

KUNTIEN TOIMITILOJEN UUDISTUVAT HANKINTAKÄYTÄNNÖT

Juha-Matti Junnonen, Jukka Puhto



Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Kuntien toimitilojen hankintamallien muutosperusteet	4
2.1	Toimintaympäristön muutos	4
2.2	Strateginen toimitilajohtaminen eli CREM	8
2.3	Toimitilojen erilaiset hankintamallit	8
3	Omistaminen	11
3.1	Omistamisen vahvuudet ja heikkoudet	11
3.2	Kuntien sisäiset vuokramallit	12
4	Rakennuttaminen	14
4.1	Kiinteistöleasing	15
4.2	Elinkaarimallit	16
5	Vuokraaminen	18
5.1	Perusmalli	18
5.2	Vuokraamiseen liittyvät hybridimallit	19
5.2.1	"Sale and lease back" -malli	19
5.2.2	Build to Suit	19
6	Yhteiskäyttö ja jakaminen	21
7	Tilahankintavaihtoehtojen vertailua	23
7.1	Vaihtoehtoiset hankintamallit - esimerkki	Error! Bookmark not defined.
8	Yhteenveto	31

1 Johdanto

Tämä raportti on osa selvitystä, jossa arvioidaan vaihtoehtoisia toimitilojen hankintamalleja ja niiden toimivuutta ja haasteita. Raportti keskittyy avaamaan vaihtoehtoisia hankintamalleja erityisesti kuntien näkökulmasta. Vaikka raportti keskittyy kuntaorganisaatioihin, niin vastaavia kysymyksiä joutuvat pohtimaan muutkin julkisen sektorin organisaatiot kuten koulutus- ja seurakuntayhtymät. Raportissa on myös tarkasteltu yksityisen sektorin toimitilajohtamista ja sen sisältöä. Tämän tarkoituksena on tuoda syötteitä julkiselle sektorille erityyppisten vaihtoehtojen pohdinnalle.

Kuntien ja laajemminkin julkisen sektorin organisaatioiden toimintaympäristöön ja toimintaan vaikuttaa useita muutostrendejä. Esimerkiksi globaalisti toimiva talous ja kriisit kuten luonnonvaroihin ja ilmastonmuutokseen liittyvä kestävyyskriisi, teknologinen muutos ja elämäntapojen muuttuminen sekä väestönkasvun ja -rakenteen muutokset haastavat kunnat uudistumaan ja uudistamaan toimintatapojaan. Myös meneillään olevat hallinnon ja palveluiden uudistukset vaikuttavat kuntien toimintaan, tehtäviin ja rahoitukseen. Samalla kuntien rooli palveluiden tuottajana ja järjestäjänä on uudistumassa. Edellä mainitut tekijät heijastuvat hyvin voimakkaasti kuntien taloudellisiin toimintamahdollisuuksiin ja palvelutuotannon edellytyksiin.

Kunnat ovat myös jakaantumassa yhä voimakkaammin väestöä lisääviin ja menettäviin kuntiin. Tämä väistämättä heijastuu kuntien taloudellisiin toimintamahdollisuuksiin ja tilatarpeisiin. Siten tilojen hankintamallit eriytyvät kuntien kehitysnäkymien suhteen. Myös kuntien rakennusten korjausvelan kasvaminen ja rakennusten ylläpitotoiminnan heikentyminen aiheuttavat tarpeen pohtia ja tarkastella toimitiloihin liittyviä vaihtoehtoisia hankintamalleja. Samanaikaisesti myös tiloihin liittyvien palveluiden monipuolistuminen ja omistamiseen liittyvien vaihtoehtojen lisääntyminen tarjoavat yhä laajemman mahdollisuuksien kentän, joiden avulla tilahankintaan liittyviä vaihtoehtoja voidaan hahmottaa. Siten vaihtoehtoisten toimitilojen hankintamallien kartoittaminen ja hahmottaminen on perusteltua.

Tämä raportti on laadittu RAKLIn toimeksiannosta. Raportin ovat laatineet Juha-Matti Junnonen ja Jukka Puhto Built Environment Services BES Oy:stä. Raportin kirjoittamista ovat ohjanneet RAKLIn Jyrki Laurikainen, Mikko Somersalmi, Mikkö Östring ja Kimmo Kurunmäki.

2 Kuntien toimitilojen hankintamallien muutosperusteet

2.1 Toimintaympäristön muutos

Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat keskeinen osa kuntien toimintaa ja taloutta. Toimitilat ovat keskeinen resurssi kuntien palvelutuotannossa. Yleisesti kunnan rakennusten ja toimitilojen käyttötarve perustuu kuntastrategiaan, omistajapolitiisiin linjauksiin ja palvelutuotannon tarpeisiin pitkällä tähtäimellä. Toimitilojen hankinta ja hallinnointi eivät ole itsetarkoitus vaan keino turvata palveluiden toimintamahdollisuus. Keskeisin ongelma ja haaste kuntien toimitilakysymyksissä on, kuinka kunta kykenee jatkossa sopeuttamaan rakennus- ja tilakantansa kunnan palvelutarvetta vastaavaksi niin, että siinä otetaan huomioon palvelutarpeen kehitys pitkälle tulevaisuuteen. Tämä ongelma kohdentuu niin väestöään menettäviin kuin myös kasvattaviin kuntiin, tosin erityyppisesti. Väestöään menettävissä kunnissa keskeinen ongelma on, kuinka paljon tiloja tulevaisuudessa tarvitaan ja miten päästään eroon tarpeettomiksi jäävistä tiloista. Väestöään kasvattavissa kunnissa vastaavasti ongelmana on, miten tyydytetään palvelutuotannon tilantarve taloudellisesti kestäväällä tavalla ja miten nykyisten tilojen palvelukyky turvataan.

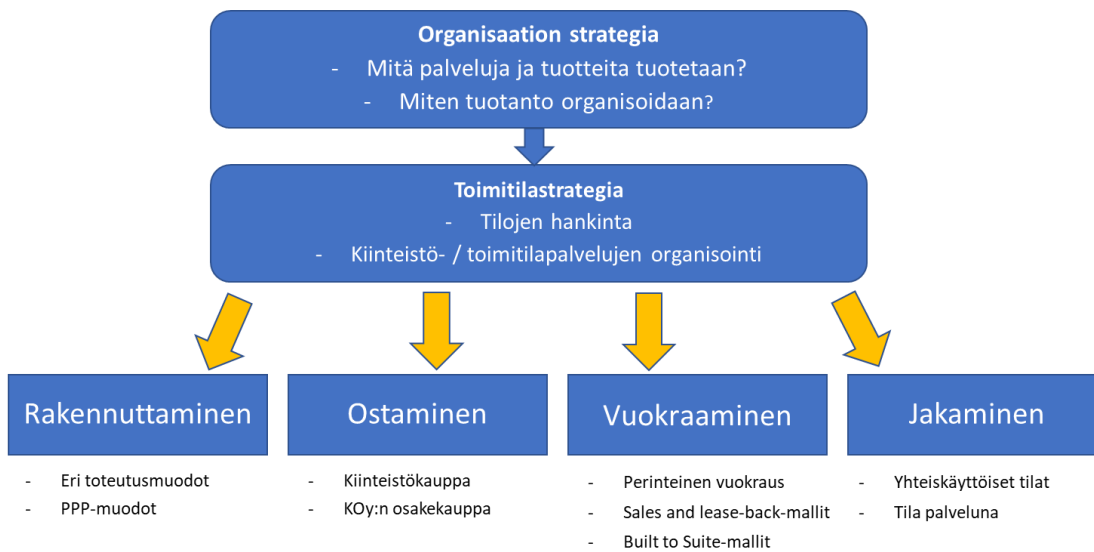
Toimitilojen osuus kuntien investointimenoista on noin puolet. Toimitilojen osuus kunnan palveluiden käyttötalousmenoista on noin 10–20 %, ja sen suhteellinen osuus on kasvamassa. Valtaosa kuntien omistamista kiinteistöistä on rakennettu 1960- ja 1970-luvuilla, ja ne ovat vanhenemassa niin toiminnallisesti kuin myös teknisesti. Tämä rakennuskannan väistämätön uudistamistarve johtaa toimitilamenojen kasvuun ja vaikutukset ovat pitkäaikaisia (taulukko 1).

Taulukko 1. Kuntien kiinteistöhallinnan tulevaisuuden haasteet

Muuttuvat käyttäjätarpeet	Rajalliset taloudelliset mahdollisuudet	Olemassa oleva kiinteistökanta
<ul style="list-style-type: none">• Palvelutarpeiden ja tilatarjonnan yhteensovittaminen• Miten tuotetaan tulevaisuuden palvelut?• Digitalisaatio muuttaa palvelu- ja tilatarpeita – mutta kuinka?	<ul style="list-style-type: none">• Tilojen käyttöä tehostettava, jotta saavutetaan kustannussäästöjä• Investointien kohdentaminen: palvelu- ja tilatarpeet vs. käytettävissä olevat resurssit• Kiinteistöjen ja palveluiden organisointi- ja hankintamallit, kasvava yhteistyö yksityisen sektorin kanssa	<ul style="list-style-type: none">• Vanheneva tilakanta; korjaustarpeet, sisäilmahaasteet• Joustavuus ja muunneltavuus keskeisiä tilankäytön tehostamiseksi• Tarpeettomaksi jäävien tilojen jatko- ja uudelleenkehitys sekä luopuminen

Kuntien tilahallinta ja -hankinta tulee perustua kuntastrategiaan, ja siitä johdettuihin toimenpiteisiin (kuva 1). Vastaavasti kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa määritellään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja konkretisoidaan kunnan omistajapolitiikka. Omistajapolitiista määrittelyä selkeyttää se, että kuntastrategiaa, ja siihen liittyvää palvelu- ja toimitilastrategiaa koskevassa päätöksenteossa selkeästi määritetään ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita kunnalla on omistuksiinsa ja toimitiloihin liittyen. Omistajapolitiisten linjausten laatimisessa lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet, palveluohjelma ja niiden vaatimat resurssit, kunnan nykyiset toimintatavat ja toimitilojen omistus, pitkän aikavälin tavoitteet sekä arviot toimintaympäristön muutoksista. Omistajapolitiikassa määritellään muun muassa toimitilaomistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, tilojen hankinnan periaatteet sekä

se, mikä taho kiinteistöomaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty. Omistajapoliittiset linjaukset konkretisoituvat myös kunnan rahoitus- ja investointipäätöksissä.



Kuva 1. Toimitilojen hankinta – strategiasta päätöksentekoon

Kuntastrategiasta johdettavalla omistajapoliittisilla linjauksilla pohjustetaan palveluverkkosuunnittelua ja toimitilaohjelman laatimista. Palveluverkkosuunnittelu määrittää omalta osaltaan toimitilakannan strategista kehittämistä. Palveluverkkosuunnittelun avulla mm.:

- hallitaan rakennuskantaa ja kohdistetaan resursseja oikein
- parannetaan ja tehostetaan investointien suunnittelua ja toteutusta
- tehostetaan tilojen käyttöä

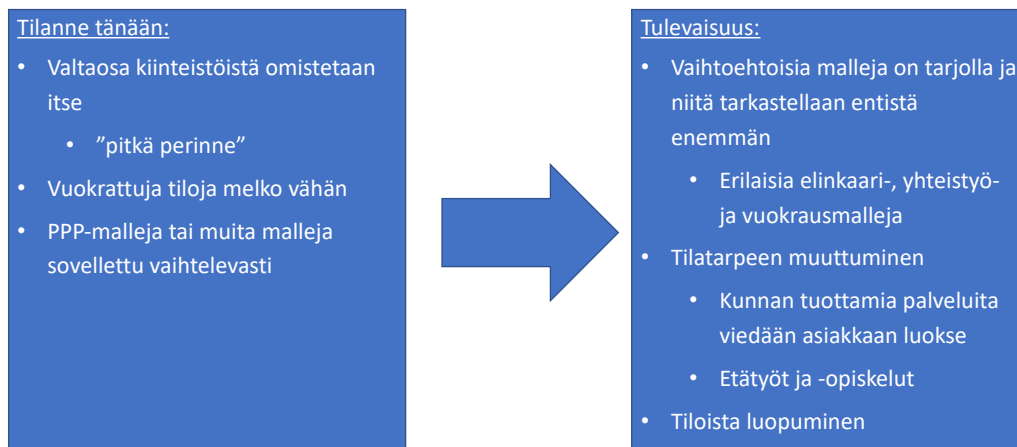
Toimitilaohjelman keskeisenä tavoitteena on kuvaamalla ja ohjeistamalla aikaansaada palvelutuotannon tarpeisiin soveltuvat ja toimintaa tukevat turvalliset, terveelliset ja viihtyisät tilat, joiden ylläpito on järjestetty suunnitelmallisesti, kannattavasti ja ongelmia ennaltaehkäisevästi. Toimitilaohjelman tulee antaa kunnan tilahallinnolle tarvittava ohjeistus ja määrittelyt mahdollistamaan suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen toiminnan. Toimitilaohjelmaan voidaan sisällyttää muun muassa linjaukset palveluverkkosuunnittelun toteutuksen periaatteista, investointien ohjelmoinnista ja hankehallinnosta, kiinteistötaloudesta, kestävän kehityksen edistämisestä, kiinteistökannan salkutuksesta, ylläpitotoiminnasta ja tilojen terveellisten ja turvallisten sisäolosuhteiden edistämisestä. Toimitilaohjelmaan voidaan sisällyttää myös pelisäännöt, kuinka esimerkiksi ylimääräisistä tiloista voidaan luopua ja kuinka menetellään palveluiden tarvetta vastaavien ja kunnan hallinnassa pidettävien tilojen suhteen.

Toimitiloihin ja palveluverkkoratkaisuihin liittyvien linjauksien on oltava selkeänä strategisena päätöksenteon kohteena. Kunnan toimitiloihin liittyvien tavoitteiden ja linjausten tulee muodostaa yhtenäinen ja johdonmukainen kokonaisuus sekä loogisesti johdettu ketju yhteisesti vahvistetusta strategiasta kohti eri hallintoalojen laatimia toteutusohjelmia. Palveluiden nopeasti muuttuvat tarpeet, toimitilojen elinkaari, taloudelliset reunaehdot sekä erilaiset paikalliset poliittiset intressit tulee sovittaa yhteen. Palveluiden ja toimitilojen yhteensovittamisessa keskeisenä tavoitteena tulee olla kunnan taloudellisen kantokyvyn mukainen

palveluverkkosuunnitelma. Parhaiten optimoituja tilanteita on mahdollista tavoitella, kun palveluverkkoa suunnitellaan yli kuntarajojen yhteistyössä naapurikuntien kanssa.

Markkinoille on viime aikoina tullut useita vaihtoehtoisia toimitilojen hankkimiseen liittyviä vaihtoehtoja ja palvelutarjoajia. Kuten muidenkin resurssien ja palveluiden tapaan, kunnalla on mahdollisuus hankkia toimitiloja monin eri keinoin. Kunnissa on perinteisen omistamisen lisäksi noussut esille vaihtoehtoisia toimitilojen hallintamuotoja ja investointien toteutustapoja, kuten epäsuoran omistuksen muodot (kiinteistöyhtiöt), ulkoisen taseen vaihtoehdot (vuokramallit) ja kumppanuusmallit (PPP-malli) sekä erityyppiset yhteiskäyttömallit. Myös tiloja tarjoavien yritysten toiminta on laajentunut niin maantieteellisesti kuin palvelusisältöjen osalta. Eri palveluntarjoajat ovat tuoneet uudentyyppejä vaihtoehtoja ja tilakonsepteja kuntien tilatarpeen tyydyttämiseksi.

Tilakysyntään ja tarjontaan liittyvän kehityksen seurauksena julkisen sektorin pitkä omistamisen perinne on murtumassa. Sekä valtio että monet suuret kunnat ovat viime vuosina myyneet esimerkiksi toimistorakennuksiaan, ja toimivat enenevästi myös vuokratuissa tiloissa (kuva 2). Myös julkista palvelutuotantoa varten tarvittavien kiinteistöjen markkinat ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina, kun sekä yksityisen sektorin sijoituskysyntä että julkisen sektorin kiristynyt talous ovat kannustaneet hakemaan uusia ratkaisuja. Yhä useammin palveluja myös tuottaa yksityinen, kunnan kilpailuttama operaattori. Erilaisia terveydenhuollon, hoiva- ja päiväkotikiinteistöjä oli ammattimaisten kiinteistösijoittajien omistuksessa vajaan kolmen miljardin euron arvosta vuoden 2018 lopussa.



Kuva 2. Kuntien kiinteistöjen omistamisen siirtymä

Kuntaorganisaatioissa perinteisin ja yleisin tilahallintatapa on kunnan suoran omistaminen. Omistamiseen liittyvinä vaihtoehtoisina mallina on joko olemassa olevan kiinteistön tai kiinteistöyhtiön osakkeiden ostaminen markkinoilta tai uuden tilan rakennuttaminen, jossa kunta investoi ja myös omistaa tarvitsemansa tilat. Vuokrattuja tiloja on kuntien käytössä vielä suhteellisen vähän, ja vaihtoehtoisia rakennuttamisratkaisuita on sovellettu eri kunnissa vaihtelevasti. Vuokraamiseen liittyviä vaihtoehtoisia malleja on myös useita, aina perinteisestä vuokraamisesta erityyppisiin hybridimalleihin, joissa rakennetaan kunnan määrittämien tilavaatimusten mukaisia tiloja mutta ulkopuolisen sijoittajan taseeseen, ja kunta tulee tiloihin pitkäaikaiseksi vuokralaiseksi. Tulevaisuudessa on yhä useamman kunnan tarkasteltava vaihtoehtoisia tilanhankintatapoja ja erilaisia yhteistyömalleja. Tämä edellyttää, että kuntien toimitilojen omistajanäkökulmaa tarkastellaan kahdella

tasolla; toisaalta tilaomaisuuden strategisen kehittämisen sekä palveluiden ja tilaomaisuuden hallittu yhteensovittamisen tasolla; toisaalta tilahallinnon operatiivisen kehittämisen tasolla.

Muutokset työn tekemisen tavoista ja etätyöstä, fyysisen työpaikan merkityksestä sekä tilatehokkuusajattelu on synnyttänyt myös tilojen yhteiskäyttöön liittyen entistä monipuolisempia näkökulmia. Toimitilojen yhteiskäyttöisyyden lisääminen kunnissa on joustavuutta lisäävä tekijä sekä tilojen käytön että kustannusten osalta. Suunnitelmallinen tilojen yhteiskäyttö yli kunnan eri hallintoalojen johtaa tilojen käytön tehostumiseen ja siten tilatarpeiden vähenemiseen. Yhteiskäyttö liittyy usein toimistotiloihin mutta myös oppilaitosten eri tilojen, kuten liikuntatilojen, yhteiskäyttö on mahdollista. Tilojen yhteiskäyttö on mahdollista myös eri kuntien välillä mutta myös valtion ja kuntaorganisaation välillä tai kuntalaisten harrastustoiminnan tukemista tilojen iltakäytöllä. Tilojen yhteiskäyttö edellyttää tietoturvallisuusnäkökulmien huomioonottamista sekä toimivia tilojen varausjärjestelmiä.

Samanaikaisesti on toimitilamarkkinoille kehitetty perinteistä omistamista ja vuokraamista joustavampia konsepteja, jotka pohjautuvat nopeasti levinneeseen ”space as a service” -ajatteluun. Näissä konsepteissa tilaa saa käyttöönsä joustavilla, esimerkiksi kuukausimaksuun perustuvilla sitoumuksilla, ja hankittuun pakettiin voi kuulua myös esimerkiksi kalusteet, sähkö, siivous ja muita käyttäjäpalveluja. Usein konsepteihin liittyy myös yhteisöllisyyden edistäminen esimerkiksi yhteiskäyttöisten työskentely- ja kokoustilojen muodossa.

Lisääntyvä kotona ja kolmansissa paikoissa kuten kahviloissa tehtävä etätyö vaikuttaa kuntien tilakysymyksiin erityisesti toimistotilojen näkökulmasta. Viestintä- ja tietoliikenneteknologian nopea kehitys ja sen myötä digitaalinen työympäristö sekä kestävä kehitys ja ekologisuuden painottaminen pidemmällä aikajänteellä sekä viime aikoina pandemia ovat kaikki vaikuttaneet työntekoon ja työnteon tapoihin. Välillä töitä tehdään toimistolla, välillä kotona, välillä jossain kolmannessa paikassa. Yhä enemmän työtä tehdään muualla kuin perinteisissä toimistotiloissa, jolloin toimitilojen tarve vähenee. Tämä trendi heijastuu myös kuntien tilatarpeisiin ja työskentelytiloihin kohdistuviin vaatimuksiin, ja tilojen viihtyisyys ja monikäyttöisyys merkitsee entistä enemmän.

Uusien vaihtoehtoisten konseptien taustalla on pitkälti työn luonteen ja työn tekemisen tapojen nopea murros: työsuhteet muuttuvat projektiluonteisiksi ja entistä lyhyemmiksi, ja teknologia mahdollistaa työn tekemisen lähes missä vain. Kilpailu parhaista työntekijöistä kasvaa, ja näistä tulee entistä vaativampia. Tämä muuttaa perustavanlaatuisesti myös toimitilakysyntää ja työskentelytiloille asetettuja vaatimuksia. Tätä kautta omistamisen murros liittyykin läheisesti tilojen käytön murrokseen. Joustavuus, ketteryys, helppous sekä työympäristöjen korkea laatu nousevat tarkastelun keskiöön myös kuntien osalta. Myöskään näiden toimintaedellytysten luominen ei edellytä toimitilojen omistamista, ja rahoitus- ja toimitilamarkkinoiden puitteissa voidaan hyödyntää erilaisia toimitilojen hankintatapoja. Kun yhteiskunnan muutoksen myötä näkemykset siitä mihin ja miksi kunnat tarvitsevat toimitiloja kehittyvät, myös toimitilojen hankintaan liittyvät näkemykset muuttuvat.

2.2 Strateginen toimitilajohtaminen eli CREM

Julkisella sektorilla on viime aikoina yhä enenevässä määrin sovellettu yksityisen sektorin niin sanottua yrityksen strategisen toimitilajohtamisen mallia eli CREM-mallia (eng. Corporate Real Estate Management). Toimintamallin tarkoituksena on integroida toimitilavarallisuus ja toimitilojen käyttö osaksi organisaation keskeisiä resursseja siten, että ne tuottavat lisäarvoa yrityksen ydinliiketoiminnalle. CREM-mallia ei toistaiseksi ole käytössä vallitsevana julkisen sektorin organisaatiossa, mutta se on kiinnostava mahdollisuus toimitilojen käytön kehittämiseksi kustannuspainotteisesta toiminnasta tulosjohtoiseksi toiminnaksi.

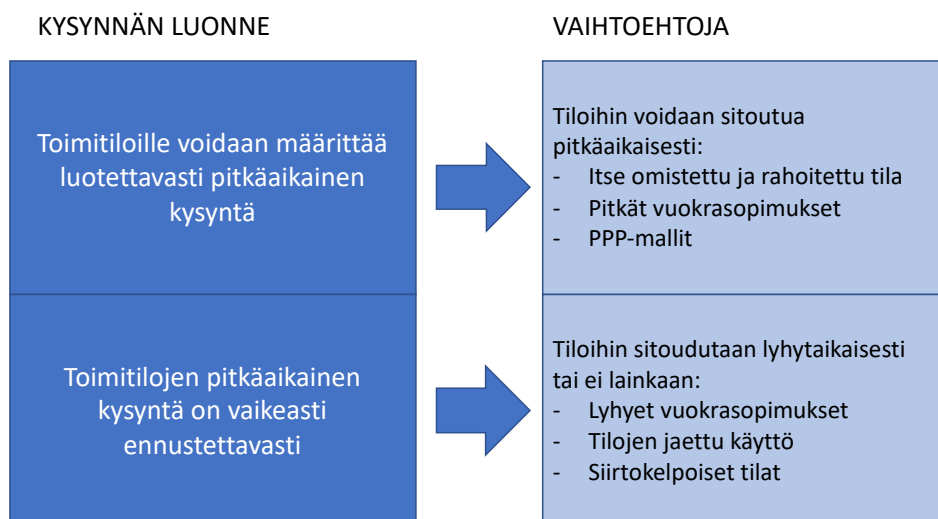
Strateginen toimitilajohtaminen on strategista ja kokonaisvaltaista yritysten ja yhteisöjen toimitilojen, tilankäytön ja lisäpalvelujen johtamista. CREM:n toteuttaminen linkittyy organisaation ydintoimintojen johtamiseen, jolloin tilaratkaisuilla tavoitellaan organisaation henkilöstö- ja aineellisten resurssien sekä digitaalisten ratkaisujen parempaa hyödyntämistä että tehokasta pääomatalouden hallintaa.

Strategisella toimitilajohtamisella pyritään parantamaan kiinteistön käyttäjäomistajan toimintakykyä karkeasti jaoteltuna kahdella vaihtoehtoisella tavalla toiminnallisuuden tai tuottavuuden parantamisen myötä. Toiminnallisuuden näkökulmasta toimitilajohtaminen pyrkii ensisijaisesti parantamaan käyttäjän toimintakykyä esimerkiksi parantamalla rakennusten teknistä sopivuutta, etsimällä parhaat sijainnit toiminnan kannalta, auttamalla toimintamallien muutosten läpivientiä organisaatiossa, tukemalla innovatiivisuutta, parantamalla luotettavuutta, jne. Kannattavuutta parantavassa lähestymiskulmassa ideana on parantaa organisaation toimintakykyä niin, että edistetään niukkojen taloudellisten resurssien kohdentumista mahdollisimman tarkasti oikeisiin kohteisiin toiminnan tehokkuuden parantamiseksi. Lähestymistavassa pyritään sekä ylläpitämään käytettävien kiinteistöjen arvoja että tehostamaan käytettävien kiinteistöjen operatiivisia toimintoja tarpeettomien kustannusten karsimiseksi.

Digitalisoituminen on yksi keskeinen muutostrendi myös yleisessä työympäristöjen suhteen. Tietotyö on lisääntymässä myös julkisen sektorin toiminnassa, ja ajan ja paikan merkitys on muuttunut. Fyysisten resurssien, kuten tilojen, tehokas käyttö edellyttää aktiivista ja näkemyksellistä toimitilajohtamista. Muuttuvasta toimintaympäristöstä johtuen ydintoimintaa lähellä toteutetun strategisen toimitilajohtamisen merkitys korostuu, koska CREM:n onnistunut toteuttaminen on erittäin tehokas työkalu organisaation muutosjohtamiseen. Silloin tilaratkaisuilla tavoitellaan tehokkaamman pääomatalouden lisäksi myös henkilöstöresurssien ja tietoteknisten ratkaisujen parempaa hyödyntämistä.

2.3 Toimitilojen erilaiset hankintamallit

Erityyppisten hankintamallien hahmottamiseen vaikuttaa keskeisesti organisaation toimitilastrategian lisäksi, tilojen kysynnän aikajänne sekä markkinoilla oleva tilatarjonta. Tilahankintatilanne saattaa tulla eteen paitsi silloin, kun nykyiset tilat ovat jäämässä pieneksi toiminnan kasvaessa, mutta myös siinä tilanteessa, että toiminta supistuu ja tarvitaan pienempiä tiloja nykyisten tilalle. Tiloilta, joille on luotettavasti ennustettavaa ja pitkäaikaista kysyntää, on luontevaa sitoutua myös pitkäaikaisesti. Vastaavasti toimitiloille, joiden kysyntä on vaikeasti ennustettavaa, on luontevaa myös sitoutua lyhytaikaisesti (kuva 3).



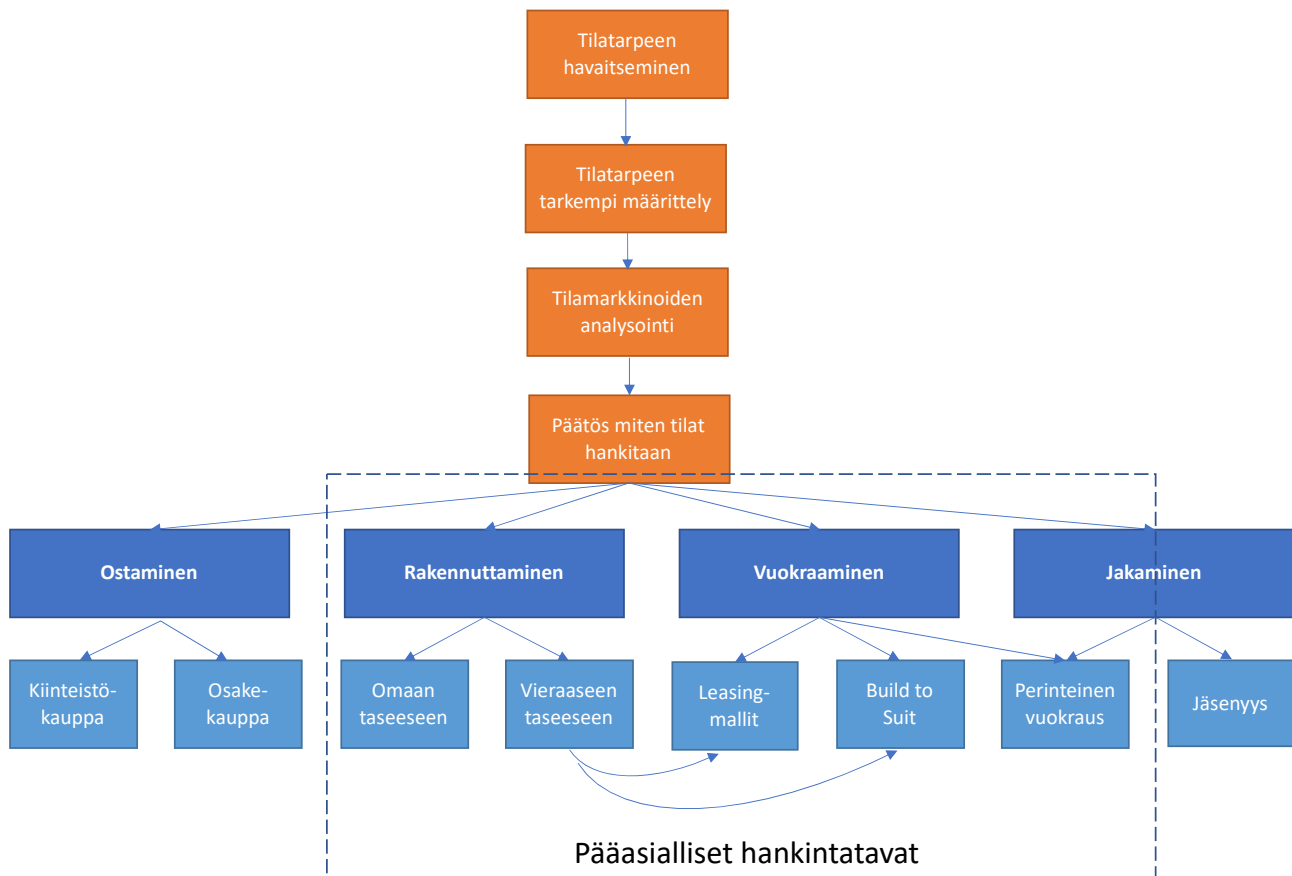
Kuva 3. Tilahankinnan periaatteelliset vaihtoehdot tilakysynnän seurauksena

Mikäli tilantarvetta ei pystytä tyydyttämään muilla keinoin kuin uuden tilan hankkimisella, joudutaan tarkastelemaan ja vertailemaan erityyppisiä tilanhankintavaihtoehtoja. Hankintavaihtoehtojen vertailussa ja päätöksenteossa on otettava huomioon muun muassa organisaation tavoitteiden painopistealueet, toiminnalliset ja taloudelliset tekijät, aikasidonnaiset tekijät sekä vaihtoehtoihin liittyvät riskit. Tilatarpeen tyydyttämisen keinot riippuvat hyvin pitkälti myös paikallisista olosuhteista ja tilamarkkinoiden toimivuudesta (taulukko 2).

Taulukko 2. Tilahankintavaihtoehtopäätökseen vaikuttavia tekijöitä

Tilastrategia	- Mitkä ovat kunnan tulevaisuuden näkymät sekä palveluiden ja tilatarpeiden kehittyminen?
Tilojen käyttötarkoitus	- Onko tilojen käyttötarkoitus yleinen vai spesifinen?
Tilaajan käytännöt	- Mitkä on totuttu tilahankintatavat?
Aikajänne	- Onko tilantarve pitkäaikainen vai lyhytaikainen?
Tilatarjonta	- Onko tarvetta vastaavia tiloja markkinoilla vai joudutaanko rakennuttamaan uutta?
Resurssit ja osaaminen	- Onko tarvittavia kuntaorganisaatiossa tarvittavia resursseja ja osaamista vaiko ei?
Kontrolli ja päätösvalta	- Onko tarvetta tai mahdollisuutta tehdä tarvittavia tilamuutoksia itsenäisesti?
Vaihtoehtojen taloudellisuus	- Onko taloudellisia edellytyksiä investoida kiinteään omaisuuteen ja mitkä ovat vaihtoehtojen edullisuus?
Epävarmuudet ja riskit	- Mitkä ovat kunkin vaihtoehdon aiheuttamat epävarmuudet ja riskit?

Tilatarpeen tyydyttämisen ratkaisuvaihtoehtoja ovat ostaminen, vuokraaminen, rakennuttaminen ja erilaiset jakamistalouden ratkaisut (kuva 4). Kunta voi hankkia omistukseensa tiloja ostamalla kiinteistö joko kiinteistökauppana tai kiinteistöosakeyhtiön tai sen osan osakekauppana. Toinen vaihtoehto on rakennuttaminen, jossa kunta rakennuttaa uutta tilaa tai muutosrakennuttaa vanhaa tilaa sopimaan omaan toimintaansa. Tilojen rakennuttaminen tulee kyseeseen yleensä silloin, kun tiloja pidetään strategisesti tärkeinä käyttäjäorganisaatiolle, tilojen käyttötarkoitus on hyvin spesifinen tai kun markkinoilta ei ole ylipäättänsä saatavissa toimintaan soveltuvia tiloja. Rakennuttamisessa voidaan hyödyntää erityyppisiä toteutus- ja rahoitusmuotoja.



Kuva 4. Periaatteellinen kaavio tilahankinnan vaihtoehtojen muodostumisesta

Tilat hankitaan vuokraamalla yleensä, kun tilojen strateginen merkitys on vähäisempi ja sopivia tiloja on runsaasti saatavilla markkinoilla. Vuokraaminen voidaan tehdä perinteisenä vuokrauksena tai hyödyntäen niin sanottuja hybridimalleja, joissa omistaminen ja vuokraaminen vuorottelevat. Tällaisia malleja ovat esimerkiksi sale and leaseback-mallit sekä build to suite-malli.

Mikäli tilojen tarve kohdistuu enemmän tavanomaiseen toimistotiloihin ja käyttötarve on lyhytaikainen ja satunnaista, voidaan hyödyntää myös jakamistalouteen kuuluvia coworking-tiloja. Coworking-tiloissa työkennelläan jaetuissa, usein joustavan käytön mahdollistavissa ja yhteisöllisyyttä tarjoavissa työtiloissa.

Kunta voi myös luopua toimitiloista, mikäli niitä ei enää tarvita kunnan tehtävien hoidossa, ja joiden strateginen merkitys vähenee. Tiloista voidaan luopua siirtämälle ne erillisiin kiinteistöorganisaatioihin tai myymällä vapailla markkinoilla.

3 Omistaminen

3.1 Omistamisen vahvuudet ja heikkoudet

Yleensä kunnat omistavat palveluidensa tuottamiseen tarvittavat tilat. Tähän ovat syynä pitkät perinteet, joita on ohjannut muun muassa valtionosuusjärjestelmä. Tilojen rakennuttaminen kunnan omistukseen on ollut suosittua myös siksi, että kunnat ovat saaneet investointeihinsa lainaa edullisemmin kuin yksityinen sektori. Näin kunnat ovat hankkineet omistukseensa kiinteistömässän, jonka arvo on suurin yksittäinen omaisuususerä kuntien taseissa. Rakennusten ja tilojen omistaminen ei kuitenkaan saa olla itseisarvo ja jokaiselle rakennukselle tulee olla selkeä suunnitelma siitä, mihin sitä käytetään tai miten toimitaan, jollei rakennukselle ole käyttöä. Päätökseen tilojen omistamisesta vaikuttaa kiinteistön tai toimitilan käyttötarve ja käyttötarpeen spesifisyys. Kunnan omistaessa tilat, sillä on täysi päätösvalta sen hallinnasta, mutta se kantaa myös itse kaikki siihen kohdistuvat riskit ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset.

Kunta voi hankkia omistukseensa tiloja joko ostamalla valmiita tiloja markkinoilta tai rakennuttamalla uutta tilaa. Tilojen ostaminen voidaan tehdä kiinteistökauppana tai ostamalla kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Ostamisen edellytyksenä on, että markkinoilla on toimintaan soveltuvia tiloja. Tosin kuntien tilojen käyttötarkeitus on hyvin usein spesifinen, jolloin markkinoilla ei kovin paljoa potentiaalisia vaihtoehtoja ole. Mikäli toimintaan soveltuvia tiloja ei löydy, kunta voi rakennuttaa täysin uutta tilaa. Tällöin kunnalla on mahdollisuus hyödyntää rakennushankkeiden erilaisia toteutusmuotoja mukaan lukien erityyppiset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot kuten elinkaarimallit.

Toimitilojen ostamiseen ja rakennuttamiseen kytkeytyvät myös erityyppiset rahoitusratkaisut. Kunnalla rahoitus perustuu verotuloista kerättävään tulo-rahoitukseen. Toimitilainvestointeja siten voidaan toteuttaa joko kerätyillä tulo-rahoituksella tai ulkopuolisella rahoituksella, jonka takaisinmaksu perustuu tulo-rahoitukseen. Toimitilan hankkiminen kunnan omaan taseeseen taserahoituksella on perinteinen ja tuttu tapa, jossa kunta rahoittaa investoinnin yleensä ottamalla velkaa ja investointi kirjautuu kunnan taseeseen. Kunta vastaa investoinnin omistajavastuista ja käyttökustannuksista investoinnin pitoajalta. Taserahoitteinen omaan taseeseen rakentaminen on edelleen kunnissa yleisin käytetty menettely.

Rakennuttamiseen ja kunnalliseen päätöksentekoon liittyy monitahoinen ajallisen ulottuvuuden ongelma. Rakennushanke, olkoonpa kyse uudisrakentamisesta tai peruskorjauksesta, vie tarveselvitysvaiheesta käyttöönottoon lyhimmilläänkin noin 3 vuotta, mikäli kunnallinen päätöksenteko sujuu ongelmitta. Rakennukset suunnitellaan yleisesti noin 50 vuoden käyttöä varten, jolloin on todennäköistä, että sen elinkaaren aikana palvelutarpeet ehtivät muuttua moneen kertaan. Tämä tuo lisää haasteita rakennuksen suunnitteluun, toteutukseen, omistamiseen ja ylläpitoon. Valmistuvat tilat jäävät kunnan omistukseen, jolloin kunta ottaa kantakseen myös kaikki tilojen toimintaan ja käyttöön liittyvät riskit. Lyhytaikaisempaan käyttöön soveltuvien siirtokelpoisten tilojen hyödyntäminen voi osaltaan pienentää palvelutarpeiden muutokseen ja tilojen käyttöön liittyviä riskejä erityisesti niiden tilojen osalta, joiden käyttötarve on lyhytaikainen tai sitä ei pystytä kokonaisuudessaan hahmottamaan.

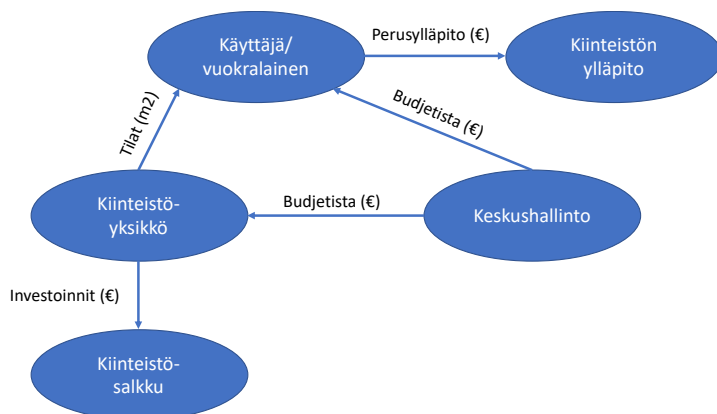
Omistetusta kiinteistöstä huolehtiminen sitoo myös resursseja ja vaatii osaamista, ja siksi vuokraamista pidetään yleisesti helpompana kuin itse omistamista. Toisaalta omistamiseen liittyy tiloihin liittyvä kontrolli ja päätäntävalta, eli vain omistaja voi esimerkiksi päättää tilojen muutoksista ja kehittämisestä. Tietynlaisiin

erikoistuneisiin tarpeisiin ei välttämättä ole myöskään tarjontaa vuokramarkkinoilla, ja siksi omistaminen voi joskus olla ainoa vaihtoehto.

3.2 Kuntien sisäiset vuokramallit

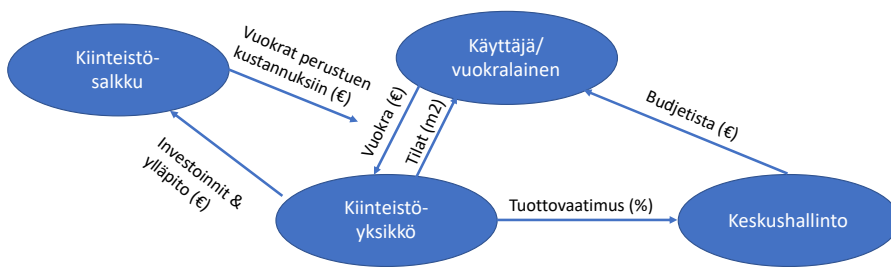
Kuntien kiinteistöyksikön ja kunnan käyttäjäyksikön välisessä suhteessa on mahdollista käyttää erilaisia teoreettisia vuokramalleja kuten tilatarveperusteinen malli, kustannusperusteinen malli ja markkinaperusteinen malli. Mallin valinnalla on merkittävä vaikutus riskien jakautumiseen ja ohjausvaikutuksiin.

Perinteisesti julkisen sektorin käytössä on ollut tilatarveperusteisen toimintamalli, jossa käyttäjäyksikkö vastaa itse kiinteistöjensä perusylläpidosta ja saa tilat käyttöönsä tarpeeseensa perustuen kiinteistöyksiköltä ilman pääomavuokravaikutusta (kuva 5). Käyttäjä ja kiinteistöyksikkö saavat molemmat oman budjettiallokaation keskushallinnosta. Malli korostaa kiinteistöyksikön vastuuta ja ammattimaisuutta, koska se ei voi "läpilaskuttaa" kiinteistöjensä kustannuksia vuokralaisilta. Toisaalta tilojen käyttäjälle ei ole pääoman sitoutumisesta toimitiloihin suoraa ohjausvaikutusta, koska pääomavuokraa ei makseta. Mallissa keskeisinä riskeinä ovat kustannusten karkaaminen käsistä ja niin sanottu päämies-agentti-ongelma, missä kiinteistönomistajalla ei ole kaikkea keskeistä tietoa käytettävissään kiinteistöjen pitkän aikavälin arvon maksimoimiseksi ja vastaavasti alhainen intressi investointeihin, jotka pienentävät käyttäjän vastuulla olevia ylläpitokustannuksia. Keskeinen prosessi mallissa ovat tilan käyttäjän ja kiinteistöyksikön välillä tapahtuvat tilantarveneuvottelut.



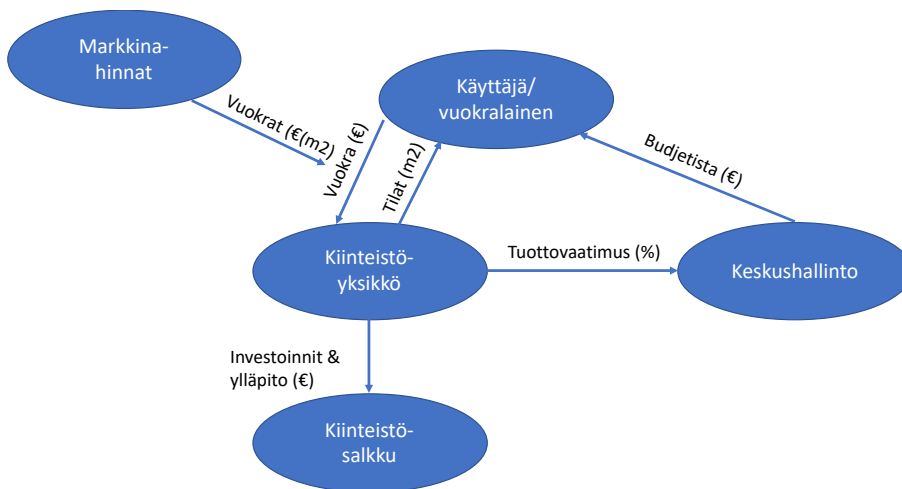
Kuva 5. Tilatarveperusteinen toimitilamalli

Kustannusperusteisessa toimitilamallissa käyttäjäyksikkö vuokraa tilat kiinteistöyksiköltä (kuva 6). Vuokra pitää sisällään perustilanteessa sekä ylläpito- että pääomaosuuden. Ylläpito vuokra muodostuu toteutuneiden kustannusten perusteella. Pääomavuokra koostuu sitoutuneen pääoman tuottovaatimuksesta sekä poistoista eli kiinteistön kulumisesta. Mallissa kokonaisvuokra määräytyy ylläpito- ja päämakustannusten perusteella. Malli korostaa tilan käyttäjäorganisaation vastuuta, koska kiinteistöyksikkö kantaa hyvin matalaa riskiä pystyessään laajemman kiinteistöosaamisensa turvin läpilaskuttamaan kaikki syntyvät kulut käyttäjältä. Mallissa keskeinen prosessi on vuokramallin suunnitteluprosessi, koska siinä lyödään käytännössä lukkoon sekä tulevaisuudessa syntyvät vuokravastuut että ohjausvaikutukset tilankäytön tehostamiseksi. Tämä malli on yleistynyt julkisella sektorilla erityisesti organisaatioissa, joissa kiinteistövarallisuuden arvo ja käyttökustannukset ovat merkittäviä.



Kuva 6. Kustannusperusteinen malli

Markkinaperusteissa mallissa käyttäjäyksikkö vuokraa tilat kiinteistöyksiköltä (kuva 7). Vuokra määritellään keräämällä tietoa suoraan vuokramarkkinoilta ja määrittelemällä vuokra markkinavuokrien mukaisesti. Kiinteistöyksikkö kilpailee itsenäisesti omalla tehokkuudellaan markkinahintoja vastaan.



Kuva 7. Markkinaperusteinen malli

Markkinaperusteinen malli korostaa voimakkaasti kiinteistöyksikön vastuuta, koska vuokrat määrittyvät markkinoilla kilpailussa muita yrityksiä vastaan. Käytännössä kunnalla saattaa olla paljon erikoistilaa tai suojeltua tilaa, jolle on vaikea löytää vastaavia markkinavuokran tasoa.

4 Rakennuttaminen

4.1 Rakennuttamisen vaihtoehdot

Mikäli kohteen käyttötarve on pitkäaikainen eikä markkinoilta löydy soveltuvia tiloja, on turvauduttava uusien tilojen rakennuttamiseen. Rakennuttamisessa voidaan hyödyntää tavanomaisia rakennushankkeen toteutusmuotoja, mikäli kunta järjestää hankkeen rahoituksen. Mikäli rahoitus järjestetään palveluntuottajan kautta, kunnalla on mahdollisuuksina kiinteistöleasing- tai elinkaarimallien (PPP-malli) mukainen toiminta. Tällöin tilahankintamallit lähestyvätkin vuokraukseen rinnastettavia malleja. Kaikkiaan rakennuttamisessa on mahdollista hyödyntää erityyppisiä toteutusmuotoja ja rahoitusratkaisuja (taulukko 3):

1. hankkeen toteutus kunnan taserahoituksella ja perinteisillä toteutusmuodoilla
2. hankkeen toteutus kunnan omistaman kiinteistöyhtiön rahoituksella ja perinteisillä toteutusmuodoilla
3. hankkeen toteutus kiinteistöleasing-rahoinnilla ja perinteisillä toteutusmuodoilla
4. hankkeen toteutus kunnan taserahoituksella ja elinkaarimallilla
5. hankkeen toteutus kunnan omistaman kiinteistöyhtiön rahoituksella ja elinkaarimallilla
6. hankkeen toteutus kiinteistöleasing- rahoituksella ja elinkaarimallilla.

Taulukko 3. Rakennuttamisen vaihtoehtojen toteutus- ja rahoitusmallien kuvaus

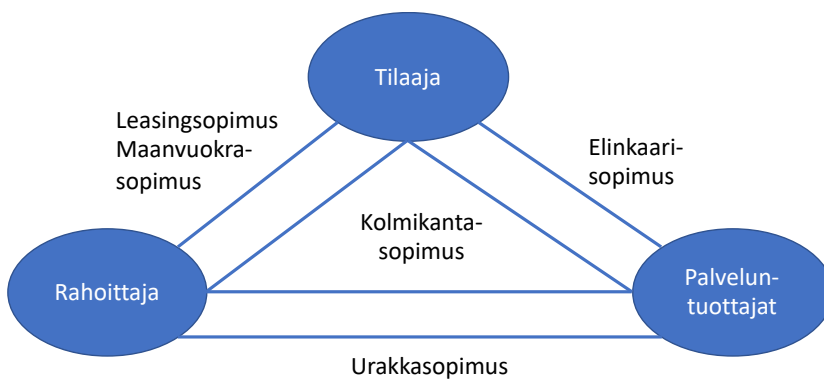
Vaihtoehto 1: Hankkeen toteutus kunnan taserahoituksella ja perinteisillä toteutusmallilla	<ul style="list-style-type: none">- Kunta toteuttaa uuden investoinnin omaan taseeseensa.- Investointi rahoitetaan ottamalla velkaa kunnan omaan taseeseen.- Kunta vuokraa tilat edelleen loppukäyttäjälle 20 vuodeksi.- Kunta toteuttaa/ kilpailuttaa uuden kiinteistön kiinteistöpalvelut itse ja vastaa kiinteistön käytettävyydestä.- Tilat jäävät kunnan omistukseen loppukäyttäjän vuokrasopimuksen päättyessä.
Vaihtoehto 2: Hankkeen toteutus kunnan omistaman kiinteistöyhtiön rahoituksella ja perinteisillä toteutusmallilla.	<ul style="list-style-type: none">- Kunta toteuttaa uuden investoinnin perustamaansa kiinteistöyhtiöön.- Investointi rahoitetaan kiinteistöyhtiön ottamalla velkarahoituksella ja kunta antaa takauksen kiinteistöyhtiön ottamalle rahoitukselle.- Kiinteistöyhtiö vuokraa tilat edelleen kunnalle 20 vuodeksi.- Kiinteistöyhtiö toteuttaa / kilpailuttaa uuden kiinteistön kiinteistöpalvelut itse ja vastaa kiinteistön käytettävyydestä.- Tilat jäävät kiinteistöyhtiön omistukseen kunnan vuokrasopimuksen päättyessä.
Vaihtoehto 3: Hankkeen toteutus kiinteistöleasing-rahoinnilla ja perinteisillä toteutusmallilla	<ul style="list-style-type: none">- Kunta toteuttaa uuden investoinnin taseensa ulkopuolelle leasingrahoittajan taseeseen.- Investointi rahoitetaan leasingrahoittajan toimesta.- Kunta vuokraa tilat rahoittajalta esim. 20 vuoden leasingvuokrasopimukseen perustuen esim. 20 vuodeksi.- Kunta toteuttaa / kilpailuttaa uuden kiinteistön kiinteistöpalvelut itse ja vastaa kiinteistön käytettävyydestä.- Leasingvuokrasopimuksen tyypistä riippuen, kunnalla joko optio tai velvollisuus lunastaa tilat vuokraajan päättyessä.
Vaihtoehto 4: Hankkeen toteutus kunnan taserahoituksella ja elinkaarimallilla	<ul style="list-style-type: none">- Hanke toteutetaan kunnan kilpailuttaman palveluntuottajan toimesta elinkaarimallilla (palvelusopimuksen kesto rakennusaika + noin 20 vuotta kunnossapitoa), siten että investointi toteutetaan kunnan omaan taseeseen.- Investointi rahoitetaan ottamalla velkaa kunnan omaan taseeseen.- Palveluntuottaja vastaa tilojen suunnittelusta, rakentamisesta, sovitusta kiinteistöpalveluista ja kiinteistön sovitun mukaisesta käytettävyydestä ja teknisestä luovutuskunnosta 20 vuoden käyttöjakson ajan.- Tilat jäävät kunnan omistukseen loppukäyttäjän vuokrasopimuksen päättyessä.

Vaihtoehto 5: Hankkeen toteutus kunnan omistaman kiinteistöyhtiön rahoituksella ja elinkaarimallilla	<ul style="list-style-type: none"> - Hanke toteutetaan kunnan kilpailuttaman palveluntuottajan toimesta elinkaarimallilla (palvelusopimuksen kesto rakennusaika + noin 20 vuotta kunnossapitoa) , siten että investointi toteutetaan kunnan perustaman kiinteistöyhtiön taseeseen. - Investointi rahoitetaan kiinteistöyhtiön ottamalla velkarahoituksella ja kunnan antaa takauksen kiinteistöyhtiön ottamalle rahoitukselle. - Kunta vuokraa tilat edelleen loppukäyttäjälle 20 vuodeksi. - Palveluntuottaja vastaa tilojen suunnittelusta, rakentamisesta, sovituista kiinteistöpalveluista ja kiinteistön sovitun mukaisesta käytettävyydestä ja teknisestä luovutuskunnosta 20 vuoden käyttöjakson ajan. - Tilat jäävät kiinteistöyhtiön omistukseen loppukäyttäjän vuokrasopimuksen päättyessä.
Vaihtoehto 6: Hankkeen toteutus kiinteistöleasing- rahoituksella ja elinkaarimallilla	<ul style="list-style-type: none"> - Hanke toteutetaan kunnan kilpailuttaman palveluntuottajan toimesta elinkaarimallilla (palvelusopimuksen kesto rakennusaika + noin 20 vuotta kunnossapitoa), siten että investointi toteutetaan leasingrahoittajan taseeseen. - Investointi rahoitetaan leasingrahoittajan toimesta. - Kunta vuokraa tilat rahoittajalta 20 vuoden leasingvuokrasopimukseen perustuen ja vuokraa ne edelleen loppukäyttäjälle 20 vuodeksi. - Palveluntuottaja vastaa tilojen suunnittelusta, rakentamisesta, sovituista kiinteistöpalveluista ja kiinteistön sovitun mukaisesta käytettävyydestä ja teknisestä luovutuskunnosta 20 vuoden käyttöjakson ajan. - Leasingvuokrasopimuksen tyypistä riippuen, kunnalla joko optio tai velvollisuus lunastaa tilat vuokraajan päättyessä.

4.2 Kiinteistöleasing

Kiinteistöleasingissa on kyse pitkäaikaisesta vuokrasopimuksesta, jonka kohteena on kiinteistö, rakennus tai asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeet, jotka oikeuttavat tietyn kiinteistön tai huoneiston hallintaan. Kiinteistöleasing voidaan toteuttaa usealla eri tavalla, eikä kaikkia eri järjestelyjä voida tyhjentävästi määritellä. Lisäksi toteutustavan valinta riippuu järjestelyn käyttötarkoituksesta ja tavoitteista.

Kiinteistöleasingissa leasingrahoitusyhtiö omistaa ja rahoittaa hankkeen. Leasingyhtiö vuokraa kohteen kunnalle määräajaksi. Tämän jälkeen kunnalla on oikeus lunastaa rakennus, osoittaa sille ostaja tai jatkaa vuokrasopimusta (kuva 8). Kiinteistöleasing -järjestelyissä onkin usein kyse niin sanotusta kolmikantaisesta sopimussuhteesta. Tällöin rahoitusyhtiö ostaa kunnan tarvitseman tilan rakennusyritykseltä ja vuokraa sen kunnalle. Sopimusosapuolina ovat tällaisessa tilanteessa siis ostajarahoitaja, myyjä sekä kunta.






Kuva 8. Kiinteistöleasingin sopimusjärjestelmä

Kiinteistöleasing -järjestelyissä usein kunta vuokraa tontin leasingyhtiölle. Kunta kilpailuttaa ja valitsee vuokrakohteen rakentamisesta vastaavan urakoitsijan ja vuokraa leasingsopimuksella kohteen sen valmistuttua. Kunta vastaa yleensä kiinteistön ylläpidosta koko vuokra-ajan ja saa tehdä kohteessa toimintansa vaatimia muutoksia parhaaksi katsomallaan tavalla kustantaen ne itse tai sopien niistä erikseen leasingyhtiön kanssa.

4.3 Elinkaarimallit

Elinkaarimallissa kunta hankkii palveluntuottaja yhdellä sopimuksella vastaa ainakin hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta pitkän sopimuskauden (15–25 vuotta) ajan. Tapauskohtaisesti sopimukseen voidaan sisällyttää myös käyttäjäpalveluita ja hankkeen rahoitus (kuva 9). Kun hankittaviin palveluihin liittyy hankkeen rahoitus, puhutaan yleisimmin PPP-mallista, joka on johdettu kansainvälisen käytännön mukaisesti sanoista ”Public Private Partnership”.

Tehtävät elinkaarihankkeessa	Elinkaarimallien vaihtoehtoja					
	a	b	c	d	e	f
Hankkeen suunnittelu	●	●	●	●	●	●
Suunnittelu	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Rakentaminen	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Kiinteistöpalvelut	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Käyttäjäpalvelut	●	▲	●	▲	▲	▲
Rahoitus	●	●	▲	▲	●	▲
Omistus	●	●	▲	▲	●	▲
Pääkäyttäjätöminnot	●	●	●	●	▲	▲
Täydentävä käyttö	■	■	■	■	■	■

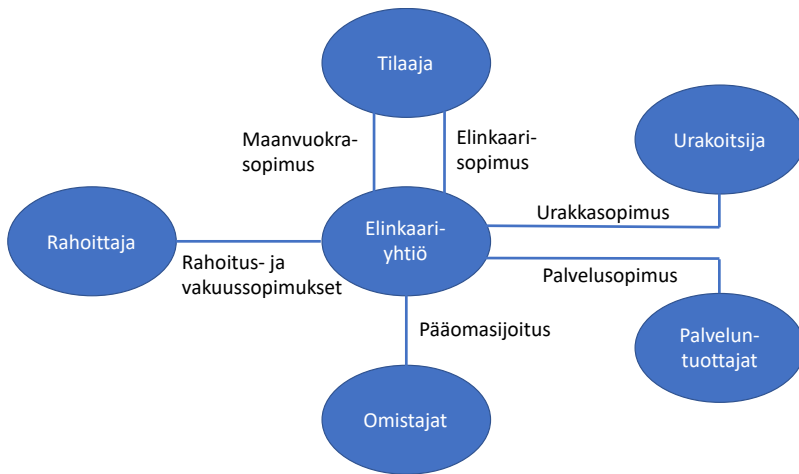
 = TILAAJA
 = TUOTTAJA
 = MUUT KÄYTTÄJÄT

Kuva 9. Elinkaarimallien vaihtoehtoja

Kunta valmistelee hankintaprosessin PPP-malliin perustuen ja kuvaa hankinta-aineistoissa toivomansa lopputuloksen. Tarjouspyynnössä kuvataan sovellettava palvelusopimus, käytettävyyden kriteerit ja mittarit sekä käytettävyyteen perustuva maksuvelvoite eli niin sanottu maksumekanismi. Erityisen tärkeää on kuvata kunnan tavoittelemat toiminnalliset vaatimukset täyttävä sopimuksen kohde, joka mahdollistaa tarjoajien erilaiset ratkaisut vaatimusten toteutukseen. Palveluntuottajan tulee yleensä suunnitella ja rakentaa kohde sekä ylläpitää sitä pitkällä, esimerkiksi 15–30 vuotta, aikavälillä.

Palveluntuottajan tehtäviin sisältyy kokonaispalveluhankkeessa erilaisia osaamisalueita, joten usein tarjoajat tarjoavat konsortiona (rakentaminen, ylläpito, sijoittajat, rahoittajat). Hankintamenettelynä sovelletaan tyyppillisesti neuvotteluperusteista menettelyä (esim. neuvottelumenettely tai kilpailullinen neuvottelumenettely). Hankintaprosessi on ehdokkaille erityisen vaativa, koska tarjoajat neuvottelevat kunnan lisäksi omien konsortiokumppanien ja rahoittajien kanssa, jotta he voisivat tarjota tarjouspyynnön vaatimusten mukaista kokonaisuutta.

Valikoitunut palveluntuottaja perustaa tyypillisesti hanketta varten projektiyhtiön (elinkaariyhtiön), joka solmii sopimuksen tilaajan kanssa sekä urakka- ja rahoitussopimukset konsortion osapuolten kanssa (kuva 10).



Kuva 10. PPP-mallin sopimusjärjestelmä

Projektiyhtiö rahoittaa investointikustannukset sijoittajilta ja rahoittajilta saamallaan rahoituksella. Projekti- rahoituksessa hankkeen sopimukselliset ja rahoitukselliset sopimukset kulkevat projektiyhtiön kautta. Palve- lusopimus on palveluntuottajan ainoa tulolähde, joten sopimuksen tulee olla ehdoiltaan sellainen, että se mahdollistaa muiden, palvelun tuottamisen kannalta tärkeiden sopimusten solmimisen eri osapuolten kes- ken. Projektiyhtiön avulla varmistetaan myös rahoittajien näkökulmasta sitä, että projektiyhtiön toiminta ei vaarannu palvelusopimuksen ulkopuolisesta liiketoiminnasta.

Projektirahoitus on mahdollista ainoastaan suhteellisen matalariskisissä hankkeissa. Matala riski mahdollis- taa suhteellisesti suuren velkamäärän ja sitä kautta matalan kokonaisrahoituskustannuksen verrattuna luon- teeltaan erilaisiin vuokrasopimusmalliin.

Kohteen valmistuttua ylläpidosta vastaava toimija ryhtyy tuottamaan projektiyhtiölle kohteeseen liittyviä palveluita. Ylläpidon toiminnalla varmistetaan käytettävyyden toteutuminen kohteen sopimuksen mukai- sena. Palvelujakson palveluihin sisältyviä toimintoja ovat palvelusta ja sen tuloksista raportointi tilaajalle sekä ylläpidon ja korjaustoimenpiteiden suunnittelu ja hallinta. Palveluun suoraan liittyvien tehtävien lisäksi palveluntuottajalla on oma hallinto sekä projektiyhtiön omistajiin ja rahoittajiin liittyviä raportointi- ja suori- tusvelvoitteita.

Kun kohde on hyväksytysti käyttöön otettu, maksaa kunta jaksottaisen (kuukausittaisen/ neljännesvuosittai- sen) maksun vastineeksi sopimuksen mukaisesta käytettävyydestä ja palvelusta. Maksu muotoiltaan tyypilli- sesti tasaiseksi, annuiteettityyppiseksi palvelumaksuksi, johon sisältyy kaikki palvelut ja kohteen tarvitsemat investoinnit ja investointien rahoittamisen kustannukset. Palvelumaksusta tehdään vähennyksiä, jos palvelu ei toteudu täysin sopimuksen mukaisena.

5 Vuokraaminen

5.1 Perusmalli

Kunnat voivat hankkia toimitiloja palvelutuotantonsa järjestämiseen myös vuokraamalla, mikäli alueella on valmiina soveltuvia tiloja. Tällöin tilojen omistus ja rahoitus ei ole kunnan vastuulla. Tavallisessa vuokramallissa tarvitaan toteuttaja, vuokranantaja, joka omistaa, hallitsee ja tarvittaessa myös kehittää kiinteistöjä kunnan tarpeisiin. Vuokranantajalla voi olla rahoittaja tai sijoittaja, joka rahoittaa ja rakennuttaa tilat. Kunta vuokraa tilat määräaikaisella vuokrasopimuksella ja maksaa tiloista pääoma- ja ylläpitovuokraa. Vuokranantaja vastaa omistajavastuista ja yleensä myös ylläpidosta. Vuokraamista käytetään yleensä silloin kun tiedetään investoinnin käyttötarpeen olevan määräaikainen eikä haluta sitoutua pitkäaikaisiin omistajavastuisiin.

Kunnalla on todennäköisesti muitakin kuin kustannusvaikutuksiin perustuvia syitä valita vuokraus. Syynä voi olla muun muassa strateginen tahtotila keskittää pääomat ydintoimintaan, jolloin yritys voi tuottaa parhaiten lisäarvoa tarjoamalla vuokratiloja kunnalle. Vuokrauksen päällimmäinen syy voi olla myös parempi joustavuus, vaikka se olisikin esimerkiksi omistamista hiukan kalliimpi vaihtoehto. Vuokrauksen taloudellisen kannattavuuden tarkastelun lopputulos riippuu kunnan kiinteistöstrategiasta.

Kunnan käyttäessä taseen ulkopuolisia omaisuuden hallintatapoja, aiheuttaa se monimutkaistumista hallintoon, mutta kunta voi välttyä sitomasta omia resurssejaan omaisuuteen ja pienentää omaa kiinteistöriskiään. Tällöin myös kunnan rooli päätöksenteossa muuttuu ja siitä tulee toimintaa ohjaava taho. Mitä pitemmälle omistamista yksityistetään, sitä vähemmän kunnalle itselle jää mahdollisuutta hallita omaisuutta ja kunta siirtyy päättävästä asemasta sopimuskumppaniksi. Hallintatavan valinnassa korostuu kunnan poliittinen tahto ja arviot kuinka paljon resursseja kunta voi sitoa toimintaan, kuinka paljon ja minkälaisia riskejä se sietää. Siirryttäessä uudenlaiseen toimintamalliin tarvitaan uudenlaisia johtamistapoja ja erilaista osaamista, joten muutokset omaisuuden hallintatavoissa luovat muutostarpeen koko hallintoon.

Vuokraaminen voi tapahtua uuden tilan vuokraamisena tai vanhan omistuksessa olevan tilan myynti- ja takaisinvuokrausjärjestelyllä eli niin sanottuna ”sale and lease back” -järjestelynä. Tilojen ulkopuolinen taho säilyy tilojen omistajana ja kantaa niihin liittyvän ylläpitovastuun. Toinen vuokratilojen etu liittyy tilan määrän säädettävyyteen ja joustavuuteen sopimuskauden aikana. Näin toimimalla kunta voi välttyä tyhjän tilan tai mahdollisen lisätilantarpeen aiheuttamilta lisäkustannuksilta, jotka realisoituvat kunnan maksettavaksi, mikäli hanke toteutetaan perinteisellä taserahoituksella. Julkisten tilojen vuokraamiseen liittyykin kiistattomia etuja etenkin kunnissa, joiden tulevaan kehitykseen liittyy epävarmuutta.

Taloudelliselta kannalta vuokraamispäätökseen vaikuttaa ensisijaisesti vieraan ja oman pääoman saatavuus ja niiden suhteellinen kustannus. Jos kunnan saama lainan korko on alhaisempi kuin kiinteistösijoittajalle tai toimitilaomistajalle myönnettävä investoinnin rahoituksen korko, saattaa seurata, että kunta maksaa vuokravastikkeensa kautta kiinteistökehittäjän tai omistajan lainalleen saamasta korkeasta korosta korkeampia kustannuksia kuin mitä se maksaisi omasta investoinnista.

5.2 Vuokraamiseen liittyvät hybridimallit

5.2.1 "Sale and lease back" -malli

Vuokraamiseen ja omistamiseen kytkeytyy niin sanottuja hybridimalleja, joissa kiinteistön omistaminen ja vuokraaminen vuorottelevat kuten "sale and lease back" -malleissa tai rakennettavaa kiinteistöä kehitetään kunnan tarpeisiin tiiviissä yhteistyössä kiinteistösijoittajan kanssa kuten "build to suite" -malleissa. Sale and lease back on rahoitusmuoto, jossa omistusoikeutta ja vuokraa hyödynnetään rahoituksen järjestämiseksi.

Sale and lease back –järjestelyä ei voida tyhjentävästi määritellä, mutta sen on yksi kiinteistöleasingin muodoista. Järjestelyssä kunta myy omistamansa kohteen ensin vuokranantajalle ja vuokraa sen takaisin käyttöönsä. Perusmuodossaan järjestely toteutetaan siten, että kunta myy rahoitusyhtiölle omistamansa kiinteistön, minkä lisäksi rahoitusyhtiö hakee saannolleen lainhuudon. Samassa yhteydessä rahoitusyhtiö vuokraa kiinteistön takaisin kunnalle. Järjestelyyn sisältyy tavallisesti ehto, jonka mukaan kunnalla on kiinteistöön nähden lunastus- tai takaisinosto-oikeus.

"Sale and lease back" -järjestely voidaan tehdä myös yhtiöittämällä kiinteistö. Kiinteistön yhtiöittämisen ideana on, että kiinteistön yhtiöittämisen jälkeen kaupan kohteena ovat osakkeet. Kun kunta on yhtiöittänyt kiinteistön omistuksen, toteutetaan osakekauppa, jossa perustetun yhtiön osakkeet siirtyvät esimerkiksi rahoitusyhtiölle. Osakekaupan jälkeen rahoittaja vuokraa kiinteistön tai sillä olevan rakennuksen takaisin kunnalle. Koska kaupan kohteena ovat osakkeet, ei maakaaren kiinteistökauppaa kohdistuva sääntely aseta rajoituksia järjestelyn toteuttamiselle.

Yhtiöittämisen ohella "sale and lease back" -järjestely on mahdollista toteuttaa hyödyntämällä maanvuokraoikeutta. Järjestelyssä kunta perustaa kiinteistöön siirtokelpoisen maanvuokraoikeuden, joka luovutetaan vuokranantajalle. Tämän lisäksi kunta myy kiinteistöön kuuluvan rakennuksen vuokranantajalle, joka vuokraa rakennuksen maapohjineen takaisin velalliselle. Vuokrakauden päätyttyä kunta ostaa rakennuksen ja kiinteistöön kohdistunut maanvuokrasopimus lakkaa.

"Sales and lease back" -mallissa voidaan vapauttaa pääomia ja siten saada seuraavia hyötyjä:

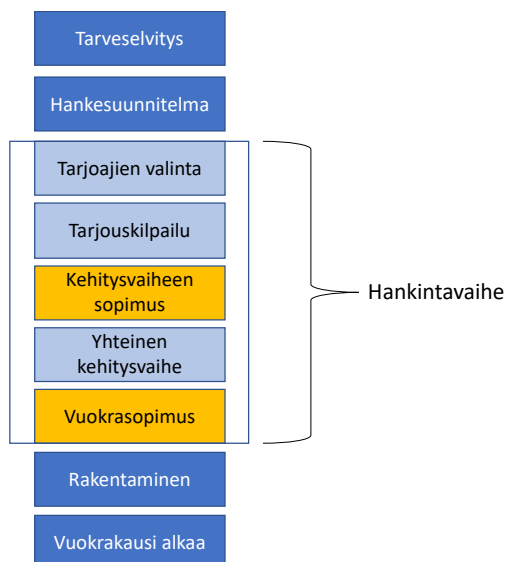
1. Pääoman uudelleenohjaus kiinteistöistä velan vähentämiseen tai helpottamaan kunnan taloudellista tilannetta ja pääoman käytön tehokkuutta
2. Keskittyminen kunnan ydintoimintaan
3. Kiinteistöihin liittyvien riskien siirtäminen asiantuntijoille, jotka hallitsevat ne paremmin kuin kunta itse
4. Joustavuuden lisääminen ja tilankäytön sekä pääoman hallinnan tehokkuuden kasvattaminen.

5.2.2 Build to Suit

"Build to Suit" -mallissa (BTS) kunta vuokralaisena tekee rakennuttajan kanssa sopimuksen uuden, räätälöidyn kohteen rakentamisesta vuokrasopimusta varten. Valmistuttuaan kunnasta tulee tyypillisesti kohteen ainoa käyttäjä. Sopimus mahdollistaa sekä maan että rakennuksen optimaalisen tehokkaan käytön, sillä kunta tulevana käyttäjänä määrittelee, miten he haluavat sen suunniteltavan vastaamaan heidän vaatimuksiaan ja tarpeitaan. BTS-järjestely käsittää kaksi sopimusta (kuva 12):

1. kehittämis- tai rakentamissopimus, joka koskee tulevan kohteen suunnittelua ja rakentamista
2. vuokrasopimus, jossa määrätään vuokraehdot.

Keskeistä BTS-mallissa on kaksivaiheinen kilpailuttaminen ja suunnitelmien yhteiskehittäminen (kuva 11). Kilpailutusvaiheessa tarjouskilpailuun osallistuvilta pyydetään luonnossuunnitelmat sekä niin sanottu budjettivuokra. Yhteisen kehitysvaiheen aikana suunnitelmat tarkennetaan budjettivuokran raameissa ja lopuksi solmitaan vuokrasopimus. Siten kunta ja valittu vuokranantaja varmistavat, että toiminnalliset ratkaisut ovat soveltuvat aiottuun käyttöön ja hankkeen taloudellinen puite toteutuu. Vuokrasopimus solmitaan vasta kun valitut ratkaisut palvelevat molempia osapuolia ja toteutus vastaa todennettuihin tarpeisiin.



Kuva 11. BTS-mallin periaatteellinen vaihejako

Kilpailutuksen lähtötietoina ovat hankesuunnitelman pohjalta määritetyt vuokrasopimuksen keskeiset ehdot sekä hankinta- ja ylläpitovastuiden rajaukset. Lisäksi on kuvattava kohteen toiminnalliset tavoitteet ja tavoiteltu tilaohjelma, sekä antaa tarjoajien käyttöön viitesuunnitelma, tilakaaviot ja keskeiset laatuvaatimukset.

BTS-kehityksessä on kahdentyyppistä mallia:

- 1) Rakennuttajavetoinen malli: Kunta vuokralaisena tekee sopimuksen kiinteistösijoittajan kanssa, joka vastaa maan hankinnasta, rakennuksen rakentamisesta ja kiinteistön hallinnasta. Kunta vuokraa kiinteistön rakennuksen valmistuttua. Vuokra-aika on yleensä pitkä, 10 vuotta tai kauemmin.
- 2) "Sale and lease back" -malli: Kunta vastaa maan hankinnasta, rahoituksesta sekä kohteen suunnittelutamisesta ja rakennuttamisesta. Rakennuksen valmistuttua kiinteistösijoittaja ostaa rakennuksen, ja vuokralainen jää kohteen ainoaksi käyttäjäksi. Siten vuokralainen saa pääomansa takaisin ja voi sijoittaa uudelleen parhaaksi katsomallaan tavalla.

Taulukko 4. BTS-mallin edut ja haitat

BTS-mallin edut	BTS-mallin haitat
Rakennuttaja vastaa kohteen rahoituksesta, mikä mahdollistaa vuokralaisen vapaamman pääoman käytöstä.	Hankeaikataulu voi olla 15–24 kuukautta tai joissakin tapauksissa pidempi
Rakennuksen suunnittelu räätälöidään vuokralaisen nykyisten ja tulevien tarpeiden.	Vuokralaiset ovat sidottu pitkäaikaisiin vuokrasopimuksiin, jolloin toiminnan kasvaminen tai supistuminen voi aiheuttaa ongelmia
	Vuokralaisen toiminnan kehitys on oltava ennakoitu, jotta heidän tulevat tarpeensa voidaan ottaa huomioon uuden kiinteistön suunnittelussa ja rakentamisessa.

6 Yhteiskäyttö ja jakaminen

Kuntien hallinnoimien kohteiden ajallista käyttöastetta ja tilankäytön tehokkuutta voidaan parantaa tilojen yhteiskäytön avulla. Yhteiskäyttöä voidaan tehdä niin kunnan eri toimintojen kesken, eri kuntien välisenä toimintana tai yhdistämällä valtionhallinnon, Kelan ja muiden julkisen organisaatioiden ja kuntien välisiä toimintoja. Yhdistämällä valtionhallinnon, Kelan ja nykyisten asiointipisteiden palvelut luodaan kuntalaisille nykyistä kattavampi palvelutarjoama kustannustehokkaammalla palveluverkolla.

Toimitilojen yhteiskäytön lisääminen on tärkeä joustavuutta lisäävä tekijä sekä tilojen käytön että kustannusten osalta. Tilojen yhteiskäyttö kunnan useamman toiminnon kesken mahdollistaa viihtyisien ja toimivien tilojen tarjoamisen myös pienemmille toimipisteille. Yhteiskäyttöisten tilojen hyödyntämismahdollisuudet ovat suuremmassa roolissa suurissa kunnissa, joissa eri hallintoalojen välinen yhteistyötarve on yleisesti laajempaa. Pienemmissä kunnissa eri kuntien väliset yhteiskäyttöiset tilat voivat tarjota potentiaalisia ratkaisuja tilahallintaan. Tilojen yhteiskäytön osalta keskeistä on varmistaa tieto- ja tilaturvallisuus.

Eri kuntien välinen tilojen yhteiskäytön potentiaali on yleisesti tunnistettu, mutta yhteiskäyttöä vaikeuttavat kuntien erilaiset toimintatavat ja päätöksentekoon liittyvien tavoitteiden moninaisuus. Yleisesti yhteistyölle ei nähdä tarvetta, jos siitä koituvat edut nähdään liian pieniksi. Lisäksi kuntien yhdyskuntarakenteeseen liittyvät seikat, kuten kunnan laajuus ja pitkät etäisyydet saattavat vaikeuttaa yhteistyötä.

Tilojen yhteiskäyttö liittyy myös työn monipaikkaisuuteen. Osassa kunnan työtehtävissä on mahdollista tehdä työtä monipaikkaisesti, joko työnantajan osoittamista työpisteissä tai kotona etätyönä. Tämän mahdollisuuden hyödyntämiseksi on linjattava monipaikkaisen työn yhteisiä tavoitteita, keinoja ja reunaehdoja. Monipaikkaisuus tarjoaa uusia mahdollisuuksia parantaa palveluja ja tehdä työtä tuottavammin; toisaalta työntekijöille se voi merkitä uutta joustavuutta työn ja muun elämän yhteen sovittamisessa.

Monipaikkaisen työskentelyn lisääntyminen merkittävästi vaikuttaa erityisesti toimistoihin ja toimistotilan määrään. Voimakkaat muutokset toimintaympäristössä ovat tehneet ajankohtaiseksi toimitilastrategian uudistamisen. Digitalisoituminen on tuonut mukanaan mahdollisuuksia järjestää uudella tavalla kunnan palveluja, hallintoa ja tehtäviä. Kun asiakkaat, tiedot ja työntekijät kohtaavat verkossa, työtä voidaan tehdä uudella tavalla, usein myös riippumatta ajasta ja paikasta.

Monipaikkaisen työn ekosysteemi rakentuu työnantajan tarjoamien tilojen sekä etätyön tekemisen paikkojen, kuten kodin, vapaa-ajanasunnon tai julkisten paikkojen varaan. Kunnalla työnantajan osoittamat tilat voivat jatkossa olla kuntaorganisaation tai -organisaatioiden yhteisiä työympäristöjä, tiettyyn toimintaan rakennettuja yhteisiä käyttösidonnaisia tiloja tai paikallisia yhteisiä asiakaspalvelupisteitä, joista saa koko julkisen sektorin asiakaspalvelua. Tarvittaessa käytetään toimistohotelleja, co-working-tiloja tai erilaisia tapahtumapaikkoja.

Kiinteistöalalla jakamistalouteen liittyvät ”space as a service” -ajattelu tarkoittaa erilaisia uudentyyppisiä liiketoimintamalleja, joissa tilojen käyttöoikeutta tarjotaan palveluna niiden itse omistamisen tai perinteisen vuokraamisen sijaan. Palvelu sisältää tyypillisesti tilan käyttöoikeuden lisäksi myös tarvittavat kalusteet ja peruspalveluja, kuten siivouksen ja ICT-ratkaisut, sekä usein myös yhteistilojen, kuten kokous-, sauna- ja liikuntatilojen käyttöoikeuksia. Usein konsepteihin kuuluu myös mahdollisuus ostaa erilaisia lisäpalveluja. Ope-
raattori voi tarjota tai tuottaa näitä lisäpalveluja itse, mutta yhä yleisemmin myös näiden tarjonnassa

verkostoidutaan sopivien kumppaneiden kanssa – esimerkiksi vuokraamalla tiloja konseptiin sopiville ravintoloille, kuntosaleille, hierojille ja muille käyttäjiä palveleville yrityksille.

”Space as a service” -konsepteista eniten näkyvyyttä ovat viime aikoina saaneet erilaiset toimistotilojen co-working-konseptit. Co-working-konseptin ytimessä on yhteisöllisyys; yhteiskäyttötilat, kohtaamispaikat, palvelut ja tapahtumat. Joustavia toimitilaratkaisuja tarjotaan monenlaisina konsepteina erilaisista kuukausimaksupohjaisista yhteistilojen käyttöoikeuksista aina perinteisiin toimistohotelleihin, joissa vuokrasopimukset ovat melko perinteisiä, ja ratkaisuun kuuluu tietty määrä palveluja (taulukko 5). Osa konsepteista on suunnattu tietyn toimialan tai kehitysvaiheen yrityksille, ja näihin pääsy voi edellyttää hakemusta. Useimmat etenkin ketjuina toimivista konsepteista on kohdennettu keille tahansa joustavia ratkaisuja kaipaaville asiakkaille. Suurin osa nykykonsepteista on tarjoomaltaan hybridejä, eli asiakkaille tarjotaan sekä yhteisiä tiloja eli hot desking -jäsenyyksiä että omaa yksityistä toimistotilaa. Suurin osa, jopa 80–90 prosenttia joustavien toimitilaratkaisujen nykyisestä tulovirrasta muodostuu yrityksille vuokratuista yksityisistä tiloista, ja vain murto-osa yhteiskäyttötilojen käyttöoikeuksista. Konseptien perusidea pohjautuu useimmiten asiakkaille tarjottuun joustavuuteen ja helppouteen: tilojen määrää voi joustavasti sopeuttaa tarpeiden muuttuessa, yhteiskäyttöiset tilat palvelevat satunnaisia tarpeita ja samalla sopimuksella ja käyttömaksulla saa tilojen lisäksi myös kalusteet, tarvikkeet ja käyttäjäpalvelut.

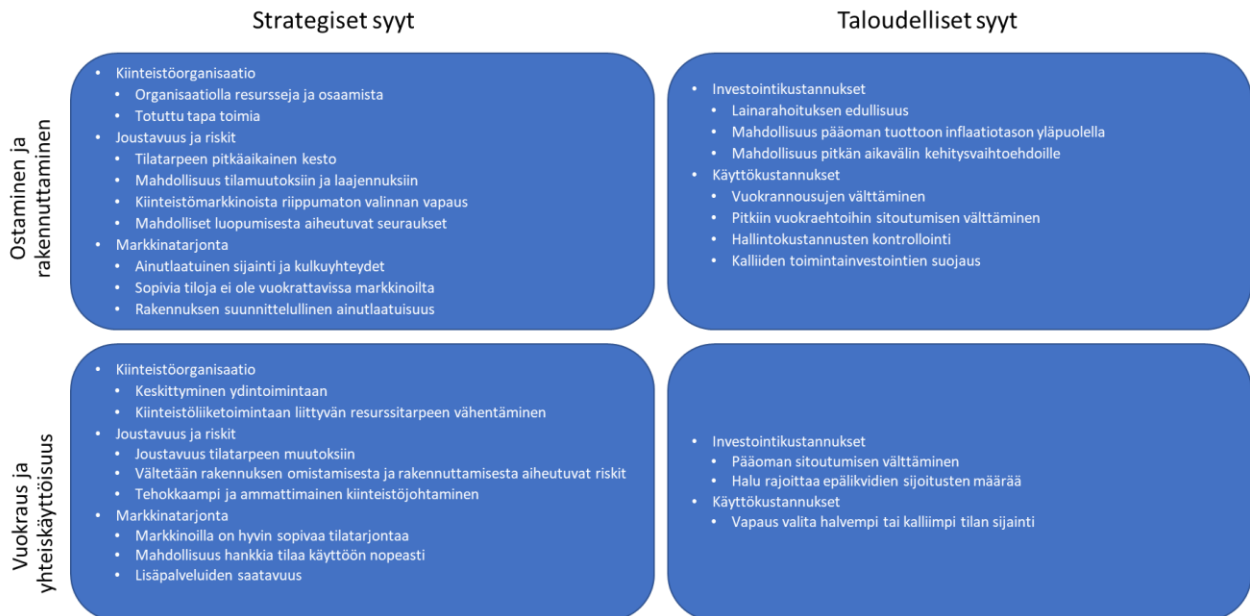
Taulukko 5. Joustavien tilakonseptien vaihtoehtoja

Tilavuokraaja	”Business Park”	Yhteisöoperoija	Yhteisöalustan kehittäjä	Käyttötarkoituksen muovaaja
<ul style="list-style-type: none"> Tilavetoisuus (tilojen vuokraus) Pitkäaikaiset sopimukset Omistajalla valta Tilojen kehitys 	<ul style="list-style-type: none"> Asiakas ostaa tilan ja palvelun Toimitilapalvelut Tilaoperointimalli Omistajavetoinen 	<ul style="list-style-type: none"> Tilaoperointimalli Myydään jäsenyyksiä Asiakkaalle valta päättää; joustavat lyhytaikaiset sopimukset Lisäpalvelut ja tapahtumat Tilabrändi 	<ul style="list-style-type: none"> Operoija luo innovaatio-alustan ja yhteisön Ratkaisutoimittajan suhde ympäristöön Sisällöntuotanto Tapahtumatalo Ekosysteemillä valtaa Projektigeneraattori = ratkaisutoimittaja 	<ul style="list-style-type: none"> Toimitilan käyttötarkoituksen muovaaja Muunnokset hotelleiksi, hoivakodeiksi, kouluiksi ym

Tyypillinen joustava tilakonsepti on monistettu tai monistettavissa useisiin lokaatioihin, ja tämä on myös yksi tapa palvella esimerkiksi useissa kaupungeissa tai maissa toimivia asiakkaita. Tunnetuin esimerkki on 470 lokaation globaali toimija WeWork. Suomessa tuttuja kansainvälisiä brändejä ovat Regus ja Spaces, joilla on globaalisti yli 3 200 toimipistettä. Myös Technopoliksen UMA- ja sekä ruotsalaislähtöinen Epicenter- verkosto toimivat useammassa toimipisteessä Pohjoismaissa. Suomalaisista konsepteista Village Works tarjoaa palvelujaan yhdeksässä toimistohotellissaan Helsingissä, Espoossa ja Lahdessa, Spondan MoWeja on Helsingissä ja Tampereella, ja Werstas toimii Turussa kolmessa eri toimipisteessä. Kotimaisia esimerkkejä yhdessä toimipisteessä toimivista co-working- konsepteista ovat Otaniemessä toimiva A Grid ja Kampissa sijaitseva Maria 01, jotka molemmat hyödyntävät kilpailuetunaan asiakasyrityksistään muodostuvan yritysekosysteemin lisäarvoa.

7 Tilahankintavaihtoehtojen vertailua

Vertailua eri hankintavaihtoehtojen välillä voidaan tehdä eri kriteerien perusteella. Tilan ostamisen ja rakennuttamisen eli omistamisen perusteet painottuvat turvallisuus ja kontrolli -näkökulmiin, kun taas vuokrauksessa painottuu joustavuus ja sen lisääminen. Periaatteellisella tasolla omistamisen ja vuokraamisen jaotellussa voidaan tarkastella strategisesta kuin taloudellisesta näkökulmasta (kuva 13).



Kuva 13. Kiinteistöjen omistamisen ja vuokraamisen syitä

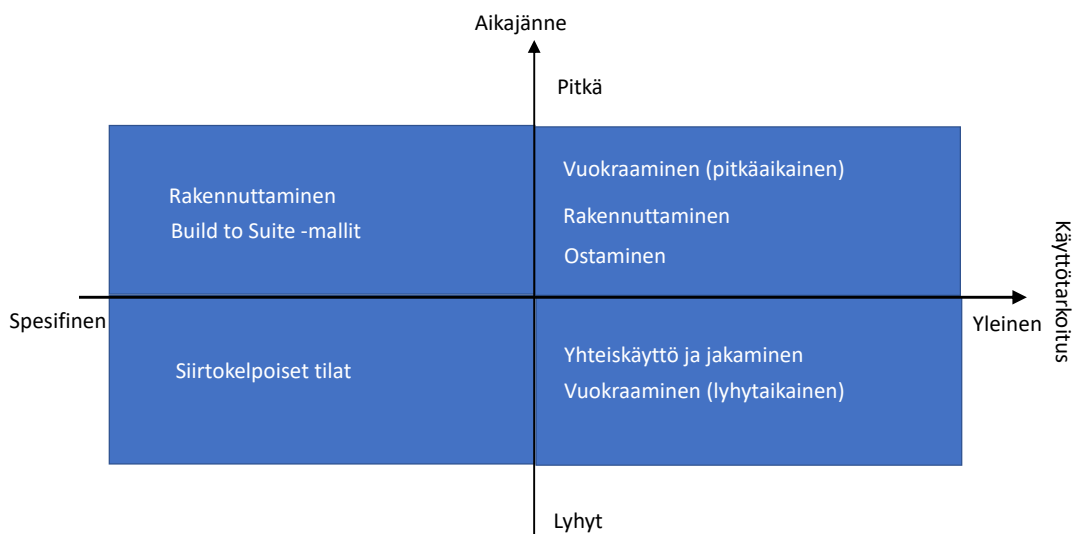
Vuokraamisessa voidaan käyttää monenlaisia vuokrajärjestelyjä, kuten esimerkiksi myynti- ja takaisinvuokrausjärjestelyjä. Myynti ja takaisinvuokraus -järjestelyn etuja ja syitä ovat muun muassa juuri pääoman vapauttaminen, keskittyminen ydintoimintaan, riskien siirtäminen sekä joustavuuden lisääminen. Kuten muidenkin omistamiseen ja vuokraamiseen liittyvien päätösten taustalla, järjestelyn perusteena on kuitenkin useampi kuin yksi syy. Lähes poikkeuksetta siihen liittyy silti tarve pääoman rakenteen muutoksille.

Tilojen vuokraamisessa ja omistamisessa on molemmissa sekä etuja, että haittoja (kuva 14). Keskeistä on arvioida mitä kiinteistöihin liittyviä riskejä kunta voi itse ottaa vastattavakseen. Niiden riskien siirtämisestä, jotka kunta voisi itsekin kantaa, ei ole hyötyä. Hätiköity kiinteistöistä eroon hankkiutuminen voi tuoda lisää ongelmia esimerkiksi, jos tehdään liian pitkiä vuokrasopimuksia väärin kiinteistöihin.

	Edut	Haitat
Ostaminen ja rakennuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Riskit <ul style="list-style-type: none"> • Mahdollisuus hyötyä markkinoiden noustusta / jäännösriski • Sijoitusportfolion diversifiointi • Mahdollisuus myyntiin ja takaisin vuokraukseen • Turvallisuus • Talous <ul style="list-style-type: none"> • Lainanantajan tuottovaade on matalampi kuin sijoittajan 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskit <ul style="list-style-type: none"> • Vähemmän joustoa kuin vuokrauksessa • Varat sidottu epälikvideihin kiinteistöihin • Jäännös- ja markkinariski • Talous <ul style="list-style-type: none"> • Tasevaikutukset
Vuokraus ja yhteiskäyttöisyys	<ul style="list-style-type: none"> • Riskit <ul style="list-style-type: none"> • Diversifioi rahoituslähteitä • Markkina- / jäännösriski on jätetty sijoittajille • Antaa joustavuutta muutoksiin • Talous <ul style="list-style-type: none"> • Poissa taseesta 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskit <ul style="list-style-type: none"> • Alistuminen vuokramarkkinariskille • Mahdolliset vuokravälittäjäongelmat • Talous <ul style="list-style-type: none"> • Sijoittajan tuottovaade on korkeampi kuin lainanantajan • Mahdollisen pääoman tuottojen menettäminen

Kuva 14. Omistamiseen ja vuokraamiseen liittyvät edut ja haitat

Vertailua ja eri vaihtoehtojen punnintaa voidaan tehdä myös tilan käyttötarpeen ja -tarkoituksen sekä tilatarpeen aikajänteen perusteella (kuva 15). Eri vaihtoehdot rajautuvat sen mukaisesti onko tilatarve pitkä-vaiko lyhytaikainen sekä onko tarvittava tila käyttötarkoitukseltaan spesifinen kuten oppimisympäristöt vaiko yleinen kuten toimistot.



Kuva 15. Eri hankintavaihtoehdot tilojen käyttötarkoituksen ja aikajänteen suhteen

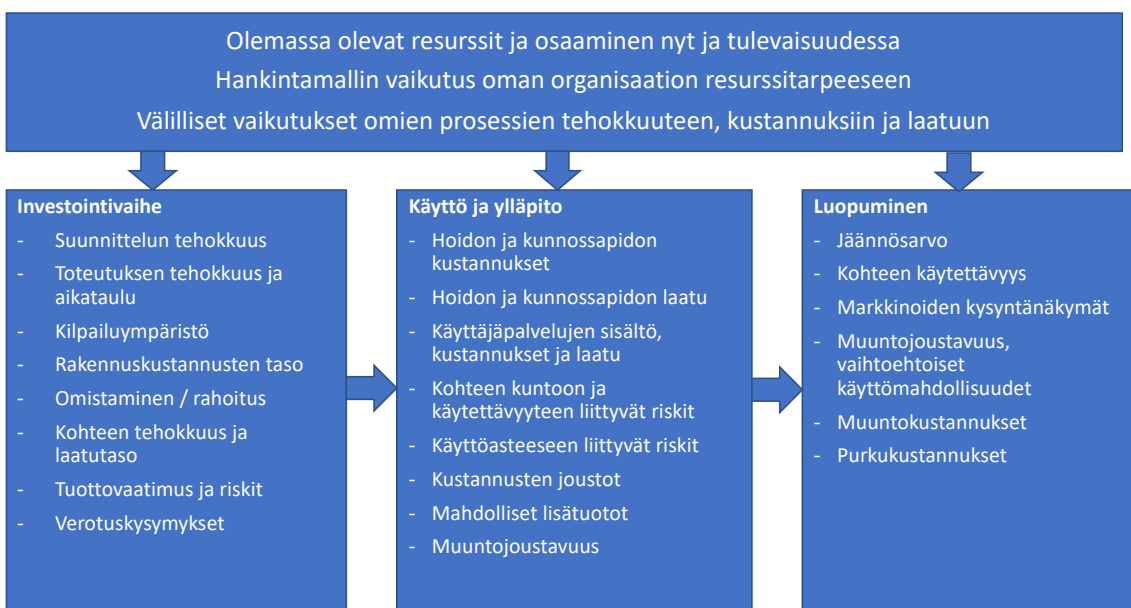
Eri hankintamallien arviointi ja punninta ovat siis paljon monitahoisempi kuin mikä sen pelkkä pääomankustannusvaikutus on. Pääoman tehokkuuden kannalta tarkastelu voidaan kuitenkin suorittaa vain taloudellisten tekijöiden perusteella. Kokonaisuutena arvioinnin ja vertailun lopputulos riippuu tilastrategiasta, joiden tehtävänä on määrittää, kuinka paljon painoarvoa kustannusten alentamiselle asetetaan.

Eri hankintamallien arviointi taloudellisessa mielessä on monikriteeristä pitkän tähtäimen arviointia, jolloin vaihtoehtoja pyritään arvioimaan mahdollisimman monesta näkökulmasta ja nostamaan esiin myös laadullisia ja ei-mitattavia tekijöitä. Koska kokonaistaloudellisuuden arvioinnin tulisi kattaa kohteen koko elinkaari,

niin arviointiin ja päätöksentekoon liittyy väistämättä aina epävarmuutta. Epävarmuudet kohdistuvat niin toimintaan ja sen muutokseen mutta myös yhä suuremmassa määrin myös tilojen sijaintiin ja käyttöaikoihin.

Numeerisesti mitattavien parametrien lisäksi myös eroja osin laadullisissa tekijöissä vaihtoehtojen välillä tulee pyrkiä analysoimaan ja kirjaamaan ainakin sanallisesti (kuva 16). Näitä tekijöitä elinkaaren eri vaiheissa ovat muun muassa:

- 1) Investointi:
 - Onko tilat palvelukyvyltään samantasoisia eri vaihtoehtoissa?
 - Onko laatu (esim. käytetyt materiaalit) samantasoisia?
- 2) Elinkaaren aikaiset tuotot / kustannukset:
 - Onko eri vaihtoehtojen tuottokyvystä mahdollisesti eroja?
 - Onko palvelusisältö ja palvelujen laatu samantasoisia?
 - Säilyykö kiinteistön kunto vastaavana?
 - Mikä on investointi- ja ylläpitokustannusten yhteys?
 - Kuinka vastuut ja riskit on jaettu?
- 3) Tuottovaade / korko:
 - Sisältääkö tuottovaade vastaavat komponentit?
 - Onko omalla pääomalla tuottovaatimusta?
 - Onko riskit hinnoiteltu läpinäkyvästi ja vertailukelpoisesti?
- 4) Jäännösarvo:
 - Kuinka realistisesti jäännösarvo elinkaaren lopussa on määritetty?
 - Onko kiinteistön kunto eri vaihtoehtoissa vastaava?
 - Mitkä ovat kiinteistön jatkokäyttömahdollisuudet eri vaihtoehtoissa?



Kuva 16. Mallien vertailussa huomioon otettavat asiat

Eri vaihtoehtojen taloudellisessa arvioinnissa voidaan hyödyntää kassavirtalaskelmia. Kassavirtalaskelma johdattaa sitä tarkempaan lopputulokseen, mitä tarkemmin kohteen tulo- ja menoerät voidaan arvioida. Eri vaihtoehtoisissa tulee ottaa huomioon vähintäänkin seuraavat erät:

- Mahdolliset vuokratulot ja -menot vuokrasopimusten ehtojen mukaisesti ja inflaatio-odotuksilla korjattuna. Julkisen sektorin investoinneissa valtaosa vuokratuloista muodostuu yleensä sisäisistä vuokrista, jotka varsin usein ovat hallinnollisesti määritettyjä tai kustannusperusteisia, eivätkä välttämättä siksi ole lainkaan riippuvaisia valitusta hankintamallista. Siksi niiden käytettävyyteen kassavirtalaskelmassa tulee suhtautua varauksella. Laskelmassa on keskeistä pyrkiä ottamaan huomioon mahdollisilta ulkopuolisilta vuokralaisilta saatavat vuokratulot, joiden välillä voi olla huomattaviakin hankintamallista riippuvia eroja. Vuokramenot ovat kiinteistönomistajalle maksettavia vuokria.
- Kunnan omistamien kiinteistöiden ylläpitokustannustiedot toteutuneiden kustannusten, vertailutietojen ja / tai markkinatietojen perusteella arvioituina ja inflaatio-odotuksilla korjattuna.
- Ajanmukaistamiskustannukset arvioitujen korjauskustannusten mukaisesti. Lisäksi on otettava huomioon myös ajanmukaistamiskustannusten vaikutukset vuokriin, käyttöasteeseen, ylläpidon kustannuksiin, jäännösarvoon jne. Näiden kustannusten muodostumisessa voi olla huomattavia eroja eri hankintamallien välillä.
- Investointikustannukset vertailutietojen tai saatujen tarjousten perusteella arvioituina.
- Tilan käyttöön ja käyttäjä- sekä kiinteistöpalvelujen tuottamiseen liittyvät suorat ja yleiskustannukset toteutuneiden kustannusten, vertailutietojen ja / tai markkinatietojen perusteella arvioituina ja inflaatio-odotuksilla korjattuna. Laskelmissa tulisi pyrkiä varmistumaan palvelusisältöjen vertailukelpoisuudesta eri vaihtoehtoisissa.
- Kunnan omistamien kohteiden ja leasing- sekä elinkaarimallien avulla hankittujen kohteiden jäännösarvo laskentaperiodin lopussa, siihen liittyvät riskit sekä mahdolliset optiot.

Koska osa arviointiperusteista ei voida määrittää numeraalisesti, on lisäksi hyödynnettävä laadullista analyysia. Laadullisessa analyysissä kuvaillaan hankkeesta aiheutuvia kustannuksia, tuloja ja riskejä sekä arvioidaan eri vaihtoehtojen välisiä eroja näissä tekijöissä. Kustannusanalyysissä muokataan laadullisen analyysin tulokset rahamääräisiksi eli laaditaan karkealla tasolla olevat kassavirtalaskelmat mahdollisille vaihtoehtoisille. Olennaista on kiinnittää huomiota vaihtoehtojen välisiin eroihin ja näiden erojen kustannusvaikutuksiin. Vaihtoehtoja vertailtaessa tulee varmistaa, että kustannus- ja tuottoarviot ovat todella vertailukelpoisia, ja laskelmien eri erät samansisältöisiä. Mikäli arviointiperuste on erilainen, tulee arvioida tämän eron vaikutus laskelmiin ja saatavaan lopputulokseen.

Koska eri vaihtoehdot eroavat toisistaan riskiprofiileittain, on vertailussa myös arvioitava eri riskien todennäköisyys ja vaikutus vertailulaskelmiin. Alustavissa vertailulaskelmissa kannattane harkita, kuinka syvällisesti riskejä on järkevää analysoida ja kvantifioida. Nyrkkisääntönä voidaan todeta, että kohteen koon, merkityksen ja monimutkaisuuden kasvaessa myös alustavaan riskianalyysiin kannattaa panostaa enemmän resursseja.

Keskeiset riskit on syytä vähintäänkin listata ja arvioida, kuinka todennäköistä niiden toteutuminen on, sekä miten niitä voidaan eri hankintavaihtoehtoisissa allokoida osapuolten kesken. Riskin taloudellinen vaikutus

voidaan ottaa huomioon laskelmissa arvioimalla, miten riskin toteutuminen vaikuttaa kustannuksiin ja tuottoihin.

Kokonaistaloudellisuuteen vaikuttavat tekijät voidaan listata arviointimatriisiin, johon kirjataan mahdollisimman kattavasti eroja tai huomioon otettavia tekijöitä eri hankintavaihtoehtojen välillä (taulukko 6).

Taulukko 6. Vaihtoehdon valintaan vaikuttavia tekijöitä

Taloudellisuuteen vaikuttava tekijä	Huomioon otettavia tekijöitä eri hankintavaihtoehdoissa
Suunnitteluvaihe	<ul style="list-style-type: none"> - Voiko kunta vaikuttaa suunnitteluratkaisuihin? - Kohteen muuntojoustavuus eri vaihtoehdoissa? - Suunnitteluvaiheen ratkaisujen vaikutukset elinkaaren aikaisiin kustannuksiin ja jäännösarvoon?
Rakentamisen aikataulu	<ul style="list-style-type: none"> - Hankkeiden mahdollinen aikaistaminen toteutettaessa? - Mahdollisuus toteuttaa hanke budjettitilanteesta riippumatta? - Aikataulun kriittisyys kohteessa?
Rakentamisen kustannukset	<ul style="list-style-type: none"> - Rakentamiskustannusten mahdolliset erot eri vaihtoehtojen välillä? - Kustannusten jakautuminen hankkeen elinkaarelle – etupainotteisesti vai tasaisesti?
Rahoitus	<ul style="list-style-type: none"> - Budjettirahoituksen riittävyys? - Rahoituksen saatavuus? - Erot rahoituksen hinnassa / riskimarginaalissa eri vaihtoehdoissa? - Onko hankkeeseen saatavissa valtionapuja, jos toteutetaan julkisella rahoituksella?
Ylläpidon kustannukset	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteys perusparannuksiin ja jäännösarvoon? - Säilyykö kiinteistön kunto samana eri vaihtoehdoissa? - Ovatko kustannukset ja palvelusisällöt vertailukelpoisia?
Ylläpidon laatu	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteys perusparannuksiin ja jäännösarvoon? - Säilyykö kiinteistön kunto samana eri vaihtoehdoissa?
Kiinteistön käyttöaste	<ul style="list-style-type: none"> - Vaikuttaako hankintamalli käyttöasteeseen? - Markkinavuokra vs. toiminnan ”piilotuki” täydentävälle käytölle? - Kuka vastaa täydentävästä käytöstä?
Kiinteistön käytettävyys	<ul style="list-style-type: none"> - Voidaanko parantaa palkkiorakenteilla? - Onko tilojen palvelukyky samanlainen eri vaihtoehdoissa? - Kuka vastaa käytettävyydestä viime kädessä?
Perusparannukset ja ajanmukaistamiset	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteys investointivaiheen ratkaisuihin ja jäännösarvoon - Tuoko suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon integrointi samalle osapuolelle elinkaarietuja? - Mahdollisen korjausvelan käsittely?
Tuotot	<ul style="list-style-type: none"> - Löytyykö täydentävää käyttöä? - Parantaako yksityisen sektorin mukanaolo tuottoja? - Onko kiinteistön tuottokyky samanlainen eri vaihtoehdoissa?
Jäännösarvo	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteys investointiin, perusparannuksiin ja ylläpitoon? - Onko jäännösarvo realistinen? - Onko kiinteistön kunto eri vaihtoehdoissa sama? - Löytyykö jälkikäyttöä? - Kohteen muunneltavuus?
Markkinat ja kysyntä	<ul style="list-style-type: none"> - Onko yksityisellä sektorilla parempi markkinatuntemus? - Palvelun määrittely ja hinnoittelu?
Force Majeure –tapahtumat	<ul style="list-style-type: none"> - Vaikuttavatko samalla lailla yksityiseen ja julkiseen toimijaan? - Voidaanko / kannattaako vakuuttaa?

Julkisen omistuksen kustannus- ja toimintatapaerot	<ul style="list-style-type: none"> - Onko eroja verokohtelussa? - Kohdistetaanko kaikki kustannukset hankkeille? - Valtionapujen käsittely eri vaihtoehtoisissa?
Diskonttokorko ja tuottovaatimus	<ul style="list-style-type: none"> - Hallinnollinen päätös vai markkinoilta? - Onko pääomalla tuottovaatimus? - Onko tuottovaatimuksen sisältö yhteneväinen? - Onko riskit hinnoiteltu läpinäkyvästi?
Hallinto- ja yleiskustannukset	<ul style="list-style-type: none"> - Kohdennetaanko kustannukset yhteneväisesti? - Voidaanko kustannukset arvioida luotettavasti? - Toteutusmallin lyhyen / pitkän tähtäimen vaikutukset omaan resurssitarpeeseen?

Vaihtoehtoisina malleina tarkastellaan seuraavia:

- kohteen rakennuttaminen kunnan osittain tai kokonaan omistaman kiinteistöyhtiön omistukseen
- elinkaarimallitoteutus, joka sisältää kohteen suunnittelun, toteutuksen ja kiinteistöpalvelut
- elinkaarimallitoteutus, joka sisältää myös kohteen rahoituksen
- kohteen vuokraaminen pitkäaikaisella leasing –sopimuksella
- kohteen toteutus built to suit-mallin avulla
- tavanomainen vuokraaminen.

Kunta toimii kaikissa vaihtoehtoisissa tilojen käyttäjänä. Kiinteistöyhtiövaihtoehdossa vuokra määräytyy kunnan sisäisen vuokran määräytymisperusteiden mukaisesti. Leasing- ja elinkaarivaihtoehtoisissa sekä vuokrausvaihtoehtoisissa vuokra määräytyy markkinaehtoisesti ja tehtävään sopimukseen perustuen.

Kunnan kokonaan tai muun kiinteistösijoittajan kanssa osittain omistama kiinteistöyhtiö on lähinnä perinteistä omaan taseeseen rakentamista. Tähän vaihtoehtoon liittyy muun muassa seuraavat ominaisuudet:

- kohteen toteutus ilman kunnan täysimääräistä omaa rahoitusta
- kunnalla säilyy kontrolli yhtiön omistussuhteensa suhteessa
- kohteen palvelut voidaan hankkia yhteistyössä yhtiön lukuun
- ratkaisu ei ole sidottu kiinteään sopimuskauteen.

Leasingvaihtoehdossa kunta maksaa palveluntarjoajalle jaksottaisen korvauksen, joka kattaa kaikki sopimukseen kuuluvien palvelujen ja toimintojen kustannukset. Tavallisesti omistusoikeus siirtyy sopimuskauden jälkeen vuokralleottajalle, ja kiinteistöt ovat myös sopimuskauden ajan vuokralleottajan taseessa. Tähän vaihtoehtoon liittyy muun muassa seuraavat ominaisuudet:

- kohteen toteutus ilman kunnan omaa rahoitusta
- tavallisesti käyttäjä järjestää itse huollon, ylläpidon ja käyttäjäpalvelut (ns. nettosopimus, tosin toisinkin voidaan sopia)
- kiinteä sopimuskausi, jonka jälkeen kohde siirtyy vuokralleottajalle joko suoraan tai osto-option kautta
- vuokralleottaja vastaa suuresta osasta omistajan velvoitteita.

Elinkaarivaihtoehtoon sisältyy tässä myös hankkeen rahoitus ja omistus. Tällöin palveluntuottaja vastaa yhdellä sopimuksella hankittavan kohteen suunnittelusta, rahoituksesta, rakentamisesta ja kiinteistöpalveluista sopimusperiodin ajan. Kunta maksaa palvelumaksua, joka kattaa hankkeen toteutuksen, rahoituksen ja palvelujen kustannukset. Vastuu kiinteistön kunnosta ja käytettävyydestä siirtyy siis pois kunnalta. Elinkaari-

sopimuksessa voidaan kuitenkin sopia, että kohde siirtyy tietyin ehdoin kunnan omistukseen sopimuskauden päättyessä. Tähän vaihtoehtoon liittyy mm seuraavat ominaisuudet:

- kohteen toteutus ilman kunnan omaa rahoitusta
- sopimuksessa määritellään palvelut, jotka sisältyvät kokonaisuuteen
- kiinteä sopimuskausi, jonka jälkeen kohde voi tietyin edellytyksin siirtyä kunnan omistukseen

Taulukko 7. Kokonaistaloudellisuuteen vaikuttavat tekijät – investointivaihe

	Oma investointi	Elinkaarimalli - kiinteistöpalvelut	Elinkaarimalli - rahoitus	Leasing	BTS	Vuokraaminen
Suunnittelu	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Tuottajan ja kunnan vastuulla	Tuottajan vastuulla; käyttäjän tarpeiden mukaisesti	Sijoittaja tilaa käyttäjän tarpeiden mukaisesti	Sijoittaja tilaa käyttäjän tarpeiden mukaisesti	Sijoittajan vastuulla
Toteutus	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Tuottajan vastuulla	Tuottajan vastuulla	Sijoittaja siirtää usemmin vastuun urakoitsijalle	Sijoittaja siirtää usemmin vastuun urakoitsijalle	Sijoittajan vastuulla
Toteutuksen ajoitus	Riippuu kunnan päätöksenteosta ja investointimäärärahojen saatavuudesta	Riippuu kunnan päätöksenteosta ja investointimäärärahojen saatavuudesta	Voidaan toteuttaa kun osapuolten väliset sopimukset ja päätökset tehty	Voidaan toteuttaa kun osapuolten väliset sopimukset ja päätökset tehty	Voidaan toteuttaa kun osapuolten väliset sopimukset ja päätökset tehty	Sijoittajan kontrollissa
Hankkeen kilpailuttaminen	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunta kilpailuttaa palveluntuottajan, tämä muut palveluntuottajat	Kunta kilpailuttaa palveluntuottajan, tämä muut palveluntuottajat	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa	Sijoittajan kontrollissa
Rakennuskustannusten taso	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Tuottajan vastuulla	Tuottajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla; siirtää urakoitsijalle	Sijoittajan vastuulla; siirtää urakoitsijalle	Sijoittajan vastuulla
Rahoitus/omistus	Kunta hoitaa	Kunta hoitaa	Tuottajan vastuulla	Ulkopuolinen sijoittaja järjestää rahoituksen	Ulkopuolinen sijoittaja järjestää rahoituksen	Sijoittajan vastuulla
Tuottovaatimus	Kunnan päätös. Usein laskennallinen, ei sisällä kohteen tod riskiö	Kunnan päätös. Usein laskennallinen, ei sisällä kohteen tod riskiö	Riippuu sopimuksesta ja riskien jaosta; jäänösarvoriski keskeinen	Aito markkinatuottovaatimus; sis markkinaan ja kohteeseen liittyvät riskit	Aito markkinatuottovaatimus; sis markkinaan ja kohteeseen liittyvät riskit	Aito markkinatuottovaatimus
Kohteen tehokkuus ja laatutaso	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa; tuottaja vaikuttaa keskeisesti	Riippuu sopimuksesta. Laatu vaikuttaa palvelumaksuun.	Sijoittaja ja vuokralainen sopivat; vaikuttaa vuokraan	Sijoittaja ja vuokralainen sopivat; vaikuttaa vuokraan	Sijoittajan kontrollissa

Taulukko 8. Kokonaistaloudellisuuteen vaikuttavat tekijät – käyttövaihe

	Oma investointi	Elinkaarimalli - kiinteistöpalvelut	Elinkaarimalli - rahoitus	Leasing	BTS	Vuokraaminen
Hoidon ja kunnossapidon laatu	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa riskit	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa riskit	Riippuu sopimuksesta; useimmiten käyttäjän vastuulla ja järjestettävä	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa
Hoidon ja kunnossapidon kustannukset	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa sovitut riskit	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa sovitut riskit	Riippuu sopimuksesta; useimmiten käyttäjän vastuulla ja järjestettävä	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa
Käyttäjäpalvelujen laatu	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa sovitut riskit	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa sovitut riskit	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa
Käyttäjäpalvelujen kustannukset	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa sovitut riskit	Sopimuksen mukainen; tuottaja kantaa sovitut riskit	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa
Käyttöaste	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Riippuu sopimuksesta	Riippuu sopimuksesta	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa
Korjausinvestoinnit ja ajanukaistamiskustannukset	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Sopimuksen mukaisesti, sisältyvät yleensä	Sopimuksen mukaisesti, sisältyvät yleensä	Neuvoteltavat sijoittajan kanssa; lisäävät yleensä pääomavuokraa	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa	Sijoittajan vastuulla ja kontrollissa

Taulukko 9. Kokonaistaloudellisuuteen vaikuttavat tekijät – luopumisvaihe

	Oma investointi	Elinkaarimalli - kiinteistöpalvelut	Elinkaarimalli - rahoitus	Leasing	BTS	Vuokraaminen
Jäännösarvo	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa; takuu kunnosta	Omistajan vastuulla; voidaan sopia lunastusoptiosta	Sijoittajan vastuulla; voidaan sopia lunastusoptiosta	Sijoittajan vastuulla	Omistajan vastuulla
Kohteen muunneltavuus	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa; palveluntuottaja vaikuttaa	Omistajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Omistajan vastuulla
Markkinoiden kysyntänäkymät	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Omistajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Omistajan vastuulla
Muutokustannukset	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Omistajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Omistajan vastuulla
Purkukustannukset	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Kunnan omalla vastuulla ja kontrollissa	Omistajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Sijoittajan vastuulla	Omistajan vastuulla

8 Yhteenveto

Kuntien tilahallinta on suuren muutoksen edessä. Kuntien taloudelliset toimintaedellytykset ovat jo nyt kasvaneet, ja tilanne tulevaisuudessa ei ole ainakaan helpottumassa. Myös kuntia kohtaavat epävarmuudet ovat kasvaneet, ei pelkästään taloudellisesta näkökulmasta vaan myös toimintojen ja palveluntuottamisen näkökulmasta. Toisaalta tilahankintavaihtoehtoja on tullut markkinoille ja erityyppisiä yhteistyömuotoja ollaan voimakkaasti kehittämässä.

Kunnilla on monenlaisia vaihtoehtoja, joilla ne voivat hankkia tiloja käyttöönsä. Kunnat ovat oman omistuksen rinnalla siirtyneet käyttämään muun muassa vuokratiloja, siirtokelpoisia tiloja sekä erityyppisiä vuokraamisen ja omistamisen hybridimalleja eri toteutus- ja rahoitusmallein. Tarkoituksenmukaisin keino tilatarpeen tyydyttämiseen on sidoksissa tilojen käyttötarkoitukseen ja tuotettavan palvelun luonteeseen sekä tilatarpeen aikajänteeseen. Riippuu kuitenkin paikallisista olosuhteista ja markkinoiden toimivuudesta, minkä verran kunnalla on mahdollisuuksia hankkia tiloja käyttöönsä muuten kuin suoraan omistamalla.

Olennaista on, että eri vaihtoehtojen punninta ja arviointi perustuu kunnan tulevaisuuden suunnitelmiin, ja niistä johdettuun tilastrategiaan. Ilman johdonmukaista lähestymistapaa vaihtoehtojen hyödyntäminen ja niiden arviointi on hajanaista ja satunnaista, eikä se johda kunnan tulevaisuuden näkökulmasta optimaaliseen valintaan. Tilojen hankintaa pitäisikin lähestyä voimakkaasti tilastrategian kautta ja nimenomaan siitä näkökulmasta, mikä on tilojen merkitys tuotettavalle palvelulle ja palvelun käyttämiselle. Kun tilatarpeen taustat ja tavoitteet kartoitetaan huolella, jo tilastrategian ja omistajapoliittisten linjausten tasolta aina yksittäisen hankinnan tavoitteisiin, voidaan löytää tarkoituksenmukaisimmat hankintamallit.

Valinnan osalta on erityisesti kaksi keskeistä tavoitetta, joiden välillä päätöksentekijä joutuu punnitsemaan vaihtoehtoisia polkuja; toinen on kustannusten alentaminen ja toinen on joustavuuden lisääminen. Eri hankintamallit vastaavat näihin tavoitteisiin eri tavoin, ja yksittäisessä valintatilanteessa on keskeistä, että tarkastellaan riittävästi myös muitakin tekijöitä kuin vain taloudellisia tekijöitä.