

Harkittua omistajuutta toimitiloihin

Päätjäohje kuntakonsernien tilaomaisuuden hallintaan

Sisältö

1	Päätäjänä olet vastuussa kuntasi toimitilaomaisuudesta	3
2	Perustana kuntastrategia	5
3	Palveluohjelma kartoittaa palvelut ja niiden tavoitteet	6
4	Palveluverkoilla yhdistetään palvelut ja tilat	7
5	Toimitilaohjelmassa konkretisoituu omistajaohjaus	8
6	Salkutuksella omaisuus käyttötarkoituksensa mukaisiin koreihin	9
7	Investointien hallinta pitkän tähtäimen ohjelmoinnilla	11
8	Ennaltaehkäisevä kiinteistön ylläpitotoiminta tavoitteeksi	12
9	Omistajaohjaus edellyttää riittäviä perustietoja tilaomaisuudesta	13

1 Päätäjänä olet vastuussa kuntasi toimitilaomaisuudesta

Kuntakonsernien tehtävänä on järjestää kuntalaisille palveluja. Palveluiden tuottamista ja järjestämistä varten tarvitaan erilaisia resursseja kuten henkilökuntaa, koneita ja laitteita, toimitiloja sekä tukipalveluita ja materiaaleja. Toimitilat palveluineen ovat keskeinen tukipalvelu ja resurssi kaikkien kuntakonsernien palvelutuotannossa.

Toimitilojen osuus kunnan palveluiden käyttötalousmenoista on noin 10–20 % toimialoittain vaihdellen ja sen suhteellinen osuus on kasvamassa. Investointimenoista toimitilojen osuus on noin puolet.

Erityinen haaste sisältyy olemassa olevien toimitilojen ominaisuuksien ja kunnan palvelutuotannon tarpeiden välillä olevaan epäsuhtaan. Toimitilakannan verkosto, tekninen kunto, elinkaari ja tilakapasiteetti tulisi saattaa vastaamaan palvelutuotannon tilatarpeita kunnan taloudellinen katokyky huomioiden.

Kokonaisuuden hallinta edellyttää palveluiden järjestämiseen liittyvien tarpeiden sekä palveluverkostojen tunnistamista ja hallittua yhteensovittamista toimitilaratkaisujen kanssa.

Palveluiden ja toimitilojen omistajaohjauksen hallittua ja kunnan taloudellinen kantokyvyn reunaehdot huomioivaa yhteensovittamista on mahdollista tavoitella prosessimaisen omistajaohjauksetjun toteuttamisen avulla. Omistajaohjauksen päätöksenteonketjussa asetetut toiminnalliset ja laadulliset tavoitteet siirtyvät hallitusti eteenpäin päätyen toimitilojen ominaisuuksiin parantaen toimitilojen kokonaisvaltaista hallintaa. Keskeisenä päämääränä tulee olla asetettujen tavoitteiden ja taloudellisen kantokyvyn mukainen omistajaohjauksen prosessin hyvä hallinta. Toimintaa tarkennetaan ja arvioidaan säännöllisesti esim. vuotuisen talousarvioprosessiin yhteydessä.

Palveluiden ja toimitilojen yhteensovittaminen = omistajaohjauksen ketju

Johdonmukainen toimintamalli, jossa:

- Katkeamaton päätöksenteon ja omistajaohjauksen ketju, joka ohjaa toimintaa.
- Jokaisesta tasosta on tehty yhteisesti sitova päätös.
- Päätöksenteko muodostaa johdonmukaisen ja loogisen ketjun.
- Ylemmän tason päätökset ja linjaukset määrittelevät reunaehdot seuraavalle päätöksenteon tasolle.
- Palveluverkosta tehdyillä päätöksillä on merkittävä ohjaava vaikutus tilahallinnan toteuttamiseen.
- "Oikoteitä" ei ole olemassa



2 Perustana kuntastrategia

Kuntakonsernia johdetaan kuntastrategialla ja sitä toteuttavilla ohjelmilla, ohjeilla sekä suunnitelmilla. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntastrategian päivittäminen tai uusiminen kokonaisuudessaan tulee olemaan lähivuosina tarpeen kaikissa Suomen kunnissa. Strategian omistajapoliittisten linjausten tulee antaa riittävät suuntaviivat palveluohjelman ja toimintaohjelman laatimiselle.

Omistajapolitiikka kuntastrategian johdannaisena

Kuntastrategiassa määritellään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja omistajapolitiikalla konkretisoidaan, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Omistajapolitiikka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan konsernia osana kunnan strategista johtamista.

Omistajapolitiikassa määritellään omistukselle asetettavat laatu-, tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä se, mikä taho omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty.

Kuntastrategiaan pitää sisällyttää toimitilojen hallintaan liittyviä omistajapoliittisia tavoitteita ja toimitilojen merkitys kuntatalouden elementtinä pitää nostaa esille. Toimitilojen omistajaohjauksen ketju on syytä kuvata kuntastrategiaan.

3 Palveluohjelma kartoittaa palvelut ja niiden tavoitteet

Palveluohjelmassa tai palvelujen järjestämishjelmassa konkretisoidaan kuntastrategiassa linjatut palvelujen järjestämis-, kehittämis- ja laatutavoitteet. Sen tärkeänä tehtävänä on viestittää kuntakonsernin toimialoille ja liikelaitoksille, yksityisoikeudellisille konserniyhteisöille, kuntalaisille, työntekijöille, yrittäjille, järjestöille ja muille sidosryhmille, miten kunta aikoo palvelunsa järjestää tulevaisuudessa. Ohjelmassa otetaan huomioon sen toteuttamisen edellytyksenä olevat elinkeinojen ja palvelumarkkinoiden kehittyminen, kunnan talous ja tuottavuus sekä henkilöstön osaaminen ja saatavuus.

Palveluohjelmaa on syytä aika ajoin esim. valtuustokausittain tarkastella ja tehdä tarvittavia muutoksia. Palveluohjelmassa on syytä määritellä palveluiden verkostoon liittyviä tavoitteita.

Kuntaliitto on suositellut, että kunnat laatisivat palvelujensa järjestämistavoista noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palveluohjelman.



4 Palveluverkoilla yhdistetään palvelut ja tilat

Palveluiden kehittäminen ja toimitilat liittyvät toisiinsa palveluverkkojen suunnittelussa. Palveluverkkosuunnittelu on palvelun tarpeista lähtevä monialainen tarkastelu, jossa tarkastellaan yhdessä mm. palveluiden tarpeita ja niiden kehittymistä, yhdyskuntarakennetta, toimitilaratkaisuja sekä kunnan taloutta. Palveluohjelma toimii palveluverkkojen suunnittelun lähtökohtana.

Palveluverkot ovat perinteisesti muodostuneet saman palvelutoiminnan piirissä olevien toimipisteiden kokonaisuudesta. Toimipisteet ovat aikanaan saattaneet sijoittua vähitellen kunnan kehittymisen myötä siten, että ne eivät enää vastaa optimaalisesti tämän päivän vaatimuksia ja saavutettavuutta.

Palveluverkkojen kehittämisen yhteydessä on usein tarpeen tarkastella useita palveluiden vaihtoehtoisia järjestämismalleja ja niiden toiminnallisia, laadullisia ja määrällisiä tekijöitä sekä investointi- ja käyttökustannuksia pitkällä tähtäimellä. Vaihtoehtoista tulee selvittää kustannusten ohella erityisesti toimintojen kehittämisellä ja useiden toimintojen yhdistämisillä saavutettavat hyödyt.

Kuntapalveluiden jatkuva läpikäyminen ja kehittäminen ovat välttämättömiä mm. palveluiden muuttumistarpeiden ja kuntien talouden kestävyyskannalta. Palveluiden kehittämisen tulee lähteä kunnan omista tarpeista ja lähtökohdista. Palveluverkkosuunnittelun yhteydessä tulee huomioida kunnan kokonaisuus ja seudullisetkin tarpeet ja selvittää mahdollisuudet palveluiden toimintojen yhdistämiseen samoihin toimipisteisiin, jolloin on mahdollista

saavuttaa synergiaetuja. Palveluverkkosuunnittelun yhteydessä on myös syytä selvittää mahdollisuudet kuntarajat ylittävään yhteistyöhön naapurikuntien kanssa.

Palveluverkkosuunnittelu lähtee itse palvelun ja sen kehittämiseen liittyvistä tarpeista. Toimitilat ovat "vain" palvelun toteuttamisen välttämätön tuki. Palveluverkkoselvitys on ehdoton edellytys tarkoituksenmukaiselle toimitilahallinnan ja kiinteistönpidon suunnittelulle ja toteutumiselle.

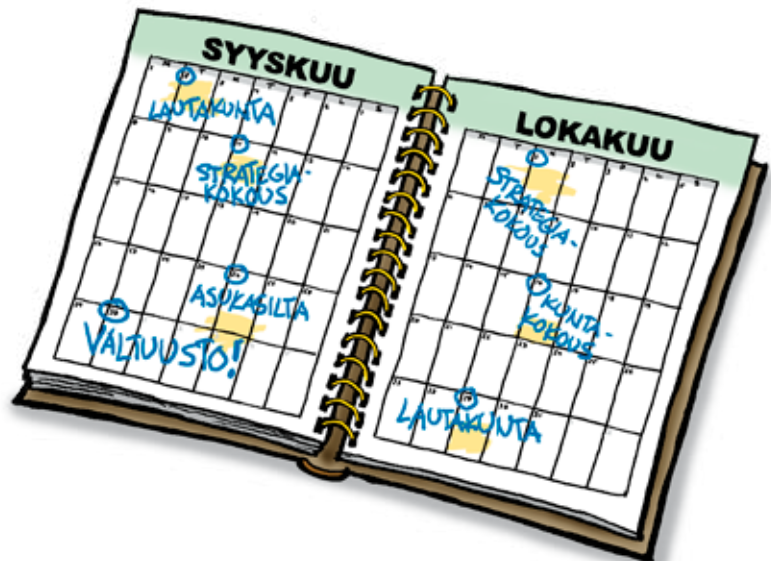
5 Toimitilaohjelmassa konkretisoituu omistajaohjaus

Kuntastrategiasta johdettavilla palveluohjelmalla ja omistajapoliittisilla linjauksilla pohjataan palveluverkkosuunnittelua ja toimitilaohjelman laatimista. Toimitilaohjelman päätavoitteena on selvittää ja linjata mitä ja miten kunta haluaa omistaa, miten ja millä resursseilla sen tulee omistustaan hoitaa ja kuinka ja mihin tarkoituksiin sen tulee omistuksiaan käyttää. Omistajapolitiikan ja -ohjauksen näkökulma on toimitilaohjelmassa keskeinen ja toimitilaohjelmassa tulee kuvata ja konkretisoida niitä tapoja ja keinoja joilla omistajapoliittiset tavoitteet toteutetaan toimitilalahallinnossa.

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. Ohjelman tulee antaa kunnan tilahallinnolle tarvittava ohjeistus ja määrittelyt mahdollistamaan suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen toiminnan.

Erilaisten toimitiloja ja tilahallintoa koskevien tunnuslukujen ja mittareiden käyttötarve on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Tunnuslukujen ja mittareiden rinnalle on alettu ottaa käyttöön myös laadullisia mittareita, joilla mitataan esim. käyttäjä- tai asiakastyytyväisyyttä. Mittarointi mahdollistaa strategisten tavoitteiden seuranta ja arviointia.

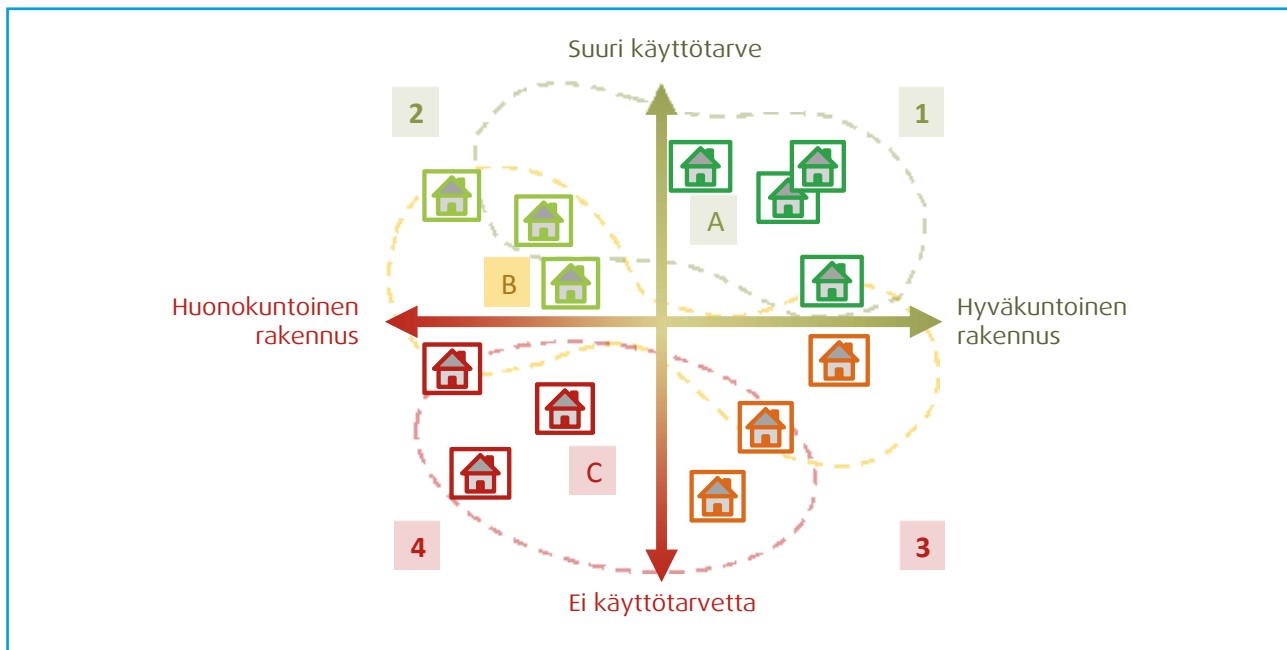


6 Salkutuksella omaisuus käyttö- tarkoituksensa mukaisiin koreihin

Palveluverkkosuunnittelun ja rakennusten teknisten tietojen avulla kunnan rakennuskanta on mahdollista salkuttaa. Salkutuksessa toimitilaomaisuus luokitellaan yleensä 3–6 salkkuun niiden tulevien käyttötarpeiden mukaisesti. Rakennuskannan määrä ja kunnan tarpeet määrittävät toteutustavan.

Kuvan mukaisessa nelikenttäänalyysissä saadaan rakennuskanta jaettua seuraaviin salkkuihin:

- A. pidettävät rakennukset (voidaan käyttää sellaisenaan palvelutuotannossa)
- B. kehitettävät ja pidettävät rakennukset (palvelutuotantoa varten korjattavat rakennukset) sekä kehitettävät rakennukset, joista luovutaan (kiinteistökehityskohteet, jotka korjataan ja myydään tai myydään sellaisenaan)
- C. luovutettavat rakennukset, jotka (myydään tai puretaan)

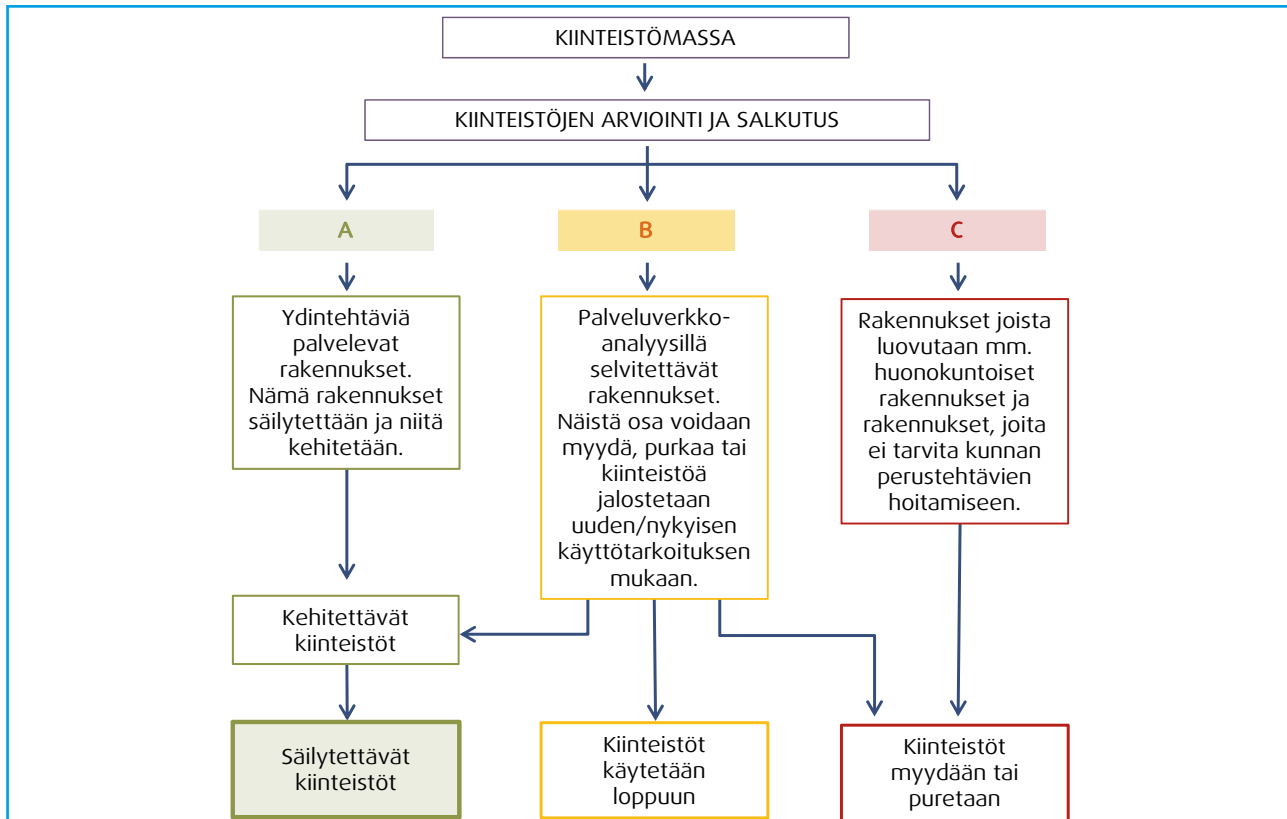


Kuvassa näkyy palveluverkkosuunnittelun ja rakennuskannan voimakas kytkentä toisiinsa. Rakennuskannan kunnon ja käyttötarpeiden pohjalta saadaan nykytilanteen analyysi, joka puolestaan on pohjana tulevaisuuden palveluverkkosuunnitelmalle ja toimitilaohjelmalle.

Hyväksytyin palveluverkkosuunnitelman ja toimitilaohjelman ja siihen sisältyvän salkutuksen pohjalta voidaan määrittellä pitkän tähtäimen investointiohjelma. Salkutuksen pohjalta voidaan määrittellä myös kunkin salkun rakennusten ylläpidon taso, jolloin resursseja kohdennetaan

järkevällä tavalla ja voidaan päästä pidettävissä rakennuksissa ennakoivaan ylläpitotoimintaan.

Pitkäjänteisen ja kannattavan kiinteistönpidon perustaksi kunnan tulee tuntea oman rakennuskantansa määrä, arvo, kunto ja käyttötarve pitkälle tulevaisuuteen. Tietojen ja niiden pohjalta tehtyjen toimitilaohjelmien tulee pohjautua kunnan hyväksytyyn kuntastrategiaan, omistajapoliittisiin linjauksiin ja palveluohjelmaan.



7 Investointien hallinta pitkän tähtäimen ohjelmoinnilla

Palveluverkkoselvitysten, toimitiloahjelman, rakennusten teknisten luokitusten ja salkutuksen pohjalta muodostetaan kunnan pitkän tähtäimen investointiohjelma vähintään kymmeneksi tai kahdeksi kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Investointiohjelma kytketään kunnan talouden kantokykyyn ja sitä tarkistetaan vuosittain talousarvioprosessin yhteydessä.

Hankkeiden ajoitus, ohjaus ja toteuttaminen ovat kunnan tilahallinnan ydintehtäviä ja menestystekijä koko kuntatalouden kannalta. Investointeihin sitoutuu mittavia pääomia ja niiden vaikutusaika on vähintäänkin kymmeniä vuosia. Investointien toteuttaminen edellyttää huolellista päätöksentekoa ja ajoittamisen suunnittelua.

Investointien osalta merkittävimmät ratkaisut tehdään palveluverkkosuunnittelussa ja tarveselvitysvaiheessa ja niihin vaiheisiin tarvitaan riittävää resursointia. Kunnissa ei ole aina kiinnitetty riittävästi huomiota tarveselvitysvaiheeseen ja investointeja on laitettu liikkeelle liian usein

kevein perustein ilman investointien kokonaisuuteen liittyvää riittävää arviointia ja tarkastelua.

Kuntatalouden kiristyessä on perinteisen oman taseen ohelle noussut yhä useammin myös vaihtoehtoisia toimitilojen hallintamuotoja. Näitä ovat mm. erilaiset yhtiöittämis- ja vuokrausmallit. Rakennushankkeiden toteuttamisessa elinkaari- ja allianssimallit ovat kasvattaneet suosiotaan. Mikäli on tarpeen käyttää oman taseen ulkopuolisia ratkaisuja, hankkeiden toteutusta ja hallintaa tulee tarkastella riittävän monipuolisesti ja kattavasti.

Pitkän tähtäimen investointiohjelma mahdollistaa suunnitelmallisen investointien ajoittamisen ja toteuttamisen. Riippumatta investointien toteuttamis- tai rahoittamisesta, niiden tulee pohjautua johdonmukaiseen omistajaohjaksen prosessin ja lähteä kunnan strategisten tavoitteiden pohjalta sekä perustua palveluverkkosuunnitelmien ja tarveselvitysten tarpeisiin.

8 Ennaltaehkäisevä kiinteistön ylläpitotoiminta tavoitteeksi

Ylläpitotoiminta voidaan jakaa kiinteistönhoitoon ja kunnossapitoon. Kiinteistönhoidossa suureksi avuksi on sähköinen huoltokirjaohjelma ja kunnossapidon puolella rakennuskohtainen pitkän tähtäimen korjausohjelma (PTS) jäntevöittää ylläpidon toteutusta ja siirtää ylläpidon painopistettä korjaustarpeita ennakoivaan suuntaan.

Kun rakennuskanta on saatu optimoitua ja pitkän tähtäimen investointiohjelma käyntiin, voidaan myös rakennusten ylläpito säätää tarvetta vastaavaksi ja ennakoivaksi. Kullekin salkutetulle rakennusryhmälle voidaan mitoittaa

ja tehdä ylläpito-ohjelma, joka vastaa parhaiten tarpeita ja resursoida se oikein. Ennakoivalla ylläpitotoiminnalla säästetään kustannuksia ja vältetään yllättäviä ongelmalanteita kuten esim. sisäilmaongelmien muodostumista.

Rakennuskannan sopeuttaminen tarvetta vastaavaksi on käytännössä ainoa tie, jolla rakennusten ylläpitotoiminta on mahdollista terävöittää korjaustarpeet ennakoivaksi ja kustannustehokkaaksi prosessiksi.



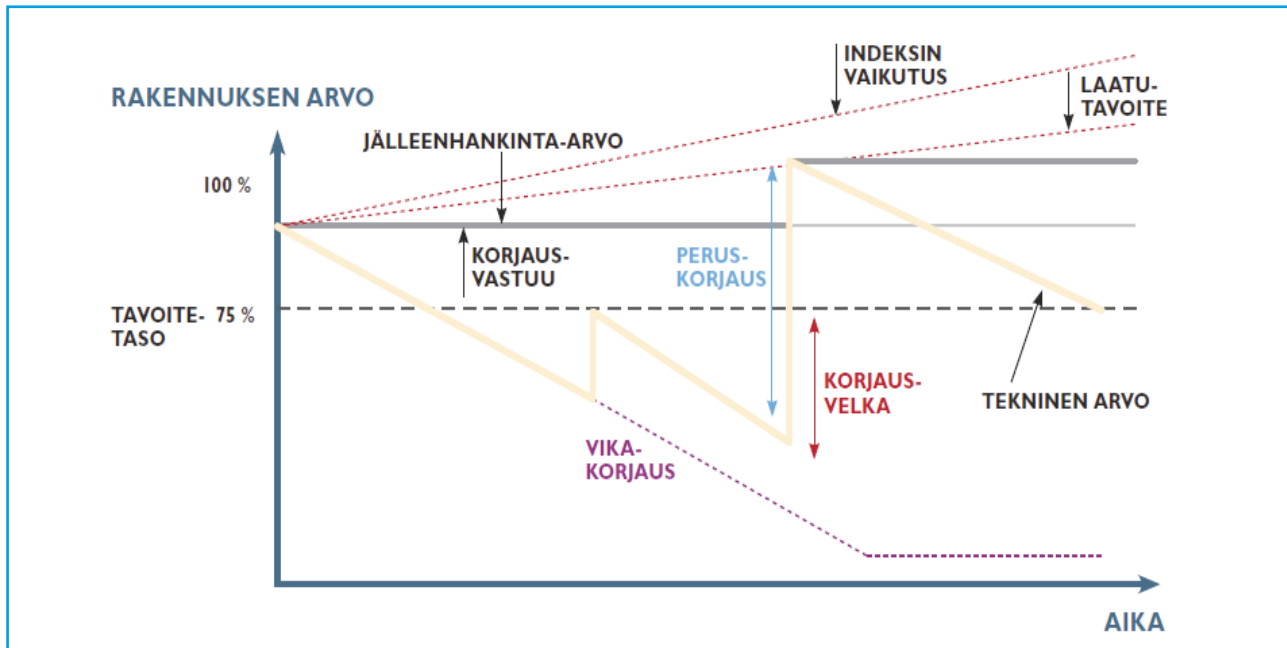
9 Omistajaohjaus edellyttää riittäviä perustietoja tilaomaisuudesta

Rakennusten perustiedot

Rakennusten määrä-, pinta-ala ja muut tekniset tiedot tulee pitää jatkuvasti ajantasaisena. Kunnan tilahallinto vastaa yleensä näiden rakennustietojen ylläpidosta. Tietojen ylläpitoon on olemassa mm. kehittyneitä kiinteistötietojärjestelmiä sekä sähköisiä huoltokirjoja. Tällaisten järjestelmien käyttö ja ylläpito tulisi olla oikein resursoitu.

Rakennusten arvojen ja korjausvelan laskenta

Rakennusten nopeaan yleistasoiseen tekniseen tarkasteluun on kehitetty useita laskentatapoja. Käytetyin menetelmä on rakennusten jälleenhankinta- ja tekniseen nykyarvoon perustuva korjausvelkalaskenta, jota voidaan havainnollistaa oheisella yksinkertaistetulla kuvalla.



Toimitilaomaisuuden kehittämisen perustaksi tulee tuntea omaisuuden määrä, arvo, kunto ja käyttötarve ts. palveluverkon tarpeiden ja tilakannan tarjonnan vastaavuus.

Korjausvelkalaskennalla saadaan hyvä poikkileikkaus rakennuskannan kokonaistilanteesta ja se on erityisen hyvä pohja mm. palveluverkkoselvityksille ja kiinteistönpidon strategiselle kehittämiselle.

Keskeisimmät korjausvelkaan sekä investointitarpeeseen vaikuttavat tekijät ovat:

- 1) rakennusten kuluminen (rakennusosittain eri tahdissa)
- 2) kaikki rakennuksiin kohdistuneet investoinnit sekä suuremmat kunnossapitotyöt
- 3) rakennusten myynnit ja purut
- 4) rakentamisen kustannustason muutos

Korjausvelkalaskenta ei kuitenkaan kuvaa tarkasti yksittäisen rakennuksen kuntoa ja korjaustarvetta. Korjaustarpeen tarkemman määrittämisen tueksi tarvitaan vähintäänkin rakennuskohtaisia katselmuksia, kuntoarvioita ja kuntotutkimuksia sekä tietoa rakennuksen käytön intensiteettistä.

Rakennusten käyttötarve

Jokaiselle rakennukselle tulee olla selkeä suunnitelma, mihin rakennusta tullaan käyttämään ja miten rakennuksen suhteen toimitaan. Palvelutuotannon tarpeet voidaan määritellä kunnan palveluohjelmassa, jonka pohjalta on tehty tarvittavat palveluverkkoselvitykset. Palveluiden ja niiden tuottamiseen tarvittavat toimitilat tulee sovittaa yhteen optimaalisella tavalla ja kestäväen kuntatalouden vaatimusten mukaisesti.

Tietojärjestelmistä apua tietojen hyödyntämiseen

Toimitilojen hallintaan liittyy monia sähköistystä vaativia tietotarpeita. Rakennussuunnittelu on jo vuosikymmenet tehty tietoteknisesti ja sitä kautta sähköinen piirustusarkisto tulisi olla jo kaikkien kuntien käytössä. Numeerinen tilatieto, jota tarvitaan mm. sisäisen vuokran pohjana, tulisi löytyä vähintäänkin taulukkolaskentaohjelmasta. Digitaalisen kuvatiedon ja numeerisen tilatiedon yhdistäviä tilahallintaohjelmia on myös ollut jo kauan markkinoilla, mutta niiden käyttöä olisi syytä edelleen lisätä.

Rakennusten ylläpitoon liittyvät energiatietojen mittaus- ja analysointijärjestelmät ovat kasvattaneet sähköisten huoltokirjojen ja erilaisten kiinteistötietojärjestelmien ohella suosiotaan. Erityisesti sähköisten huoltokirjojen käyttöön-ottoa tulisi edistää ja kehittää. Taloautomaatiojärjestelmistä saatavan tiedon hyödyntäminen sisältää runsaasti kehitysmahdollisuuksia.



.....

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Helsinki 2016