

Turun kaupungin toimitilojen ja rakennuttamisen yhtiöittämisselvitys

26.11.2020

Sisällys

1	Johdanto.....	2
2	Nykytila-analyysi.....	2
2.1	Käytössä olevat hallintamuodot	2
2.1.1	Suora omistus	3
2.1.2	Osakeomistus.....	5
2.1.3	Vuokraus	6
3	Mahdollisia yhtiömalleja.....	6
3.1	Kokemukset sote-kiinteistöjen yhtiöittämisestä	6
3.2	Kaikkien kohteiden yhtiöitys	7
3.3	Sisäisessä käytössä olevien kohteiden yhtiöitys	7
3.4	Kehityskohteiden yhtiöitys.....	8
3.5	Yksittäisten hankkeiden toteuttaminen yhtiömuodossa.....	8
4	Johtopäätökset ja jatkovalmistelun linjaukset.....	9

1 Johdanto

Turun kaupungin vuoden 2019 talousarvion käsittelyn yhteydessä kaupunginvaltuusto päätti lisätä toimintasuunnitelmaan kirjauksen; *Selvitetään kaupungin 100% omistaman kiinteistösjoitussyhtiön perustamista, jotta rakennus- ja peruskorjaushankkeiden toteutusta saataisiin tehostettua ja kaupungin kiinteistökehitystoimintaa kehitettyä.*

Kaupunginhallitus asetti lisäksi 14.9.2020 § 384 sopeuttamisohjelman käsittelyn yhteydessä tavoitteen; *Kaupungin toimitilojen rakennuttamisen ja ylläpidon tehokkuuden lisääminen ja niiden toteuttamismallin uudistaminen yhdistämällä konsernin rakennuttamistoimintoja.”*

Kaupunginvaltuusto on edelleen täsmentänyt 16.11.2020 § 188 talousarviopäätöksessään aiempaa kirjaustaan ja kaupunginhallituksen sopeuttamisohjelmapäätöstä siten, että *vuonna 2021 siirretään tilapalveluiden rakennuttamistoiminto perustettavaan yhtiöön yhdessä muiden konsernin toimijoiden kanssa ja fuusioidaan yhtiömuotoiset kaupungin omat tilakohteet konserniksi, joka toteuttaa jatkossa uudet tilahankkeet.*

Lisäksi kaupunginhallituksen jäsen Jarmo Laivoranta on tehnyt 11.5.2020 aloitteen kaupunginhallitukselle (diaari 462-2020) siten, että *kaikkien hankkeiden rakennuttamisessa päästään selkeään läpinäkyvään toimintamalliin, jossa valta ja vastuu sekä toiminnan rajat on määritelty selkeästi.*

Tämän Turun toimitiloja ja rakennuttamista koskevan yhtiöittämisselvityksen on tarkoitus vastata osittain kaikkiin edellä mainittuihin kirjauksiin sekä koota samalla yhteen dokumenttiin kaupungille kertynyt kokemusperäinen tieto erilaisista toimitilojen hallintamuodoista ja yhtiömalleista. Jarmo Laivorannan aloitteen osalta jatkovalmistelun linjauksissa otetaan kantaa ainoastaan toimitilojen rakennuttamiseen.

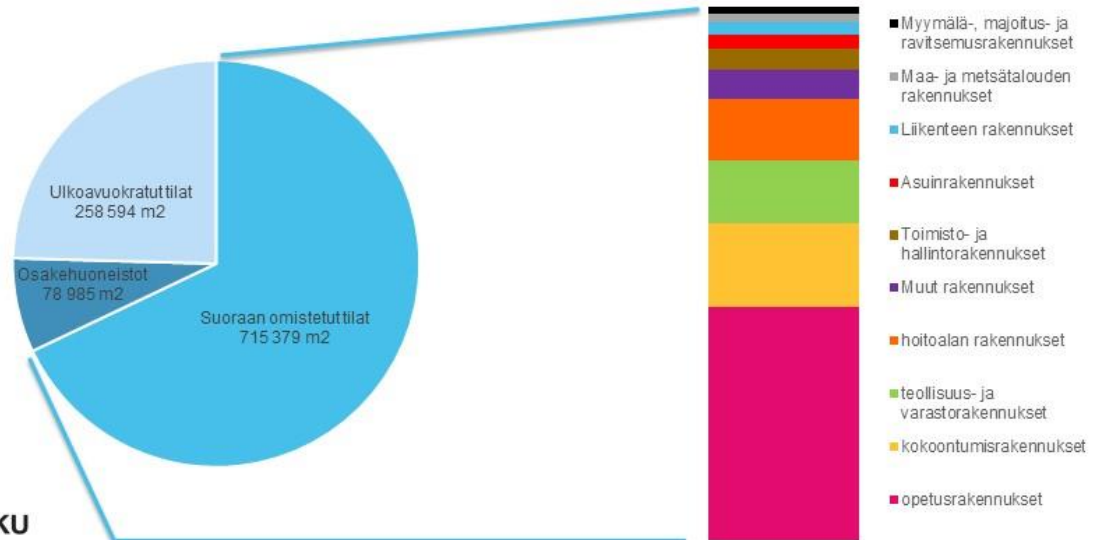
2 Nykytila-analyysi

Turun kaupungin Tilapalveluilla on kaksi päätehtävää; yhtäältä huolehtia kaupungin omistaman rakennuskannan ylläpidosta ja elinkaaren mukaisista korjauksista sekä toisaalta järjestää kaupungin toimialojen käyttöön näiden tarvitsemat tilaresurssit omasta tilakanasta, yhtiömuotoisesti hallituista kohteista, toimitilamarkkinoilta vuokraamalla tai uudiskohteita rakennuttamalla.

2.1 Käytössä olevat hallintamuodot

Tilapalvelut hallitsevat tiloja suoraan omistaen, osakeomistusten tai vuokrauksen kautta. Seuraava kuvio havainnollistaa tämän hetken hallintamuotojen välistä jakaumaa. Lisäksi kuvioista ilmenee suoraan omistettujen kohteiden tilatyypijakauma.

Tilapalvelukeskuksen hallinnassa oleva tilakanta

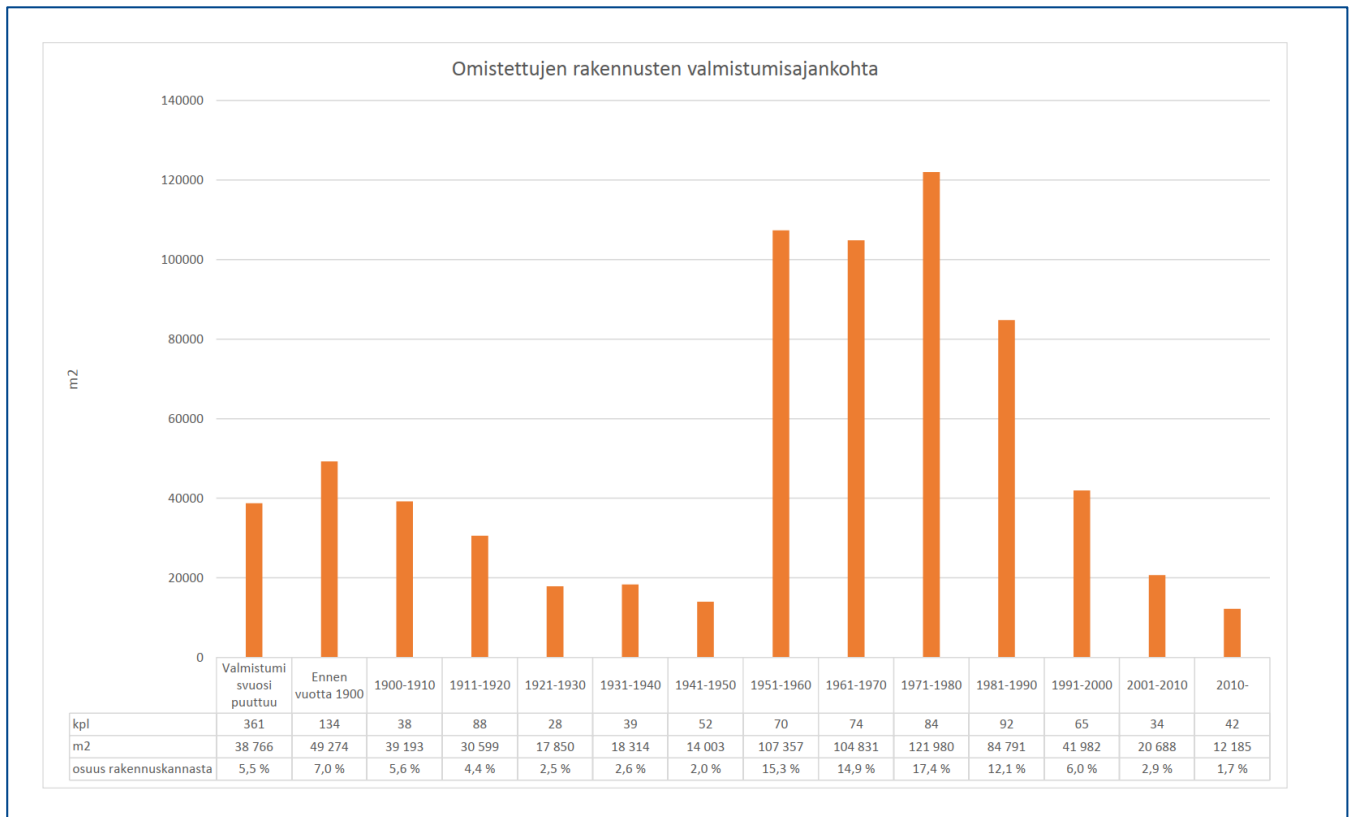


2.1.1 Suora omistus

Tilapalveluiden hallinnoimasta tilakannasta yli 60% on kaupungin suorassa omistuksessa. Näin suuri suoraan omistettu tilakanta mahdollistaa kohteiden hallinnoinnin tehokkaalla tavalla. Tilapalveluilla on omassa organisaatiossaan kohdemanagerit ja tekniset asiantuntijat, jotka huolehtivat suoraan omistettujen kohteiden ylläpidosta ja esimerkiksi energiankäytön optimoinnista. Kun Tilapalvelut kilpailuttaa esimerkiksi kiinteistöhoito- tai puhtauspalveluita, suuri volyymi tuottaa hintaetua verrattuna malliin, jossa palveluita ostettaisiin pienemmissä yksiköissä.

Kun tällä hetkellä suoraan omistettu kohde vaatii laajemman peruskorjauksen, tukeutuu Tilapalvelut kaupunkiympäristötoimialan Toimitilojen rakennuttaminen -yksikköön, jonne on koottu laaja-alainen tekninen asiantuntemus ja jossa kaupungin palvelutuotantorakennusten toiminnalliset erityistarpeet tunnetaan hyvin.

Peruskorjaustoiminta onkin korostuneessa roolissa suoraan omistettujen kohteiden osalta. Kuten seuraava kuvio osoittaa, suurin osa suoraan omistetuista rakennuksista on valmistunut 1950 – 1970 -luvulla.

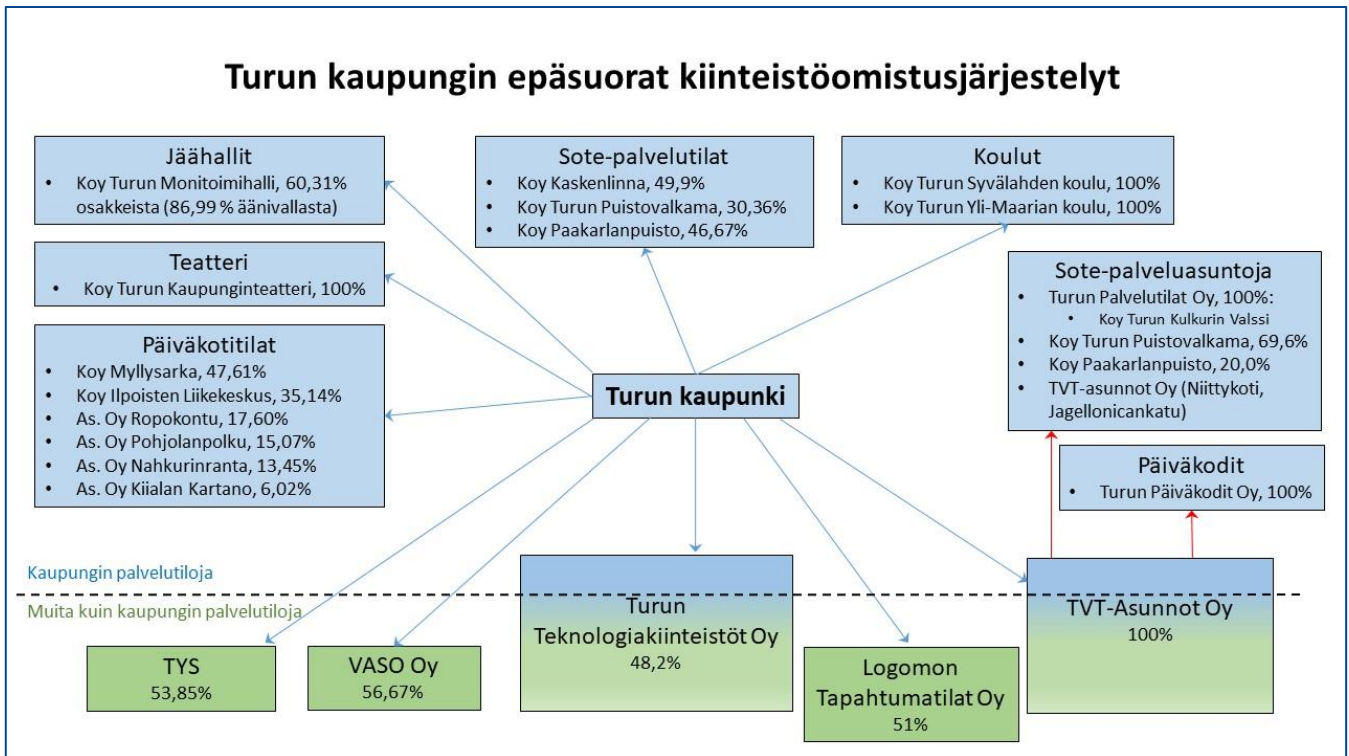


Tätä osaltaan selittää kunnallisen päivähoiton yleistyminen, kaupungistuminen, lähiörakentaminen ja kouluverkon huomattava laajentaminen. Näinä vuosikymmeninä toteutettuun tilakantaan on tehty merkittäviä peruskorjauksia, mutta huomattava määrä kunnallisen rakentamisbuumin kohteista odottaa vielä ensimmäistä laajaa peruskorjaustaan. Kaupungin investointikyky pakottaa kuitenkin priorisointiin, mikä osaltaan johtaa siihen, että investointilistalle pääsyä odottavia kohteita joudutaan pitämään liian pitkään käyttökunnossa erillisillä kunnossapitokorjauksilla. Tämä on luonnollisesti kalliimpaa kuin kohteen kokonaisvaltainen peruskorjaaminen yhtenä suurempana hankkeena. Lisäksi kiinteistöjen elinkaaren jatkaminen yli normaalin teknisen käyttöiän yksin ylläpitokorjauksilla kasvattaa riskiä esimerkiksi tilojen terveellisyyttä ja turvallisuutta uhkaavien sisäilmaongelmien ilmaantumiselle. Oman lisähaasteensa tämän aikakauden kohteiden korjaustoimintaan tuovat suojelulliset rajoitukset sekä ajalle tyypilliset haitta-aineet kuten kreosootti ja asbesti.

Suoraan omistettujen kohteiden vakuutusturvaan liittyy käytäntö, joka on erittäin kustannustehokas muihin hallintamuotoihin verraten. Turun kaupunki on vuosikymmenten saatossa kerännyt itselleen vahinkorahaston, jolla se on varautunut kattamaan erilaisista omaisuusvahingoista aiheutuvia kustannuksia. Tästä syystä suoraan omistettujen rakennusten vahinkovakuutusten omavastuu on miljoona euroa ja alle miljoonan euron omaisuusvahingot katetaan kaupungin omasta vahinkorahastosta. Korkean omavastuun takia suoraan omistettujen kohteiden omaisuusvakuutus on erittäin edullinen verrattuna tavanomaisin ehdoin hankittuun vakuutusturvaan. Vahinkorahasto taas ei ole kaupungin tytäryhtiöiden käytettävissä, joten suoraan omistettujen kohteiden siirtäminen suuressa mittakaavassa uuteen tytäryhtiöön kasvattaisi merkittävästi kohteiden vakuuttamisen kustannusta ilman koko järjestelmän uudelleenarviointia.

2.1.2 Osakeomistus

Turun kaupunki hallitsee lukuisia ydintoimintansa käytössä olevia tiloja osakeomistuksen kautta. Tämän lisäksi kaupunki on osakkaana yhtiöissä, joiden toimialana on erilaisten tilojen hallinta ja näihin liittyvä liiketoiminta. Osa näistä tarjoaa tiloja myös kaupungin ydintoiminnan käyttöön. Laajaa hallintamuotojen kokonaisuutta havainnollistaa seuraava kuva.



Suurella osalla yhtiömuotoisia kohteita kaupunki käyttää määräysvaltaa ja pystyy näin ohjaamaan yhtiön päätöksentekoa. Osassa yhtiöistä kaupunki on kuitenkin vähemmistö-osakkaana, eikä näin ollen pysty yksin määrittämään yhtiön toimintaan liittyviä ratkaisuja.

Kaupungin edun turvaamiseksi se asettaa ensisijaisesti omia edustajiaan kyseessä olevien yhtiöiden hallitukseen. Valvontavastuuhenkilö taas vastaa pääsääntöisesti kaupungin kannanottojen valmistelusta välittäen omistajan ennakkonäkemykset ja sitovat linjaukset joko suoraan tai yhtiökokousten kautta yhtiöiden hallituksille.

Strategisista kiinteistöomistuksista vastaavien yhteisöjen (TYS, VASO, TTK, TVT) konserniohjeiden antamisesta vastaa tällä hetkellä kaupunginhallituksen konsernijaosto ja kaupunginjohtaja. Muiden operatiivisten kiinteistöomistuksia hallinnoivien yhtiöiden osalta konserniohjeet antaa kaupunginjohtaja.

Lähtökohtaisesti kullakin yhtiöllä on toimitusjohtaja sekä tarvittavat sopimukset esimerkiksi taloushallinnon, kiinteistönhoidon, lämmityksen ja sähkön hankkimiseksi. Pienemmissä operatiivisissa kiinteistöyhtiöissä isännöintipalveluyritys asettaa tyypillisesti yhtiölle toimitusjohtajan tai isännöitsijän sekä vastaa talouteen ja hallintoon liittyvistä tehtävistä.

Varsinkin pienempien yhtiöiden osalta tilanhallinta yhtiömuotoisesti ei ole kustannustehokasta, koska yhtiömuoto aiheuttaa hallinnollisia tehtäviä kirjanpitoineen, tilinpäätöksineen ja kokouskäytäntöineen. Palvelusopimusten kilpailuttaminen yhtiötasoisesti tarkoittaa suhteellisesti suurempaa työmäärää ja kalliimpaa hintaa verrattuna kaupungin suo-

rassa omistuksessa olevien kohteiden suuren volyymin palveluhankinnoille ja aluekilpailu- tuksille. Yhtiöt eivät pääse hyödyntämään kaupungin vahinkorahastoa vaan joutuvat hankkimaan tavanomaiset omaisuusvakuutukset rakennuksilleen.

2.1.3 Vuokraus

Osan ydintoimintansa tarvitsemista tiloista kaupunki vuokraa käyttöönsä yksityisiltä vuokramarkkinoilta. Vuokratilat tuovat kaupungin toimitilaverkkoon joustavuutta etenkin silloin, kun hankitaan vuokraamalla tiloja kaupungin käyttöön vain ennalta tiedetyksi määräajaksi.

Kaupunki on viime aikoina hankkinut käyttöönsä myös pidempiaikaisia tilaratkaisuja kilpailullisella vuokrausmenettelyllä. Tuoreimpana esimerkkinä Kupittaalteille rakennettu palloiluhalli, jonka vuokranantaja toteutti kaupungin antaman määrittelyn mukaisesti ja kaupunki vuokrasi tilan käyttöönsä 25 vuodeksi.

Joidenkin tilatarpeiden täyttämiseksi vuokrausmalli on välillä ainoakin käytettävissä oleva hallintamuoto. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kaupunki tarvitsee nopeasti toimitiloja alueelta, jossa sillä ei ole käytettävissään omia rakennuksia tai tonttivarantoa. Vuokraukseen ja erilaisiin avustuksiin perustuvat yhdistelmät ovat olleet usein käytössä silloin, kun kaupunki on halunnut elinkeino- tai kulttuuripoliittisista syistä tukea yhdistyksiä tai yksittäisiä henkilöitä. Kaupunki on voinut vuokrata itselleen tiloja luovutettavaksi edelleen huo- jennetulla vuokralla taiteilijayhteisöille tai yksittäisille luovan talouden toimijoille.

Kaupungin näkökulmasta suurin haaste kohteiden vuokraamisessa on omistajan kohteille asettama tuottovaatimus. Tarjotessaan tiloja vuokralle yksityinen vuokranantaja haluaa kohteeseen sijoittamalleen pääomalle tuottoa joko pääomavuokran tai bruttovuokran pääomakomponentin muodossa. Kaupungin rakentaessa kohteita suoraan omistukseensa vastaavaa käyttötalousvaikuteista pääomavuokramenoa ei ole sisäisen vuokratu- ksen eliminoituessa tilinpäätöksen yhteydessä. Investointikustannus näyttäytyykin siten vuositasolla lähinnä käyttötalousvaikuteisina lainanhoitokustannuksina ja kirjanpidollisina poistoina. Kaupunki taas saa tällä hetkellä investointiensa toteuttamiseksi lainaa erittäin alhaisella korkotasolla, mikä on varmistettu pitkällä sopimuksella kauas tulevaisuuteen.

3 Mahdollisia yhtiömalleja

Kaupunginvaltuuston 2019 antamassa toimeksiannossa viitataan kaupungin 100 % omis- tamaan kiinteistösijoitusyhtiöön. Tästä syystä emme tässä selvityksessä ei esitetä mal- leja, joissa yhtiössä olisi mukana ulkopuolisia sijoittajia.

Kaikkia yhtiöjärjestelyjä, jossa kiinteistöjä tai rakennuksia siirretään yhtiömuotoiseen omistukseen, koskee varainsiirtoveron maksuvelvollisuus. Näin myös siinä tapauksessa, että kaupan sijasta rakennukset siirrettäisiin yhtiöön apporttina. Varainsiirtovero on valti- olle tuloutettavana verona kaupunkikonsernin näkökulmasta aito ulkoinen käyttötalous- kustannus.

3.1 Kokemukset sote-kiinteistöjen yhtiöittämisestä

Varautumisena sote-uudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin kaupunginvaltuusto päätti 28.9.2015 § 159 perustaa Turun seudun sosiaali- ja terveystalokkiinteistöt Oy - nimisen yhtiön. Yhtiölle myytiin kaupungin tilakannasta 21 sosiaali- ja terveystalokki- kennusta muun muassa Mäntymäen sairaala-alueelta. Kohteiden yhteenlaskettu vuokrat- tava pinta-ala oli 82.800 m². Kohteet jäivät hyvinvointitoimialan käyttöön ja ne vuokrattiin yhtiöltä kaupungin käyttöön 5 - 15 vuoden pituisilla määräaikaisilla vuokrasopimuksilla. Rakennusten tontteja ei myyty yhtiöön vaan yhtiö teki tonteista maanvuokrasopimuksen kaupungin kanssa.

Myytävistä kohteista teetettiin kahdet arviokirjat puolueettomilla arvioitsijoilla ja kohteet myytiin arviokirjojen keskiarvohinnalla 127,9 miljoonaa euroa. Yhtiö maksoi rakennusten kaupasta varainsiirtoveroa noin viisi miljoonaa euroa. Perustamisvaiheessa yhtiöön sijoitettiin pieni oma pääoma ja toiminnan käynnistäminen mahdollistettiin kaupungin myöntämällä lainoilla. Ensimmäisen tilikauden päättyessä yhtiöllä oli kaupungilta saatua lainaa yhteensä 133,4 miljoonaa euroa ja lainoista aiheutuvat korkokulut yhtiölle olivat 4,2 miljoonaa euroa vuodessa. Yhtiön kaupungilta saama vuokratassavirta oli toiminnan käynnistyessä 13,4 miljoonaa euroa vuodessa.

Yhtiöllä oli luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista koottu hallitus. Kaupunki asetti sille toimitusjohtajan, joka hoiti tehtävää omien pääallikkotasosten työtehtäviensä ohella. Yhtiön ja kaupungin välille solmittiin laaja managerointisopimus, jolla yhtiö osti kohteiden ylläpitoon liittyviä palveluja ja asiantuntijoiden työpanosta kaupungilta. Yhtiöllä ei ollut omia sopimuksia kiinteistönhoidosta vaan palvelut tuotettiin kohteille kaupungin palvelusopimuksilla ja rakennusten kiinteistönhoitokustannukset kohdennettiin yhtiölle managerointisopimuksella.

Yhtiö toimi Turun kaupungin tytäryhtiönä alkuvuoteen 2019 saakka, jolloin se myytiin Hemsö Fastighets Ab:lle. Myynnillä oli toisaalta fiskaaliset perusteet, mutta toisaalta ratkaisulla ulkoistettiin jäännösarvo- ja peruskorjausriski niiden usein suojeltujen kiinteistöjen osalta, jotka ovat jo tyhjentyneet kaupungin toiminnoista tai ovat jäämässä käyttämättömiksi sote-ratkaisuun liittyvien investointihankkeiden edetessä.

Vuosia 2015 - 2019 leimasi vahvasti sote-uudistuksen valmistelun aiheuttama epätietoisuus sote-tiloihin kohdistuvista lainsäädännöllisistä muutoksista. Tästä syystä kaupungin hallinta-aikana yhtiö toteutti kiinteistöissä vain terveyden ja turvallisuuden kannalta välttämättömiä korjaushankkeita. Näin ollen ei ollut mahdollista saada empiiristä aineistoa siitä, millaista etua useiden kiinteistöjen yhtiömalli olisi tuonut laajan peruskorjaushankkeen tai uudisrakennushankkeen läpivientiin.

3.2 Kaikkien kohteiden yhtiöitys

Kaikkien kohteiden siirtäminen kiinteistösijoitusyhtiöön tarkoittaisi järjestelyä, jossa kaupungille perustettaisiin uusi tytäryhtiö, jolle myytäisiin kaupungin koko suorassa omistuksessa oleva noin 800.000 m² tilakanta.

Merkittävin haaste tällaisessa kaikki kohteet käsittävässä yhtiössä on vuokraustoiminnan järjestäminen. Näin muodostettu yhtiö tarjoaisi tiloja vuokralle sekä kaupungin omille toimialoille, mutta myös yksityisille vuokralaisille. Yhtiö toimisi siten kilpailuilla vuokramarkkinoilla eikä siksi olisi kaupunkiin nähden sidosyksikön asemassa.

Kaupunki ei voisi vuokrata suoraan yhtiöltä kaupungin tarpeisiin räätälöityä tilaa. Kaupungin ja yhtiön väliset uudet vuokraukset tulisi toteuttaa hankintalain mukaisina julkisina hankintoina, jolloin kaupungin tarvitsemaa tilaresurssia voisivat tarjota kaupungin perustaman yhtiön ohella myös yksityiset kiinteistötoimijat. Tällöin voitaisiin ajautua esimerkiksi tilanteeseen, jossa kaupunki hankkii kilpailuttamalla koulutiloja. Kaupungin oma kiinteistösijoitusyhtiö joutuisi osallistumaan kilpailuun mahdollisesti vanhalla ja suojellulla rakennuksella, jonka peruskorjausinvestointi lähentelee uudisrakentamisen hintatasoa. Vastavasti samaan kilpailutukseen voisi osallistua yksityinen toimija, jonka tilaratkaisu perustuisi esimerkiksi uudehkon toimistotilan muuttamiselle koulukäyttöön. Tällöin yksityinen toimija olisi kilpailussa edullisemmassa asemassa sekä taloudellisilla että laadullisilla mitareilla arvioituna.

3.3 Sisäisessä käytössä olevien kohteiden yhtiöitys

Mikäli yhtiöön siirrettäisiin vain kaupungin sisäisessä käytössä olevat kohteet, se olisi aiemmin esitettyyn verraten yksinkertaisemmin toteutettavissa, sillä yhtiö voisi toimia in-

house -muodossa kaupungin sidosyksikkönä. Tuolloin kaupunki ja yhtiö voisivat sopia tilojen käytöstä ja räätälöinneistä ilman lainsäädännöllistä velvoitetta kilpailulliselle menettelylle.

Sidosyksikköasemaan liittyy kuitenkin ulosmyynnin rajoitussäännös, jonka mukaan sidosyksikkö saa harjoittaa vain vähäisessä määrin liiketoimintaa muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Kaupungilla on lukuisia kohteita, joissa sisäisen pääkäyttäjän, esimerkiksi koulun käyttöön soveltumaton tilakokonaisuus on vuokrattu yksityiselle toimijalle. Toisinaan käy myös siten, että sisäisestä käytöstä vapautuvaan kohteeseen ei löydy uutta käyttäjää kaupungin oman palvelutuotannon piiristä ja kohde vuokrataan yksityiselle vuokralaiselle. Tällaiset yksityiset vuokraukset vaarantaisivat yhtiön sidosyksikköaseman ja yhtiö saattaisi esimerkiksi joutua myymään sisäisestä loppukäytöstä vapautuneen kohteen toiselle yhtiölle tai takaisin kaupungille ulkoisen vuokraustoiminnan mahdollistamiseksi.

Investointien valtionavustukset pitävät lisäksi usein sisällään luovutuskieltoa ja takaisinperintää koskevan ehdon siten, että joidenkin kiinteistöjen osalta myynti jopa 100 % omistetulle konserniyhtiölle muodostaisi riskin valtion tukien takaisinperinnälle. Sote-kiinteistöistä saatujen kokemusten perusteella kyseiset kiinteistöt tulisi rajata luovutusten ulkopuolelle, sillä niiden luovutukseen liittyvään valtiontuen takaisinperintään on erittäin vaikeaa saada erivapauksia.

3.4 Kehityskohteiden yhtiöitys

Kaupungilla on omistuksessaan lukuisia määrä kohteita, joiden rakennuksiin tai maapohjaan kohdistetaan kehittämistoimia, joiden tavoitteena on tuottaa kohteelle arvonlisää. Useimmiten kysymys on asemakaavaprosessista, jossa tontille haetaan uutta käyttötarkoitusta ja/tai lisää rakennusoikeutta. Suurin osa tällaisista kehityskohteista on ohjelmoitu kaupungin kaavoitusohjelmaan ja asemakaavaprosessin kulku sanelee kehitysprosessin etenemisen. Näin ollen kehitystoiminnan vieminen yhtiöön ei tuo asiaan juurikaan lisäarvoa, koska kaavaprosessi tahdistaan kehityshankkeiden kulun eikä yhtiömuotoisella kehittäjällä ole mahdollisuutta vaikuttaa kaavaprosessin etenemiseen.

Kehityskohteiden yhteydessä on useimmiten kysymys myös maaomaisuuden jalostamisesta. Yhtiöittämissä tämä kehityksen alainen maaomaisuus olisikin siten perusteltua siirtää yhtiön omistukseen ennen kehitystyön käynnistämistä. Mitä edellä on todettu varainsiirtoverosta, koskee vastaavasti myös maaomaisuuden siirtoja.

3.5 Yksittäisten hankkeiden toteuttaminen yhtiömuodossa

Turun kaupunki on viime vuosina toteuttanut muutamia suurehkoja uudisrakennus- ja peruskorjaushankkeita yhtiömuodossa. Tällaisia hankkeita ovat olleet Syvälahden monitoimitalo (Kiinteistö Oy Turun Syvälahden koulu), Yli-Maarian monitoimitalo Ypsilon (Kiinteistö Oy Turun Yli-Maarian koulu) sekä Turun kaupunginteatterin peruskorjaus ja laajennus (Kiinteistö Oy Turun kaupunginteatteri).

Hankkeista Yli-Maaria ja Syvälahti toteutettiin allianssimallilla ja kaupunginteatteri projektinjohtourakkana. Kohteiden rakennuttamista toteutti kaupunkiympäristötoimialan Toimitilojen rakennuttaminen -yksikkö. Hankkeiden suuren koon ja osittain poikkeuksellisten toteutusmuotojen takia hankkeiden parissa työskenteli suuri määrä ulkoa hankittua asiantuntijaresurssia. Yhtiöiden hallitus muodostui kolmesta kaupungin asettamasta viranhaltijasta ja yhtiöiden taloushallinto ostettiin tilitoimistoista.

Hankkeita johdettiin hyvin samaan tapaan kuin niitä olisi johdettu kaupungin omina hankkeina. Myös hankkeisiin liittyviä päätöksiä tekivät hallitusroolin kautta osin samat henkilöt, jotka virkansa puolesta tekisivät vastaavia päätöksiä myös kaupungin omissa hank-

keissa. Suurin näkyvä ero hankkeiden aikana oli yhtiömuodosta johtuva läpinäkyvämyys luottamushenkilöiden suuntaan. Yhtiöihin liittyviä ratkaisuja linjattiin kaupunginhallituksessa ja asioita valtuustokäsittelyyn tuotaessa tietoja piti salata tavalla, jollaista ei noudateta kaupungin suoraan omistukseen toteutettavien hankkeiden osalta.

4 Johtopäätökset ja jatkovalmistelun linjaukset

Kaupungin tilakanta muodostuu nykyisellään hyvin erilaisilla hallintamuodoilla järjestetyistä toimitiloista ja siksi kaupungilla on hyvä kokemusperäinen näkemys eri hallintamuotojen eduista ja haitoista.

Suora omistaminen on ollut pääasiallinen tapa hallita kaupungin rakennuksia. Suoraan omistettujen kohteiden suuri osuus mahdollistaa etenkin ammattitaitoisen toimitilahallintaorganisaation ylläpidon, kustannustehokkaat keskitetyt palveluhankinnat ja läpinäkyvän päätöksentekoprosessin. Lisäksi suorassa omistuksessa olevia tiloja kaupunki voi kulloisenkin tilanteen vaatiessa vuokrata yhtäläisesti sisäisille ja ulkoisille käyttäjille ilman, että vuokralaisstatuksen muutos aiheuttaisi hallinnollisia tai juridisia ongelmia.

Mikäli kaupungin suoraan omistamia kohteita siirrettäisiin merkittävässä mittakaavassa kaupungin tytäryhtiöön, olisi seurauksena useiden kymmenien miljoonien eurojen suuruisen varainsiirtoveroseuraamus. Perustettavalla kiinteistösijoitusyhtiöllä ei voida osoittaa saavutettavan sellaista säästöpotentiaalia, millä olisi pitkälläkään aikavälillä mahdollista kuolettaa järjestelyn yhteydessä muodostuva veroseuraamus. Kaupungin koko toimitilomistuksen kattavan kiinteistösijoitusyhtiön negatiivisten talousvaikutusten lisäksi järjestystä muodostuisi huomattavia hallinnollisia ja oikeudellisia ongelmia etenkin avoimuuteen ja konsernin sisällä tapahtuviin hankintoihin liittyen. Kaupungin tilaomaisuuden siirtämistä perustettavaan kiinteistösijoitusyhtiöön ei voida siten pitää perusteltuna ja kyseistä valmistelua ei tulisi käynnistää yksityiskohtaisemmalla tasolla.

Toimitilojen ylläpidon tehostamisen näkökulmasta ensimmäisenä potentiaalisena toimenpiteiden kohteena tulisi olla kaupungin 100 % omistamat kiinteistöyhtiöt Syvälahden koulu ja Yli-Maarian koulu. Kyseiset rakennushankkeet päätettiin jo käynnistämävaiheessa toteuttaa kiinteistöyhtiömuodossa emokaupungin taseen ulkopuolella siten, että kullekin hankkeelle perustettiin oma kiinteistöosakeyhtiönsä. Kyseinen järjestely on ollut mielekäs rakennushankkeiden toteutuksen aikana, mutta rakennusten normaaliin ylläpitovaiheeseen tultaessa erillisten kiinteistöyhtiöiden hallintomalli ei ole enää optimaalinen. Kummallakin yhtiöllä tulee olla omat lainansa, kirjanpitosensa ja hallituksensa kuin myös kaikki omat juridiset sopimuksensa esimerkiksi vakuutusturvasta.

Kiinteistöyhtiömuotoisten omistusten toimintaa saadaan ensimmäisessä vaiheessa tehostettua fuusioimalla edellä mainitut kaksi kiinteistöyhtiötä yhdeksi yhtiöksi. Tällöin kyseessä on kombinaatiosulautuminen, jossa kaksi sulautuvaa yhtiötä sulautuu perustamalla yhdessä vastaanottavan yhtiön. Yhden yhtiön mallissa hallinto kevenee, toimintaan saadaan lisää tehokkuutta ja hankintoihin synergiaa.

Sulautumisprosessi tulisikin käynnistää välittömästi kaupunginhallituksen päätöksellä, sillä prosessi on monivaiheinen sisältäen muun muassa yhtiöiden velkojen turvaksi tarkoitetun kuulutusajan. Sulautumisprosessin käynnistämisestä sulautumisen täytäntöönpanon rekisteröimiseen kuluu siten lyhimmilläänkin neljä kuukautta. Vaikka prosessin käynnistettäisiin välittömästi, ajoittuu lopullinen täytäntöönpano väistämättä vuoden 2021 puolelle. Sulautuminen on kuitenkin oikein toteutettuna yhtiöille varainsiirtoveroneutraali toimenpide. Järjestely aiheuta myöskään kaupungille veroseuraamuksia.

Sulautumalla muodostettuun uuteen yhtiöön olisi mahdollista seuraavassa vaiheessa järjestellä myös muita kaupungin yhtiömuotoisia toimitilomistuksia. Tällöin on kuitenkin oleellista kiinnittää huomiota siihen, että sulautumisen kautta muodostuva yhtiö säilyy kaupungin sidosyksikkönä. Yhtiö voisi myös siten toimia tulevina vuosina kaupungin

omaa palvelutuotantoa varten toteutettavien uudisrakennushankkeiden kuten monitoimitalojen ja koulujen rakennuttajana. Investointihankkeita olisi jatkossa mahdollista toteuttaa suoraan yhtiön omistukseen, fuusioida toteutettavia rakennushankkeita valmistumisen jälkeen yhtiön taseeseen tai toteuttaa hankkeita yhtiön asiantuntemusta käyttäen emokaupungin taseeseen.

Sidosyksikköaseman turvaaminen ei mahdollistane ainakaan ensimmäisessä vaiheessa kaupungin 100 % omistaman Koy Turun Kaupunginteatterin fuusiota muodostuvaan yhtiöön. Vaikka kyseinen yhtiö on täysin kaupungin omistama, sen liikevaihto muodostuu ensisijaisesti päävuokralaisena markkinoilla toimivan Turun kaupunginteatteri Oy:n kautta. Fuusioprosessin yhteydessä tullaan kuitenkin laatimaan yksityiskohtainen juridinen selvitys siitä, millä toimenpiteillä muiden kaupungin yhtiömuotoisesti omistamien tilojen synergia olisi optimaalisesti saavutettavissa konsernirakenteen sisällä ja miten konsernirakennetta olisi mahdollista edelleen kehittää hankinta- ja sidosyksikköjä ohjaavan lainsäädännön raameissa.

Valmistelun ensimmäisessä vaiheessa sulautumisen yhteydessä muodostuvalle yhtiölle tulisi laatia uusi yhtiöjärjestys, jonka toimialakirjauksella mahdollistetaan kiinteistöjen, rakennusten ja osakkeiden omistamisen lisäksi laajasti tilahallintaan ja rakennuttamiseen liittyviä tehtäviä. Näin toimien uuteen kaupungin sidosyksikkönä käynnistyvään yhtiöön olisi mahdollista siirtää myöhemmin liiketoimintasiirrolla tilojen suunnitteluttamisen, rakennuttamisen ja mahdollisesti ylläpidon toimintoja.

Mikäli jatkovalmistelun yhteydessä ilmenisi sellaisia seikkoja, ettei edellä mainittuja toimintoja olisi mahdollista siirtää osaksi fuusion kautta muodostuvaa yhtiötä, voidaan tarvittaessa käynnistää huomattavasti fuusioprosessia nopeammalla aikavälillä valmistelu erillisen kiinteistöpalveluja tuottavan yhtiön perustamiseksi. Ennen kuin järjestelyihin liittyvistä mahdollisista henkilöstön siirroista voidaan tehdä päätöksiä, tulee valmisteluun liittää yhteistoimintalain mukainen menettelyprosessi. Mikäli asiassa päädyttäisiin esittämään liiketoimintasiirtoja joko fuusiolla muodostettavaan tai tarkoitusta varten erikseen perustettavaan yhtiöön, henkilöstösiirrot olisi perusteltua toteuttaa 1.6.2021 lukien osana kaupungin johtamisjärjestelmän kokonaisuudistusta. Henkilöstö siirtyisi tuolloin yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Yhtiö voisi vastaavasti käynnistää samasta ajankohdasta lukien sidosyksikköasemaan perustuvan palvelutuotantonsa solmittavien palvelusopimusten pohjalta.

Kaupunginhallitukselle 11.5.2020 jätetyssä aloitteessa edellytetty avoimuuden vaatimus ei välttämättä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston valmistelupäätösten mukaisessa yhtiörakenteessa. Varsinaiset investointipäätökset tullaan mahdollisesta yhtiömuotoisesta valmistelusta riippumatta tekemään edelleen hallintosäännössä määritellyllä tavalla kaupungin toimivaltaisissa luottamuselimissä. Sidosyksikkönä toimivan yhtiön hallituksen on taas harkintansa mukaan mahdollista harjoittaa markkinoilla toimivia yhtiöitä avoimempaa tiedotuspolitiikkaa. Varsinaiset operatiiviset vastuut kohdennettaisiin yksiselitteisesti yhtiön sisällä. Strategisen yhtiön toiminnasta kokonaisuutena vastaa luonnollisesti toimitusjohtaja ja yhtiön toimialan riittävän hyvin tunteva ensisijaisesti kaupungin luottamushenkilöistä muodostuva hallitus. Yhtiömuotoisesti toteutettavasta valmistelusta ja investointipäätösten täytäntöönpanosta huolimatta järjestelyllä ei ole mahdollista rajata esittelijän ja päätösvaltaisen toimielimen vastuuta kaupungin päätöksenteossa.

Toimitilojen yhtiömuotoisen hallinnan ja rakennuttamisen jatkovalmistelussa selvitetään valittavasta vaihtoehdosta riippumatta yksityiskohtaisesti tulevan järjestelyn taserakenne, tuloslaskelmasimulointi, sulautumiskustannukset, pitkän aikavälin verovaikutukset ja tilahallinnon prosessien ohjausmallit. Osana valmistelua selvitetään myös kaupunkikonsernin muiden yhtiöiden rakennuttamistoimintojen suhde perustettavaan uuteen yhtiöön.

Kaupunginvaltuustossa hyväksytyn toiminnallisen tavoitteen perusteella *uudistaminen toteutetaan yhdistämällä konsernin rakennuttamistoimintoja ja siirtämällä tilapalveluiden rakennuttamistoiminto perustettavaan yhtiöön yhdessä muiden konsernin toimijoiden kanssa*. Tällä hetkellä säännöllisesti tilojen rakennuttamista kaupunkikonsernissa harjoittavat Turun Teknologiakiinteistöt (TTK), Varsinais-Suomen Asumisoikeus (VASO), Turun Ylioppilaskyläsäätiö (TYS) ja TVT Asunnot konsernimuodossa. Kaikkien konserniyhtiöiden rakennuttamisen yhteisenä toimintatapana on keskittyminen kokonaisvastuurakentamiseen (KVR). Yhtiöillä ei ole palveluksessaan laajasti yksinomaan rakennuttamiseen keskittyvää henkilöstöä.

Teknologiakiinteistöissä rakennuttamisesta vastaa muiden tehtäviensä ohella yhtiön kiinteistöjohtaja, jonka alaisuudessaan on kaksi KVR-urakoiden tilaajavastuullista projektipäällikköä. Investointihankkeiden hallinta on osa yhtiön ydinliiketoimintaa ja on hyvin epätodennäköistä, että osakkuusyhtiöllä olisi valmiutta siirtää projektipäälliköitä organisaationsa ulkopuolelle. Turun Teknologiakiinteistöt Oy ei ole kaupunkikonsernin määräysvallassa.

VASO:n organisaatiossa KVR-urakoiden tilaajavastuussa ovat muiden tehtäviensä ohella yhtiön toimitusjohtaja ja kiinteistöpäällikkö. Yhtiön investoinnit kohdentuvat ainoastaan ARA-kohteiden uudisrakentamiseen ja peruskorjauksiin.

TYS:n investoinnit kohdentuvat vastaavasti ARA-kohteisiin, mutta yhtiö on laadun varmistamiseksi laajentanut tilaajan osto-osaamista jonkin verran myös KVR-urakoiden valvontaan. Yhtiön arvion mukaan sen kiinteistöpalveluyksikössä yksin rakennuttamiseen kohdistuu vuodessa noin 1 – 2 henkilötyövuotta mukaan lukien yksiköstä vastaava rakennuttajainsinööri.

TVT Asuntojen emoyhtiön investoinnit kohdentuvat yksinomaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen vaatimusten mukaiseen asuntotuotantoon. TVT Asuntojen tytäryhtiöt Turun Palvelutilat Oy ja Turun Päiväkodit Oy harjoittavat emoyhtiönsä henkilöstöresursseihin tukeutuen myös muuta tuotantoa. Lähes kaikki rakennushankkeet toteutetaan KVR-muotoisina.

TVT Asunnoilla rakennuttaminen on osa kiinteistöjohtamista tarkoittaen kiinteistökannan kunnon seurantaa, korjausten pitkäaikaista suunnittelua sekä peruskorjausten ja uudistuotannon toteuttamista. Rakennuttaminen valmisteleo ja toteuttaa lisäksi tarkoitukseen sopimattomien kiinteistöjen ja asuntojen myynnin. Rakennuttaminen on osa TVT Asuntojen ydinliiketoimintaa ja yhtiö toimii siinä ensisijaisesti tilaajan ja toimeksiantajan roolissa. Rakennuttamisessa käytetään rakennuttajakonsultteja, jotka toteuttavat rakennuttajan tehtävät projektin suunnittelussa ja ohjauksessa. Rakennuttamisprosessin aikana yhtiö koordinoi vuorovaikutuksen ja tekee investointipäätökset, jotka perustuvat suunnittelija- ja rakennuttajakonsulttien valmisteluun.

TVT Asuntojen organisaatiossa on kaksi rakennuttajapäällikköä, minkä lisäksi hankesuunnittelua ja investointien valvontaa varten on viisi henkilöä. Yhtiön muun henkilökunnan osalta kohdennetaan rakennuttamiseen osittaista työpanosta mm. talouteen, viestintään ja hankintoihin liittyen. Käytännössä lähes koko henkilökunta osallistuu jollain tavalla rakennuttamiseen.

Konserniyhtiöiden rakennuttamistoimintojen yleiskuvauksen perusteella voidaan havaita, että niiden organisaatiot ja toimintatavat poikkeavat merkittävästi emokaupungin talonrakennuttamisen vastaavasta mallista. Yhtiöiden rakennuttamiseen liittyvät toiminnot integroituvat lisäksi vahvasti niiden ydinliiketoimintoihin. Ulkopuolisten suunnittelu- ja rakennuttamiskonsulttien käyttäminen tilaajatoimintojen tukena on hallitseva piirre kaikissa konsernitason rakennuttamistoiminnoissa.

Kaupunkikonserniin kuuluvien yhtiöiden rakennuttamistoimintojen mekaanisten liiketoimintasiirtojen lisäksi olisi siten perusteltua arvioida myös sellaisia prosessiohjauksen keinoja, joilla koko konsernin rakennuttamisosaaminen olisi optimaalisesti hyödynnettävissä muodostamatta uusia vaikeasti hallittavia epäjatkuvuuskohtia konsernitason nykyisiin rakennuttamisprosesseihin.

Riippumatta siitä, millaisiin lyhyen ja pitkän aikavälin ratkaisuihin päädytään konsernitason rakennuttamisen synergiaetujen saavuttamiseksi, kaupungin tilapalvelut vastaisivat edelleen yleisestä tilahallinnosta ja toimisivat sisäisenä vuokranantajana kaupungin ydintoimintojen suuntaan. Lisäksi tarveselvityksiin ja palveluverkkojen laadintaan liittyvät prosessit sekä kiinteistöjen ylläpidon tilaaminen kohdennettaisiin konsernihallinnon yhteisiin palveluihin ja järjestämistoimintoihin hallinnonjärjestämispäätöksessä yksityiskohtaisemmin määritettävällä tavalla.