

Seudullinen toimitila –hanke

1. Tampereen seutu

Tampereen seudulla asukkaiden määrä oli seuraava (Lähde: Kaupunkisuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti, Kuntaliitto yms. 2008).

	Väestö 31.12.2006	Väestön osuus seudun väestöstä
Tampere	206 368	61,8 %
Kangasala	27 303	8,2 %
Lempäälä	18 702	5,6 %
Nokia	29 740	8,9 %
Orivesi	8 910	2,7 %
Pirkkala	15 268	4,6 %
Vesilahti	3 949	1,2 %
Ylöjärvi	23 516	7,0 %
Tampereen seutu	333 756	100,0 %

2. Seudullisen toimitilapalveluiden volyymit

Tampereen seudun kuntien tiloja ja tilapalveluiden laajuutta voidaan kuvata seuraavilla suuruusluokkaluvuilla: Rakennuksien pinta-ala on noin 2 000 000 br-m² ja omaisuuden arvo on noin 2 000 M€. Vuosittain investointeihin käytetään noin 100 M€. Vuosittaiset ylläpitokustannukset ovat noin 100 M€. Tilapalvelun henkilöstömäärä on arviolta 1000 henkilöä.

Seudulla toimitilojen määrä asukasta kohden on 5,99 brm²/asukas eli 5,45 hum²/asukas. Aiemmin tilatehoraportin mukaan Tampereen kaupungissa tiloja oli 5,46 hum²/asukas eli hieman enemmän kuin seudulla muuten. Tampereen osalta on Turun ja Vaasan tavoin todettava, että Tampere huolehtii ammattikorkeakouluista ja ammatillisista oppilaitoksista, ja redusoitu tilatehokkuus on 5,65 brm²/asukas eli 5,14 hum²/asukas kun tilojen määrä korjataan keskimääräiseen kyseisten oppilaitosten määrään.

3. Tilapalveluiden haasteet

Tampereen seutukunnan väestön on ennustettu kasvavan 80 000 - 90 000 asukkaalla seuraavan 20 vuoden aikana. Vuoteen 2030 mennessä seudulle tulee 6000 koululaista lisää. Mitoituksella 12 m²/oppilas tilantarve kasvaa noin 70 000 m². Tämä merkitsee yli kymmenen keskikokoisen koulukeskuksen rakentamista. Päivähoidon osalta tilanne on vielä akuutimpi: jo vuoteen 2015 mennessä päiväkoteja tarvitaan 30 lisää. Ikärakenteen muutos näkyy myös vanhusväestön merkittävänä kasvuna. Vanhushuollon hoitopaikkojen tarve tulee kaksinkertaistumaan vuoteen 2030 mennessä nykytilanteeseen verrattuna.

Samanaikaisesti uusien tilatarpeiden kanssa pääoman tuottoa ja tilankäyttöä pitäisi tehostaa ja lisäksi selviytyä pienemmällä henkilöstömäärällä.

Valtaosa seudun tiloista on ikärakenteeltaan sellaista, että niihin on muodostunut jo nyt merkittävä korjausvelka. Seudun kuntien yhteenlaskettu korjausvelan voidaan arvioida olevan noin 300 m€. Korjausvelka tulee edelleen kasvamaan ja näin rakennusten tekninen kunto ja käytettävyys heikkenee ellei kunnossapitoon ja peruserantamiseen voida kohdistaa nykyistä enemmän varoja. Investointitarve nykyisen tilakannan peruserantamiseen ja –korjauksiin on suuruusluokkaa 70 – 80 Me vuodessa, jotta korjausvelka ei kasvaisi.

Olosuhteiden ylläpito on keskeinen tilahallinnon tehtävä. Käyttäjät ovat aikaisempaa tarkempia ja vaativimpia. Tilojen käyttäjien reagoitiherkkyys olosuhdemuutoksiin on noussut merkittävästi viime vuosina. Rakennusten ylläpitoon ja huoltoon tulee jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota. Erityisesti teknisten laitteiden ja järjestelmien ylläpito vaatii lisäsatsauksia.

Tulevaisuudessa on entistä keskeisemmässä roolissa myös toteutusresurssien riittävyys. Rahallakaan ei välttämättä saa hyvää palvelua. Kriittisten tehtävien hoitoon on varauduttava jatkossakin omilla resursseilla tuotettuun toimintaan.

4. Seudullisen tilapalveluiden toteutusmallit

4.1. Verkostoyhteistyö

Verkostoyhteistyöllä tarkoitetaan kuntien tilapalveluiden kesken tapahtuvaa yhteistoimintaa esimerkiksi resurssien käytössä, toimintamallien kehittämisessä ja hankinnoissa. Kunnat voivat tässä mallissa syventää yhteistyötään ilman hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä. Verkostoyhteistyössä olevien kuntien itsenäisyys mm päätöksen teossa säilyy.

Toiminnan koordinoimisesta ja yhteensovittamisesta vastaa esimerkiksi tilalaitosjohtajat. Verkostoyhteistyön laajuus ja toiminta-alueet on vapaasti valittavissa. Toiminnassa tulee huomioida mm hankinta- ja kilpailulainsäädännön asettamat puitteet. Mikäli halutaan laajentaa toiminta-aluetta kilpaillun toiminnan piiriin, on syytä harkita muiden mallien, kuten esimerkiksi isäntäkuntamallin, liikelaitoskuntayhtymän tai yhtiön käyttöä.

Verkostoyhteistyömallia voidaan käyttää esimerkiksi seuraavan tyyppisissä toiminnoissa.

- Tietoverkko- ja tiedonhallintayhteistyö
- Erikoisasantuntijoiden yhteiskäyttö
- Tilahallinnon tukipalveluiden hankinta
- Hankinnat
- Rakennuttaminen
- Sisäilmakysymykset

- Kuntien rajalla olevien toimitilojen yhteiskäyttökysymykset

Näitä varten on mielekästä perustaa erilliset tiimit ja tiimeille vastuutahot tasapuolisesti kunkin kunnan erityisosaaminen ja kehittämistoiveet huomioon ottaen. Kokemuksia suunnitellusta ja sopimukseen perustuvasta verkostoyhteistyöstä on vähän.

4.2. Isäntäkuntamalli

Kuntalaissa säädetty kuntien yhteistoiminta perustuu aina sopimukseen. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Tästä yhteistoiminnan muodosta on perinteisesti käytetty nimitystä sopimuksenvarainen yhteistoiminta tai sopimusyhteistyö. Sopimus voi koskea esimerkiksi yhteisen toimielimen perustamista, eikä yhteistoimintaa varten tällöin perusteta erillistä oikeushenkilöä, vaan yksi kunta, ns. isäntäkunta, hoitaa sovitut tehtävät muiden sopijakuntien puolesta. Toiminta voidaan järjestää esimerkiksi omana tulosityksikkönä, kunnallisena liikelaitoksena, osakeyhtiönä tai ostopalveluina.

Sovittu isäntäkunta on ylläpitäjä ja hoitaa muiden sopimuskuntien puolesta sovitut tehtävät kuten esimerkiksi järjestämislupa-asiat ja valtionosuudet. Isäntäkunnan kunnanvaltuusto asettaa yhteistoimintaelimen ja hyväksyy johtosäännön, talousarvion ja toimintasuunnitelman.

Yhteistoimintaelin voi olla lautakunta, johtokunta tai toimikunta, jossa kaikilla sopimuskunnilla edustus. Sopimuskunnat valitsevat edustajansa yhteiselimeen. Sopimuskuntien alueella voi olla toimipisteitä.

Yhteistoimintasopimuksessa isäntäkunnan otto-oikeus kuntien yhteisen toimielimen päätöksiin voidaan sulkea pois. Tällä muutoksella pyritään parantamaan kuntien yhteistoiminnan edellytyksiä niin, ettei isäntäkunnan kunnanhallituksella olisi otto-oikeutta yhteisen toimielimen tekemään päätökseen. Tästä poissuljennasta on erikseen otettava määräys yhteistoimintasopimukseen.

Tilahallinnossa isäntäkuntamalli soveltuu lähinnä palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen. Tilojen omistamisessa se on käyttökelpoinen kuntien rajoilla olevien tilojen ja niissä tapahtuvien palveluiden tuottamisessa. Sitä voidaan käyttää myös erillisten palveluiden tuottamiseen. Esimerkiksi sellaisten toimintojen uudelleen organisoinnissa, joissa verkostoyhteistyötä halutaan edelleen kehittää.

4.3. Liikelaitoskuntayhtymä

Liikelaitoskuntayhtymä on kuntien tai kuntayhtymien yhdessä perustama kuntayhtymä, jonka tehtävänä on harjoittaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaista toimintaa. Perustamisen edellytyksenä on, että liikelaitoskuntayhtymä perustetaan kuntalain 10 a §:n mukaiseksi liikelaitokseksi. Liikelaitoskuntayhtymää ohjataan yhtymän hallitus- ja valtuustotyöskentelyn kautta sekä markkinaohjauksen välinein. Ylin päätösvalta on yhtymäkokouksella. Vertailukohtana voidaan pitää osakeyhtiön yhtiökokousta. Edustajat valitaan kuhunkin kokoukseen erikseen.

Liikelaitoskuntayhtymässä on keskeisessä roolissa johtokunta, jonka valtaa voidaan johtosäännöllä määrittää. Johtokunnan tehtävänä on (näihin ei voi käyttää otto-oikeutta):

- Päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa ja seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta sekä hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja –suunnitelma ja lisäksi valita ja irtisanoa johtaja, ellei johtosäännössä ole toisin määritelty.
- Päättää lisäksi investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä ole toisin määritelty ja päättää nimen kirjoittamiseen oikeutetuista ja valvoa liikelaitoksen etua jollei johtosäännössä ole toisin määritelty, sekä edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.
- Muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

Tilahallinnon toimintoihin liikelaitoskuntayhtymä voidaan perustaa sekä palvelutuotantoon että omistamiseen ja palveluiden järjestämistehtäviin. Luonnollinen etenemispolku olisi muodostaa ensin palveluiden tuottajaorganisaatioista seudullinen liikelaitos ja sen jälkeen edetä palveluiden järjestämiseen. Omistamisen siirtäminen seudulliselle liikelaitokselle on sekä teknisesti että poliittisesti vaikea toteuttaa. Mahdollista on organisoida toiminta myös kokonaisvastuuperiaatteella eli järjestämällä omistaminen, palveluiden järjestäminen sekä oma palvelutuotanto samaan organisaatioon.

4.4. Osakeyhtiö

Kunnallinen ja seutukunnallinen toiminta voidaan organisoida osakeyhtiömuotoon siten, että osakeyhtiö on kuntien määräysvallan alainen. Niiden toimintaa säätelee osakeyhtiölaki. Kuntalaki säätelee valittaessa kuntien edustaja hallintoon, osittain edustajien vastuukysymyksissä sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä. Kuntien perustamat osakeyhtiöt eivät ole pelkästään liikevoiton tavoitteluun tarkoitettuja.

Juridisesti osakeyhtiö on erillinen ja itsenäinen organisaatio. Verotuksellisesti se on erillisen verotuksen kohde. Rahoituksellisesti yhtiöt ovat itsenäisiä, ja voivat hankkia rahoitusta vapailta markkinoilta.

Osakeyhtiön avulla tavoitellaan kuntien yhteistyössä ammattimaista kiinteistöjen hallintaa ja korkeatasoista alan osaamista verrattuna siihen, että toimittaisiin hajautetusti monessa kunnassa. Osakeyhtiö ei kuulu kunnan organisaatioon, mutta sen sijaan kuntakonserniin. Osakeyhtiön toimintaan ei sovelleta julkisuusperiaatetta. Sen sijaan laki julkisista hankinnoista koskee kunnan tai kuntien omistamaa osakeyhtiötä.

Osakeyhtiömuotoista toimintaa ohjataan talousarvioissa asetetuilla toiminnallisilla ja taloudellisilla tavoitteilla, esim. sitoutuneen pääoman tuottovaatimuksella, sekä hallitustyöskentelyn kautta, riippuen osakeyhtiön toiminta-alasta.

Tilahallinnon toimintoihin osakeyhtiö voidaan perustaa samoin perustein kuin liikelaitoskuntayhtymä eli sekä palvelutuotantoon että omistamiseen ja palveluiden järjestämistehtäviin. Etenemispolku voisi olla seudullisen liikelaitoksen kautta. Luonnollinen etenemispolku olisi siis muodostaa ensin palveluiden tuottajaorganisaatioista seudullinen liikelaitos ja sen jälkeen edetä palveluiden järjestämiseen ja edetä näistä osakeyhtiöön. Omistamisen siirtäminen osakeyhtiölle on sekä teknisesti että poliittisesti vaikea toteuttaa. Mahdollista on organisoida toiminta myös

kokonaisvastuuperiaatteella eli järjestämällä omistaminen, palveluiden järjestäminen sekä oma palvelutuotanto samaan organisaatioon.

4.5. Keskinäinen kiinteistöyhtiö

Tavallisesta osakeyhtiöstä poiketen keskinäisessä kiinteistöyhtiössä osakeomistuksen kautta osakkaat saavat tietyn tilan hallintaoikeuden itselleen. Yhtiöjärjestyksessä määritellään osakkeet, jotka oikeuttavat määrätyn tilan hallintaan. Tila voi olla kokonainen rakennus, rakennusryhmä tai määritelty osa rakennuksesta. Kukin omistaja maksaa tällöin vastiketta tiloistaan (pääoma- ja hoitovastiketta) ja saa vuokratuotot tiloistaan. Yhtiön toiminnan laajentaminen on mahdollista osakemäärä lisäämällä, jotka oikeuttavat hankittavan tilon hallintaan. Tällöin uusien osakkeiden omistajan tulee sitoutua tilasta syntyviin vastuisiin.

Toimintamalli mahdollistaa seudullisen yhteisen toimitilahallinnon ennen muuta omistamisen ja manageerausosalta. Kuntien päätösvallan ja vastuu niistä tiloistaan, jotka se yhtiölle siirtää, säilyy. Keskitetyllä toiminnalla ja sitä kautta syntyvällä suuruuden edulla saavutetaan liiketoiminnallista hyötyä.

Keskinäinen kiinteistöyhtiössä on ongelmia mm rahoituksen järjestämisen, osakkeiden/tilojen myynnin ja korjausvelan kasvun suhteen. On myös huomioitava, että keskinäinenkin kiinteistöyhtiö voi mennä konkurssiin, jolloin yhtiön koko omaisuus on konkurssipesän omaisuutta.

Tilahallinnon toimintoihin keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö sopii samojen periaatteiden mukaan kuin osakeyhtiökin. Omistamisen siirtäminen yhtiölle voi olla sekä poliittisesti että teknisesti helpompaa, koska hallinta ja myös vastuu tiloista jää luovuttajalle. Tällöin myös esimerkiksi spekulatiiviset arvot, kuten arvonnousu ja ylihinnoittelut siirtovaiheessa eivät hyödytä tai rankaise muita.

5. Seutuyhteistyön eteneminen tilahallinnossa

Tampereen kaupunkiseudun tilahallintojen nykytilaa voi kuvata toteamuksella, että samaan lopputulokseen päästään monin eri tavoin. Seudulla toiminnan organisointitavoissa on eroja ja palveluiden tuotannossa on useita malleja. Toiminnan tehokkuudessa ja taloudellisuudessa näyttää olevan merkittäviä eroja. Tosin vertailu on vaikeaa, koska toimintatavat ja tietojen sisällöt poikkeavat toistaan merkittävästi. Oman työn ja ostettujen palveluiden määrä vaihtelee kunnittain ja tehtäväalueittain.

Tilahallinnon seudullista yhteistyötä tulee tarkastella tilapalveluiden ydintehtävien kautta. Ydintehtäviltään tilapalvelut jakautuvat kolmeen osa-alueeseen:

- palveluiden järjestäminen,
- palveluiden tuottaminen ja
- omistaminen ja rahoitus.

Seutuyhteistyötä on helpointa tehdä osa-alueilla, jotka eivät tuo muutoksia nykyisiin toimintatapoihin ja –malleihin. Seutuyhteistyölle on osoitettavissa luonteva vaiheittainen kehityspolku. Yhteistyöstä on syytä kehittää asteittain niin, että toiminnat alueen kunnissa ensin yhtenäistetään ja sen jälkeen voidaan erillispäätöksin lähteä konkreettisesti yhteisiin

hallintomalleihin. Tällä hetkellä on näkyvissä kevyttä verkostoyhteistyötä kuntien tilahallintojen kesken.

Seutuyhteistyön vaihe 1:

Seudullisen yhteistyön syventämisen ensimmäinen askel tulisi olla verkostoitumisen syventäminen ja toimintatapojen yhtenäistäminen. Konkreettisia esimerkkejä tästä voisivat olla kiinteistötietojärjestelmien yhtenäistäminen, palveluiden ja tuotteistamisen yhtenäistäminen.

Seutuyhteistyön vaihe 2:

Toisessa vaiheessa verkostoyhteistyötä tulisi viedä konkreettisen toiminnan tasolle. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla yhteiset hankintamenetelmät ja yhteishankinnat, valvontakeskusten yhteiskoordinoinnit ja päivystysten järjestäminen. Konkreettista yhteistyötä voidaan tehdä myös esimerkiksi toimitilojen energian käytön seurannassa ja ohjauksessa sekä sisäilmaongelmien hoidossa. Jatkossa tulisi luoda järjestelmä erikoisasiantuntijoiden yhteiskäyttöön.

Verkostoyhteistyö ei edellytä uusia hallintomalleja. Tämä toiminta voidaan organisoida teknisten palveluiden työryhmän kautta. Kun siirrytään selkeästi palveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen tulee harkita isäntäkuntamallin käyttöönottoa.

Seutuyhteistyön vaihe 3:

Verkostoyhteistyön jälkeen seuraava askel olisi tilapalveluiden toimintojen yhdistäminen seudullisesti joko kokonaan tai osa-alueittain. Ensimmäisenä vaiheena tulisi selvittää edellytykset palveluiden järjestämisen ja palvelutuotannon muuttaminen seudullisesti organisoiduksi toiminnaksi. Tämä edellyttäisi sitä, että koko tilahallinnon organisaatiot siirtyisivät seudulliseen organisaatioon ja toimintaa ryhdyttäisiin hoitamaan seudullisena toimintana. Peruskunnan organisaatioon jäisi omistaminen ja omistajaohjaus. Toimivia organisointimalleja ovat sekä liikelaitoskuntayhtymä että osakeyhtiömalli. Liikelaitoskuntayhtymä on kunnalliseen toimintaan tarkoitettu yritys ja se vaikuttaa ainakin siirtymävaiheen toimintamallina hyvältä.

Seutuyhteistyön vaihe 4:

Seutuyhteistyön neljäs vaihe liittyy tilojen investointeihin ja omistamiseen. Perusajatuksena siinä on tilakustannusten jaksottaminen kunnan toiminnassa käyttöjaksolle. Seudullinen liikelaitoskuntayhtymä tai kuntien omistama osakeyhtiö toimisi omistajan ja hoitaisi tarvittavat investoinnit. Tämä on mahdollista organisoida joko vaiheessa kolme esitetyn organisaation yhteyteen tai täysin erilliseksi toimijaksi. Toiminta täysin erillisenä sijoitusyhtiönä antaisi hyvän mahdollisuuden hyödyntää yhtiötä sijoituskohteena.

Edellä esitetyt vaiheista 1 ja 2 eivät edellytä muutoksia toimintamalleihin. Toiminta tapahtuu perinteisesti kunnan organisaation sisällä. Niitä voi nimittää luonnolliseksi jatkeeksi käynnistyneelle seutuyhteistyöllä. Vaiheet 3 ja 4 edellyttävät uudelleen organisoitumista ja vaikuttavat mm henkilöstön asemaan.