt kuuluvat kuntakonserniin. Tästä seuraa esimerkiksi se, että yhtiön toimintaan tai sen hallussa oleviin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia (Suomen Kuntaliitto, 2008).

Yleensä osakeyhtiötä käytetään organisaatiomuotona liiketoiminnan harjoittamisessa. Monet kuntien tehtävät ovat liiketoimintaluonteisia, vaikka kunnat eivät niitä harjoittakaan välttämättä ansaintamielessä kuten toimitilahallinto voisi olla. Liiketoimintana tehtävää pidetään silloin, kun ulkopuolinen myynti on merkittä-

vää, palvelujen tilaajan ja tuottajan välillä solmitaan sopimus, toiminnassa suoritteiden hinnoittelussa pyritään täyskatteellisuuteen ja asiakkailta on harkintavaltaa toiminnassa tuotettujen hyödykkeiden kulutuksessa tai ostossa.

1990-luvun alussa kunnallislakiin otettiin säädökset kunnallisesta liikelaitoksesta. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä liikelaitosmuodon houkuttelevuutta. Tästä uudistuksesta huolimatta kuntien yhtiöiden lukumäärä on jatkanut kasvuaan, sillä liikelaitosmuotoa ei kuitenkaan ole pidetty yhtä joustavana organisoitumisen muotona. Osakeyhtiömuodon etu on nimenomaan sen joustavuus. (Siitonen & Valkama, 2003. s.33) Kuvassa 1 on kuvattu eri organisointivaihtoehtoja liikelaitokselle ja osakeyhtiölle.



Kuva 1: Kunnan osakeyhtiön ja liikelaitoksen organisointivaihtoehtot (Heikkinen ym. 1996, s.57).

Kunnan tai kuntien pääosin omistamissa yhtiöissä toiminnan tarkoituksena on huolehtia kunnan toimialaan kuuluvista tehtävistä. Kunnan tehtäviä yhtiöittäessä on tärkeää määritellä yhtiön toiminnan yhteiskunnalliset tavoitteet sekä luoda mekanismit ja käytännöt siitä, miten kunta ohjaa ja seuraa yhtiön toimintaa. Yhtiöllä

on oltava yksilöity raportointivelvollisuus kunnalle ja vastaavasti kunnassa on määriteltävä, kenellä kunnassa on vastuu yhtiöiden seurannasta. (Suomen Kuntaliitto, 2003 s. 27.)

Osakeyhtiömuotoinen organisaatio on käyttökelpoinen vaihtoehto a) yksittäisen kunnan liiketoimintojen harjoittamiseen. Osakeyhtiötä voidaan tämän lisäksi käyttää b) useamman kunnan liiketoiminnan yhteistyön järjestämiseen. Mikäli kunnat haluavat osallistua liiketoiminnan järjestämiseen c) yhteistoiminnassa yksityisen sektorin kanssa, se on luontevinta toteuttaa osakeyhtiön muodossa. Kunnat voivat olla mukana myös d) vähemmistöosakkaina osakeyhtiöissä, joiden tarkoituksena on harjoittaa kunnan toimialaan kuuluvia liiketoimintoja. (Suomen Kuntaliitto, 2003 s. 27.)

Kuntien toimintojen järjestäminen osakeyhtiömuodossa soveltuu käytännössä sellaisiin kuntien palvelutehtäviin, jotka myös kunnan ulkopuolinen taho eli esimerkiksi yksityinen yritys voi tehdä. Toimintojen harjoittaminen osakeyhtiömuodossa on kunnan kannalta perusteltua niissä tapauksissa, joissa sen nähdään pitkällä tähtäyksellä tehostavan kunnan palvelutuotantoa ja parantavan toiminnan kilpailuasemaa verrattuna siihen, että toiminta hoidettaisiin suoraan kunnan omalla toimintana tai kuntien välisillä yhteistoimintasopimuksilla. (Suomen Kuntaliitto, 2003 s. 27.)

2.4 Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö

Monilla kaupunkiseuduilla, joilla on mietitty seudullisen toimitilahallinnon perustamista, on pohdittu ratkaisuksi myös keskinäistä kiinteistöosakeyhtiötä. Tässä mallissa jokainen osakaskunta omistaisi yhtiöstä rakennustensa verran eli yhtiön osakkeet ovat kytketty tiettyihin rakennuksiin. Tässä mallissa kunnan tase ei pienene yhtään vaikka rakennukset eivät sen taseessa olisikaan.

Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö on käytännön yhtiöoikeudessa muotoutunut nimitys tietyn tyyppiselle osakeyhtiölle. Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö ei siis ole yhtiömuoto, eikä esimerkiksi yhtiön toiminimessä tarvitse olla sanoja 'keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö'. Usein puhutaan pelkästään kiinteistöosakeyhtiöstä tai kiinteistöyhtiöstä. (Patentti- ja rekisterihallitus, 2008)

KTI Kiinteistötalouden instituutti ry:n julkaiseman Kiinteistötalouden ja kiinteistöjohtamisen keskeiset käsitteet –sanaston mukaan keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö on osakeyhtiö, jonka osakkeet tuottavat oikeuden hallita tiettyjä yhtiöjärjestyksessä määrättyjä rakennuksen tiloja kuitenkin siten, että yhteenlasketuista tiloista on vähemmän kuin puolet asuinkäytössä. (KTI, 2008)

Keskinäisellä kiinteistöosakeyhtiöllä tarkoitetaan yleensä asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa määriteltyä osakeyhtiötä, jonka tarkoituksena on omistaa ja hallita yhtä tai useampaa rakennusta, ja jonka jokainen osake tuottaa oikeuden hallita yhtiöjärjestyksessä määrättyä yhtiön rakennuksessa olevaa huoneistoa tai muuta osaa yhtiön rakennuksesta tai sen hallinnassa olevasta kiinteistöstä, mutta jossa yli puolta huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta ei ole määrätty osakkeenomistajien hallinnassa olevaksi asuinhuoneistoksi. Yksinkertaisemmin sanottuna kysymyksessä on osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestyksessä on selitelmäpykälä, jossa kaikki osakkeet on kytketty huoneistoihin. (Patentti- ja rekisterihallitus, 2008)

Osakeyhtiölakia soveltava kiinteistöosakeyhtiö on luonteeltaan aivan tavallinen osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällön määrää osakeyhtiölaki. (Patentti- ja rekisterihallitus, 2008)

2.5 Henkilöstön asema

Liikelaitos tai virastoyksikkö on osa kunnan organisaatiota, joten niihin sovelletaan kunnan henkilöstö- ja palkkapolitiikkaa. Näissä noudatetaan kunnallisia työehtosopimuksia. Päätökset rekrytoineista, palkankorotuksista ym. tehdään kunnan johto- ja toimintasääntöjen mukaan. Tällöin esimerkiksi päätös yksittäisen henkilön palkankorotuksesta tai määräaikaisen henkilöstön palkkaamisesta saattaa mennä kunnanhallitukseen asti päätettäväksi. Henkilöstöpolitiikka on tällaisessa tapauksessa hidasta ja kankeaa sekä julkista. Tällaisessa mallissa on vaikea kilpailla työntekijöistä markkinoilla yksityisen sektorin kanssa. Tutkimuksessa mukana olleista organisaatioista näin on tilanne Lahdessa. Turussa tilahallinnosta vastaava liikelaitos toimii henkilöstöhallinnon osalta lähempänä osakeyhtiötä eli liikelaitoksen toimitusjohtajalla on enemmän valtuuksia kuin perinteisellä kuntaorganisaatiolla. Lisäksi mahdollisuudet käyttää tulospalkkausta työn motivointi- ja tehostamiskeinona ovat paljon vähäisemmät kuin esimerkiksi osakeyhtiössä.

Henkilöstön kannalta etuja kunnallisessa järjestelmässä ovat ainakin paremmat lomaedut sekä se, että kuntaa on pidetty turvallisena työnantajana ainakin työntekijän kannalta. 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 työnantajajäsenyys ei vaihdu. Tämän vuoksi myöskään palvelussuhteen ehdoissa ei liikelaitostamisen perusteella tapahdu muutosta.

Kunnallisen osakeyhtiön henkilöstö- ja palkkapolitiikka on joustavampaa kuin kunnallisen liikelaitoksen. Palkkausta ja rekrytointeja koskevat päätökset tekee yleensä toimitusjohtaja. Kunnallisen osakeyhtiön työntekijät eivät ole kunnallisten työehtosopimusten piirissä.

2.6 Toiminnan rahoitusvaihtoehdot

2.6.1 Liikelaitos

Koska liikelaitos toimii osana kuntaa tai kuntayhtymää eikä ole itsenäinen juridinen oikeushenkilö, kunta tai kuntayhtymä vastaa liikelaitoksen sitoumuksista. Tämä on merkinnyt, ettei liikelaitoksen lainaottoon vaadita erillistakausta ja lainaehdot vastaavat muutoinkin kunnan lainanottoa. Omat tilat omassa omistuksessa sitovat pääomia ja vaativat kunnalta merkittävää investointipanostusta.

Liikelaitoksena samoin kuin osakeyhtiönäkin kunnan tai kaupunkiseudun toimitiloista saatava sisäinen vuokratulo on suurin tulonlähde tilahallintoyksikölle. Tässä yhteydessä sisäisellä vuokralla tarkoitetaan kunnan tai kaupunkiseudun palvelujen järjestämiseen tarvittavien toimitilojen vuokrausta. Sisäisellä vuokralla ohjataan toimitilat palvelemaan optimaalisesti koko kuntakonsernin tai kaupunkiseudun toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Vuokra on korvaus toimitilan käytöstä hyödykkeenä tai palvelutuotannon resurssina. Kun tilalla on selkeä hinta kuten muillakin tuotannontekijöillä, voidaan tämän resurssin vaikutus palvelukustannuksiin määrittää. Asiakas saa maksamansa vuokran vastineena sovitut tilat ja palvelut. Yleensä vain uudis- tai lisärakentaminen sekä kiinteistöön tehtävät toiminnalliset muutokset aiheuttavat asiakkaalle vuokran tarkistamisen. Nämä rahoitetaan konsernipankista otettavalla pääomalainalla.

2.6.2 Osakeyhtiön toiminnan rahoitusvaihtoehdot

Osakeyhtiö voi rahoittaa toimintaansa myös ottamalla lainaa rahoituslaitoksilta. Näissä lainoissa on suuremmat rahoituskulut kuten suuremmat marginaalit kuin kuntien konsernipankeilta otetuissa lainoissa. Nämä lainat eivät tosin olisi riippuvaisia kaupungin budjetista eikä sen investointitasosta. Osakeyhtiön on myös pysyttävä tulo-rahoituksensa avulla kehittämään toimintaansa. Liikelaitosmallissa se voi saada kunnan budjetissa suoraan rahaa tai avustusta toiminnan kehittämiseen.

Yhtiömuotoisen toiminnan rahoitusedellytykset ovat oleellisella tavalla erilaiset verrattuna virastomuotoon tai liikelaitokseen. Yhtiömuotoinen toiminta on kunnan talousarvion ulkopuolella. Kunnanvaltuustolla ei ole budjettivaltaa eikä budjettivastuuta yhtiön taloudesta. Kunnan talousarvion ulkopuolisena taloutena yhtiön toiminnan mahdollista rahoituksellista vajetta ei enää voida yleiskatteisesti rahoittaa suoraan kunnan verotuloilla. Rahoituksellisessa mielessä yhtiömuoto merkitsee sitä, että toiminta on erityiskatteista. (Siitonen & Valkama, 2003 s.62)

Taloudellisessa mielessä osakeyhtiö muodostaa omistajastaan erillisen varallisuuspiirin. Yhtiö itse omistaa oman varallisuutensa, mutta samaan aikaan yhtiö on myös omistajansa arvopaperivarallisuutta. Yhtiötalouden merkittävä piirre on se, että vain yhtiö on vastuussa omista sitoumuksistaan. Omistajaa eli kuntaa ei voida panna vastuuseen yhtiön sitoumuksista. Kunnan vastuu rajoittuu ainoastaan siihen panokseen, jonka kunta on sijoittanut osakeyhtiön osakepääomaan. Mikäli kunta nimenomaan haluaa lisätä tätä minimivastuuta yhtiön taloudellisista sitoumuksista, kunta voi antaa takauksia tai pantteja osakeyhtiön ottamille lainoille. Karkkilan kaupunki on tunnettu esimerkki 1990-luvulta riskihakuisen takauspolitiikan epäonnistumisen ikävistä seurauksista. Karkkila oli taannut omistamiensa osakeyhtiöiden valuuttalainoja, ja kun yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat eivät toteutuneet odotetulla tavalla, Karkkilan kaupunki joutui ottamaan vastuun yhtiöidensä lainoista. Osakeyhtiön avulla voidaan hallita tehokkaasti taloudellista riskinottoa, mutta kunnan puolesta annettavat lisävakuudet on harkittava erittäin huolella ja annettujen vastuiden kokonaismäärä on hyvä pitää kunnan rahoitusvaran puitteissa. (Siitonen & Valkama, 2003. s.62)

2.7 Kunnallisen organisaation verotus

Tuloverolain mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat osittain verovapaita yhteisöjä. Kunnat ja kuntayhtymät ovat verovelvollisia vain kunnallisverotuksessa ja ainoastaan silloin, kuin ne harjoittavat elinkeinotoimintaa tai omistavat muuhun kuin

yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai sen osan. (Suomen Kuntaliitto 1996, s.28.)

Kunnan omistaman osakeyhtiön liiketoiminnan tulos verotetaan niin kuin muidenkin osakeyhtiöiden eli elinkeinoverolain nojalla 26 %:n verokannan mukaisesti. Jos yhtiön tarkoitus ole voiton tuottaminen ja sen tulouttaminen kunnalle, ei yhtiön tarvitse tuottaa verotettavaa voittoa. Osakeyhtiöt eivät maksa varallisuusveroa. Yritysten maksaman veron kerää valtio. Kuntien osuus veron tuotosta on 44,8 %. Valtio maksaa tämän osuuden kunnille. Veron saajina ovat kaikki kunnat, eikä yksittäisen kunnan saama verotulo ole riippuvainen tämän kunnan alueella toimivien yritysten verotuksesta. Kunnan omistaman yhtiön maksama vero ei suoranaisesti palaudu kunnalle. (Suomen Kuntaliitto 1996, s.29.)

Osakeyhtiönä toimissa toimitilahallintoyksikkö joutuisi maksamaan kiinteistövero kiinteistöistään kunnalle. Tämä olisi 0,8 % (yleishyödyllisellä yhteisöllä 0,35 %) varallisuusverotuksessa määritellystä verotusarvosta. Veroarvo olisi enintään käypä arvo eli todennäköinen luovutushinta. Tämän veron osakeyhtiö siis maksaisi omistajakunnilleen.

Arvonlisäverotuskäsittely ei juurikaan muuttuisi. Tosin kunta saanee paremmin alv-palautukset paremmin kuin yhtiö. Yhtiö joutuisi maksamaan myyntien ja ostojen erotuksen verran arvonlisäveroa. Liikelaitoksena tämä tarkastelu menee kuntatasolla, jolloin maksettava alv-osuus jäänee pienemmäksi.

3. KUNTIEN VAIHTOEHTOISET PALVELUJEN TUOTTAMISEN MALLIT

3.1 Kuntien tehtävät

Kuntalain mukaan ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta”. Kuntien tehtävät liittyvät lähinnä koulutuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelutuotantoon. (Suomen Kuntaliitto 2008)

Kunnalle laissa säädetyistä tehtävistä osa on sellaisia, joissa kunta käyttää julkista valtaa, esimerkiksi antaa lain nojalla määräyksiä tai tekee muita hallinnollisia päätöksiä, jotka kohdistuvat kuntalaisiin tai kunnan alueella tapahtuvaan toimintaan. Tällaiset viranomaistehtävät kuluvat kunnallisoikeuden mukaan kunnan viranomaisille tai kuntien julkisoikeudellisille yhteistyöelimille. Viranomaistehtäviä ei voida antaa yritysten tai muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen tehtäväksi. Kunnan viranomaisen on itse tehtävä varsinainen viranomaispäätös, esimerkiksi kaavan hyväksyminen. Tosin viranomaistehtäviinkin liittyy valmistelua, osatehtäviä, selvityksiä, tutkimuksia tai muita palveluja, jotka kunta voi tilata ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Tällaiset päätösten valmisteluun liittyvät tehtävät voivat olla hyvinkin laajoja kokonaisuuksia, esimerkiksi kaavan laatiminen. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 8.)

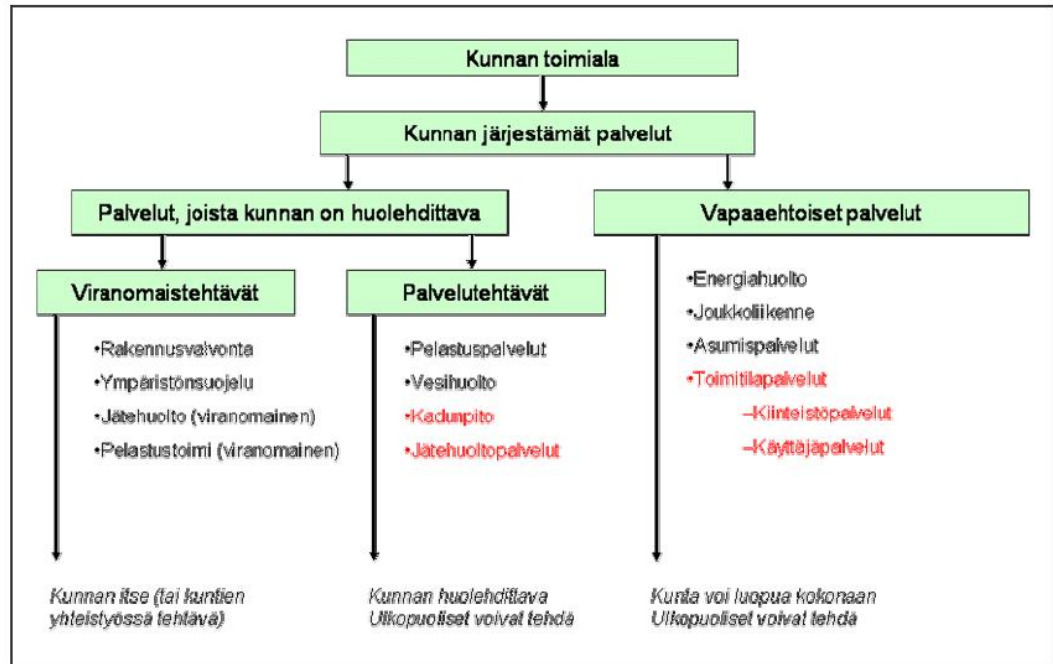
Muut kunnalle laissa säädetyt tehtävät ovat sellaisia palvelutehtäviä, joista kunnan on huolehdittava. Kunnan ei tarvitse välttämättä osallistua itse toimintaan, jos tehtävät tulevat muutoin hoidettaviksi lain edellyttämällä tavalla. Kunnan on val-

vottava, että tehtävät tulevat suoritetuksi ja jos puutteita ilmenee, ryhdyttävä toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. Elleivät muut ota tehtäviä suorittaakseen, kunnan on otettava tehtävä itselleen. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi vesi- ja jätehuolto sekä kadunpito, joista kunnan on huolehdittava, mutta jotka kunta voi teettää yrityksillä tai antaa yritysten tehtäväksi. Monet kunnan tehtäväkokonaisuudet eivät ole kuitenkaan pelkästään joko palvelu- tai viranomaistehtäviä vaan näiden yhdistelmiä. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 8-9.)

Kunnan itselleen ottamat muut tehtävät taas ovat sellaisia, joista huolehtimiseen kunnalla ei ole velvollisuutta, mutta jotka kunta on ottanut hoitaakseen kunnan ja kuntalaisten hyvinvoinnin lisäämiseksi. Tällaiset tehtävät kunta voi toteuttaa miten parhaaksi näkee. Näistä tehtävistä kunta voi myös luopua, milloin se katsoo, ettei tehtävien pitämiselle kunnalla ole enää perusteita ja kuntalaisten saatavilla on riittävät palvelut. Kunnilla on todellisuudessa paljon juridista vastuuta laajempi vastuu ympäristöstä ja teknisen perusrakenteen toimivuudesta. Hyvin toimivat tekniset palvelut, hyvät asunto-olot ja puhdas ympäristö ovat kunnan imagon ja kilpailukyvyn kannalta ensiarvoisen tärkeitä, eikä kunta voi jättää näitä asioita hoitamatta vaikkei jokin asia kuuluisikaan tiukasti lakia tulkiten sen vastuulle. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 9.)

Kunnan tekniset palvelut ovat yhteiskunnan ja kansalaisten päivittäin tarvitsemia välttämättömyyspalveluja. Useille niistä on tyypillistä pääomavaltaisuus eli palvelun ylläpito edellyttää suuria investointeja, minkä vuoksi ne yleensä, kuten vesi- ja energiahuolto, muodostavat luonnollisen alueellisen monopolin. Teknisistä palveluista vesi-, energia- ja jätehuolto ovat merkittävimmät kuntien maksurahoitteiset palvelut. Maksurahoitteisuudesta seuraa, että myös yksityinen sektori on kiinnostunut näiden palvelujen tuottamisesta. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 9.) Kuvassa 2 on eritelty kunnan tekniset palvelut jaoteltuina lakisääteisiin ja vapaaehtoisin pal-

veluihin.



Kuva 2. Kunnan lakisäätiset ja vapaaehtoiset tekniseen alaan liittyvät palvelut (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 10)

Kunnan perustoiminta on kuntalaisten sekä kunnassa toimivien yhtiöiden ja yhteisöjen tarpeiden tyydyttämistä. Julkisen vallan käyttöön liittyvien hallinnollisten tehtävien lisäksi kunta vastaa lainsäädäntöön perustuen mm. sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä opetus- ja kulttuuritoimen palveluista. Lisäksi kunnat vastaavat alueellaan palo- ja pelastustoimesta sekä katujen ja teiden ylläpitoon liittyvistä tehtävistä. Näiden peruspalvelujen tuottamisessa kunnat tarvitsevat resursseina pääomaa, työvoimaa, teknologiaa (koneita ja laitteita), informaatiota sekä toimitiloja. (Sutinen 2005, s.5)

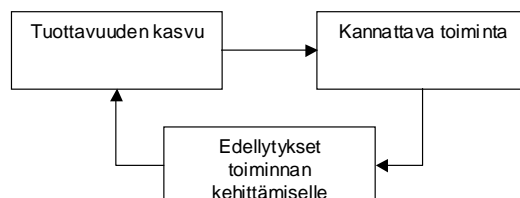
Toimitilat toimivat välineenä kunnan varsinaisessa palvelutuotannossa ja tarve kunnan käytössä oleville toimitiloille määräytyy kunnan oman palvelutuotannon mukaan. Ainakin periaatteessa tilatarve voitaisiin nykyisin tyydyttää rakentamisen lisäksi järjestämällä se omasta olemassa olevasta tilakannasta, vuokraamalla tilat markkinoilta tai ostamalla tilat kunnan omistukseen.

Miksi kunnat sitten ovat hankkineet tiloja omistukseensa? Kuntien peruspalvelutuotanto on aikanaan rakennettu lainsäädännön edellyttämänä ja suurelta osin valtion rahoituksen tuella. Näiden peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi kunnat ovat hankkineet omistukseensa palvelujen tuottamisessa tarvittavana resurssina myös toimitiloja. Kun kunnan palvelutuotanto on ollut luonteeltaan pysyvää, eikä halutunlaista tilakantaa olisi palvelujen järjestämisaikana ollut muutoin edes mahdollista käyttöön hankkia, on toimitilojen hankkiminen käyttöomaisuudeksi ollut näin perusteltua. (Sutinen 2005, s.5)

3.2 Toiminnan tehostaminen

Toiminnan tehostamisella yrityksessä tai organisaatiossa tarkoitetaan tuottavuuden parantamista. Kunnallisen organisaation toiminnan kehittäminen tai toimintamuodon muuttamisen tärkein tavoite on sen tuottavuuden parantaminen. Tuottavuus on laajimmillaan ajattelutapa: usko mahdollisuuteen parantaa nykyisyyttä oli kuinka hyvä tahansa.

Organisaation suorituskyky on monimutkainen kokonaisuus. sitä mitataan viime kädessä kannattavuudella, mutta ilman tuottavuuden jatkuvaa kehittämistä toiminta ei pysy pitkään kannattavana. Jos organisaatio ei toimi kannattavasti, se ei pysty selviämään taloudellisista velvoitteistaan eikä kehittämään toimintaansa. Tuottavuuden jatkuvalla kasvulla luodaan edellytykset toiminnan kehittämiseksi kuten kuvassa 3 on esitetty. (Hannula 2000, s.4)



Kuva 3: Tuottavuuden kasvu ja toiminnan kehittäminen (Hannula 2000, s.4)

Julkisella sektorilla kannattavuutta ei aina voida arvioida samalla tavalla kuin yksityisen sektorin yrityksissä. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta toiminnan ja samalla tuottavuuden kehittämiseen, sillä julkisen sektorin palvelut tuotetaan yhteisillä verovaroilla. Julkisen sektorin tuottavuus vaikuttaa koko kansakunnan hyvinvointiin. (Hannula, 2000, s.4)

3.2.1 Tuottavuuden määrittely

Tuottavuus ilmaistaan useimmiten tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytetyn panoksen välisenä suhteena. Tuottavuus käsitteenä sitoutuu pitkälti yrityksen reaaliprosesseihin ja niiden suorituskyvyn mittaamiseen. Lähtökohdiltaan sitä voidaan pitää puhtaasti fyysisenä mittarina, mutta sen mittaamiseen liittyvät ongelmat pakottavat usein käyttämään rahapohjaisia mittareita. (Rantanen 2005, s.31)

Tuottavuutta voidaan tarkastella monista näkökulmista ja useilla eri tasoilla. Useimmiten tarkastelutasot jaotellaan taloudellisen toiminnan laajuuden perusteella seuraavasti:

- kansantalous
- toimiala
- yritys
- yksilö / yksittäinen toiminta

Kunnallista organisaatiota voidaan verrata tässä tutkimuksessa yrityksen tarkastelutasoon. Yritystaso voidaan jakaa tarpeen mukaan alatasoihin esimerkiksi konserni, liikeyritys, tulosityksikkö jne.

Tuottavuus sekoitetaan usein muutamien sitä lähellä olevien käsitteisiin, kuten taloudellisuus, kannattavuus, tehokkuus sekä tuloksellisuus. Tästä syystä on hyvä käydä läpi mitä nämä termit tarkoittavat:

Taloudellisuudella tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin yritys kykenee hyödyntämään (taloudelliset) panoksensa (Rantanen 2005, s.31). Toisin sanoen kuinka edullisesti yritys kykenee tuottamaan tuotoksiaan eli kuinka paljon fyysisiä tuotoksia saadaan aikaiseksi tietyllä rahamittaisella määrällä panoksia (Rantanen 2005, s.32)

Kannattavuus kuvaa sitä kuinka suuren rahamääräisen voiton yritys kykenee tulojensa ja menojensa erotuksena saamaan aikaan (Rantanen 2005, s.31). Kannattavuus on siis selkeästi yrityksen rahaprosessiin liittyvä termi.

Tehokkuus kuvaa sitä miten hyvin yritys on kyennyt saavuttamaan asetetut tavoitteet annetussa ajassa (Rantanen 2005, s.31). Tehokkuus voidaan määritellä myös yrityksen tuloksellisuudeksi tarkasteltavana ajanjaksona (Rantanen 2005, s.32)

Tuloksellisuus kuvaa sitä, miten hyvin yritys on kyennyt saavuttamaan reaali- tai rahaprosessille asetetut konkreettiset mitattavissa olevat tavoitteet (Rantanen 2005, s.31). Toiminta on sitä tuloksellisempaa, mitä lähempänä tuotos on asetettua tavoitetta tai kauempana siitä, jos tavoite on ylitetty (Rantanen 2005, s.32).

Julkisen sektorin organisaatioissa usein keskitytään rahaprosessien mittaamiseen ja niiden kehittämiseen ei niinkään usein tuottavuuden lisäämiseen. Tuottavuuden parantaminen voi olla julkisella sektorilla vaikea mitata tai todeta, jos esimerkiksi on saavutettu organisaation toimintamuodon tai -mallin muuttamisen mukana tullella byrokratian vähenemisellä tai päätöksenteon nopeutumisella.

3.2.2 Kokonaistuottavuus ja osatuottavuudet

Riippumatta siitä mitä tuottavuuden tarkastelutasosta voidaan erotella kaksi perustyyppiä tuottavuudesta. Nämä ovat kokonaistuottavuus ja osatuottavuudet. Osatuottavuuksia ovat: työn tuottavuus, pääoman tuottavuus, materiaalin tuottavuus ja energian tuottavuus sekä muiden panosten tuottavuus. Kokonaistuottavuus tarkoittaa kokonaistuotoksen ja kaikkien panosten summan suhdetta (Rantanen 2005,

s.14). Pääoman tuottavuus rinnastetaan usein pääoman tuotto prosenttiin ja siten kannattavuuteen. Tässä yhteydessä pääoman tuottavuudella tarkoitetaan kuitenkin tuotoksen ja pääoman suhdetta, joka ei ole sama kuin kannattavuuden mittarina käytetty pääoman tuotto prosentti (Rantanen 2005, s.16)

Kokonaistuottavuuden muutos tarkoittaa sitä osaa tuotoksen kasvusta, jota ei kyetä selittämään panosten kasvulla. Panosten määrän kasvu selittää tuotoksen kasvusta yleensä pienemmän osan kuin, kuin kokonaistuottavuuden muutos. Siihen vaikuttavat itse tuotantoprosessissa ja panosten laadussa tapahtuneiden muutosten lisäksi myös tuotoksen rakenteen muuttuminen ajan myötä (Okko 1985, s.57.58)

Osatuottavuudet tarkoittavat kokonaistuotoksen ja yhden panosryhmän välistä suhdetta. Osatuottavuudet kuvaavat kukin oman panosryhmänsä käytön tehokkuutta ja osatuottavuuksien positiiviset muutokset käytön tehostumista muista tuotantopanoksista riippumatta. Osatuottavuuksien muutokset voivat olla toisiaan korvaavia (Rantanen 2005, s.15). Esimerkiksi toimitilahallinnossa investoitaessa uusiin tietojärjestelmiin työn tuottavuus kohoaa työpanoksen määrän pysyessä ennallaan tai laskiessa, mutta pääoman tuottavuus laskee. Investoitaessa usein myös yrityksen kokonaistuottavuus saattaa hetkellisesti laskea, mutta pidemmällä aikavälillä investointien vaikutukset tuottavuuteen ovat positiivisia (Chew 1986, s. 1).

Kokonaistuottavuus ja osatuottavuudet kytkeytyvät toisiinsa siten, että kokonaistuottavuuden käänteisluku on osatuottavuuksien käänteislukujen summa. Yhteys voidaan formuloida seuraavalla sivulla esitetyllä tavalla:

$$\frac{1}{TP} = \frac{L}{O} + \frac{C}{O} + \frac{M}{O} + \frac{E}{O} + \frac{X}{O}$$

missä

TP = Kokonaistuottavuus

O = Kokonaistuotanto

L = Työpanosten summa

C = Pääomapanosten summa

M = Materiaalipanosten summa

E = Energiapanosten summa

X = Muiden panosten summa

Edellä oleva lauseke kuvaa sitä, kuinka kokonaistuottavuus muuttuu osatuottavuuksien muuttuessa. Toisaalta, kuten edellä todettiin, kokonaistuottavuus saattaa pysyä muuttumattomana, jos kaksi osatuottavuutta muuttuu samanaikaisesti toisiinsa korvaavasti. Kokonaistuottavuutta ei siis voida määrittellä laskemalla yhteen osatuottavuuksia vaan viiden välinen suhde on monimutkaisempi. (Rantanen 2005, s.15)

3.3 Kunnan palvelustrategia ja omistajapolitiikka

Kunnan palvelustrategia vastaa kysymykseen, miten kunnat selviävät palvelujen järjestäjänä tulevaisuudessa erilaisten muutosten aiheuttamista haasteista. Palvelustrategiassa linjataan, kuinka kuntapalvelut järjestetään kymmeneksi vuodeksi eteenpäin eri toimialoilla. Palvelustrategian perustana ovat kuntalaisten elinolojen ja palvelutarpeiden kehittyminen, kunnan käytettävissä olevien taloudellisten resurssien kehittyminen ja henkilöstön saatavuus, yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien ja yritysten kanssa sekä ulkopuolisen palvelutarjonnan vaihtoehdot ja markkinoiden kehitysnäkymät. (Suomen Kuntaliitto 2008)

Kuntien pääoman tehokas käyttö on yhtä merkittävää kuin käyttötalouden hallinta. Perinteisesti pääoman käyttöön ei kaikissa kunnissa ole paneuduttu yhtä perusteellisesti kuin käyttötalousmenoihin. Omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline. Se luo puitteet kunnan menestykselliselle toiminnalle. Omistajapolitiikka määrittelee, missä tehtävissä, palveluissa ja hankkeissa tai yhtiöissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet. Myös pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet tulee määrittää. Myös se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty, määritellään kunnan omistajapolitiikassa.

Omistajapoliittisten linjausten laatimisessa lähtökohtana tulee olla kunnan kehittämistavoitteet, palvelustrategia ja niiden vaatimat voimavarat, kunnan nykyiset toimintatavat ja tuotantovälineiden omistus, pitkän aikavälin tavoitteet sekä arviot toimintaympäristön muutoksista. Toimintaympäristön muutoksista omistajapoliittisiin linjauksiin vaikuttavat erityisesti arvioidut muutokset palvelujen kysynnässä, kunnan henkilöstön määrässä ja osaamisessa sekä tarjolla olevassa yksityisessä toimitila- ja palvelutarjonnassa.

Hankintalainsäädännön soveltaminen on osittain vasta muotoutumassa eri oikeusasteissa tehtävien ratkaisujen pohjalta. Näillä ratkaisuilla on vaikutusta kunnan omistajapolitiikkaan ja toiminnan järjestämismuotoihin. Hankintalainsäädäntö on otettava huomioon sekä kuntien yhteistyössä että kunnan omaa toimintaa järjestettäessä. Kunnan toiminnan organisointi yhtiöksi ja se, myykö kunta palveluja ulkopuolisille, vaikuttaa kunnan hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen. (Kuntaliitto 2005, s. 4)

Kunnalla tulee olla käytettävissään oman palvelutuotannon edellyttämä omaisuus ja tuotantovälineet, jotka se voi hankkia käyttöönsä omistamalla tarvittavan käyttöomaisuuden, hallitsemalla sitä yhdessä muiden toimijoiden kanssa tai vuokraamalla sen. Jos kunta tuottaa palvelut yhteistyönä muiden kuntien tai yksityisen sektorin kanssa, yhteistyöstä sovittaessa on sovittava myös siitä, kuka omistaa palvelutuotannon edellyttämän käyttöomaisuuden ja miten omaisuudesta aiheutuvat kustannukset yhteistyökumppaneiden kanssa jaetaan. Riippuu paikallisista olosuhteista ja markkinoiden toimivuudesta minkä verran kunnalla on mahdollisuuksia hankkia tuotantovälineitä käyttöönsä muuten kuin suoraan omistamalla. (Suomen Kuntaliitto 2005, s. 4-5)

Harvoilla kunnilla on nykyisin todellisia vaihtoehtoja esimerkiksi koulu-, terveyskeskus- tai muiden toimitilojen hankinnassa. Vaikka sillä, miten kunta on hankkinut tilat käyttöönsä, ei ole periaatteessa vaikutusta kunnan mahdollisuuteen järjestää toiminnot. Liikkumisvara toimitilojen osalla on suurempi vaikkapa toimistoti-

lojen hankinnassa. Eri tilanteissa on kuitenkin selvitettävä erilaisia vaihtoehtoja hankkia toimitiloja kunnan käyttöön.

Riippuu toiminnan luonteesta, miten kunta palvelutuotantonsa organisoii. Verorahoitteisiin palveluihin, joita on vaikea tuottaa ja hinnoitella, soveltuu perinteinen bruttobudjetoitu yksikkö. Jos palvelutuotannon vaatimat investoinnit rahoitetaan budjettivaroin, mutta käyttömenot ulkoisilla tai sisäisillä maksuilla, soveltuu toimintamuodoksi nettobudjetoitu yksikkö. Milloin toiminta on tarkoitus rahoittaa kokonaan, investoinnit mukaan lukien, myyntituloilla, soveltuu toimintamuodoksi kunnan liikelaitos tai kunnan omistama yhtiö. Osakeyhtiömuotoa on syytä harkita etenkin silloin, kun yksikkö toimii selkeästi kilpailuilla markkinoilla ja se myy palvelujaan merkittävästi ulkoisille asiakkaille. (Suomen Kuntaliitto 2005, s. 4-5)

Valtaosa kunnan omaisuudesta toimii kunnan palvelutuotannon suoranaisena tuotantovälineenä. Esimerkiksi kunnan toimitiloja, verkostoja ja muita tuotantovälineitä käytetään suurimmalta osin välittömästi palvelutuotantoon. Verorahoitteisen toiminnan käytössä olevalle pääomalle ei ole yleensä asetettu varsinaista taloudellista tuottovaatimusta. Oman toiminnan kustannuksissa on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon aina myös pääoman hinta ja siitä aiheutuvat kustannukset. Tällaisen omaisuuden käytön tehokkuutta onkin arvioitava edullisuusvertailujen ja erilaisten toimintamallien vaihtoehtoiskustannusten avulla. Palvelujen laatu ja saatavuus voivat olla taloudellisia tavoitteita tärkeämpiä. Maksurahoitteisen palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle luonnollinen tuottovaatimus on sitoutuneelle pääomalle saatava korko. (Suomen Kuntaliitto 2005, s. 5)

Toimitilaomaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää asiantuntevaa arviota eri omaisuuserien kunnosta ja peruskorjaustarpeesta. Kunnan toimitilahallinnossa on oltava tämän vuoksi ammattitaitosta henkilökuntaa hoitamaan omaisuutta tai omaisuuden hoidossa on oltava mahdollisuus käyttää riittävästi apuna ulkopuolista asiantuntemusta. Päätökset esimerkiksi maaomaisuuden jalostuksesta, rakennusten peruskorjausinvestoinneista tai muusta omaisuuden hoidosta on perustuttava asiantuntevaan arvioon omaisuuserien tehokkaasta käytöstä ja hoidosta. Omai-

suuden arvon säilyttäminen edellyttää myös linjausta investointien rahoituksen järjestämisestä. Omaisuuden arvon säilyttämisen ja lisäämisen näkökulmasta on myös tärkeää kehittää kunnan liiketoimintoja ja pitää ne kilpailukykyisenä muihin alan toimijoihin verrattuna.

Kunnan on hankittava tarvitsemansa tuotantovälineet kuten esimerkiksi toimitilat käyttöönsä mahdollisimman edullisesti ja mahdollisimman hyvällä kustannus/laatu -suhteella. Jos omasta käyttöomaisuudesta aiheutuvat kustannukset ovat pitkällä aikavälillä vastaavien toimitilojen todellisia vuokratkustannuksia korkeammat, on omistuksesta luopumista ja vuokrauksen lisäämistä harkittava. Tuotantovälineiden omistuksesta luovuttaessa on aina varmistettava niiden saatavuus markkinoilta. Luonnollisesti myös sellaisesta omaisuudesta ja sellaisista tytä- tai muiden yhteisöjen omistuksista, jotka eivät palvele kunnan toimintaa tai strategisia tavoitteita, on pyrittävä luopumaan.

Kunnan pääoman käyttöä voidaan tehostaa ja tuottavuutta parantaa kunnan omassa toiminnassa tai ottamalla käyttöön sellaisia uusia toimintatapoja, joiden yhteydessä voidaan siirtää kunnan pääomia entistä tehokkaampaan käyttöön. Tehokas pääoman käyttö tuo kunnalle säästöjä ja useasti johtaa lisäksi käyttökustannusten laskuun sekä palvelujen paranemiseen. Uusien toimintatapojen vertailu kunnan omaan toimintaan edellyttää kattavaa kustannuslaskentaa ja kustannustietoisuutta, jolloin on huomioitava sekä vaihtoehtoisista toimintatavoista aiheutuvat käyttökustannukset että niiden tasevaikutukset ja pääomakustannukset. (Suomen Kuntaliitto 2005, s. 9)

Viimevuosina yksittäisiä toimitilahankintoja on Suomessa toteutettu myös ns. yksityisrahoitus- ja elinkaaripalveluhankintoina. Kuntaliitto esittää, että vaihtoehtoja yksityisen omistaman tilan käytöstä ja tilan hankkimisesta omaan omistukseen tutkittaisiin pitkällä aikajänteellä. On huomattava, että omistussuhteista huolimatta tilojen käyttäjä maksaa kaikki tilojen hankkimisesta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset. Tilan omistaja sen sijaan vastaa yksin ns. kiinteistöriskistä, mutta

laskuttaa toki tämän riskin vastaamisesta tilojen käyttäjää osana vuokraa tai vastiketta. (Sutinen 2005, s. 7)

Yksityisen omistuksessa olevan toimitilan käyttö tulee perustelluksi, jos ulkopuolinen tilantarjoaja

- pystyy hankkimaan tilan kuntaa taloudellisemmin,
- pystyy ylläpitämään kiinteistöä kuntaa tehokkaammin tai
- pystyy nostamaan tilan käyttöastetta korkeammaksi ja
- on lisäksi valmis jakamaan taloudellisuuden ja tehokkuuden tuoman hyödyn vuokralaiselle alhaisemman vuokran muodossa.

Näitä kriteerejä pitää kunnallisen tai seudullisen toimitilayhtiön pystyä saavuttamaan, jotta sen toiminta on kunnalle järkevää.

3.4 Paras-hanke

Paras -hanke on valtioneuvoston keväällä 2005 käynnistämä hanke kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Tavoitteena on turvata asukkaille kuntien vastuulla olevat hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Kuntarakenteen on oltava elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä. Hallitus antoi esityksen eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta ja kuntajakolain muuttamisesta. Puitelaki on voimassa 1.1.2007–31.12.2012. Kuntien tulee tutkia, miten parantaisivat maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen. Palvelurakennemuutostusprojekti on kuntavetoinen ja siihen osallistuminen on kunnille vapaaehtoista. Projektin tavoitteena on esimerkiksi Päijät-Hämeessä selvittää kuntien palvelutuotannon yhteistyömahdollisuuksia ja menetelmiä sekä tehdä ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuoltoon lukuun ottamatta kuntien vastuulla olevien palveluiden toteuttamisesta ja järjestämisestä. Projektin aikana haetaan ratkaisuja siihen, mitkä palvelut voidaan tuottaa paikallisesti, mitkä seudullisesti tai maakunnallisesti sekä toisaalta mitkä palvelukokonaisuudet on mielekästä tuottaa niitäkin laajemmalla alueella. Kehittämissuositukset ovat osa

kansallista PARAS -hanketta ja prosessi toteutetaan säädettävän kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan puitelain mukaisena.

Tässä yhteydessä on varainsiirtolakiin tehty vuosille 2007-2012 määräaikaista verovapautuksia koskien kuntien rakennejärjestelyjä. Varainsiirtolain pykälässä 43 b todetaan seuraavasti: *Jos kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittava osakeyhtiö vuosina 2007–2012 luovuttaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 10 §:n mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseksi omistamansa kiinteistön, joka on pääasiallisesti ollut välittömästi sosiaalihuolto-, terveyden- ja sairaanhoito-, koulu-, nuoriso-, kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- tai palo- ja pelastustoimen taikka kunnan tai kuntayhtymän yleishallinnon käytössä yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavalle osakeyhtiölle edellä mainittuun käyttötarkoitukseen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettun veron hakemuksesta.*

Eli kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä perustetulle kunnalliselle tai seudulliselle toimitilayhtiölle myydyistä tai luovutetuista toimitilakiinteistöistä ei omistajakuntien tarvitse maksaa varainsiirtoveroa.

3.5 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottaja -toimintatavalla tarkoitetaan julkisten palvelujen tuotannon organisoimista niin, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Tilaajana toimii julkinen taho (esim. kunta) ja tuottajana voi toimia joko kunnan oma tai sen ulkopuolinen organisaatio. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa voi olla myös julkisen organisaation sisäinen ohjausmalli. (Suomen Kuntaliitto 2008)

Tilaaja-tuottaja toimintatavan käyttöönotto ei automaattisesti tarkoita palveluiden ulkoistamista, tai yksityistämistä. Tällä mallilla voidaan myös kehittää oman organisaation toimintatapoja ja prosessia. Jotta palveluja voidaan tilata ja tuottaa, on

palvelut kyettävä nimeämään ja täsmentämään eli palvelut on tuotteistettava. Tilaaja-tuottajamallien toimivuus riippuu ratkaisevasti tuotteistamisen onnistumisesta. Tuotteistamisessa keskeistä on myös laadun määrittely. Tuotteistamisella pyritään saamaan hyötyä toiminnan suunnitteluun, kehittämiseen sekä palveluiden järjestämiseen ja hankintaan. Sitä kautta myös toiminnan tehostumiseen ja tuottavuuden paranemiseen.

Tilaaja-tuottaja-toimintatapa on toiminnan ohjauksen vaihtoehto. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttö synnyttää rakenteen, joka mahdollistaa muunkin kuin kunnan oman toiminnan käyttämisen palvelutuotannossa. Toimintatapaa voidaan soveltaa kuntakonsernin sisällä, palvelujen kilpailuttamiseksi yksityisillä palvelumarkkinoilla sekä kuntien yhteisessä palvelutuotannossa ja yhteishankinnoissa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan tavoitteena on parantaa tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttö edellyttää tilaajalta vahvaa asiantuntemusta tilaamiensa hyödykkeiden tai palveluiden tarpeesta sekä kykyä priorisoida tarpeita. Toimintatapa myös kannustaa tuottajaa tehokkuuteen, mikä osaltaan ohjaa kustannuskehitystä maltillisempaan suuntaan. Ollakseen kilpailukykyisiä tuottajien on vahvistettava osaamistaan ja synnyttävä uusia innovaatioita. Tämä edesauttaa kuntia siirtymään tuotantolähtöisestä toimintatavasta kysyntä- ja asiakaslähtöisempään toimintatapaan. Tilaaja-tuottaja-toimintatapaan siirryttäessä kuntien palveluiden tuottamisprosessit tulevat läpinäkyvimmiksi. Tieto tilattavista palveluista on yksilöity ja syntyneet kustannukset ovat helposti nähtävissä. Harha kuntien ilmaisista palveluista hälvenee samalla. (Suomen Kuntaliitto 2008)

Tilaaja-tuottajamallin heikkoutena näyttää olevan vaara siitä, että sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioissa tehdään osaksi samoja asioita. Tämä vaara on erityisen merkittävä silloin, kun sekä tilaaja että tuottaja kuuluvat kaupungin organisaatioon. (Hautamäki & Paavola 1993, s. 17.) Tarpeetonta päällekkäisyyttä voi syntyä esimerkiksi toiminnan suunnittelussa, markkinoinnissa ja tiedottamisessa. Esimerkiksi ”tuotteen suunnittelu” (tilaajaorganisaatio) ja ”tuotannon suunnittelu” (tuottajaorganisaatio) ovat toisistaan usein riippuvaisia eivätkä ole välttämättä yksiselitteisesti erotettavissa (Hansson 1992, s.19.). Päällekkäisyyksien välttämi-

seksi on sovittava työnjaosta: tilaaja arvioi palvelutarpeita ja määrittää tarvittavat palvelut ja tuottaja arvioi voimavarojen käyttöä ja laadun kehittämistä (Hautamäki & Paavola 1993, s. 18).

On myös huomattava, että tilaaja-tuottaja –asetelma ei välttämättä kitkatta sovellu kunnan organisaatiokulttuuriin. Todennäköisesti esiintyisi vahvojakin asenteita sitä vastaan, että yksi yksikkö muuttuisi toisen ”palvelijaksi” ja se puolestaan toisen työn ”valvojaksi”. Palvelusopimukseen sisältyvien sanktioiden käyttö voisi myös osoittautua ongelmalliseksi kaupunginhallinnon sisällä. Ehkä suurin vaara kuitenkin koituisi siitä, jos tilaaja-tuottajamallia ryhdyttäisiin puoliväkin ja keinoitekoisesti soveltamaan tehtävissä, joissa tilaajan ja tuottajan funktiot eivät ole järkevästi erotettavissa ja joissa minkäänlaista kilpailuttamisen tilannetta ei ole mahdollista synnyttää. Tällöin päädytään helposti näennäistilanteeseen ja –tuottamiseen. Ennen tämänsuuntaista organisaatiomuutosta on oltava selkeä käsitys siitä, mitä konkreettista hyötyä muutos tuottaisi. Toimiakseen hyvin, tilaaja-tuottajamalli edellyttää, että tilaajalla on tarvittavaa asiantuntemusta tilattavista palveluista. (Hautamäki & Paavola 1993, s. 17.)

Tilaaja-tuottaja –malli tehostaa toimintaa ja hillitsee kustannuskehitystä parhaiten silloin, kun tuottajatehtävissä on mukana aitoa kilpailuttamista. Se, että toimitilahallinto voi toimia liikelaitoksena tai yhtiönä, edellyttää yleensä tilaaja-tuottaja –mallia, mutta on myös olemassa liikelaitoksia, jossa ei ole tilaaja-tuottajamallia, kuten esimerkiksi Vantaalla. Tilaaja-tuottaja –malli mahdollistaa liikelaitoksen tai yhtiön kehittämisen ja markkinoiden hyödyntämisen paremmin kuin yksi iso organisaatio. Tilaaja-tuottaja –mallissa tuottajapuolella on aito kilpailutilanne eikä ”oma tuotantoyksikkö” saa tällöin erityistä kilpailuetua. Hyvin toimiessaan tilaaja-tuottaja –malli lisää molempien osapuolien tuottaavuutta.

3.6 Ulkoistaminen

Oman toiminnan ja itse tekemisen vaihtoehtoja ovat esimerkiksi kuntien yhteistyö, ostopalvelujen käyttö ja toimintojen yhtiöittäminen. Kunta voi tällä tavoin toimiessaan edelleen vaikuttaa palveluntuotantoon palvelujen hankintasopimuksia tehtäessä tai kuntayhtymän jäsenenä tai yhtiön omistajana. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 13.)

Äärimmäisenä vaihtoehtona kunta voi ulkoistaa joitakin palveluja. Tämä voi tapahtua joko siten, että kunta myy joitakin toimintojaan yksityisille yrityksille tai kunta vain luopuu palveluntuotannosta ja yritykset tuottavat palveluja siinä määrin kuin niille on kysyntää. Kunnalla ei tällöin ole enää mahdollisuutta ohjata toimintaa muutoin kuin asiakkaan ominaisuudessa tai mahdollisten yhteistyösopimusten kautta. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 13.)

Eräs motiivi palveluntuotannon ulkoistamiseksi voidaan nähdä kiinteiden kulujen vaihtuminen muuttuviksi, eli kunta maksaa tällöin palvelusta vain silloin, kun sitä tarvitaan. Tämä osaltaan synnyttää kustannussäästöjä. Lisäksi kustannusriski voidaan siirtää palveluntuottajalle ulkoistamisen tapauksessa. Ulkoistetulle kunnan henkilöstölle todennäköisesti aukeaa myös paremmat jatkokoulutus- sekä kehittämisenäkymät yksityisen palveluntuottajan palveluksessa kuin kunnan omassa organisaatiossa. Vastaavasti ulkoistamisen riskeinä voidaan nähdä kontrollin menetys palveluntuotantoon, tietotaidon häviäminen organisaatiosta, ulkoistamisesta aiheutuvat kustannussäästöpainet, riippuvuus palveluntuottajasta sekä negatiivinen vaikutus ulkoistettuun henkilöstöön. (Leväinen 2005.)

3.7 Palvelujen ostaminen

Kuntien toimintaympäristö muuttuu koko ajan. Kuntien rooli ei ole vain palvelujen tuottaja vaan enemmänkin niiden turvaaja. Myös kuntalaiset vaativat palveluilta yhä korkeampaa laatua. Samalla edellytetään kustannustietoisuuden ja te-

hokkuuden lisäämistä. Lainsäädäntö edellyttää myös julkisten hankintojen kilpailuttamista. Tästä syystä monille kuntien palvelualoille onkin syntynyt merkittävää yksityistä tarjontaa.

Kuntien työntekijöiden ikärakenteesta johtuen henkilöstön siirtyminen eläkkeelle ja vaihtuvuus tulee olemaan lähivuosina runsasta. Kilpailu osaavista ammattitaitoisista työntekijöistä kovenee koko ajan. Tässä tilanteessa kuntien tulee kehittää jatkuvasti toimintatapojaan.

Ostopalveluja käytetään silloin, kun kunta ei toteuta palvelua kokonaan tai lainkaan itse oman henkilökunnan voimin. Ostopalveluina ei voida kuitenkaan toteuttaa viranomaistoimintoja, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä. Julkisen vallan käyttö on toimivaltaa päättää yksityisen kuntalaisen tai muun asianosaisen oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista, kuten viranomaisen tekemät lupia tai sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat päätökset. Tähän ryhmään kuuluvat esim. rakennusvalvonta ja koululainsäädännön tarkoittama opetustoiminta. Ostopalveluja koskevat hankinnat toteutetaan noudattaen julkisista hankinnoista annettua lakia, joka edellyttää palveluyritysten kilpailuttamista.

Ostopalvelujen käyttöä perusteellaan yleensä sen taloudellisuudella, mutta osin myös sillä, että yksityisen sektorin tuottamien palveluiden tasoa ja kustannuksia voidaan vertailla kunnan tuottamiin palveluihin. Kunnat ovat kehittäneet ja vahvistaneet palveluhankintoja edistäviä tekijöitä. Näitä ovat mm. palvelutuotannon kustannuslaskenta, palvelujen tuotteistaminen ja palvelujen laatuksiteereiden määrittäminen.

Nämä yllä mainitut kolme tekijää muodostavat luontevan kokonaisuuden yhden perustan luomiseksi palveluhankintojen lisäämiselle. Sen avulla pystytään itse tuotettuja palveluja vertailemaan ulkopuolisten vastaaviin. Lisäksi on korostettava erityisesti myös kuntien keskinäistä palvelutuotannon tehokkuus- ja laatuvertailua. Näin voidaan luoda edellytykset objektiiviselle keskustelulle ja tekniset puitteet kilpailuttamiselle. (Södergård 2001, s. 90-91.)

Toiminnan kehittäminen, tapahtuipa se kunnan omia työmenetelmiä tai organisaatioita kehittämällä tai ulkopuolista palveluntuotantoa lisäämällä, vaikuttaa sekä kunnan omaan organisaatioon että palvelujen käyttäjiin. Kunnan henkilöstön tehtävät saattavat muuttua tai osa tehtävistä siirtyä yksityiselle sektorille. Palvelun käyttäjille taas on kaikissa toimintamalleissa varmistettava laadukkaat ja hinnoitellaan mahdollisimman edulliset palvelut. Eri toimintavaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja arvioitaessa on nämä molemmat näkökohdat otettava huomioon. Tavoitteena on oltava kokonaisuuden kannalta edullisin toimintatapa siten, että kuntalaiset saavat maksamilleen veroille ja maksuille vastikkeeksi mahdollisimman hyvin tarpeita vastaavat ja laadukkaat palvelut. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 14.)

3.8 Kuntien välinen yhteistyö

Kuntien kannalta yhteistoiminnan lisääminen voidaan nähdä mahdollisuutena. Sen lisääminen edesauttaa tuottavuuden kasvua ja mahdollistaa palvelujen jatkuvan kehittämisen. Pienimmille kunnille yhteistyön lisääminen antaa mahdollisuuden säilyä itsenäisinä poliittishallinnollisena järjestelmänä. Yhteistoiminnan lisääminen edellyttää kuitenkin toimijoiden välistä tasavertaisuutta, luottamusta, yhteisiä päämääristä ja tavoitteista sopimista, yhteisiä strategiavalintoja sekä etujen molemminpuolisuutta. (Asunmaa 1996, s. 10.)

Yksittäisen kunnan näkökulmasta kuntien yhteistyö merkitsee useasti toiminnan muodollista ulkoistamista. Toiminta siirtyy oman kuntaorganisaation ulkopuolelle ja toimintaa koskevat päätökset tehdään peruskunnan ulkopuolella esimerkiksi kuntayhtymän toimielimissä. Kunnalle jää kuntalain säädösten mukainen vaikutusmahdollisuus toiminnasta vastaavan organisaation päätöksentekoon. Yhteinen yhtiö on usein mahdollinen kuntien yhteismuoto silloin, kun yhteistyöhön ei sisälly viranomaistehtäviä ja toiminta rahoitetaan maksutuloilla. Tällöin vaikutusmahdollisuus tulee omistajuuden kautta. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 17.)

Lainsäädäntö ei juuri aseta esteitä kuntien väliselle yhteistyölle. Kuhunkin yhteistyötarpeeseen on vain valittava oikea yhteistyön muoto. Palvelutuotannon sopimusyhteistyöhön kuntien kesken on valittava toimintamuoto, joka ei ole ristiriidassa hankintalain kanssa. Esimerkiksi jos kunta ostaa toiselta kunnalta palveluja, joita on tarjolla myös markkinoilla, on tällainen hankinta kilpailutettava. Lisäksi kuntalain tulkinnat voivat asettaa rajoituksia sille, voiko kunta tällaisessa tilanteessa edes kilpailla toisen kunnan hankinnasta. Aina mahdollisia yhteistyömuotoja taas ovat yhteiset toimihenkilöt, yhteinen toimielin tai toiminta kuntayhtymänä. (Suomen Kuntaliitto 2001, s. 17.)

Kuntayhteistyön tiivistymisellä on myös merkittäviä vaikutuksia kuntien henkilöstöjohtamiseen. Koska palveluihin liittyvän yhteistyön yhtenä päämääränä on purkaa hallinnon ja palveluiden päällekkäisyyttä, pelko aseman menettämisestä voi vaikuttaa kielteisesti henkilöstön suhtautumiseen kuntayhteistyöstä. Kuntia ja erityisesti syrjäseutuja uhkaavan henkilöstöpulan kannalta seudullisesti kehittyvät ja erikoistuvat palvelut saattavat merkitä toisaalta toimenkuvien kehittymistä suuntaan, jolla on mahdollisuus parantaa kuntatyönantajan kilpailukykyä. Jos seudullisella palveluntuotannolla saadaan aikaan säästöjä, resursseja vapautuu seudun elinkeinopoliittiseen ja muuhun strategiseen kehittämiseen. Seudullisen yhteistyön toteuttamisella väestönmenetyksestä kärsivät kunnat ja seutukunnat voivat luoda edellytyksiä kehityksen kääntämiseksi. (Laamanen 2005, s. 16.)

Kosken (2005, s. 4.) mukaan voidaan listata kahdeksan eri osa-aluetta, joissa erityisesti on havaittu olevan puutteita kuntien yhdistymisissä sekä erilaisissa yhteistyöprojekteissa:

1. Tulevaisuuden haasteet jätetään liian vähälle huomiolle. Katse on tässä päivässä eikä tiedosteta riittävästi sitä, että yhdistyminen on strateginen ratkaisu vastata tulevaisuuden haasteisiin.
2. Yhdistymisen edut ja haitat oletetaan automaateiksi, eikä sen vuoksi etujen hyödyntämiseen ja haittojen eliminoimiseen osoiteta riittävästi resursseja.

3. Yhdistymisen tarjoama hyvä mahdollisuus uudistaa ja kehittää toimintoja unohdetaan ja uuden kunnan käytännöt omaksutaan suoraan suuremmalta kunnalta.
4. Talouden suunnittelussa unohdetaan tarkan taloudenpidon vaatimus ja yritetään laittaa ”kerralla” kaikki palvelut kuntoon.
5. Henkilöstöhallintoon ei panosteta riittävästi. Ei tiedosteta, että yhdistymisprosessin onnistumisessa on henkilöstön sopeutumisella muutokseen hyvin tärkeä merkitys.
6. Muutoksen johtamiseen ei varata tarpeeksi resursseja. Muutosjohtajilla ei ole mahdollisuuksia olla aktiivisia johtajia ja johtamisen vastuut ja aika-aulut hämärtyvät.
7. Tiedottaminen jää liian vähäiseksi sekä kuntien työntekijöille, luottamushenkilöille että asukkaille ja sen vuoksi uutta kuntaa hahmotetaan liiaksi vanhojen kuntayksiköiden kautta.
8. Luottamushenkilöhallinnon tärkeää merkitystä yhdistymisprosessissa ei tiedosteta. Valtaa keskitetään pienelle luottamushenkilöjoukolle ja uuden kunnan toiminta-ajatus jää suurelle osalle päättäjäistä vieraaksi.

Kuntien yhteistyön järjestämistä koskevat perussäännökset sisältyvät kuntalakiin. Kuntalain 76 - 77 § sisältävät säännökset tehtävien hoitamisesta toisen kunnan puolesta. Kuntayhtymistä on säännelty erikseen 78 - 86 §:ssä. Kuntalain mukainen yhteistyö voidaan jakaa esimerkiksi seuraavasti: (Myllymäki, 2005 s.1)

- Sopimusyhteistyö, jossa kunta hoitaa tehtävän yhden tai useamman kunnan puolesta. Yhteistyö perustuu kuntien väliseen sopimukseen. Usein isäntäkunnaksi tai vastuukunnaksi kutsuttu tehtävän hoitamiseen sitoutunut kunta vastaa omalla organisaatiollaan tehtävän toteutuksesta.
- Yhteinen viranhaltija on virkasuhteessa useampaa kuntaan. Kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta mutta yksi kunta vastaa työnantajan velvollisuuksista. Kustannusten ja työpanosten jakautumisesta sekä muista järjestelyistä on sovittava kuntien kesken.

- Kuntayhtymän perustaminen hoitamaan yhteistoiminnan piirin kuuluvia tehtäviä. Myös kuntayhtymä perustuu kuntien väliseen sopimukseen, perussopimukseen (kuntalaki 78 §).
- Yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen kuntien tehtävien hoitamiseksi. Käytännössä yleisin yksityisoikeudellinen yhteistoiminnan muoto lienee osakeyhtiö.

Seuraavaksi on kuvattu edellä vesitettyjä toimintamalleja yksityiskohtaisemmin sekä hankintalainsäädännön soveltamista eri toimintamalleissa.

3.8.1 Isäntäkuntamalli

Yhteinen toimielin

Kuntalain 77 §:n mukaan kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. (Myllymäki 2005 s.1)

Sopimusyhteistyössä (76 §) muut kunnat eivät lähtökohtaisesti osallistu yhteistyösopimuksen tarkoittamaa tehtävää toteuttavan organisaation hallinointiin ja muuhun päätöksentekoon. Isäntäkunnan päätösvallan laajuus määräytyy yhteistyösopimuksen mukaan. Kunnat voivat kuitenkin 77 §:n mukaisesti sopia, että muut kunnat osallistuvat päätöksentekoon yhteisen toimielimen kautta. Yhteinen toimielin voi olla lautakunnan lisäksi myös johtokunta tai toimikunta. Kuntien yhteistoimintasopimukset ovat julkisoikeudellisia sopimuksia, joita koskevat erimielisyydet käsitellään hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain mukaisesti. (Myllymäki 2005 s.1)

Yhteinen toimielin on yksi kuntalain tarjoamista mahdollisuuksista kuntien yhteistoiminnan organisoimiseksi. Kun jokin kunta hoitaa sopimukseen perustuen yhden tai useamman kunnan puolesta jonkin palvelutehtävän, kunnat voivat sopia, että muut sopimuskunnat valitsevat osan jäsenistä tehtävistä vastaavaan kunnan toimielimeen. Yhteislautakunnasta käytetäänkin nimityksiä keskuskuntamalli tai isäntäkuntamalli. Toimielin voi olla käytännössä lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Yhteisiä toimielimiä on ollut käytössä jo vuosikymmenien ajan kuntien hoitaessa tiettyä palvelu- tai viranomaistehtävää yhteisesti. Yhteislautakuntia on perustettu myös kuntien palvelu- ja elinkeinoyhteistyöhön sekä aluekehitystehtävien koordinoimiseen ja poliittisen ohjauksen vahvistamiseen. (Laamanen 2005, s. 39.)

Yhteislautakunta ei ole jäsenkunnista erillinen oikeushenkilö, joka voisi toimia työntekijänä tai osapuolena oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettelyssä. Yhteinen toimielin on nimestään huolimatta yhden sopimuskunnan valtuuston ja hallituksen alainen toimielin. Yhteislautakunnan hallinnonalaan kuuluvat virat ovat yhden sopimuskunnan virkoja ja niiden haltijat ovat kyseisen kunnan viranhaltijoita. Samoin yhteisen toimielimen hallinnonalaan kuuluva laitos on yhden sopimuskunnan laitos. Laitoksen kiinteistön ja irtaimiston omistusoikeus voi kuulua yhteisesti tai määräosuuksin sopimuskunnille, mutta silloinkin laitos on hallinnollisesti sen kunnan laitos, jonka toimielin yhteislautakunta on. Yhteislautakunnasta on haettu ratkaisua myös usean kunnan yhteisen kokonaisen hallinnonalan palvelutuotannon (esimerkiksi tekninen toimi) seudulliseen organisointiin. (Laamanen 2005, s. 39-40.)

Yhteinen virka ja osa-aikainen virka

Kuntien yhteinen virka tarkoittaa järjestelyä, jossa viranhaltijan tehtävänä on hoitaa virkaa kahdessa tai useammassa kunnassa. Molemmat tai kaikki kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta ja viranhaltija on virkasuhteessa näihin kuntiin, mutta työnantajan velvollisuuksista vastaa vain yksi kunnista. Sopijakunnat osallistuvat kustannuksiin sopimuksen mukaisesti. (Myllymäki 2004, s. 50.)

Viranhaltija voi olla myös osa-aikaisesti kahden tai useamman kunnan palveluksessa. Tällöin kyseessä ei ole yhteinen viranhaltija, vaan täysin erillisten osa-aikaisten virkasuhteiden hoitaminen. Viranhaltija voi esimerkiksi hoitaa kahta virkaa siten, että hän hoitaa kunnan A virkaa 40 % ja kunnan B virkaa 60 % täydestä säännöllisestä työajasta. Kunnat maksavat palkan ja korvaukset itsenäisesti ja käyttävät työnjohto oikeuttaan työajalla. Käytännössä järjestely edellyttää sitä, että kunnat ovat tietoisia molemmista osa-aikaisista virkasuhteista ja että toiminta on ylipäätään mahdollista järjestää osa-aikaisena. (Myllymäki 2004, s. 51.)

3.8.2 Kuntayhtymä

Kuntayhtymälle voidaan kuntalain nojalla antaa sekä julkisoikeudellisia että muitakin tehtäviä hoidettavaksi. Tietyillä tehtäväalueilla erityislainsäädäntö velvoittaa, että kunnat osallistuvat alueelliseen yhteistoimintaan kuntayhtymän muodossa. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi erikoissairaanhoidon antavat sairaanhoitopiirit sekä maakuntien liitot maakuntakaavoituksen ja –suunnittelun osalta. Valtaosa kuntayhtymistä on kuitenkin niin sanottuja vapaaehtoisia kuntayhtymiä. Vapaaehtoisia kuntayhtymiä on perustettu hoitamaan muun muassa perusterveydenhuoltoa, ammatillista koulutusta, vanhusten- ja päihdehuoltoa sekä elinkeinojen kehittämistä. (Laamanen 2005, s. 40.)

Päätösvallan siirtyessä kuntayhtymälle yksittäinen kunta luopuu kuntayhtymän toimialaan kuuluvissa asioissa päätösvallastaan ja voi vaikuttaa asiaan kuntayhtymään valittujen yhtymäkokousedustajien tai muiden luottamushenkilöiden kautta. Laki ei määrittele kuntayhtymässä tarvittavaa organisaatiota, vaan päätöksenteosta, toimielinten jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista voidaan joustavasti sopia kuntien välisessä, valtuustojen hyväksymässä perussopimuksessa. Pakollisten kuntayhtymien osalta yhtymävaltuuston jäsenmäärästä ja äänivallan perusteista on säädetty erityislaeissa. Perussopimuksessa tulee lisäksi sopia kuntayhtymän taloutta koskevista asioista, kuten jäsenkuntien osuudesta kuntayhty-

män varoihin ja vastuusta sen veloista, kuntayhtymästä eroavan jäsenkunnan ja toimintaa jatkavien jäsenkuntien asemasta, kuntayhtymän hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sitä, miten kuntayhtymä puretaan ja loppuselvitys suoritetaan. (Laamanen 2005, s. 40-41.)

Kuntayhtymien ongelmana peruskuntien kannalta on ollut niiden etäännyminen peruskuntien taloudenpidosta ja kuntayhtymien tuottamat kielteiset yllätykset peruskuntien talouden kannalta (ns. isännätön raha). Juuri tästä syystä peruskunnat pyrkivät näkemään kuntayhtymän tuotanto-organisaationa, johon nähden peruskunnat ovat tilaajina. Kuntayhtymät pyritään saattamaan parempaan ja paremmin ennakoitavaan talouden ohjaukseen ja niiden palvelut pyritään tuotteistamaan ja kohdistamaan kulut paremmin vain kutakin palvelua käyttäneille kunnille. (Suomen Kuntaliitto 2008)

3.8.3 Liikelaitoskuntayhtymä

Sisäasiainministeriön asettama kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän esityksen mukaan kunnat yhdessä, kuntayhtymät yhdessä taikka yksi tai useampi kunta tai kuntayhtymä yhdessä voisi perustaa liikelaitoksen, joka olisi erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Tällainen liikelaitos olisi oikeudelliselta asemaltaan kuntayhtymä ja sen nimessä tulisi olla sana ”liikelaitoskuntayhtymä”. Liikelaitoskuntayhtymään sovellettaisiin kuntayhtymää koskevia säännöksiä, jollei kuntalaissa ole siitä poikkeavaa säännöstä. Kuntalain 10 luvun tarkoittamasta kuntayhtymästä poiketen liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä voisi olla myös kuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymä voitaisiin perustaa vain liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti hoidettavia tehtäviä varten. Liikelaitoskuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttäisi yhtymäkokous. Liikelaitoskuntayhtymää ei siten voisi perustaa yhden toimielimen varaan tai siten, että ylimpänä toimielimenä olisi yhtymävaltuusto. Yhtymäkokouksen tehtävänä olisi valita pääsääntöisesti toimielinten jäsenet, valita tilintarkastajat sekä hyväksyä tilinpäätös ja myöntää vastuuvapaus.

Liikelaitoskuntayhtymässä olisi johtokunta, jonka tehtävänä olisi päättää muut kuin yhtymäkokoukselle tai liikelaitoksen johtajalle esityksen mukaan kuuluvat asiat. Liikelaitoskuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta päättäisi johtokunta. Menettely vastaisi pitkälti kunnan liikelaitoksen johtokunnan oikeutta päättää liikelaitoksen taloussuunnittelusta. Yhtymäkokouksen tehtävät olisivat toiminnan ja talouden suunnittelun osalta näin ollen rajatut kuin tavallisessa kuntayhtymässä. Menettelyä on perusteltu sillä, että liiketaloudellisessa toiminnassa menoja on arvosteltava ensisijaisesti tulojen perusteella eikä niitä tule verorahoituksen toiminnan tapaan sitoa määrärahoihin. Liikelaitoskuntayhtymän muiden toimielinten kuin yhtymäkokouksen jäsenten valinnassa ei noudatettaisi kuntalain 81 §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan näiden toimielinten kokoonpanon on vastattava jäsenkuntien valtuustojen poliittista suhteellisuutta. Koska liikelaitoksen toiminnan johto voi edellyttää suuremmissa määrin asiantuntijajäsenten valintaa, poliittisen suhteellisuuden huomioon ottaminen ei ole siinä määrin perusteltua kuin muissa kuntayhtymissä. Kuntalain 81 §:n 4 momentin soveltamatta jättäminen ei kuitenkaan estäisi vaalin suorittamista poliittista suhteellisuutta noudattaen. (Suomen Kuntaliitto 2006, s.4)

3.8.4 Kuntien yhteinen osakeyhtiö

Kuntien osakeyhtiö toimii täysin osakeyhtiölain säädösten mukaisesti kuten aiemmin on jo tässä tutkimuksessa kohdassa 2.3. selostettu.

Osakeyhtiö soveltuu toimintamuodoksi parhaiten sellaisilla toimialoilla, joilla kunta harjoittaa kannattavaa maksurahoitteista toimintaa. Kunnan liiketoiminnan yhtiöittämisellä on oltava ensisijaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät perusteet. Toimintaa yhtiötettäessä kunnan on varmistuttava siitä, että yhtiö voi toimia ilman kunnan taloudellista tukea ja että kunnan mahdollisuudet ohjata yhtiötä ovat tarpeeseen nähden riittävät. Usean kunnan yhdessä omistama yhtiö soveltuu hyvin kuntien maksurahoitteisten toimintojen yhteistyömuodoksi. Yhtiömuoto on yleinen kuntien yhteistyön muoto esimerkiksi seudullisen elinkeinotoimen (esim. ke-

hittämisyhtiö Jykes Oy) ja jätehuollon hoidossa (Pirkanmaan Jätehuolto Oy). Kanta-Hämeessä se on käytössä myös vesihuollossa (Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy). Kunnan tai kuntien kokonaan omistama osakeyhtiö kuuluu hankintalainsäädännön mukaan omistajakunnan niin sanottuun in-house piiriin, jolta omistajakunta voi tehdä suoria hankintoja, mikäli yhtiö ei tarjoa palvelujaan yleisesti markkinoilla. (Suomen Kuntaliitto 2006, s. 3-4)

Kunnat voivat lisäksi harjoittaa yhteistyötä myös yksityisoikeudellisessa muodossa, siis esimerkiksi perustamalla osakeyhtiön. Kuntalain 2 §:ään perustuva toimialaoppi voi tosin rajoittaa yksityisoikeudellisten sopimusten tekemistä myös kuntien välisessä suhteessa. Kunta ei voi siirtää myöskään omistamalleen yhtiölle sellaisia tehtäviä, mitkä eivät kuulu kunnan toimialaan. Toimialasäännös ei sisältäen rajoita kuntien välisen yhteistoiminnan muodon valintaa vaan toiminnan sisältöä. (Myllymäki 2005, s.3)

Julkisen vallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä ei yleensä voi siirtää osakeyhtiön hoidettavaksi. Lakiin perustuvan julkisoikeudellisen päätösvallan käyttäminen kuuluu kunnalle. Seutuyhteistyökokeilusta annetussa laissa (560/2002) on tähän säädetty joitain poikkeuksia. Kunnan kokonaan omistama osakeyhtiö kuuluu hankintalainsäädännön ja oikeuskäytännön oppien mukaan niin sanottuun in-house piiriin. Kunnan ei tarvitse soveltaa hankintalainsäädäntöä sopimuksiin, jotka se tekee omistamansa yhtiön kanssa, mikäli yhtiö ei tarjoa palvelujaan yleisesti markkinoille. Yhtiön toimialaa tosin rajoittaa myös kuntalain toimialasäännös. (Myllymäki 2005, s.3-4)

3.8.5 Yhteistyö ja julkiset hankinnat

Hankintayksikköjen on hankintoja tehdessään meneteltävä julkisista hankinnoista annetun lain ja hankinta-asetusten mukaisesti. Hankintalainsäädännöllä on kansallisesti saatettu voimaan neuvoston julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Kansallista lainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan vastaamaan uusia hankintadirektiivejä.

Hankintamenettelyn sääntelyn tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen, kilpailun aikaansaaminen ja tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen. (Myllymäki 2005, s.2)

Lakia julkisista hankinnoista (hankintalaki) sovelletaan myös hankintayksiköiden välisiin hankintoihin eli se voi tulla sovellettavaksi myös kuntien keskinäisiin sopimuksiin. Hankintayksiköiden välillä hankintalainsäädäntö voi tulla sovellettavaksi, mikäli sopimusjärjestelyssä on kysymys hankintalain ja hankintadirektiivin tarkoittamasta hankinnasta. Hankinnalla tarkoitetaan hankintalain 4 §:n mukaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. (Myllymäki 2005, s.2)

3.8.6 Yhteistyömuotojen vertailu

Taulukossa 1 on koottu eri yhteistyömuotojen ominaispiirteitä ja vertailtu niitä. Taulukkoon on koottu eri toimintamallien toimintaa ohjaavat lait ja sopimukset, hankintalainsäädännön soveltamisen erot, vertailtu päättäviä hallintoelimiä, kuka päättää tavoitteista, henkilöstön asemaa, verotusta, riskejä ja vastuuta, omistamista, voitonjakoa sekä julkisen vallan käyttöä.

Taulukosta voi tehdä sen johtopäätöksen, että kaikki muut toimintamallit paitsi yhteinen osakeyhtiö ovat hyvin lähellä kunnan normaalia toimintaa.

	Sopimusyhteistyö	Yhteislautakunta	Kuntayhtymä	Yhteinen osakeyhtiö	Uusimuotoinen liikelaitos-kuntayhtymä
Palvelun tuottajan toimintaa ohjaavat lait ja sopimukset	Kuntalaki Erityislait Kuntien välinen sopimus	Kuntalaki Erityislait Kuntien välinen sopimus	Kuntalaki Erityislait Kuntayhtymän perussopimus Sopimukset kuntien kanssa	Osakeyhtiölaki Erityislait Yhtiöjärjestys Omistajakuntien ja yhtiön väliset sopimukset	Kuntalaki Erityislait Kuntayhtymän perussopimus Sopimukset
Hankintalainsäädännön soveltaminen	Toiminnasta ja kuntien välisestä sopimuksesta riippuen joko hankintalain tarkoittamaa palvelujen ostoa tai yhteistoimintaa, johon hankintalakia ei sovelleta	Pääsääntöisesti In-house yksikkö	Pääsääntöisesti In-house yksikkö Myynti muille kuin omistajakunnille huomioitava	Pääsääntöisesti In-house yksikkö Ulkopuolinen omistuksen vaikutus in-house-asemaan huomioitava Myynti muille kuin omistajakunnille huomioitava	Pääsääntöisesti In-house yksikkö Myynti muille kuin omistajakunnille huomioitava
Palvelun tuotannosta päättävät hallintoelimet	Tuottajakunnan toimitelimit	Tuottajakunnan valtuusto ja hallitus Yhteislautakunta	Yhtymäkokous KY:n hallitus	Yhtiökokous Yhtiön hallitus Toimitusjohtaja	Yhtymäkokous Johtokunta Johtaja
Tavoitteet palvelutuotannolle asettaa	Tuottajakunnan toimitelimit Kuntien välinen sopimus, isäntäkunnan omistaajaohjaus	Tuottajakunnan valtuusto ja hallitus, Yhteislautakunta, Kuntien välinen sopimus, yhteinen omistaajaohjaus	Perussopimus KY:n talousarvio ja -suunnitelma, Jäsenkuntien omistaajaohjaus	Yhtiöjärjestys Yhtiön hallitus Osakaskuntien omistaajaohjaus	Yhtymäkokous Perussopimus Jäsenkuntien omistaajaohjaus
Henkilöstön asema	Henkilöstö tuottajakunnan palveluksessa, virka- tai työehtosopimus, keskitetty sopiminen (KT)	Henkilöstö tuottajakunnan palveluksessa virka- tai työehtosopimus, keskitetty sopiminen (KT)	Henkilöstö kuntayhtymän palveluksessa virka- tai työehtosopimus, keskitetty sopiminen (KT)	Henkilöstö yhtiön palveluksessa Voi olla KuEL:n piirissä, työehtosopimus	Henkilöstö kuntayhtymän palveluksessa virka- tai työehtosopimus, keskitetty sopiminen (KT)
Verotus	Ei tulo- ja varallisuusverovelvollisuutta ALV-velvollinen	Ei verovelvollisuutta ALV	Ei verovelvollisuutta ALV	Verovelvollinen ALV	Ei verovelvollisuutta ALV
Riskit ja vastuut	Tuottajakunta Riskit voidaan sopimuksella jakaa tuottaja- ja käyttäjäkunnan välillä	Tuottajakunta Riskit voidaan sopimuksella jakaa tuottaja- ja käyttäjäkunnan välillä	Kuntayhtymä Kunnilla perussopimuksen mukaisesti	Yhtiö Omistajat: Osakepääoma ja takausvastuut	Kuntayhtymä Kunnilla perussopimuksen mukaisesti
Yksityinen omistus	Ei mahdollinen	Ei mahdollinen	Ei mahdollinen	Mahdollinen	Ei mahdollinen
Voitonjako/ ylijäämän tuloutus	Kuntien välinen sopimus Ei veroseuraamuksia	Kuntien välinen sopimus Ei veroseuraamuksia	Kuntayhtymän perussopimus Kuntien välinen sopimus Ei veroseuraamuksia	Osingonjako Yhtiön voiton verotus	Kuntayhtymän perussopimus Kuntien välinen sopimus Ei veroseuraamuksia
Julkisen vallan käyttö	Voi käyttää julkista valtaa	Voi käyttää julkista valtaa	Voi käyttää julkista valtaa	Ei voi käyttää julkista valtaa	Voi käyttää julkista valtaa

Taulukko 1: Kuntien yhteistyömuotojen vertailutaulukko (Myllymäki 2005, s.6)

4. CASE-TAPAUKSET

Tutkimuksen aineistona oli kolmen kaupunkiseudun edustajien haastattelu- ja kyselyaineisto sekä kohdekunnista saatu taustamateriaali. Tapaukset valittiin tutkimukseen sen takia, että niissä on kaikissa samanlainen tilanne eli tutkitaan seudullisen toimitilahallinnon perustamista liikelaitoksena tai yhtiönä tai samanlainen tilanne on tulossa kuntaliitosten myötä. Kustakin on laadittu taustakuvaus saatujen aineistojen ja haastattelujen perusteella.

Näiden lisäksi työssä on käytetty keskeneräisen FCG Efeko Oy:n Seudulliset toimitilat – hankkeen kyselyn tuloksia. Kysely oli kaksiosainen. Ensimmäinen osa oli poliitikoille ja johtaville virkamiehille ja toinen osa oli teknisille organisaatioille. Tässä työssä on käytetty pääosin kyselyn ensimmäisen osan tuloksia.

Lahden kaupunkiseudun aineisto perustuu pääosin Päijät-Hämeen palvelurakennuudistus- projektin toimitilat-työryhmän loppuraportin aineistoon ja työryhmässä olleiden kuntien edustajien kanssa käytyihin keskusteluihin sekä Lahden kaupungin tilakeskuksen johtoryhmän kanssa käytyihin keskusteluihin.

Hämeenlinnan kaupunkiseudun eli tulevan uuden Hämeenlinnan aineisto perustuu Hämeenlinnan tilapalvelun johtajan Raili Salmisen haastatteluun ja häneltä saatuun tausta-aineistoon.

Turun seudun aineisto perustuu Turun tilalaitoksen johtaja Martti Kuitusen haastatteluun sekä tilalaitoksen toimittamaan tausta-aineistoon.

4.1 Lahden seudun kuntien tilahallintoyksiköt

Lahden kaupunkiseudun toimitilahallintoyksiköiden tapauksen aineisto perustuu kunta- ja palvelurakennuudistuksessa kerättyyn aineistoon ja Lahden kaupungin tilakeskuksessa työskentelyn kautta asiaan perehtymisen avulla syntyneeseen tie-

toon. Päijät-Hämeen kunnat tekivät osana kunta- ja palvelurakennemuutoksen Päijät-Hämeen palvelurakennemuutustus- projektia selvityksen toimitiloistaan, niiden hallinnosta ja ylläpidosta sekä yhteistyömahdollisuuksista. Toimitilat - työryhmä oli yhdyskuntasuunnittelun teemaryhmän alatyöryhmä. Työryhmän työskentelyyn osallistuivat Asikkalan, Heinolan, Hollolan, Kärkölan, Lahden, Nastolan, Orimattilan sekä Padasjoen kuntien toimitilahallinnosta edustajat. Hämeenkoski, Hartola ja Artjärvi toimittavat selvitykseen lähtötiedot, mutta eivät ole osallistuneet työryhmän työskentelyyn. Sysmä toimitti vain pienen osan lähtötiedoista eikä osallistunut työryhmän toimintaan.

Päijät-Hämeen kunnat omistavat toimitiloja yhteensä 846 090 m². Suoraan omistamiensa kiinteistöjen ja osakkeiden lisäksi kunnilla on hallinnassaan toimitilakäyttöön vuokrattuja tiloja yhteensä 64 235 m², joten kaupunkiseudun kuntien hallinnassa oleva toimitilakanta on yhteensä 910 325 m², joka on keskimäärin 4,6 m²/asukas. Tästä toimitilakannasta 43 % on Lahdessa. Kuntien omistamasta ja vuokraamasta toimitilakannasta on niiden omassa käytössä 89,3 %.

Päijät-Hämeen kuntien toimitilahallinnolle kiinteistönpidosta aiheutuvat menot vaihtelevat kunnissa huomattavasti kuten alla olevasta taulukosta 3 ilmenee. Suuria eroja selittää osin toimintamenoihin kuuluvat erilaiset ylläpidon menoerät (taulukko 2), kuten esimerkiksi siivouksen vaikutus sekä sähkö- ja vesikulujen vaikutuksen. Näihin toimintamenoihin sisältyy kuntakohtaisesti erilaisia käyttöpalveluja mm. puhelin-, turva-, vahtimestari-, viherkasvi-, kalusto- ja ruokahuoltopalveluja. Täten toimintamenojen tarkka vertailu kunnittain ei ole mahdollista. Kiinteistönpidon toimintamenot Lahden kaupunkiseudulla ovat keskimäärin 2,56 € /m²,kk, kun esimerkiksi Lahdessa on 1,74 €/m²,kk. Heinolan toimintamenot olivat vielä pienemmät, mutta menojen sisällöstä ei ole tietoa. Luvut kertovat toiminnan tehostamisen potentiaalin toimitilahallinnossa. Tämä tehostuminen ilmeni sekä toimintamenoissa sekä laatutason paranemisena uusien toimintatapojen myötä.

Ylläpitotehtävät	Artjärvi	Asikkala	Hartola	Heinola	Hollola	Hämeen- koski	Kärkölä	Lahti	Nastola	Orimattila	Padasjoki
Hallinto	X	X			X		X	X	X	X	X
Käyttö & huolto	X	X					X	X	X	X	X
Ulkoalueiden hoito	X	X			X		X	X	X	X	X
Siivous	X	X					X			X	X
Lämmitys	X	X			X		X	X	X	X	X
Sähkö	X	X			X		X		X	X	X
Vesi	X	X			X		X		X	X	X
Jätehuolto	X	X			X		X	X	X	X	X
Vahinkovakuutukset	X				X		X	(X)	X	X	X
Korjaukset ja kunnossapito	X	X			X		X	X	X	X	X
Muut hoitokulut	X	X			X		X	X	X	X	X

Taulukko 2: Päijät-Hämeen toimitilahallinnon toimintamenoihin kunnittain sisältyvät osiot (Arola 2007, s.5)

	Artjärvi	Asikkala	Hartola	Heinola	Hollola	Hämeen- koski
Menot (käyttötalous)						
Palkat (ei sotut ja eläkkeet)		832 000 €	400 000 €	897 240 €	1 649 990 €	47 500 €
Palvelujen ostot		286 000 €	244 500 €	632 500 €	589 480 €	50 850 €
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		700 000 €	366 000 €	216 000 €	1 295 940 €	19 800 €
Vuokramenot						
YHTEENSÄ		1 818 000 €	1 010 500 €	1 745 740 €	3 535 410 €	118 150 €
menot €/m ²		37,41 €	41,03 €	16,09 €	39,38 €	19,75 €
menot €/m ² ,kk		3,12 €	3,42 €	1,34 €	3,28 €	1,65 €

	Kärkölä	Lahti	Nastola	Orimattila	Padasjoki	YHTEENSÄ
Menot (käyttötalous)						
Palkat (ei sotut ja eläkkeet)	200 000 €	1 297 000 €	676 900 €	993 830 €	447 500 €	7 441 960 €
Palvelujen ostot	120 000 €	3 600 700 €	502 800 €	379 500 €	140 700 €	6 547 030 €
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	315 000 €	2 817 700 €	936 000 €	794 090 €	476 350 €	7 936 880 €
Vuokramenot		1 600 000 €	148 000 €			1 748 000 €
YHTEENSÄ	635 000 €	9 315 400 €	2 263 700 €	2 167 420 €	1 064 550 €	23 673 870 €
menot €/m ²	28,86 €	20,91 €	29,86 €	35,70 €	31,84 €	30,73 €
menot €/m ² ,kk	2,41 €	1,74 €	2,49 €	2,97 €	2,65 €	2,56 €

Taulukko 3: Päijät-Hämeen kuntien toimitilakiinteistöjen toimintamenot (Arola 2007, s.6)

4.1.1 Henkilöstö

Päijät-Hämeen kunnissa toimii toimitilahallintoon ja kiinteistönpitoon kuuluvissa tehtävissä osa- tai kokoaikaisesti yhteensä 235 henkilöä, Artjärven ja Sysmän tiedot puuttuvat. Pienissä kunnissa on paljon eri toimintojen yhdistelmävakansseja, joiden tarkkoja henkilötyövuosia on vaikea laskea. Lahti on yhtiöittänyt tuotanto- puolen tehtävät, joten ne eivät ole luvuissa mukana. Päijät-Hämeen kunnista vain Lahdessa on kiinteistönpidossa käytössä tilaaja-tuottaja malli. Myös organisaatioiden omana työnä tehtävien palveluiden erot näkyvät alla olevan taulukon mittareissa. Vuoteen 2015 mennessä henkilöstöstä jää noin 32 % eläkkeelle. Suurinta eläköityminen on Nastolassa, Hartolassa, Lahdessa ja Heinolassa.

HENKILÖSTÖ

	Artjärvi	Asikkala	Hartola	Heinola	Hollola	Hämeenkoski
Henkilöstö	5,19	36	18	28	22,5	5,6
hlö/1000m ²	0,67	0,74	0,73	0,26	0,25	0,94
Palkat € (ei sotut ja eläkkeet)		832 000 €	400 000 €	897 240 €	1 649 990 €	47 500 €
Palkat €/m ²	0,00 €	17,12 €	16,24 €	8,27 €	18,38 €	7,94 €
Eläköityminen (2007-2015)	3,21	9	8	9	6	2
%-henkilöstöstä	61,8 %	25,0 %	44,4 %	32,1 %	26,7 %	35,7 %

	Kärkölä	Lahti	Nastola	Orimattila	Padasjoki	Yhteensä
Henkilöstö	15,97	31	21	36,8	15	235,06
hlö/1000m ²	0,73	0,08	0,28	0,61	0,45	0,31
Palkat € (ei sotut ja eläkkeet)	200 000 €	1 297 000 €	676 900 €	993 830 €	447 500 €	7 441 960,00
Palkat €/m ²	9,09 €	3,52 €	8,93 €	16,37 €	13,39 €	9,66 €
Eläköityminen (2007-2015)	3	13	11	8	4	76,21
%-henkilöstöstä	18,8 %	41,9 %	52,4 %	21,7 %	26,7 %	32,42 %

Taulukko 4: Henkilöstö Päijät-Hämeen kuntien toimitilahallinnossa (Arola 2007, s. 7)

4.1.2 Toimintaorganisaatiot

Päijät-Hämeen kuntien toimitilahallinnosta ja kiinteistönpidosta vastaavat organisaatiot ovat toimintojen keskittämisen ja painopisteen osalta hyvin erilaisia. Alla on esitetty niiden Päijät-Hämeen kuntien toimintamallit, joita saatiin selville. Heinolasta ei saatu kuvausta heidän organisaatiostaan. (Arola 2007, s. 8)

Asikkala

Asikkalassa kiinteistöjen ylläpito ja siivous on keskitetty yhteen yksikköön. Rakennuttamisesta ja investointihankkeiden läpiviennistä vastaa tekninen johtaja (oto). Samoin hallinto- ja toimistopalvelut tuottaa tekninen toimi (oto). (Arola 2007, s. 8)

Hollola

Hollolassa kiinteistönpito on keskitetty yhteen yksikköön. Kunnan tilakeskus on teknisen toimialan yksikkö, ja vastaa keskitetysti investointihankkeiden rakennuttamisesta ja kiinteistöjen ylläpidosta. Hollolan organisaatio on tuotepohjainen siten, että sekä tilakeskus- että tuottajaresurssit (kiinteistöpalvelu) ovat teknisen toimialan erillisiä vastuualueita. (Arola 2007, s. 8)

Kärkölä

Kunnan omistamien kiinteistöjen kiinteistöpäällikkönä toimii kunnaninsinööri (oto), joka päättää hallinnollisista asioista ja budjetoinnista. Talonmiespalvelusta ja huoltotoiminnasta vastaa isännöitsijä (oto). Siivous ja ruokahuollosta vastaa ruokahuoltopäällikkö. (Arola 2007, s. 8)

Lahti

Lahdessa kiinteistönpitoon liittyvät tehtävät on teknisen hallinnon osalta toteutettu tilaaja-toimittaja -periaatteen mukaisesti. Tilakeskus on kaupungin toimitilalahallinnosta ja kiinteistönpidosta vastaava tulosityksikkö. Se järjestää hallinto- ja palveluyksiköille toimitilat ja niihin käyttäjän tarvitsemat kiinteistöpalvelut. Tilakeskus on tekniseen ja ympäristötoimialaan kuuluva tulosityksikkö. Tilakeskus on toiminut vuodesta 2004 alkaen liikelaitoksena. Lahti on yhtiöittänyt kiinteistöpalveluita tuottavan yksikön. LK Kiinteistöpalvelut Oy vastaa pääosasta kiinteistöpalveluiden tuottamisesta. Ulkoalueiden hoidosta vastaa pääosin Lahden seudun kuntatekniikka. (Arola 2007, s. 8)

Nastola

Nastolassa on kiinteistöliikelaitos, joka on kunnanhallituksen alainen. Investointihankkeista vastaa liikelaitoksen johtaja. Hallinto- ja toimistopalvelut ostetaan toimistopäälliköltä. Kiinteistöjen siivous ja kunnan ruokahuoltopalvelut on keskitetty kunnan keskushallinnossa toimivaan yksikköön. (Arola 2007, s. 9)

Orimattila

Orimattilassa toimitilalahallinto, rakennuttaminen, kiinteistönhoito ja kunnossapito sekä siivous on keskitetty teknisen palvelukeskuksen tilapalveluyksikköön. Pääosa kiinteistönhoidon ja kunnossapidon palveluista tuotetaan itse, osa tilataan yrityksiltä. Siivouspalvelut tuotetaan itse ja siivouspalvelua myydään myös ulos. Tilapalvelu tuottaa myös vahtimestaripalveluja kaupunkiorganisaation käyttöön. (Arola 2007, s. 9)

Padasjoki

Padasjoella kiinteistönhoito ja kunnossapito sekä korjausrakentaminen on keskitetty teknisessä toimessa yhteen yksikköön. Investointihankkeiden läpiviennistä ja

rakennuttamisesta vastaa tekninen johtaja. Samoin kiinteistötoimen tarvitsemat hallinto- ja toimistopalvelut tuotetaan teknisessä toimessa. (Arola 2007, s. 9)

Tällä hetkellä kuntien välinen vapaaehtoinen yhteistyö on vähäistä. Työryhmässä esille olivat tulleet seuraavat asiat: (Arola 2007, s. 15)

- Orimattila ostaa Hollolalta sähkötyönjohtajan palveluita
- Orimattila ja Hollola ovat kilpailuttaneet yhdessä sähkön hankinnan

4.1.3 Suunnitelma mahdollisesta yhteistyöstä

Päijät-Hämeen kunnista selvityksen mukaan vain Lahti ja Kärkölä oli selkeästi halukkaita selvittämään seudullisen toimitilayhtiön hyödyt ja haitat. Myös muut kunnat olivat ilmaisseet kiinnostuksensa selvityksen tuloksista, mutta eivät halunneet olla siinä mukana. Työryhmän raportissa tuli esille seuraavanlaisia asioita, joista haluttiin tietoa (Arola 2007, s. 15).

- Olisiko yhteinen toimitilahallinto toimitilayhtiö, jolle kunnat myisivät kiinteistönsä, vai jokin muu ratkaisu
- Miten toimitilapalvelujen järjestäminen seudullisesti eri toteuttamisvaihtoehtoilla (yhtiö, liikelaitos) parantaisi toimitilojen todellista käyttöastetta.
- Onko ylläpitokustannuksia mahdollisuus alentaa suuremman kiinteistömassan kokonaisuudessa.

Muut mahdolliset yhteistyömuodot, joita raportissa tuotiin, olivat lähinnä vapaaehtoista verkostoyhteistyötä, jonka avulla toimintatapoja voitaisiin vähitellen yhdenmukaistaa.

Toimitilaraportin lopputuloksissa oltiin huolissaan mm. pystyvätkö kunnat pitämään yksin nykyisen kiinteistökantansa niin, että sen arvo säilyy, vai onnistuisiko se paremmin yhteisen toimitilahallinnon avulla. Loppuraportissa oli myös kuntien yhteinen näkemys siitä, mitä on kuntien toimitilahallinnolla edessä joka tapauksessa: (Arola 2007, s. 15)

- Rakennusten korjausvelasta huolehtiminen ja sen määrittäminen
 - o Kaikilla tavoitteena lyhentää korjausvelkaa nopeasti
 - o Ko. tekijän huomioiminen sisäisenvuokran määräytymisessä
- Tilankäytön tehostaminen
 - o Konkreettiset tavoitteet tehostaa hallintokuntien tilankäyttöä
 - o Kuntien rakennemuutoksen myötä tarve tilojen joustavaan sopeuttamiseen
- Strategisen omistajuuden kehittäminen
 - o Toimitilojen salkuttaminen
 - o Eri omistusmuodot – vaihtoehtojen lisääminen
 - o Riskienhallinnan kehittäminen
 - o Ulkopuolisen rahoituksen hyödyntäminen
- Huoli resurssien riittävydestä korvausinvestointeihin
 - o Osa tai suuri osa investoinneista tehdään lainarahalla

Raportin mukaan Päijät-Hämeen kuntien toimitilahallinnon henkilöstöresurssit on jo ajettu niin alas, ettei siitä enää voi oikein vähentää. Suunniteltu yhteistyö ei juuri vähennä henkilöresurssien tarvetta. Suunniteltu yhteistyö voi vähentää ostopalveluiden tarvetta. Yhteistyön avulla voidaan jossain kunnissa tehdä sellaisia tehtäviä, jotka nyt jäävät tekemättä ja niiden vaikutus näkyy vasta tulevaisuudessa. Yhteistyö mahdollistaa tulevaisuudessa ehkä sen, että henkilöt voivat enemmän keskittyä varsinaiseen tehtäväänsä eikä tarvitse usean alan ammattilainen. Tulevaisuudessa kunnissa pitää pohtia henkilöstöresurssien osalta sitä, että tehdäänkö yhteistyötä muiden kuntien toimitilahallintojen kanssa vai tekeekö kunta yhteistyötä kunnan muiden toimintojen esim. vesilaitosten kanssa. (Arola 2007, s. 15)

Suurimpana ongelmana kunnissa kuntien taloudellisen tilanteen lisäksi koettiin henkilöstöresurssit. Lähivuosina kunnissa on eläköityminen suurta. Päijät-Hämeen kunnissa toimii toimitilahallintoon ja kiinteistönpitoon kuuluvissa tehtävissä osattai kokoaikaisesti yhteensä 235 henkilöä, Artjärven ja Sysmän tiedot puuttuvat. Lahti on yhtiöittänyt tuotantopuolen tehtävät, joten ne eivät ole luvuissa mukana.

Vuoteen 2015 mennessä henkilöstöstä jää 32 % eläkkeelle. Kunnat tai julkinen sektori ylipäänsä ei ole nykypäivänä mikään houkutteleva työnantaja. Kuntien teknisen henkilöstön palkat eivät ole kilpailukykyisiä nykyisin etenkin rakennusosalalla, johon toimitilahallinnon henkilöt pääosin lasketaan. Kuntien teknisen puolen työehtosopimukset eivät tarjoa pitkien lomien lisäksi mitään muuta kilpailuetua yksityiseen nähden. Lähes kaikilla selvitykseen osallistuneilla kunnilla oli ollut ongelmia henkilöstöressurssien suhteen, siirtymisiä yksityiselle puolelle tai isompaan kuntaan, kun henkilön kokemus ja osaaminen on karttunut riittävästi. Kaikilla kunnilla on vuoden 2007 aikana ollut ongelmia henkilöstön rekrytoinnissa. Tämä on etenkin korostunut Lahdessa.

4.1.4 Toimitilahallinnon yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja Päijät-Hämeessä

Tämän tutkimuksen yhteydessä esille tulleita etuja ja haittoja Lahden kaupunkiseudun toimitilahallinnon mahdollisen yhtiöittämistä olivat seuraavat asiat:

Edut:

- kiinteistöjen omistus yhdessä paikassa, jos ei tule kuntien yhdistymisiä
- kuntien taseet kevenevät
- riittävän investointitason takaaminen, ulkopuolisen rahoituksen hyödyntäminen, korjausvelka hallintaan
- ammattitaitoista kiinteistöjohtamista koko kaupunkiseudulla
- toiminta voidaan järjestellä ja kehittää taloudellisemmaksi ja tehokkaammaksi, tuottavuus paranee
- parempi mahdollisuus kilpailla ammattitaitoisesta työvoimasta markkinoilla kuin kuntaorganisaationa
- päätöksenteko nopeampaa ja helpompaa, vähemmän byrokratiaa
- toiminta ja päätökset eivät niin julkisia kuin kuntaorganisaationa

Haitat

- mahdollisten kuntaliitosten jälkeen yhtiöllä olisi käytännössä vain yksi tai kaksi asiakasta, markkinoille vuokraus pientä vain 10-30% liikevaihdosta eli olisiko yhtiönä toimiminen aitoa liiketoimintaa
- riskit realisoitavassa kiinteistökannassa, jos niille ei ole markkinoita. Riskinä on se, että mahdollisten kuntaliitosten myötä yhtiöistä tulee kiinteistöomaisuuden ”roskapankki” eli ei kannattavaa liiketoimintaa
- vuokrataso asiakkaille korkeampi kuin kuntien sisäisen vuokrauksen mallissa
- pitääkö kunnissa eli asiakkailta olla toimitilahallinnon osaamista, jos toimitilahallinnosta vastaava yhtiö ei ole ainoa toimitilaresursseja tarjoava vaihtoehto.

4.2 Hämeenlinnan kaupungin toimitilahallinnon yhtiöittämisprosessi

Hämeenlinna alkoi pohtia toimitilahallinnon yhtiöittämistä vaihtoehtona seudun kuntien yhdistymisen neuvottelu- ja valmisteluvaiheessa. Hämeenlinnan seudun kuuden kunnan (Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos) virkamiehet allekirjoittivat virallisesti Hämeenlinnan Raatihuoneella 14.12.2007 kuntien yhdistymissopimuksen. Vuoden 2009 alusta aloittaa näiden kuuden kunnan kokoinen Hämeenlinnan kaupunki. palvelurakenteet ja toimintamallit uudistetaan yhteisen valmistelun pohjalta (Hämeenlinnan kaupunki 2007, s.3).

Hämeenlinna siirtyy vuosien 2009 - 2012 aikana *uuteen toimintamalliin, joka perustuu tilaaja-tuottaja -toimintatapaan, elämänkaari-ajatteluun ja seudullisissa palveluissa isäntäkuntamalliin*. Uudistus näkyy muutoksina poliittisessa järjestelmässä, organisaatiossa, hallinnossa, palvelujen tuotantotavoissa sekä johtamis- ja tietojärjestelmissä. Tilaaja-tuottaja-toimintatapaa sovelletaan sekä sisäisenä että ulkoisena toimintatapana (Hämeenlinnan kaupunki 2007, s.6). Elämänkaari-ajattelulla tarkoitetaan kuntalaisen elämänkaarta.

4.2.1 Nykytilanne

Tällä hetkellä Hämeenlinnan tilahallintoyksikkö tilapalvelu on nettobudjetoitu liikelaitos, jolla on kiinteistöomaisuutta vastuullaan noin 279 000 m² eli suurin osa yhdistyvien kuntien kiinteistöistä. Tilapalvelu toimii keskushallinnon alaisuudessa. Hämeenlinnan tilapalvelussa työskentelee kuusi henkilöä. tilapalvelu vastaa kaupungin omistuksessa ja hallinnassa olevien erilaisten toimitilojen hallinnosta, ylläpidosta sekä vuokrauksesta.

Tuottajapuoli Hämeenlinnassa on organisoitu tekniikka ja ympäristötoimialan alaisuuteen kahteen yksikköön talotekniikka ja talotoimisto. Talotoimiston tehtävänä on huolehtia kaupungin toimitilojen rakennuttamisesta suunnittelusta käyttöönottoon asti. Talotoimisto suunnittelee ja rakennuttaa toimialojen tarpeita vastaavat tilahankkeet yhteistyössä käyttäjien kanssa. Hankkeiden yhteensovittamiseksi pidetään toimialojen kanssa jatkuvasti yhteyttä ja vuosittain tarkastellaan talonrakennusohjelmaa tulevalle viisivuotiskaudelle. Talotoimisto tarjoaa palvelujaan myös seudun muille kunnille. Talotoimistossa työskentelee 12 henkilöä.

Hämeenlinnan talotekniikka on tuottajayksikkö, joka huolehtii, valvoo ja kehittää kaupungin toimitilojen ylläpitopalveluja. Tavoitteena on palveluiden tuottaminen asiakaslähtöisesti, laadukkaasti ja kokonaistaloudellisesti kestävän kehityksen periaatteita noudattaen. Palvelutuotannon sisältö koostuu kunnossapito-, kiinteistöhoito- ja siivouspalveluista. Tilapalvelu on ostaa palveluita sekä talotekniikka että talotoimisto yksiköiltä.

Hauholla, Kalvolassa, Lammilla, Rengossa ja Tuuloksella on käytössä perinteinen virastoyksikkömalli, jossa on tilaajat ja tuottajat työskentelevät samassa organisaatiossa.

4.2.2 Henkilöstön asema kuntaliitoksessa

Henkilöstön asema turvataan laissa kunta- ja palvelurakenteeksi (9.2.2007) viideksi vuodeksi sillä rajoituksella, että palvelussuhdeturvan edellytyksenä henkilön on otettava vastaan hänelle soveltuvaa nykyisestä poikkeavaa työtä. Kunnat sopivat lisäksi, että palvelussuhdeturva koskee vastaavalla tavalla myös henkilökuntaa, joka siirtyy kuntien yhtiöiden ja liikelaitosten palvelukseen 1.1.2009 alkaen. (Hämeenlinnan kaupunki 2007, s.5)

Palvelutuotanto-organisaatiot uudistetaan vastaamaan tilaaja-tuottaja- toimintatapaa ja elämänkaariajattelua. Uudessa kunnassa palveluja tuotetaan omana toimintana, kunnan/kuntien omistamissa liikelaitoksissa ja yhtiöissä sekä ulkopuolisten tuottajien voimin. Tavoitteena on löytää palveluille sopivinta tuottamistapa, joka on asiakaslähtöinen, tuottavuutta parantava ja tehokas. Käytännössä se voi tarkoittaa organisaatioiden yhdistämistä uudella tavalla tai mm. siirtymistä kaupungin omiin liikelaitoksiin. Palveluja voidaan myydä myös seudun muille kunnille. Nykyisten liikelaitosten ja yhtiöiden toimintaperiaatteet tarkistetaan ja uuden kunnan omistajapolitiikkaa sekä konsernihallintoa tehostetaan. Kunnan oman palvelutuotannon rinnalla mahdollistetaan yksityisen ja kolmannen sektorin palvelujen kehittyminen esimerkiksi palveluseteleiden avulla tai rajoittamalla oman toiminnan laajentamista. Palvelujen tuotteistaminen aloitetaan kaikissa palveluissa; sisäistä laskentaa, budjetointia ja mittaamista kehitetään. (Hämeenlinnan kaupunki 2007)

Kuntaliitos ei siis suoraan pienennä henkilöstökuluja, mutta organisaatioita ja toimintatapoja kehittämällä pyritään lisäämään tuottavuutta sekä varmistamaan osaamista ja henkilöstöä kaikkiin kunnan toimintoihin myös tulevaisuudessa.

4.2.3 Uuden kunnan toimitilahallinnon organisointi

Toimitilahallinnossa siirrytään tilaaja-tuottaja malliin koko uuden kunnan alueella. Tilaaja – yksikkönä jatkaa siis toimitilahallinnosta vastaavana yksikkönä jatkaa tilapalvelu. Nykyisin tuottajaorganisaationa toimiva talotoimisto yhdistetään tilapalveluun, jolla vahvistetaan tilaajan omaa rakennuttajatehtävien hoitamista. Omista suunnittelupalveluista on tarkoitus vähitellen luopua. Tämä on ollut yleinen trendi kunta-alalla jo vuosien ajan toimitilahallinnossa eli suunnittelupalvelut ovat olleet markkinoilta ostettavaa palvelua. Tilapalvelu toimii keskushallinnon alaisena liikelaitoksena.

1.1.2008 aloittaa toimintansa teknisen puolen kiinteistö-, siivous ym. palveluja tuottava osakeyhtiö Tekninen Palvelukeskus Oy Häme. Kuntien työntekijät siirtyvät yhtiön palvelukseen viimeistään 1.1.2009 (Hämeenlinnan kaupunki 2007). Tähän yhtiöön siirtyi Hämeenlinnan kaupungin talotekniikka yksikkö sekä siirtyy tämän alan tuottajapuolen henkilöstö Hämeenlinnaan yhdistyvistä kunnista. Siinä työskentelee noin 160 henkilöä.

Hämeenlinnassa tutkittiin myös toimitilahallinnon eli Tilapalvelun yhtiöittämistä. Hämeenlinnassa luovuttiin Tilapalvelun yhtiöittämisestä mm. seuraavista syistä:

- koettiin, että tilapalvelu ei täytä aidon liiketoiminnan merkkejä, käytännössä vain yksi asiakas → markkinoille vuokratun tilakannan osuus marginaalinen ja se pienenee koko ajan
- ei ole ollut ongelmia henkilöstön rekrytoinneissa eli on pärjätty kunta-alan palkkajärjestelmällä
- liikelaitos ja tilaaja-tuottaja malli on jo todella suuri muutos liittyvien pienten kuntien toimintatapaan, yhtiöittäminen olisi ollut liian suuri muutos kerralla
- sisäisen vuokrauksen periaatteet ja laskentamallit yhtenäistetään uuden kunnan alueella, tilapalvelun mielestä helpompaa toteuttaa liikelaitoksena
- selvitysten mukaan liikelaitoksena pystytään turvamaan riittävä investointitaso, jotta omistettava tilakanta pystytään pitämään kunnossa ja tuottavana

- tällä hetkellä on menossa selvitys kiinteistöistä, jotka realisoidaan kuntaliitoksen jälkeen, yhtiömuotoisena tämä olisi ollut iso riski

4.3 Turun seutu

Turun kaupunkiseudun kuntiin kuuluvat Raisio, Kaarina, Naantali, Vahto, Rusko, Lieto ja Aura. Näistä kunnista Turussa toimitilahallinnosta vastaava yksikkö tilalaitos toimii liikelaitoksena. Turun kaupungin tilalaitoksella on noin 800 000 m² omaa rakennuskantaa eli suurin osa koko seudun tilakannasta.

Turun kaupunkiseudun ovat Paras-hankkeen selvitysten yhteydessä päättäneet yhtenäistää ja yhteismitallistaa sisäiset vuokrat vuoden 2009 aikana. Näin he voivat vertailla paremmin taloudellisten ja toiminnallisten tunnuslukujen avulla toimintaansa kun ne ovat täysin vertailukelpoisia. Samoin kunnat ovat päättäneet tiivistää vapaaehtoista verkostoyhteistyötä.

Turun seudun kunnat ovat asettaneet tavoitteeksi kuntien keskinäisen kiinteistöosaakeyhtiön perustamisen vuonna 2012. Tässä mallissa jokainen kunta omistaa kiinteistöosaakeyhtiön osakkeita oman rakennuskantansa suhteessa eli jokaisella kunnalla on rakennuskantansa arvon verran osakkeita yhtiössä. Tässä mallissa kuntien taseista poistuu rakennukset ja tilalle tulee vastaava määrä osakkeita. Tässä mallissa sisäiset vuokrat määritellään siten, että rakennusten peruskorjausinvestoinnit sekä ylläpito sisältyvät kunnilta perittävään vuokraan ja uudisrakentamista varten järjestetään suunnattu osakeanti kunnalle, jota uudisrakennushanke koskee.

Turun seudulla ei ole vielä päätetty millainen manageriorganisaatio perustaan pyörittämään keskinäistä kiinteistöyhtiötä. Tämä voi olla Turun tilalaitos, joka manageroi koko seudun toimitilakantaa. Tämä organisaatio rahoittaa toimintansa samoin sisäisillä vuokrilla, mutta se on Turun kaupungin omistaman liikelaitoksen palveluksessa, ei siis perustettavan keskinäisen kiinteistöosaakeyhtiön. Yhtiö siis ostaa palveluita manageriorganisaatiolta.

Suurimpana hyötynä tällä hetkellä tästä mallista koetaan kuntien rajaseutujen rakennusten yhteiskäytön parempi mahdollistaminen esimerkiksi koulujen osalla. Yksittäisen kunnan osalla koulu saattaisi jäädä tyhjäksi, mutta yhteiskäytössä se voisi olla riittävän kokoinen yksikkö toimimaan.

Turun seudulla on lisäksi koettu, että seudun pienissä kunnissa on alimitoitettut resurssit toimitilahallinnon osalla. Tästä on hyvänä esimerkkinä kiinteistörekistereiden tiedot, joita kunnissa löytyy.

Keskinäisen kiinteistöosakeyhtiömallin hyödyiksi on koettu seuraavat asiat:

- kiinteistöjohtamisen ja kiinteistönpidon osaaminen laajempaa ja turvattu myös pienten kuntien osalla
- kuntien rajaseudun rakennusten yhteiskäytön mahdollistaminen, tehostaa toimintaa tältä osin
- yhtenäistää toimintatapoja
- keskinäinen kiinteistöosake voi periä kustannusperusteista vuokraa tai vastiketta omistajiltaan heidän käyttämistä tiloista. Normaali osakeyhtiön tulee periä markkinavuokraa, jottei sitä tulkita piilotetuksi osingonjaoksi.

Keskinäisen kiinteistöosakeyhtiömallin haittoina on koettu seuraavat asiat:

- manageriyksikkö toimii kunnallisena (julkisena organisaationa)
- uudisinvestoinnit jokaisen kunnan rahoitustilanteen mukaan
- päätöksenteko rakennuskannan myynteihin / ostoihin osakaskunnilla
- pääomia ei vapaudu kuntien taseesta
- ei tehosta tilankäyttöä
- mihin pienten kuntien mahdolliset toimitilahallinnon osajat, jos Turun Tilalaitos hoitaa koko kaupunkiseudun toimitilahallinnon tehtävät

4.4 Seudulliset toimitilat – hankkeen kyselyn tuloksia

Tämän tutkimuksessa vertailtiin tämän tutkimuksen tuloksia FCG Efeko Oy:n Seudulliset toimitilat –hankkeen tuloksiin. Tulokset ovat hyvin samansuuntaiset kuin tämän tutkimuksen tulokset. Seudulliset toimitilat -hanke toteutettiin vuosina 2007-2008. Hankkeen tarkoituksena oli selvittää kuntien kiinnostus, tarpeet ja mahdollisuudet toimitilapalvelujen seudulliseksi uudelleen järjestämiseksi.

Hankkeessa tehtiin kysely, joka oli suunnattu kuntien johtaville virkamiehille ja poliitikoille. Kyselyyn vastasi 15 kuntaa, mm. Turun, Tampereen, Kuopion sekä Vaasan kaupunkiseuduilta.

Tämän kyselyn tuloksissa oli tärkeimpiä syitä toimitilahallinnon seudulliseen yhteistyöhön ja kehittämiseen ja mahdollisen seudullisen organisaation perustamiseen kuntien ylimmän johdon mielestä olivat:

- pääomien vapauttaminen kuntien taseista, jos seudullinen yhtiö omistaa kiinteistöt
- kustannustehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen
- osaamis pohjan laajentaminen, toimitilahallinnon asiantuntemuksen varmistaminen myös pieniin kuntiin
- tilankäytön tehostaminen
- suuruuden ekonomia

Haitat:

- pelko omistajaohjauksen ja päätöksenteon etäännyttämiseen kunnasta, jos seudullinen yhtiö omistaa kiinteistöt
- alkuvaiheessa kuntien kustannukset voisivat nousta
- pelko siitä, että seudullinen keskuskunta joutuu maksumieheksi myös pienten puolesta

Kaiken kaikkiaan FCG Efeko Oy:n tutkimuksen tulokset olivat hyvin samansuuntaiset kuin tässä tutkimuksessa esiin tulleet seudullisen toimitilayhtiön edut ja haitat sekä tarpeet, miksi pitäisi olla seudullinen toimitilayhtiö.

5. SEUDULLINEN TOIMITILAORGANISAATIO VS. NYKYMALLI

Suomessa kuntien tilahallinnosta vastaavat yksiköt toimivat tällä hetkellä joko liikelaitoksina tai perinteisinä virastoyksikköinä. Yksiköt toimivat joko teknisen hallinnon alaisuudessa tai suoraan konsernihallinnon alaisuudessa. Suomessa nykyään omistavat pääosin toimitilakiinteistönsä, joita ne palvelutuotannossaan tarvitsevat. Kunnat ovat pääsääntöisesti investoineet tarvitsemansa rakennukset omaan taseeseensa. Vasta aivan viime vuosina ovat yleistyneet ns. yksityisrahoitusmallit. Näissä malleissa julkisella sektorilla on siis haettu uudenlaisia, nopeita ja joustavia malleja, joissa kiinteistöjen rakennustyöt eivät rasittaisi budjettitaloutta. Näitä kutsutaan PPP-malleiksi.

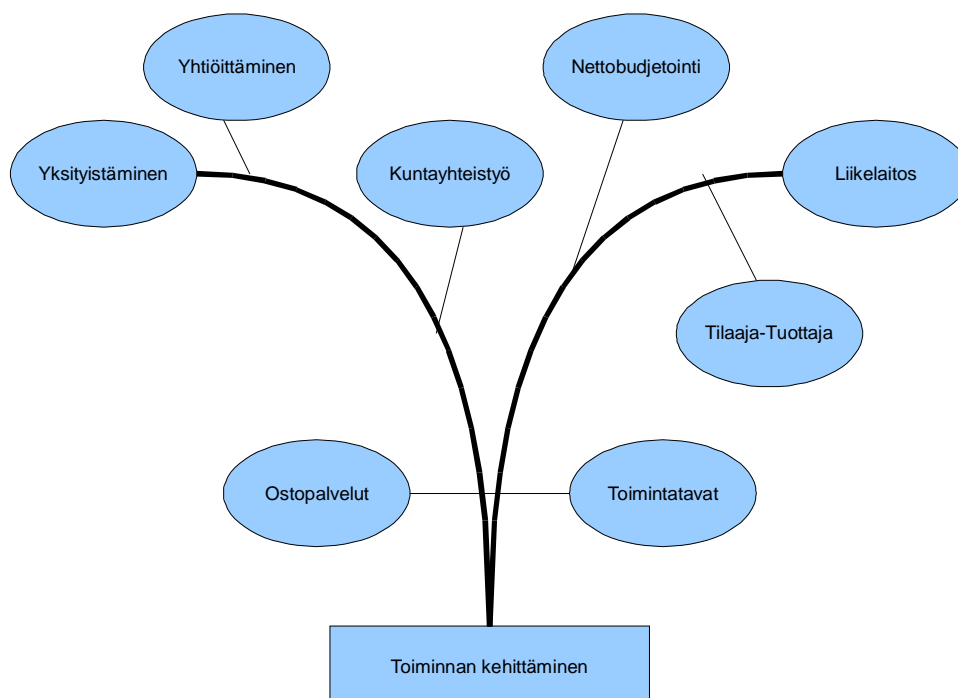
PPP (Public-Private-Partnership) –malli tarkoittaa tietyn ajan kestävää, julkisen ja yksityisen toimijan välistä sitoumusta, jonka puitteissa osapuolet kehittävät hyödykkeen ja jakavat keskenään toteutukseen liittyvät kustannukset, riskit ja tulot. Toimintamallissa korostuu erityisesti partnership- eli kumppanuusajattelu. PPP voidaan määritellä suppeammin myös yksityisrahoitusmalliksi tai käyttöoikeussopimukseksi, jotka molemmat yleensä viittaavat yksityisen rahoituksen käyttämiseen julkisessa palvelutuotannossa. PPP-mallia sovelletaan tällä hetkellä laajimmin toimitilojen hankinnassa. Tällöin kunta määrittelee toimitilarapeensa ja siirtää vastuun toimitilan suunnittelemisesta, rakentamisesta, rahoittamisesta ja mahdollisesta operoinnista (tilan hallinta ja ylläpito) yksityiselle toimijalle. Hankinta ei edellytä kunnan omaa investointia, sillä toimitilan omistamisesta vastaa yksityinen taho. Kiinteistön omistamisen sijaan kunta maksaa projektiyhtiölle kiinteistön käytöstä mahdollisine palveluineen. Sopimuskauden jälkeen kohteen omistus jää sopimuksesta riippuen joko yksityiselle toimijalle tai kunnalle.

Kunnan oman toiminnan kehittämien on tärkeää riippumatta siitä, painottaako kunta palvelujen järjestämistä omana tuotantona tai yksityistä tuotantoa. Palvelut tulee tuottaa laadukkaasti ja edullisesti. Kuntien palvelutuotannon kehittäminen perustuu ensisijaisesti oman toiminnan järjestämiseen niin tehokkaasti kuin mahdollista. (Suomen Kuntaliitto 2001, s.12). Kunnat pyrkivät parantamaan tuotta-

vuottaan. Keinoja tähän ovat mm. uusien johtamisjärjestelmien käyttöönotto sekä tehtävien uudelleenorganisointi. Tällaisia menetelmiä ovat viime vuosina olleet esimerkiksi liikelaitostaminen ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto (kuva 3) (Leväinen 2004, s.7).

Ostopalveluiden käyttöön, liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen liittyy monia seikkoja. Merkittävä kysymys on kunnan omistamien liikelaitosten ja yhtiöiden kilpailuasema suhteessa yksityiseen sektoriin. Kuntalain toimialasäännösten mukaanhan kuntien ei sallita toimia markkinoilla ja olla mukana voittoa tavoittelevassa yritystoiminnassa kuin erityyssäädöksissä mainituissa tapauksissa.

Tilaaja-tuottajamallia käyttävät organisaatiot saattavat kilpailuttaa kunnan oman tuotannon rinnalla myös yksityisiä palvelujen tuottajia. Mallia hyödyntämällä kunnallista palvelujärjestelmää voidaan kehittää nykyistä markkinaehtoisemmaksi. (Suomen Kuntaliitto 2002, s.9).



Kuva 4: Kunnan oman palvelutuotannon tehostaminen ja vaihtoehdot omalle palvelutuotannolle (Suomen Kuntaliitto 2001, s.15)

5.1 Tulevaisuuden ennakointi

Paras-hankkeen myötä ja hiukan jo aiemminkin kunnat ovat harjoittaneet yhteistyötä pienessä mittakaavassa. Kunnat ovat ostaneet tai järjestäneet yhdessä palveluita, joita kunta ei ole pystynyt yksin järjestämään tai ei ole ollut markkinoilla tarjolla. Kuntien on ollut pakko etsiä uusia tapoja järjestää palveluita tuottavammin, jotta kunta pystyy tarjoamaan kuntalaisille palvelut, joita sille kuuluu. Kunta ei voi vain nostaa veroäyriä saadakseen tuloja, jotta se selviää kaikista velvoitteistaan. Kuntien on tulevaisuudessa entistä enemmän pyrittävä löytämään uusia toimintatapoja tehostakseen toimintaansa, kun toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Esimerkiksi valtion keventäessä verotusta se siirtää vastuita enemmän kunnille. Tällöin kuntien organisaatioiden on kyettävä uudistumaan, jotta ne pärjäävät muutoksessa.

Kuntien välinen yhteistyö alkaa yleensä vapaaehtoisella verkostoyhteistyöllä ja kehittyy siitä pikku hiljaa yhteiseksi liikelaitokseksi. Näin käynyt esimerkiksi vesihuollossa monissa kunnissa sekä kunnallistekniikan tuotantopalveluissa Lahden seudulla. Toimitilahallinnon osalta ollaan vasta ottamassa ensimmäisiä askeleita. Lisääntyvien kuntaliitosten myötä monissa yhteistyömuodoissa joudutaan jättämään monta yhteistyön porrasta väliin, jolloin yhteinen toimintatapa pitää rakentaa nopealla aikataululla usein isoimman kunnan ehdoilla.

5.1.1 Kuntaliitokset

Kuntarakenteesta ja kuntaliitosten tarpeellisuudesta keskustellaan vilkkaasti. Kuntaliitoshankkeita on meneillään ennätysmäärä. Kuntaliitoksen vaikuttavuus perustuu vahvaan muutosstrategiaan ja taitavaan muutoksen johtamiseen. Vuoden 2008 alussa tapahtui 1 kuntaliitos. Vuoden 2008 alussa Suomessa oli 415 kuntaa, joista kaupunkeja on 113. Vuoden 2009 alussa toteutuu 32 kuntaliitosta, joissa on mukana 99 kuntaa. Näiden liitosten jälkeen Suomessa on 348 kuntaa.

Kuntien yhdistyminen on haasteellinen muutosprosessi. Kuntaliitos ei suoraan varmista voimavarojen uudelleensuuntaamista, kustannussäästöjä palvelujen tuotavuuden ja laadun paranemista. Vaikuttavuus kytkeytyy yhdistymisprosessissa asetettaviin strategisiin tavoitteisiin ja taitavaan muutoksen johtamiseen.

Kuntaliitosten määrä tulee tulevaisuudessa kasvamaan. Toimitilahallinnon näkökulmasta kuntaliitokset ovat yksi tapa ”pakottaa” eri kuntien erilaiset organisaatiot tekemään yhteistyötä. Seudullinen organisaatio on hyvä pohja ennen kuntaliitoksia.

5.1.2 Ulkopuoliset sijoittajat

Kiinteistösijoittajat ja sijoitusyhtiöt ovat huomanneet kuntien ongelmat toimitilakiinteistöjensä suhteen. Monilla kunnilla on vaikeuksia rahoittaa olemassa olevien toimitilakiinteistöjensä peruskorjauksia tai rahoittaa tarvittavia uudisrakentamiskohteita. Osa tai suuri osa investoinneista tehdään lainarahalla, kun kunnan oma tulorahoitus ei riitä edes olemassa olevan tilakannan kunnossapitämiseen. Tämä korostuu etenkin niissä kunnissa, joissa sisäinen vuokrajärjestelmä ei kata myös peruskorjauksiin vaadittavaa rahoitusta tai sisäinen vuokrajärjestelmä puuttuu kokonaan. Viime vuosina on puhuttu paljon siitä kuinka kuntien toimitilakiinteistöjen korjausvelka kasvaa. Tämän ovat markkinoilla toimivat kiinteistösijoittajat huomanneet. He ovat tarjonneet kunnille erilaisia rahoitus- ja omistusmalleja uudisrakentamiseen sekä tehneet ostotarjouksia olemassa olevista kohteista, jonka kunta vuokraisi heiltä takaisin pitkäaikaisella vuokrasopimuksella. Tämän tutkimuksen aikana tuli esille myös pieniä kuntia, joille oli tarjottu koko kiinteistöomaisuuden myyntiä sijoitusyhtiölle.

Jos kunta myisi kiinteistöomaisuutensa sijoitusyhtiölle, se vapauttaisi pääomia kunnan taseesta ja kunnille jäisi vain tarve löytää vuosittain riittävästi varoja käytötaloudesta vuokrien maksamiseen. Tässä tapauksessa sijoittajan perimä vuokra olisi ainakin tuottovaatimusten verran suurempi kuin kunnan oma sisäinen vuokra.

Kiinteistösijoitusyhtiön tuottovaatimus on huomattavasti suurempi kuin kunnan oman liikelaitoksen tai yhtiön, joiden tarkoitus ei ole voittoa omistajilleen. Tällaisessa tapauksessa kävisi myös niin, että kaikki muutostyöt, peruskorjaukset ym., jotka uusi omistaja tekisi, nostaisi kohteen vuokraa. Vuokrasopimukset olisivat myös pitkiä ja niistä olisi kallista tai vaikeaa päästä irti, jos kunta ei enää kohdetta tarvitsikaan.

5.1.3 Henkilöstö

Sen lisäksi, että kunnilla ja niiden toimitilahallinnolla on huoli resurssien riittävydestä nykyisen tilakannan ylläpitämiseen ja peruskorjaamiseen (korvausinvestoinnit), on myös suuri huoli osaavan henkilöstön resurssien riittävydestä. Kuntasektorilla eläköityminen on lähivuosina erittäin suurta, kun suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta. Kilpailu osaavasta henkilöstöstä lisääntyy koko ajan eikä julkinen sektori ole kovin vahvoilla tässä kisassa etenkin toimitilahallinnon osalla, jossa työvoima on pääasiassa rakennusalan teknistä henkilöstöä.

Kunnat eivät pärjää palkkatasossa yksityiselle sektorille eikä henkilöstölle ole pitkien lomien lisäksi tarjota juuri muita kilpailuvaltteja nykypäivänä. Kilpailu osaavasta henkilökunnasta lisääntyy ja nykyisellä menolla kuntien rekrytointiongelmat tulevat lisääntymään.

5.2 Seudullisen organisaation tehtävät

Seudullisesta toimitilahallinnosta vastaavan yksikön tehtävät eivät juuri eroaisi nykypäivänä kaupunkien vastaavien yksiköiden tehtävistä. Suurin ero pienien kuntien vastaaviin organisaatioihin olisi tilaaja-tuottaja – malli sekä se, että henkilöstö työskentelee vain toimitilahallinnossa eikä monen eri kunnan teknisen hallinnon osa-alueella. Seudullinen organisaatio olisi toimitilahallinnon ammattilai-

sista koostuva organisaatio. Tämä toisi lisää osaamista ja kokemusta etenkin pienten kuntien toimintaan.

Seudullisen toimitilaorganisaation keskeinen toiminta-ajatus kootusti voisi olla:

- omistaa kuntien palvelutuotannossa tai muutoin tarvitsemia kiinteistöjä,
- toteuttaa niihin tarvittavat peruskorjausinvestoinnit ja vastata niiden ylläpidosta sekä järjestää tiloihin tarvittavat kiinteistö- ja käyttäjäpalvelut
- vuokrata toimitiloja kuntien käyttöön (ja tarvittaessa myös ulkopuolisille asiakkaille)
- rakennuttaa tiloja kuntien palvelutuotannon tarpeisiin
- yhtiö/organisaatio voisi myös luopua kiinteistöistä, joille ei ole käyttöä kuntien palvelutuotannossa tai niitä ei saa vuokrattua markkinoille taloudellisesti kannattavasti

6. ERI TOIMINTAMALLIEN ARVIOINTI

Haastattelujen ja muun käytössä olleen aineiston perusteella tutkimuksessa selvisi, että monet kunnat tai kaupunkiseudut miettivät keinoja toimitilahallintonsa kehittämiseen ja toiminnan tehostamiseen. Ennen eri toimintamallien arviointia on arvioitu seudullisen organisaation hyötyjä ja haittoja sekä uhkia ja mahdollisuuksia SWOT-analyysinä riippumatta sen organisaatiomuodosta. Tämän jälkeen on arvioitu seudullisen tai kunnallisen toimitilahallinnon toimintamallivaihtoehtoja, liikelaitosta ja kunnallista osakeyhtiötä on seuraavassa arvioitu SWOT -analyysillä.

6.1 Seudullinen organisaatio

Seudullisen organisaation toiminnan lähtökohtana tulee olla tasapuolinen toiminta kaikkia mukana olevia kuntia kohtaan. Haastattelujen ja käytössä olleiden tutkimustulosten perusteella seudullisen toimitilahallinto-organisaation hyötyjä ovat ainakin seuraavat asiat riippumatta siitä onko organisaatio liikelaitos vai yhtiö:

- kiinteistöjohtamisen osaaminen vahvistuu ja on turvattu myös pienten kuntien osalla, kiinteistönpidosta tulee ammattimaisempaa
- suuruuden ekonomia palveluiden ym. hankinnassa
- tilankäytön tehostamismahdollisuudet, jos ei tarvitse välittää minkä kunnan alueella tarvittava toimitilakiinteistö sijaitsee
- paremmat mahdollisuudet saada osaavaa henkilökuntaa koko seutukunnan alueelle
- taloudellista hyötyä resurssien yhteiskäytöllä, esimerkiksi tilankäytön tehostaminen
- tilaaja-tuottaja malli ja kehittyneet sisäisen vuokrauksen mallit käyttöön myös pienissä kunnissa → toiminta tehostuu → tuottavuus paranee
- helpottaa toiminnan yhdenmukaistamista mahdollisten kuntaliitosten toteutuksessa

Vastaavasti seudullisen toimitilahallinto-organisaation haittoja ovat riippumatta siitä onko organisaatio liikelaitos vai yhtiö:

- mahdollistaako kunnilta siirtyvä tai ostettava kiinteistökanta liiketaloudellisesti kannattavan toiminnan
- onko päätöksenteko liian kaukana kunnasta ja onko kunnan omistajaohjauksella mahdollisuus vaikuttaa kuntansa alueella olevaan kiinteistökantaan
- kiinteistökulujen kustannustason nousu alkuvaiheessa ainakin pienissä kunnissa, kun kiinteistöjen vuokrissa otetaan huomioon kaikki kuluerät ja mahdollinen tuottovaatimus
- seudullinen organisaatio on toimintamalli, josta ei ole Suomessa kokemusta

Seudullisen organisaation mahdollisuuksia tämän tutkimuksen mukaan ovat:

- tilankäytön tehostamisen mahdollisuudet, kun kuntarajat eivät ole esteenä tähän
- suurempi tilakanta mahdollistaa synergiahyödyt ja suuren ekonomian hyödyntämisen esimerkiksi ylläpidon palvelujen hankinnassa eli paremman markkinoiden hyödyntämisen
- seudullinen organisaatio on askel kohti kuntaliitoksia, mm. toimintatavat ja tietojärjestelmät yhtenäistyvät
- ammattimainen kiinteistöjohtaminen koko seudun kuntien omistamalle kiinteistökannalle, hallinnollisen tehtävien päällekkäisyys vähenee → tuottavuus kasvaa
- tilaaja-tuottaja –mallin käyttöönotto seudullisesti, koska seudullinen organisaation olisi hyvä toimia vain kiinteistöjohtamisen osajana eli tilaajaorganisaationa ja ostaa tarvittavat palvelut markkinoilta

Seudullisen toimihallinto-organisaation toiminnan uhkia olisivat:

- organisaation resurssipula eli organisaatiossa ei olisi riittävästi kiinteistöjohtamisen osaajia. Syynä tähän voisi olla se ettei organisaatio pärjää kilpailussa osaavasta työvoimasta markkinoilla.

- organisaatiolla ei olisi mahdollisuutta kehittää toimintaansa tai kiinteistökantaansa liiketaloudellisesti kannattavaksi. Organisaation omistajakunnat vaikeuttaisivat tuottamattoman tai tarpeettoman kiinteistökannan myyntiä tai vuokraamista markkinoille
- organisaation omistajakunnat ajavat vain oman kuntansa etua ja kokonaisuuden hahmottaminen unohtuu

Haasteena seudullisessa organisaatiossa on se, mitä tehdään monessa kunnassa olevalle tuotantohenkilöstölle. Tilaaja-tuottaja – mallin käyttöönotto on käytännössä edellytys seudullisen toimitilahallinnon toimimiselle. Seudullisen organisaation perustamiselle pitää löytyä jokaisen mukana olevan kunnan yhteiset päämäärät ja tavoitteet eikä vain jokaisen kunnan oman edun tavoittelu.

6.2 Seudullinen tai kunnallinen liikelaitos

Liikelaitosvaihtoehdossa toimitilakiinteistöjen omistaminen jäisi kuntaan tai kunnille. Seudullisessa vaihtoehdossa liikelaitos toimisi käytännössä manageriorganisaationa eli jokainen kunta omistaisi omat kiinteistönsä. Epärealistisempi vaihtoehto olisi se, että liikelaitoksen isäntäkunta ostaisi kaikkien kuntien toimitilakiinteistöt. Jos jokainen kunta kuitenkin omistaisi kiinteistönsä, päätökset toimitilakiinteistöjen investoinneista, myynneistä tai ostoista tapahtuisivat kuntien poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä jokaisessa kunnassa erikseen. Seudullinen liikelaitos kuuluisi aina isäntäkuntaan, joka käytännössä olisi seudun keskuskunta.

Vahvuudet:

- sisäinen vuokrataso matalampi kuin yhtiömallissa asiakkaalle, ei ulospäin maksettavaa peruspääoman korkoa, ei tuottovaatimusta. Liikelaitos voi periä kustannusperusteista vuokraa, ei siis tarvitse olla markkinavuokria
- ison konsernin taloudellinen tuki, suuri ostaja, volyymietu hankinnoissa
- kuuluu isäntäkunnan organisaatioon eikä se ole erillinen oikeushenkilö. Tällöin esimerkiksi konkurssi ei ole mahdollinen.

- kunta-alalla useita tilahallintoyksiköitä liikelaitoksina, benchmarking eli toiminnan vertailukohtia löytyy
- riskin kantokyky suurempi kuin yhtiömallissa. Isäntäkunta pystyy kantamaan osan riskeistä, joita yhtiömallissa ei pystyttäisi. Ei tarvita niin kattavaa vakuutusturvaa kuin yhtiömuotoisena.

Heikkoudet:

- heikko/hidas toiminnan joustavuus päätöksentekojärjestelmästä johtuen. Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä on hitaampi ja tehottomampi kuin yhtiön.
- byrokratia, liikelaitoksen on toiminnassaan noudatettava esimerkiksi hallintolakia ja kielilakia sekä sen toimielinten ja virkamiesten päätöksiin voi hakea muutosta samoin kuin kunnan muiden viranomaisten päätöksiin. Liikelaitoksen on myös noudatettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.
- kunnallinen henkilöstöhallinto ja –politiikka, kilpailu osaavasta työvoimasta lisääntyy koko ajan.
- päätösten ja toiminnan julkisuus (mm. yksityisoikeudellisten sopimusten julkisuus, palkkausta koskevat päätökset)
- liikelaitosmalli ei vapauta pääomia kuntien taseesta, omistaminen jäisi kunnille tai isäntäkunnalle, jos koko kiinteistöomaisuus olisi liikelaitoksen taseessa
- investoinnit kuntien budjetista
- poliittinen päätöksentekojärjestelmä teettää usein paljon turhaa työtä

Mahdollisuudet:

- mahdollisuus toiminnan ja alan kehittämiseen
- yksityisrahoitusmallit kuntien investointeihin ja omistamiseen, esimerkiksi PPP-malli

Uhat:

- huono ulkoinen imago ja julkisen sektorin alhainen palkkataso heikentävät mahdollisuuksia kilpailla osaavasta työvoimasta

- kuntien huono taloustilanne pysyy huonona tai huononee, mahdolliset säästöt, henkilöstövähennykset ym.
- korjausvelka kasvaa, jos kunta ei pysty investoimaan tarpeeksi tai pitämään sisäisiä vuokria riittävällä tasolla. Kunta ei selviä kiinteistönomistajan velvoitteistaan
- kuntaliitosten myötä mahdollisesti ylimääräisiä toimitilakiinteistöjä, vaikeasti myytäviä kohteita

Yhteenvedona liikelaitosmallista saatavat hyödyt ovat suuremmat yksittäisen kunnan toimintaan kuin seudulliseen toimintaan. Seudullinen liikelaitos voi olla hyvä vaihtoehto, jos on varmuudella tiedossa kuntaliitoksia. Näin saataisiin toimintatavat siirtymäaikana helpommin yhtenäistettyä. Seudullisessa toiminnassa monen pienen kunnan työntekijöille siirtyminen liikelaitosmaiseen toimintaan on todella iso muutos.

6.3 Seudullinen tai kunnallinen osakeyhtiö

Seudulliseen tai kunnalliseen osakeyhtiön toiminnan käynnistäminen ja siirtyminen yhtiömuotoiseen toimintaan edellyttää yleensä siirtymävaihetta ja kehittymistä liikelaitoksena rahatalouden ja tuottavuuden näkökulmasta sille tasolle, jotta toiminta yhtiönä olisi mahdollista. Toiminnan siirtäminen suoraan virastoyksiköstä yhtiöksi voisi olla liian suuri askel. Kun yhtiömuotoista toimintaa on hyvin valmisteltu liikelaitoksena ja sille on olemassa todelliset toimintaedellytykset, sen SWOT-analyysi näyttää tämän tutkimuksen mukaan seuraavalta.

Vahvuudet:

- päätöksenteon nopeus verrattuna kunnalliseen päätöksentekoon, vähemmän byrokratiaa
- henkilöstöhallinnon joustavuus ja kilpailukykyisyys työvoiman palkkaamisessa

- talouden ohjaus lisääntyy, liiketaloudellinen näkökulma on vahvemmin mukana investoinneissa, omistamisessa sekä vuokraamisessa
- investointien tarveharkinta lisääntyy, investointien kannattavuus, tehdään vain tuottavia investointeja
- yhtiön päätökset eivät julkisia
- poliittisen toiminnan vaikutuksen väheneminen päivittäisessä toiminnassa
- sisäiset vuokrasopimukset pitäviä, niitä ei voida muuttaa poliittisilla tai ylimpien virkamiesten päätöksillä jatkuvasti → sopimukset ovat sisällöltään myös juridisesti pitäviä

Heikkoudet:

- sisäinen vuokrataso kunnille korkeampi kuin liikelaitosmallissa asiakkaalle, yhtiöllä tuottovaatimus. Verottajan mukaan yhtiön tulee periä markkinavuokraa myös omistajiltaan, jottei sitä katsota piilotetuksi osingonjaoksi
- kiinteistövero, osakeyhtiönä toimissa toimitilahallintoyksikkö joutuisi maksamaan kiinteistöveroä kiinteistöistään kunnalle.
- kirjanpidollinen voitto on veronalaista
- päätöksenteko ei ole kuntalaisen kannalta yhtä demokraattista
- kokemus muualla vähäistä

Mahdollisuudet:

- toiminta voidaan järjestellä taloudellisemmaksi ja tehokkaammaksi, tehostaa toimintoja ja prosesseja → parantaa tuottavuutta
- voidaan luopua toiminnoista tai tehtävistä omana työnä, joita ei katsota tarpeelliseksi ja kilpailukykyisiksi omana työnä
- vapauttaa pääomia kuntien taseesta, kuntien omat investointivarat voisi ohjata esimerkiksi infran rakentamiseen ja ylläpitoon. Kiinteistömenoja vain käyttötaloudessa
- tuottamattoman tai tarpeettoman omaisuuden realisoinnin tehostuminen
- nykyinen kuntien kiinteistökanta saadaan parempaan kuntoon → korjausvelka pienenee, yhtiöllä mahdollisuus hoitaa kiinteistönomistajan velvoitteet pa-

remmin. Yhtiö voi kuntaa paremmin keskittyä vain kiinteistöomaisuuden hoitamiseen

- kunnan tai kuntien ulkopuolinen liiketoiminta, vuokrataan kohteita markkinoille markkinavuokraan
- kiinteistökehitys, voidaan jalostaa omistajakunnille tarpeetonta kiinteistöomaisuutta → myydä tai vuokrata se markkinoilla paremmalla tuotolla kuin alkuperäisenä olisi ollut mahdollista
- yhteistyömahdollisuudet ulkopuolisten toimijoiden kanssa, verkostoituminen ja / tai kumppanuus hankintalain puitteissa
- kunta tai kaupunkiseutu myy yhtiön

Uhat:

- kunnallisella yhtiöllä konkurssi on juridisesti mahdollinen
- arvonlisävero, kunta saanee paremmin alv-palautukset paremmin kuin yhtiö. Yhtiö joutuisi maksamaan myyntien ja ostojen erotuksen verran arvonlisäveroa. Liikelaitoksena tämä tarkastelu menee kuntatasolla, jolloin maksettava alv-osuus voi jäädä pienemmäksi.
- tontin vuokra tai maanomistus asiat, jos kunnat omistaisivat tontit, yhtiö vain rakennukset. Kiinteistökehitys ja realisointi vaikeampaa kuin omilla tonteilla
- käytännössä kunnat lähes ainoa asiakas
- kuntaliitokset, tämän jälkeen asiakkaita vielä vähemmän
- kilpailu kiristyy, jos yhtiö menettää in-house -aseman. Voivatko kunnat ostaa tai vuokrata tarvitsemansa tilaresurssit suoraan markkinoilta. Syntyykö kuntiin mahdollisesti oma organisaatio yhtiön rinnalle tätä varten.
- kunta tai kaupunkiseutu myy yhtiön
- kuntaliitosten myötä yhtiölle voi jäädä mahdollisesti ylimääräisiä toimitilakiinteistöjä, vaikeasti myytäviä tai vuokrattavia kohteita

Yhtiönä toimimisen suurimmat vahvuudet liittyvät päätöksentekoon, talouden ohjaukseen ja henkilöstöhallintaan sekä mahdollisuuteen toiminnan kehittämiseen. Suurimmat heikkoudet liittyvät kuntien maksamaan vuokratason nousuun eli korvaukseen tilaresurssista. Tämä suuntaus ylöspäin on tulevaisuudessa lähelle

markkinahintoja vaikka ei yhtiömuotoiseen toimintaan päädyttäisikään. Suurimmat uhat yhtiömuotoisessa toimitilahallinnossa liittyvät mahdolliseen kilpailutilanteeseen markkinoilla sekä kunnan omaan toimintaan tilaresurssien hankintaan. Tätä omistajakunta tai -kunnat voivat estää yhtiöjärjestyksellä, osakassopimuksilla sekä omistajaohjauksella.

6.3.1 Yhtiöittämisen vaikutukset kuntien rakennusten vuokratason

Yhtiöittämisen vaikutuksesta kuntien rakennusten vuokraa eli sisäinen vuokraa korottavat muutamat tekijät, jos vuokramekanismi pysyisi samanlaisena kuin se on nyt. Vuokramalli rakentuu usein pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta.

Pääomavuokran suuruuteen vaikuttaa hinta millä kunta tai kunnat myyvät kiinteistöt yhtiölle. Jos kunta luovuttaa kiinteistöt apporttina tai sijoittaa ne pääomana tasearvosta yhtiöön sillä ei ole vaikutusta vuokratason. Jos kunnat myyvät kiinteistöt yhtiölle niiden tasearvoa suuremmalla summalla, niin se vaikuttaa heti pääomavuokrien tasoon. Jos yhtiön rahoituskulut nousevat mahdollisten rahoituslaitoksilta otettujen lainojen takia, nostaa se myös pääomavuokrien tasoa. Myös yhtiön omistajien tuottovaatimukset vaikuttavat vuokratason. Ylläpitovuokran osaa yhtiöittämisellä voidaan jopa hieman laskea, jos toimintaa ja palveluiden järjestämistä ja kilpailuttamista saadaan tehostettua. Tämä on kuitenkin hyvin pieni osa vuokraa. Mutta kokonaisuutena tämä säästö voi mennä aikaisempien ylläpidon laiminlyöntien korjaamiseen.

Arvonlisäverokäsittelyllä voi olla myös pieni korottava vaikutus sisäisiin vuokriin, koska kunta saanee yhtiötä paremmin alv-palautuksia. Tällä hetkellä tilahallintoyksiköt eivät yleensä omista tontteja, joilla sen rakennukset sijaitsevat, vaan kaikki ovat vuokratontteja. Yhtiöittämisen myötä joko tontinvuokrat nousevat tai sitten yhtiö ostaa myös tontit. Kummallakin vaihtoehdolla on nostava vaikutus vuokratason. Yhtiön maksamalla kiinteistöverolla olisi suuri vaikutus vuokra-

tasoon. Tosin kiinteistöveron tuoton saa kunta. Yhtiönä toimiessaan kaikilla vuokrajärjestelmään kuulumattomilla investoinneilla olisi vuokravaikutus.

Kunnat eivät joudu maksamaan neljän prosentin varainsiirtoveroa vuosina 2007–2012, jos ne tai yksi kunta tai kuntayhtymä myisi kiinteistönsä perustamalleen osakeyhtiölle. Tällainen määräaikainen muutos on tehty varainsiirtovero lain pykälään § 43 b, tämä on osa valtion kunta- ja palvelurakennemuutosta. Näin ollen tällä ei olisi vaikutusta vuokratasoon.

Monissa pienissä kunnissa, joissa vuokramallit eivät ole kehittyneitä, vuokrataso nousisi paljon eli kuntien kiinteistömenot kasvaisivat reilusti. Syynä tähän on se, että rakennuksista peritty vuokra ei ole sisältänyt kaikkia kuluja, joita siihen kohdentuu, esimerkiksi pääomakulujen osalta. Myöskään niissä ei ole ollut minkäänlaista tuottovaatimusta sijoitetulle pääomalle.

6.3.2 Yhtiöittämisen vaikutukset toimintaan

Suurin muutos nykyiseen toimintamalliin olisi liiketaloudellisen näkökulman mukaantulo kaikkeen toimintaan. Se vaikuttaisi kaikkeen investointeihin, ylläpidon palveluihin, kiinteistöjen ostoihin ja realisointiin ym. Myös poliittisen päätöksenteon väheneminen toiminnassa tehostaisi hiukan toimintaa. Yhtiöittämisen tarkoituksena olisi taloudellisen hyödyn hakeminen ja toiminnan tuottavuuden kasvattaminen.

Kunnan tai kuntien toimitilahallinnon strategiaa pitäisi hiukan tarkentaa. Usein toimitilastrategiassa on määritelty päätehtäväksi järjestää toimitilat ja niihin tarvittavat kiinteistöpalvelut kunnan itse järjestämiä peruspalveluja varten. Yhtiönä tilahallintoyksikkö ei voisi fokuoitua täysin keskittymään kuntien tuottamien palvelujen käyttämiin toimitiloihin. Yhtiönä toimiessaan pitäisi olla muitakin asiakkaita. Nyt esimerkiksi Lahdessa kaupunkikonsernilta tulee 94 % Lahden tilakeskuksen liikevaihdosta. Toiminnan ydinprosessit pysyisivät samanlaisina kuin

nyt. Tosin joistain tilahallinnon nykyisistä toiminnoista, joita ei katsota ydintoiminnan kannalta tarpeelliseksi, voitaisiin luopua ainakin omana työnä. Nyt liikelaitoksena tai virastoyksikkönä toimiessa ne ovat mukana kunnes näistä toiminnoista vastaavat henkilöt jäävät eläkkeelle. Tämä johtuu kuntien henkilöstöpolitiikasta. Tehdään omana työnä asioita vaikka se ei olisi pitkän päälle kannattavaa.

Käytännön toiminnassa yhtiöittäminen vaikuttaisi tehtävien investointien tarkempaan taloudelliseen kannattavuustarkasteluun. Muut, kuin taloudellisesti kannattavat investoinnit, voisi olla vaikeampaa toteuttaa kuin nykyään. Nykyään tehdään investointeja myös poliittisista syistä. Sama asia tulisi olemaan vuokrasopimusten kohdalla. Kannattamattomia vuokrasopimuksia tai -kohteita ei pidettäisi. Tällä hetkellä kannattamattomia vuokrasopimuksia tai kohteita voidaan pitää poliittisista tai muista kunnan eduista johtuvista syistä tilahallinnolle tappiollisina. Tällaisia ovat usein mm. kuntien maakauppojen yhteydessä tilahallinnon hallintaan tulevat kiinteistöt, erilaisille yhdistyksille ja urheiluseuroille ym. vuokratut tilat.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkisen sektorin tilahallinto-yksiköiden yhtiöittämisestä tai kokonaan seudullisesta toiminnasta Suomessa ei ole juurikaan kokemusta. Sen sijaan toiminnasta liikelaitoksena tällä sektorilla on paljonkin positiivista kokemusta. Nämä ovat olleet positiivisia kokemuksia siirryttäessä netto- tai bruttobudjetoidusta virastoyksiköstä liikelaitokseksi.

Nykyään moni kunta omistaa toimitilakiinteistöjä enemmän kuin heillä on varaa niitä ylläpitää. Hienojen sisäisten vuokramallien avulla on pyritty kohdentamaan kiinteistöjen kuluja todellisten menojen mukaan, mutta tälläkään ei ole aina saatu haluttua tulosta aikaan. Syynä tähän on ollut kuntien heikko taloudellinen tilanne. On siis haluttu muuttaa toimivaa vuokrausjärjestelmää, jotta kuntien palveluyksiköiden menot eivät kasvaisi liikaa. Toimitilahallinnossa tämä merkitsee menojen kasvua ja tulojen pysymistä ennallaan. Sopimuksissa käytetyt indeksit seuraavat yleistä kustannustason muutosta kuten energian hintoja, eri palvelujen hankintahintoja, henkilöstökuluja ym. Toiminnan tehostaminen ei riitä yleensä ratkaisuksi korvaamaan kustannusten nousua nykymallissa. Tämä aiheuttaa pitkällä aikavälillä rakennuskannan kunnossapidon vähentämistä, peruskorjausinvestointien lykkäämisiä, monien järjestettävien kiinteistöpalveluiden laatutason laskua. Tästä seuraa kiinteistökannan kunnan huononemista, esimerkiksi home- ja kosteusvaurioita ym. eli kuntien rakennuskannan korjausvelka lisääntyy. Kunnat ottavat tavallaan mieluummin velkaa kiinteistökannastaan kuin lainaa rahoitusmarkkinoilta tai nostavat veroäyriä. Tämä on pitkällä aikavälillä kestämaton tilanne. Kunnan pitää siis päättää kunnan talouden näkökulmasta haluaako se omistaa tai käyttää ison määrän huonokuntoista ja mahdollisesti ongelmallista tilaa vai pitääkö se rakennusten kiinteistömenonsa sellaisena kuin rakennusten kunnossapitäminen sitä edellyttää. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa kunta voi vielä yrittää tehostaa tilankäyttöä ja myydä tarpeetonta omaisuutta pois. Yhtiöittäminen ei tuo tähän muuta ratkaisua kuin sen, että sopimuksissa sovittua vuokratasoa noudatetaan eikä sitä muuteta joka vuosi kunnan taloustilanteen mukaan eli kunta ei voi itse päättää

siitä ottaako se lisää korjausvelkaa. Yhtiöittäminen siirtää myös riskin tarpeettoman kiinteistöomaisuuden realisoinnin tai kehittämisen kunnalta yhtiölle.

Turun seudun keskinäinen kiinteistöyhtiömalli on todennäköisesti välivaihe siirryttäessä kohti oikeaa osakeyhtiömallia. Keskinäisessä kiinteistöyhtiössä kunnille jää päätösvalta nykyisistä kiinteistöistään, mutta myös niiden omistus osakkeiden muodossa. Tämä malli mahdollistaa kunnille edelleen korjausvelan ottamisen. Tämä malli ei myöskään paranna kunnallisen päätöksenteon tai henkilöstöhallinnan heikkouksia.

Tämän tutkimuksen perusteella ei voida vielä sanoa kannattaako tilahallinnon yhtiöittäminen vai ei. Tämän tutkimuksen perusteella voi sanoa sen, että joka tapauksessa, jos tavoitteena on yhtiömuotoinen toiminta sinne pitää mennä askel kerrallaan, esimerkiksi ensin liikelaitokseksi jne., jotta toiminta ja talous saadaan kehitettyä liiketoiminnalle kannattavaksi. Yhtiöittäminen tuo toimintaan mukaan asioita, jotka varmasti tehostavat toimintaa, kuten päätöksenteon nopeutuminen, toiminnan joustavuus, joustava ja kilpailukykyinen henkilöstöhallinnon sekä yhtiön toiminnan ja päätösten ei-julkisuus jne. Huonoja puolia yhtiöittämisessä on kuntien kiinteistömenojen mahdollinen nousu käyttötalouspuolella sekä se, että yhtiöllä olisi käytännössä vain muutama asiakas ja vain yksi asiakas, jos tulisi kuntaliitoksia. Kuntien rakennuskannasta on euroina mitattuna niin pieni osuus vuokrattu markkinoille. Yhtiönä toimiessaan tilahallinnon pitäisi tätä osuutta suurentaa.

Yhtiöittäminen vapauttaisi pääomia kuntien taseesta ja parantaisi mahdollisuuksia saada kuntien investointibudjettiin enemmän julkisen käyttöomaisuuden investointeja eli katujen, puistojen ja kunnallistekniikan ym. investointeja, koska toimintakiinteistöihin kohdistuvat investoinnit olisivat yhtiön vastuulla. Kuntien budjettiin jäisi vain kiinteistömenot vuokrina käyttötalouteen. Tämän tutkimuksen perusteella voi todeta, että kuntien seudullinen yhteistyö on järkevää ja kannattavaa vaikka ensi alkuun pienet kunnat hyötyisivät siitä suurista keskuskuntia enemmän. Yhteistyö on hyvä aloittaa vapaaehtoisella yhteistyöllä tai sopimusyhteis-

työllä. Seudullisen yhteistyön kannalta on tärkeää, että kaikki osapuolet sitoutuvat siihen sekä siihen, että kaikilla on yhteinen tavoite eikä vain oman edun tavoittelu.

Suomessa kuntien toimitilahallinto on todennäköisesti menossa kohti yhtiömallia, kuten on käynyt kuntien vuokra-asuntotoiminnalle, vesi ja energiahuollolle ym., mutta kukaan ei halua olla ensimmäinen. Halutaan ottaa mallia valmiista ratkaisuista sen hyvistä ja huonoista puolista. Vaihtoehtoina yhtiöittämiselle ovat siis liikelaitosmallin kehittäminen ja joissain tapauksissa keskinäinen kiinteistöyhtiömalli. Joka tapauksessa kuntien toimitilahallintoyksiköiden toimintaa ja toimintamallia pitää kehittää, jotta niiden tuottavuus kasvaa sekä toiminta säilyy kannattavana ja järkevänä. Ulkoisten tekijöiden vaikutus kuntien toimitilahallinnon toimintaan kasvaa koko ajan.

8. YHTEENVETO

Tutkimuksen aihe liittyy kunnallisten toimitilojen yhtiöittämissymykseen, joka on ollut esillä monissa kunnissa puolenkymmentä vuotta ja laajentunut nyt seudulliseksi. Kunnilla on tarvetta keventää tasetta, vähentää yllätyksiä ja riskejä ja tehdä toimitilakustannukset paremmin ennustettaviksi. Toimitilahallinnosta vastaavat yksiköt vastaavat yleensä kuntiensä toimitilahallinnosta ja kiinteistönpidosta sekä edustavat kiinteistön omistajaa.

Toimitilarakennusten omistaminen ei ole kunnalle itsetarkoitus. Kaiken omaisuuden käyttö ja ylläpito maksaa ja omaisuuteen on lisäksi sidottu pääomia, josta aiheutuvat kulut katetaan viime kädessä veronmaksajien rahoilla. Omaisuuden arvon säilyttämisen ja kehittämisen lisäksi on tärkeää pitää tuotantovälineet hyvässä kunnossa palvelemaan varsinaisen palvelutuotannon tarpeita. Riippumatta lopulta kuitenkin omistamisen tarkoituksesta ja tavoitteista omistajana kunnalla tulee olla näkemys omistajapolitiikasta eli linjaus siitä, mitä omistetaan ja ylläpidetään itse, miten omaisuutta käytetään, mitkä ovat omistamisen vaihtoehdot, voidaanko pääomia vaativat investoinnit toteuttaa uusien periaattein ja voidaanko ja millä periaatteilla kunnan omistamaa omaisuutta antaa ulkopuoliseen käyttöön.

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, mitä hyötyä tai haittaa kunnallisen tai seudullisen toimitilahallinnosta vastaavan yksikön yhtiöittämisestä on. Yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja on tarkoitus selvittää taloudellisessa mielessä sekä organisaation toiminnan ja suorituskyvyn kannalta.

Toiminnan tehostamisella kunnallisessa organisaatiossa tarkoitetaan tuottavuuden parantamista. Kunnallisen organisaation toiminnan kehittäminen tai toimintamuodon muuttamisen tärkein tavoite on sen tuottavuuden parantaminen. Tuottavuus on laajimmillaan ajattelutapa: usko mahdollisuuteen parantaa nykyisyyttä oli kuinka hyvä tahansa.

Tehostaakseen toimintaa kunta voi päättää järjestää toimintansa perinteisen kunnallisen organisoinnin lisäksi liikelaitos- tai osakeyhtiömuotoisena silloin, kun toiminnan laatu on liiketoiminnan luonteista. Kunnan liikelaitoksella tarkoitetaan toimintaa, jonka tunnuspiirteinä ovat kannattavuusperusteinen liiketoiminta, kunnan muita toimintayksiköjä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa sekä erillinen kirjanpito ja erillinen tilinpäätös. Liikelaitos kuuluu siten aina joko kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon eikä se ole erillinen oikeushenkilö. Liikelaitoksen talous on osa kunnan kokonaistaloutta.

Kunnan tai kuntien osakeyhtiö toimii täysin osakeyhtiölain säädösten mukaisesti. Ainoastaan yhtiön toimielimet eli käytännössä hallitus ja toimitusjohtaja voivat tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä. Kunnan päätöksentekuelimissä ei tällaisia päätöksiä voida tehdä. Kunnan toimintoja yhtiöitetään tavallisesti sen vuoksi, että toimintaa ei katsota voitavan järjestää riittävän joustavasti kunnallisena toimintana. Rahoituksellisesti yhtiöt ovat itsenäisiä ja toiminnalle on mahdollista hankkia rahoitusta normaaleilta rahoitusmarkkinoilta. Monet kuntien tehtävät ovat liiketoimintaluonteisia, vaikka kunnat eivät niitä harjoittakaan välttämättä ansaintamielessä. Liiketoimintana tehtävää pidetään silloin, kun ulkopuolinen myynti on merkittävää, palvelujen tilaajan ja tuottajan välillä solmitaan sopimus, toiminnassa suoritteiden hinnoittelussa pyritään täyskatteellisuutteen ja asiakkailta on harkittavaa toiminnassa tuotettujen hyödykkeiden kulutuksessa tai ostossa.

Kuntalain mukaan ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunnan itselleen ottamat muut tehtävät taas ovat sellaisia, joista huolehtimiseen kunnalla ei ole velvollisuutta, mutta jotka kunta on ottanut hoitaakseen kunnan ja kuntalaisten hyvinvoinnin lisäämiseksi. Tällaiset tehtävät kunta voi toteuttaa miten parhaaksi näkee. Esimerkiksi kuntien toimitilakiinteistöt ovat tällainen asia.

Valtaosa kunnan omaisuudesta toimii kunnan palvelutuotannon suoranaisten tuotantovälineinä. Esimerkiksi kunnan toimitiloja käytetään suurimmalta osin välit-

tömästi palvelutuotantoon. Verorahoitteisen toiminnan käytössä olevalle pääomalle ei varsinaista 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. Omaisuuden käytölle asetettavat muut kuin taloudelliset tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Omaisuuden arvon säilyttämisen ja lisäämisen näkökulmasta on myös tärkeää kehittää kunnan liiketoimintoja ja pitää toiminnat kilpailukykyisenä muiden alan toimijoiden kanssa.

Kuntien kannalta kuntien välisen yhteistoiminnan lisääminen voidaan nähdä mahdollisuutena. Sen lisääminen edesauttaa tuottavuuden kasvua ja mahdollistaa palvelujen jatkuvan kehittämisen. Pienimmille kunnille yhteistyön lisääminen antaa mahdollisuuden säilyä itsenäisinä poliittishallinnollisena järjestelmänä. Yksittäisen kunnan näkökulmasta kuntien yhteistyö merkitsee useasti toiminnan muodollista ulkoistamista. Kuntalain mukaisia yhteistyömalleja ovat mm. sopimusyhteistyö, isäntäkunta mallin mukainen yhteislautakunta, kuntayhtymä, yhteinen osakeyhtiö ja liikelaitoskuntayhtymä. Kuntien on ollut pakko etsiä uusia tapoja järjestää palveluita tuottavammin, jotta kunta pystyy tarjoamaan kuntalaisille palvelut, joita sille kuuluu. Kunta ei voi vain nostaa veroäyriä saadakseen tuloja, jotta se selviää kaikista velvoitteistaan. Kuntien on tulevaisuudessa entistä enemmän pyrittävä löytämään uusia toimintatapoja tehostakseen toimintaansa, kun toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti.

Suomessa nykyään kunnat omistavat pääosin toimitilakiinteistönsä, joita ne palvelutuotannossaan tarvitsevat. Kunnat ovat pääsääntöisesti investoineet tarvitsemansa rakennukset omaan taseeseensa. Vasta aivan viime vuosina ovat yleistyneet ns. yksityisrahoitusmallit. Suomessa kuntien tilahallinnosta vastaavat yksiköt toimivat tällä hetkellä joko liikelaitoksina tai perinteisinä virastoyksikköinä.

Tutkimuksen esimerkkitapaukset osoittavat sen, että kuntien toimitilahallinnossa etsitään uusia tapoja kuntien toimitilakiinteistöjen omistamiseen, hallintointiin ja

kiinteistönpitoon. Eri tapauksissa asiaa on lähestytty hiukan eri näkökulmista tai erilaisista lähtökohdista. Usein pienissä kunnissa tällaisia muutoksia vastustetaan enemmän, koska niissä muutos on suurempi. Hämeenlinna päätti kuntaliitosten myötä luopua toimitilahallinnon yhtiöittämisestä. Toimitilahallinnosta eli tilaaja organisaatiosta tehdään liikelaitos ja tuottajapuolesta yhtiö. Perusteena tähän oli mm. se, että toiminta ei täyttänyt riittävästi liiketoiminnan merkkejä ja muutos yhtiöksi olisi ollut liian suuri ja nopea vanhojen pienten kuntien toimijoille. Lahden seudun kunnista Lahdella oli suurin halu tutkia yhtiöittämistä ratkaisemaan monia ongelmia. Pienimmistä kunnista vain yhdellä oli halua seudulliseen yhtiöön. Myös seudulliseen yhteistyöhön halukkuus laajemmin oli aika pientä. Tämä kuvastaa organisaatioiden ja kuntien toiminnan erilaista kehitysvaihetta, missä ne ovat menossa. Turun seudulla ollaan menossa kohti keskinäistä kiinteistöyhtiömallia, jossa kiinteistöjen omistus ja päätösvalta jää kunnalle osakkeiden muodossa. Tämä on todennäköisesti välivaihe siirryttäessä kohti oikeaa osakeyhtiömallia.

Tämän tutkimuksen perusteella voi todeta, että kuntien seudullinen yhteistyö on järkevää ja kannattavaa riippumatta sen organisointitavasta, vaikka ensi alkuun pienet kunnat hyötyisivät siitä suuria keskuskuntia enemmän. Yhteistyö on hyvä aloittaa vapaaehtoisella yhteistyöllä tai sopimusyhteistyöllä. Seudullisen yhteistyön kannalta on tärkeää, että kaikki osapuolet sitoutuvat siihen sekä siihen, että kaikilla on yhteinen tavoite eikä vain oman edun tavoittelu. Haasteena seudullisessa toimitilahallinnon organisaatiossa on se, mitä tehdään monessa kunnassa olevalle tuotantohenkilöstölle. Tilaaja-tuottaja – mallin käyttöönotto on käytännössä edellytys seudullisen toimitilahallinnon toimimiselle.

Yhteenvetona liikelaitosmallista saatavat hyödyt ovat suuremmat yksittäisen kunnan toimintaan kuin seudulliseen toimintaan. Seudullinen liikelaitos voi olla hyvä vaihtoehto, jos on varmuudella tiedossa kuntaliitoksia. Näin saataisiin toimintatavat siirtymäaikana helpommin yhtenäistettyä. Seudullisessa toiminnassa monen pienen kunnan työntekijöille siirtyminen liikelaitosmaiseen toimintaan on todella iso muutos.

Yhtiönä toimimisen suurimmat vahvuudet liittyvät päätöksentekoon, talouden ohjaukseen ja henkilöstöhallintaan sekä mahdollisuuteen toiminnan kehittämiseen. Suurimmat heikkoudet liittyvät kuntien maksamaan vuokratason nousuun eli korvaukseen tilaresurssista. Tämä suuntaus ylöspäin on tulevaisuudessa lähelle markkinahintoja vaikka ei yhtiömuotoiseen toimintaan päädyttäisikään. Suurimmat uhat yhtiömuotoisessa toimitilahallinnossa liittyvät mahdolliseen kilpailutilanteeseen markkinoilla.

Tämän tutkimuksen perusteella ei voida vielä sanoa kannattaako tilahallinnon yhtiöittäminen vai ei. Tämän tutkimuksen perusteella voi sanoa sen, että joka tapauksessa, jos tavoitteena on yhtiömuotoinen toiminta sinne pitää mennä askel kerrallaan, esimerkiksi ensin liikelaitokseksi jne., jotta toiminta ja talous saadaan kehitettyä liiketoiminnalle kannattavaksi. Yhtiöittäminen tuo toimintaan mukaan asioita, jotka varmasti tehostavat toimintaa, kuten päätöksenteon nopeutuminen, toiminnan joustavuus, joustava ja kilpailukykyinen henkilöstöhallinto sekä yhtiön toiminnan ja päätösten ei-julkisuus jne. Huonoja puolia yhtiöittämisessä on kuntien kiinteistömenojen mahdollinen nousu käyttötalouspuolella sekä se, että yhtiöllä olisi käytännössä vain muutama asiakas ja vain yksi asiakas, jos tulisi kuntaliitoksia. Kuntien rakennuskannasta on euroina mitattuna niin pieni osuus vuokrattu markkinoille.

Suomessa kuntien toimitilahallinto on todennäköisesti menossa kohti yhtiömallia, mutta kukaan ei halua olla ensimmäinen. Halutaan ottaa mallia valmiista ratkaisuista sen hyvistä ja huonoista puolista. Vaihtoehtoina yhtiöittämiselle ovat siis liikelaitosmallin kehittäminen ja joissain tapauksissa keskinäinen kiinteistöyhtiömalli. Joka tapauksessa kuntien toimitilahallintoyksiköiden toimintaa ja toimintamallia pitää kehittää, jotta niiden tuottavuus kasvaa sekä toiminta säilyy kannattavana ja järkevänä. Ulkoisten tekijöiden vaikutus kuntien toimitilahallinnon toimintaan kasvaa koko ajan.

LÄHDELUETTELO

Arola, Jouni. 2007. Palvelurakenneuudistus –projekti, yhdyskuntasuunnittelun teemaryhmä, Toimitilat -työryhmä. Lahden kaupunki. 2007. 17 s.

Asunmaa, Pentti. 1996. Kunnan yhteistyön rajattomat ulottuvuudet. Teoksessa Houni (toim.): Riittääkö kunnille yhteistyö vai tarvitaanko liitoksia – Kunnallista yhteistyötä kokemusten valossa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki, 1996, s. 7-10.

Chew, William Bruce 1986. Productivity and Change: The Short-Term Effects of Investment on Factory Level Productivity. Harvard University, dissertation thesis. University Microfilms International. 161 s.

FCG Efeko Oy, Kuitunen Martti. 2007. Seudulliset toimitilat –hanke kyselyn tulokset. 2007

Hannula, Mika. 2000. Tavoitematriisi, työkalu toiminnan kehittämiseen. Työturvallisuuskeskus. 2000. 27 s. ISBN 951-810-141-8

Hansson, Lennart. 1992. Beställar-utförar modellen. Kommunal Ekonomi 2/1992.

Hautamäki, Antti; Paavola; Vesa. 1993. Tuottaa vai tilata? Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita n:o 2/1993. Helsinki, 1993.

Hämeenlinnan kaupunki, Palvelu- ja kuntauudistus Patu. 13.11.2007. Suunnitelma kuntien palvelurakenteiden yhdistämisestä, Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos. 2007. 39 s.

Hämeenlinnan kaupunki, Palvelu- ja kuntauudistus Patu. 2007. Sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä kuntien yhdistyessä, Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos. 2007. 8 s.

Kasanen, E., Lukka K. & Siitonen A. 1991. Konstuktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen aikakausikirja. 3/1991, ss. 301-327.

Kilpailuvirasto. 2001. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa, selvityksiä 1/2001. 75 s.

Koski, Arto. 2005. Kuntien yhdistyminen – rutiinilla vai taidolla? Kuntapuntari 2/2005. Edita Prima Oy. Helsinki, 2005.

KTI Kiinteistötalouden instituutti ry. 2008. Kiinteistötalouden ja kiinteistöjohtamisen keskeiset käsitteet. www-sivut. <http://www.kti.fi/sanasto.php>

Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä. 2006. Puheenjohtaja Kari Prättälä, sihteerit: Mika Rossi, Inga Nyholm, Markku Mölläri, Juha Myllymäki, Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisusarja 9 /2006, www.intermin.fi/julkaisut. Verkkoersion ISBN numero on 951-734-945-9, 72 s.

Kuntalaki, 1995. Suomen säädöskokoelma. 35 s.

Kähkönen Liisa. 1996. Liikelaitos organisaatiomuotona kunnallisessa palvelutuotannossa. Kunta-alan Ammattiliiton tutkimusosaston julkaisusarja 5-1996. Jaarli Oy. Turenki, 1996.

Laamanen, Elina (toim.). 2005. Seutuyhteistyön käsikirja II. Suomen Kuntaliitto. Helsinki, 2005.

Leväinen, Kari I. 2005. Palvelujen hankinta ja tuottaminen. Kiinteistöjohtamisen perusteet opintojakson luentomonisteet 2005. Teknillinen Korkeakoulu.

Leväinen, Kari I. 2004. Kuntien palvelukonsepti – tee itse, yhdessä tai ulkoista. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja, Teknillinen korkeakoulu, Maanmittausosasto, Kiinteistöopin laboratorio, 2004. 18 s. ISBN 0783-9537, ISBN 951-22-6921-X (PDF)

Meklin Pentti & Martikainen Juha-Pekka. 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä, käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Suomen Kuntaliitto. 94 s.

Okko, Paavo 1985. Metalliteollisuus ja sen kilpailuhaaste. Helsinki, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Sarja B 41. 159 s.

Olkkonen Tauno. 1994. Johdatus teollisuustalouden tutkimustyöhön. 2.painos. Teknillinen korkeakoulu, Tuotantotalouden laitos / teollisuustalous. 143 s. ISBN 951-22-1774-0.

Osakeyhtiölaki. 2006. Suomen säädöskokoelma. 120 s.

Patentti- ja rekisterihallitus. 2008. www-sivut.

<http://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/useinkysytyt/kiinteistoyhtio.html>

Hautamäki, Antti; Paavola; Vesa. 1993. Tuottaa vai tilata? Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita n:o 2/1993. Helsinki, 1993.

Rakli 2001. Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry. Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, Helsinki, 2001. <http://www.rakli.fi/attachements/2005-08-16T13-22-0345.pdf> (tarkistettu 28.2.2008)

Ritvanen Antero & Malkki Pertti. 2005. Kuntien kaupallinen liiketoiminta, raportti. Yritystaito. 41 s

Siltala Mika. 2003. Kuntien kiinteistöpalvelujen hankintaprosessi. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja, B105. Edita Prima Oy. Helsinki, 2003.

Sarasoja Anna-Liisa. 2004. Paikallishallinnon tilapalvelut – kansainvälisiä kokemuksia, Teknillinen korkeakoulu, Maanmittausosasto, Kiinteistöopin laboratorio, ISBN 951-22-6923-6

Siitonen Pentti & Valkama Pekka. 2003. Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla, Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla, Tampereen yliopisto / Kunnallistieteiden laitos Suunnittelusarja 54/2003. 72 s.

Suomen Kuntaliitto. 1996. Kunnan liiketoimintojen järjestäminen – liikelaitos, yhtiö vai yksityinen? Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki, 1996.

Suomen Kuntaliitto. 2001. Omin voimin, yhdessä, ostaen. Kunnan omaa teknisten palvelujen tuotantoa täydentäviä vaihtoehtoja. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki, 2001.

Suomen Kuntaliitto. 2006. Kunnan palvelujen organisaatiomuotojen välinen vertailu 2.2.06. www-sivut: www.kunnat.net.

Suomen Kuntaliitto. 2006. Vaihtoehtoja palveluiden järjestämiseen. Yhteistoiminnan muodoista kuntien teknisessä toimessa. 6 s. www-sivut: www.kunnat.net.

Suomen Kuntaliitto 2006. Vaihtoehtoja palvelujen järjestämiseen – yhtiö. 18.10.2005. www-sivut: www.kunnat.net.

Suomen Kuntaliitto 2008. Työvälineitä Paras- uudistajalle – Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen – Kunnallinen liikelaitos. www-sivut: www.kunnat.net.

Suomen Kuntaliitto. 2003. Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmä. 72 s.

Sutinen Mika, 2003. Lappeenrannan kaupungin rakennusomaisuusselvitys ja kiinteistönpitostrategia. Rakennuttamisen johtaminen (RAPS) –kurssin lopputyö 26.10.2003. 42 s.

Södergård, Hans. 2001. Markkinoiden toimivuus III: Kuntasektori palvelujen tiilajana – Nykytilanteen ääriiivat ja kehittämiss ehdotukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/2001. Oy Edita Ab. Helsinki, 2001.

Uusitalo Hannu. 1991. Tiede, tutkimus ja tutkielma: johdatus tutkielman maailmaan. Helsinki, WSOY. 121 s. ISBN 951-0-17457-2.