Tampereen yliopisto

Paul Seppänen

HANKEYHTIÖMALLIN HYÖDYNTÄMINEN ALUEKEHITYSHANKKEESSA

Kandidaatintyö
Rakennetun ympäristön tiedekunta
Tarkastaja: Juha-Matti Junnonen
Toukokuu 2024

TIIVISTELMÄ

Paul Seppänen: Hankeyhtiömallin hyödyntäminen aluekehityshankkeessa (Utilization of the project company in regional development)
Tampereen yliopisto
Rakennustekniikan tutkinto-ohjelma
Kandidaatintyö
Toukokuu 2024

Aluekehittämisessä pyritään edistämään alueen kehitystä, kasvua, asukkaiden hyvinvointia, elinympäristön laatua ja kestävää kehitystä. Aluekehityshankkeet ovat suuria ja pitkäkestoisia, mikä tuo mukanaan erilaisia haasteita toteutukseen liittyen. Työn tavoitteena on vastata näihin haasteisiin hankeyhtiömallisella toteutusmuodolla, jossa toiminnan yhtiöittäminen tuo yksityisen sektorin vahvuuksia ja monipuolisempia rahoitusmalleja julkisiin hankkeisiin.

Työ on kirjallisuustutkimus, mikä toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Työssä tarkastellaan aluekehittämistä, hankeyhtiötä ja lopuksi näiden soveltamista keskenään. Aluekehittämisen osalta tavoitteena oli tunnistaa aluekehityshankkeiden keskeisimmät haasteet ja menestystekijät, jotka määrittelivät pääpainopisteet hankeyhtiön tutkimiseen. Hankeyhtiön rakenne, toiminta ja tavoitellut hyödyt selvitettiin, jotta sen hyödyntämistä saatiin sovellettua aluekehittämiseen. Lopuksi hankeyhtiön soveltamista aluekehityshankkeeseen tarkasteltiin käytännössä Tampereen Hiedanrannan aluekehityshankkeen avulla ja tunnistettiin hankeyhtiömallin tuomia haasteita.

Aluekehityshankkeet toteutetaan usein kaupunkivetoisesti ja julkisella pääomalla. Yksityiset toimijat pyrkivät lisäämään tuottavuutta, mikä usein näkyy ajallisena säästönä. Hankeyhtiömalli mahdollistaa yksityisen pääoman käytön ja rahoituksen hankinnan erilliselle yhtiölle, vaikka yhtiö olisikin julkisomisteinen. Yhtiön oman rahoituksen avulla voidaan pienentää julkisen talouden velkarasitetta ja investointeja. Yhtiö mahdollistaa yksityisten toimijoiden sitouttamisen hankkeeseen ja sitä kautta tarvittavan erikoisosaamisen saamisen hankkeen toteuttamiseksi. Yhtiömallin tavoitteena on edistää yhteistyötä julkisen- ja yksityisen sektorin välillä, jonka avulla saadaan molempien vahvuuksia hyödynnettyä aluekehityshankkeessa.

Tutkimuksen mukaan hankeyhtiömallilla voitaisiin vastata aluekehittämisen haasteisiin monipuolisesti. Kaikki tunnistetut haasteet eivät ole toteutusmuodosta riippuvaisia, mutta pelkästään hankeyhtiömuotoisella toteutuksella voitaisiin vaikuttaa rahoituksellisiin, poliittisiin ja toiminnallisiin ongelmiin, jotka voivat pahimmillaan olla esteitä hankkeen toteutumiselle.

Avainsanat: Hankeyhtiö, aluekehittäminen, aluerakentaminen, kiinteistökehittäminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO 1
1.1 Tutkimuksen tausta 1
1.2 Tavoitteet, tutkimuskysymykset ja toteutus 2
2. ALUEKEHITTÄMINEN 4
2.1 Päämäärät 4
2.2 Alueidenkäytön suunnittelu 5
2.3 Toteutusmallit 6
2.4 Aluekehittämisen haasteet 7
3. HANKEYHTIÖMALLI 8
3.1 Määritelmä 8
3.2 Tavoitellut hyödyt 10
4. HANKEYHTIÖMALLIN SOVELTAMINEN ALUEKEHITYSHANKKEESSA 12
4.1 Käytäntö 12
4.1.1 Tampereen Hiedanranta 12
4.1.2 Yhtiömallin hyötyjä Hiedanrannan hankkeessa 15
4.2 Haasteet ja riskit 16
5. JOHTOPÄÄTÖKSET 17
5.1 Tulokset ja pohdinta 17
5.2 Kehityskohteet ja jatkotutkimukset 19
LÄHTEET 20

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Alueiden kehittäminen on hyvin keskeinen rakennusalan ja kiinteistökehittämisen osa-alue, jolla on suuria yhteiskunnallisia vaikutuksia. Parhaimmillaan alueiden kehittäminen voi edesauttaa työllisyyttä, hyvinvointia, kestävää kehitystä, taloutta ja infrastruktuuria valtakunnallisella tasolla. Jokaisen hallituskauden alussa valmistellaan aluekehittämispäätös ministeriöiden, maakuntien liittojen ja sidosryhmien kanssa, jossa asetetaan alueellisia tavoitteita, joiden saavuttamiseksi luodaan toimeenpanosuunnitelmat maakuntien liittojen kanssa.

Aluekehityshankkeet ovat tyypillisesti suuria ja pitkäkestoisia. Nykyään julkinen sektori on kehittämisessä määräävässä tai ohjaavassa asemassa, mikä tekee yksityisen toimijan työstä rajoitetumpaa. Hankkeet sitovat runsaasti julkista pääomaa ja resursseja, mikä luo hankkeille riippuvuuden budjettitalouteen ja veronmaksajiin (Jussila et al. 2018, s. 49–52).

Yksityistä aluekehittämistä on ollut paljon 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin lähiörakentamiselle oli suuri tarve. Tällöin yksityiset aluekehittäjät ovat itse rakennuttaneet kaiken, mukaan lukien julkiset rakennukset, ja kantaneet täyden vastuun myös taloudellisesti. Rakennusliikkeet kaavoittivat alueen ja hyväksyttivät kaavat kunnalla. Yksityisen aluekehittämisen yksinkertaista visuaalisuutta on kritisoitu, mutta myös todettu toteutuksen olleen erityisen tehokasta. (Hurmeranta 2013, s. 36–37)

Toimiva yhteistyö hankkeen toimijoiden välillä koetaan yhdeksi merkittävimmiksi tekijöiksi aluekehityshankkeiden onnistumisessa. Julkinen sektori voi toimia pullonkaulana hankkeelle, jos asemakaavoitus ja tonttien luovutus ei ole jouhevaa tai kunnallista poliittista tukea ei ole ja päätökset ovat hitaita (Takalo-Eskola 2005, s. 48; Sarmala 2023, s. 56).

Julkisen -ja yksityisen sektorin yhteistyötä voidaan edesauttaa hankeyhtiömuotoisella toteutuksella, jolla keskitetään toiminta yhtiöön sekä luodaan yhtiölle toimintaverkosto sitouttamalla yksityiset ja julkiset tahot hankkeen suunnitteluun ja toteutukseen. Hankeyhtiömalli on suhteellisen tuntematon toimintamalli, vaikka muun muassa Helsingin Kulosaari ja Kauniainen on aikanaan toteutettu yhtiömuotoisesti (Hurmeranta 2013, s. 37).

Hankeyhtiömallin keskeisimpiä teoreettisia hyötyjä ovat vaihtoehtoiset rahoitusmallit, nopea päätöksenteko, tuottavuus ja yksityisen toimijan sitoutuminen koko hankkeen läpivientiin (Inspira 2017, s. 33). Yhtiömallisella toteutustavalla voidaan yhdistää julkisen ja yksityisen sektorin vahvuuksia yhteistyön kautta. Julkisen sektorin taloudelliset tavoitteet perustuvat laatuun ja yksityisen sektorin tavoitteet tuottoon, ja ne täydentävät toisiaan (Hietajärvi et al. 2016, s. 17).

1.2 Tavoitteet, tutkimuskysymykset ja toteutus

Työn tavoitteena on analysoida hankeyhtiömallin toimintaa ja soveltuvuutta aluekehityshankkeisiin sekä selvittää sen potentiaalia tulevaisuuden rakentamisessa. Tutkielmassa pyritään tunnistamaan aluekehityksen laadullisia ja toiminnallisia haasteita sekä vastaamaan niihin hankeyhtiömallin tuomilla hyödyillä.

Tutkimuksen pääkysymyksenä on ”Mihin hyötyihin hankeyhtiömallilla voidaan päästä aluekehityshankkeissa?”, ja sitä tukevat alakysymykset:

- Mitä ongelmia aluekehittämisen toteutukseen liittyy?
- Mikä on hankeyhtiö?
- Mitä hyötyjä hankeyhtiöllä pyritään saavuttamaan?
- Mitä ongelmia, haasteita tai heikkouksia mallissa on?
- Mitkä ovat edellytykset mallin käytölle?

Aluekehittämisessä tarkastellaan aluekokonaisuuksia, jotka voivat olla hyvinkin laajoja. Aihe on rajattu niin, että syventävämpi tarkastelu kohdistuu hankeyhtiön toimintaan ja tarkasteltavat alueet ovat pienempiä kokonaisuuksia kuntien sisällä, erityisesti kaupunginosia ja niiden asuinalueita.

Tutkielma toteutetaan laadullisena tutkimuksena hyödyntäen aikaisempia tutkimuksia ja artikkeleita. Hankeyhtiömallin osalta kirjallisuutta löytyy hyvin vähän, mutta konkreettista tietoa saadaan Tampereen Hiedanrannan aluekehityshankkeesta, joka toteutetaan hankeyhtiömuotoisesti. Hiedanrannan hankkeesta löytyy tueksi julkista materiaalia, joita analysoidaan ja sovelletaan tutkielmassa. Yhtiömalli on tunnetumpi infrahankkeissa, joiden materiaalia käytetään selvityksen tukena.

Työn alussa tunnistetaan aluekehittämisen keskeisimmät haasteet ja ongelmat, jonka jälkeen tarkastellaan hankeyhtiömallin periaatteita ja rakennetta yleisesti. Yhtiömallin toi-

mintaa aluekehittämisessä tutkitaan Hiedanrannan hankkeen avulla tunnistaen sen tuomia hyötyjä aluekehityshankkeeseen. Yhtiömallin tuntemattomuus tuo mukanaan kysymyksiä ja käytännön ongelmia, joita pyritään tunnistamaan mahdollisia jatkotutkimuksia tai -selvityksiä varten. Saatuja tuloksia vertaillaan keskenään sekä pohditaan erilaisia tilanteita hankeyhtiön toimintaan liittyen. Työn lopuksi keskeisimpiin hankeyhtiömallin ongelmiin tai kehittämiseen liittyviin osa-alueisiin esitetään jatkotutkimusehdotuksia.

2. ALUEKEHITTÄMINEN

2.1 Päämäärät

Aluekehittäminen on uuden luomista, etsivää toimintaa tai olemassa olevien resurssien hyödyntämistä (Sotarauta 2015, s. 63). Alueiden kehittämislain mukaan aluekehittämisen keskeiset tavoitteet ovat edistää alueen kehitystä, kasvua, asukkaiden hyvinvointia, elinympäristön laatua ja kestävää kehitystä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, s. 10).

Aluepolitiikassa tarkastellaan alueiden tasapuolista kehittymistä pienentämällä alueellisia eroja. Aluekehittämisessä tätä ei oteta niinkään huomioon, vaan pyritään tarkastelemaan tiettyä aluetta ja sen kehitystä. (Sotarauta 2015, s. 63)

Aluekehitysmallit jaetaan endogeenisiin ja eksogeenisiin malleihin. Endogeeniset mallit perustuvat alueen sisäisiin kehitykseen vaikuttaviin tekijöihin, kun taas eksogeenisten mallien perusta on alueen ulkopuoliset kehityksen aiheuttajat. Endogeenisia malleja suositaan ja tavoitellaan sen vuoksi, että alue toimii ja kehittyy omavaraisesti, ilman ulkopuolista riippuvuutta. (Sotarauta 2015, s. 63–64)

Nykyaikana kehityksen ajatusmalli on muuttunut enemmän alueen vahvuuksien tunnistamiseen ja vahvistamiseen sekä erikoistumiseen. Aluekehitys vaatii vahvaa paikallista yhteistyökykyä ja jatkuvaa oppimista kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Menestyvillä alueilla on todettu olevan yhteistä pienten ja keskisuurten yritysten muodostama kokonaisuus ja tiivis yhteistyö näiden välillä. (Sotarauta 2015, s. 69)

Aluekehittämisessä tulee ottaa huomioon megatrendit, joilla on laaja vaikutus alueisiin. Erityisesti Suomen aluekehitykseen vaikuttavia megatrendejä ovat ekologinen jälleenrakentaminen, kaupungistuminen, verkostoituminen ja digitalisaatio. Lisäksi talouskasvu on alkanut keskittymään länsimaiden ulkopuolelle. (Dufva 2020, s. 14–16)

Kaupungistuminen on ollut vahva trendi viime vuosina: erityisesti suurimpien yliopistokaupunkien asukasluvut ovat jatkuvassa kasvussa ja kasvavien kuntien määrä on vähentynyt. Suurimpana haasteena tulevaisuudessa pidetään *ekologista jälleenrakentamista,* mikä tarkoittaa ekologiseen kestävyyskriisiin vastaamista. (Sotarauta et al. 2021, s. 30) Ekologinen kestävyyskriisi sisältää ilmaston lämpenemisen, resurssien ylikäytön ja saatavuusongelmat, maaperän köyhtymisen ja jätteiden kasvavan määrän. Ekologisella kestävyyskriisillä voi olla mittavat vahingot, jotka vaikuttavat hyvinvointiin ja talouteen. Rakentamisen näkökulmasta tähän voidaan vaikuttaa kiertotaloudella, kestävillä ratkaisuilla sekä alueiden ja maankäytöllä. (Dufva 2020, s. 14)

Aluekehitys keskittyy usein taloudellisesti vakaampiin ja osaavampiin alueisiin. Tämän vuoksi toiminta ja alueiden kehittyminen on ollut pitkälti taloustilanteesta riippuvaista, eli kehitys on kohdistunut lähinnä kaupunkeihin. Kaupungit toimivat globaalimmin maaseutuihin verrattuna, sillä yliopistojen, yritysten ja muiden avaintoimijoiden toiminta keskittyy usein niihin. Taloudellista mallia kuitenkin kritisoidaan nykyään ja tavoitteena onkin saada kehittäminen tasapainoon taloudellisuuden, ekologisuuden ja sosiaalisuuden näkökulmista. (Sotarauta et al. 2021, s. 20–21)

Alueen kehittämisen kannalta tulee varmistaa toimivat yhteydet ja työpaikkamahdollisuudet. Suuri painoarvo on myös elinkeinoelämän toimintaedellytyksillä, asumisen tarpeilla ja laadukkaalla elinympäristöllä. Suomen talouskasvu perustuu tuottavuuden kasvuun, johon vaikuttavat investoinnit, osaaminen ja innovaatiot. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, s. 11–13)

2.2 Alueidenkäytön suunnittelu

Alueidenkäytön suunnittelu tapahtuu eri tasoisten kaavojen avulla, joita ovat maakuntakaavat, yleiskaavat ja asemakaavat. Maakunnan liitto vastaa maakuntakaavan luomisesta, jossa tarkennetaan alueidenkäytön edellytykset ja suunta tavoitteiden saavuttamista varten (Työ- ja elinkeinoministeriö ei pvm.). Maakuntakaavan pohjalta kunta laatii yleiskaavan tai osayleiskaavan, jotka syventyvät kuntaan tai sen osa-alueeseen ja niille asetettuihin vaatimuksiin. Yleiskaavojen pohjalta tehdään asemakaavat, jotka määräävät rakennettavan kokonaisuuden tarkemmin. (Ympäristöhallinto 2022)

Kaavoitus tulee toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain (1999, 62 §) mukaan yhteistyössä osallisten kanssa, joihin kaava huomattavasti vaikuttaa. Osallisille järjestetään tilaisuus esittää oma mielipiteensä kaavoituksen suhteen, jolla saadaan tietoa käyttäjien tarpeista ja arvostuksista (Tulkki & Vehmas 2007, s. 22).

Maapolitiikka on osa alueellista suunnittelua, mikä toimii yhdessä kaavoituksen kanssa. Tavoitteena on ostaa raakamaata hyvissä ajoin ennen yleissuunnittelua, mutta kunnalla on myös tapauskohtaisesti oikeudet etuostoon ja maan lunastamiseen. Aktiivisella maankäyttöpolitiikalla pyritään vastaamaan kunnallisiin tarpeisiin ja alueen toiminnallisiin tavoitteisiin. Kunnan vahvalla maapolitiikalla on katsottu olevan selvä yhteys toteutuneisiin asemakaavoihin. (Takalo-Eskola 2005, s. 6, s. 13, s. 34)

Muun kuin kunnan omistaessa maata, tehdään maankäyttösopimukset alueen kaavoituksesta sekä siihen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Kunnan toteuttamasta rakentamisesta syntyneitä etuja maanomistajalle voidaan periä kehittämiskorvauksina.

Kaavoitetut tontit kunta myy tai vuokraa rakentajille. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132, 91b §, 91c §)

2.3 Toteutusmallit

Aluekehittämisen toimintamallin tavoitteena on vahvistaa systemaattisuutta, vaikuttavuutta, läpinäkyvää toimintaa ja osapuolien välistä vuorovaikutusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, s. 30) Hankkeissa on yksi tai useampi aluekehittäjä, jolla tarkoitetaan aluekokonaisuuden kehitykseen vaikuttavaa henkilöä. Tämän ympärillä on useita kehitykseen osallistuvia osapuolia, mitkä muodostavat kehittäjäverkoston. (Sotarauta et al. 2007, s. 24–25) Aluekehittäjältä vaaditaan moninaista osaamista, mutta ennen kaikkea kykyä luoda osaava verkosto ympärilleen. Aluekehittämisessä korostuu yhteistyö hankkeiden moninaisuuden ja laajuuden vuoksi. (Parkkinen & Kolehmainen 2022)

Kehittäjäverkosto koostuu julkisesta hallinnosta, järjestöistä, elinkeinoelämästä ja tutkimussektorista. Kehittäjäverkosto tukee alueen kehitystä esimerkiksi rahoituksen, tutkimusten, tiedon välittämisen, työsuoritusten, suunnittelun ja konsultoinnin avulla. (Sotarauta et al. 2007, s. 24–25) Kehittäjäverkosto pyritään sitouttamaan hankkeeseen aikaisessa vaiheessa, jolloin vältytään asemakaavamuutoksilta (Sarmala 2023, s. 61).

Sarmala (2023, s. 59) on jakanut alueellisen asuntokehittämisen toimijat pysyviin ja vaihtuviin toimijoihin. Pysyviä toimijoita ovat kunnalliset toimijat ja viranomaiset, joiden tehtävä on kehittämisen ohjaus ja valvonta. Vaihtuvat toimijat ovat hankekohtaisia, eivätkä ole sidottuna aluekehittämiseen.

Perinteisesti aluekehityshankkeessa kaupunki tekee infrastruktuurin valmiiksi ja myy tai vuokraa tontit rakentajille. Perinteinen malli on selkeä, mutta kehittäminen jää kunnan varaan ja mahdollisuutta toteutuksen ulkopuoliselle rahoitukselle ei ole. Vaihtoehtoisilla kumppanuus- ja rahastomalleilla on myös mahdollista päästä kaupallisiin ja kestäviin tavoitteisiin. (Hurmeranta 2013, s. 37–38)

Kumppanuusmallissa vastuu jaetaan kehitys- ja toteutuskumppaneille, jolloin voidaan hyödyntää ulkopuolista rahoitusta myös kehittämisvaiheessa ja hyödyntää muita osapuolia alueen suunnittelussa. Rahastomallissa vastuu jaetaan sijoittajien kanssa ja perustetaan rahasto hankkeelle. Rahasto voi toimia hankkeen kehittäjänä ja sijoittajat voivat osallistua alueen kehitykseen. Tarkoituksena on mahdollistaa tuotto sijoitetulle pääomalle ja mahdollistaa hankkeen kehitys ja toteutus ulkopuolisen pääoman avulla. Kaupunki toimii kuitenkin määräävässä asemassa hankkeen toteutuksen kannalta. Tässä

mallissa voidaan päästä parempaan lopputulokseen tavoitteiden kannalta, kun vakaampaa rahoitusta ja erikoisosaamista voidaan hyödyntää kehityksessä ja toteutuksessa. (Hurmeranta 2013, s. 38)

2.4 Aluekehittämisen haasteet

Sotaraudan (2015, s. 74) mukaan ”Aluekehittäminen on kestävyyslaji, jossa sorrutaan varsin usein soveltamaan sprintterien menetelmiä.” Vaikeuksia aluekehittämiseen tuo sen pitkäaikainen luonne. Aluekehittäminen sisältää paljon suunnitelmia, jotka muuttuvat hankkeen edetessä. Toimijoiden suuri määrä tuo erilaisia näkemyksiä ja ristiriitoja alueen kehityksen kannalta. Aluekehittäjän tulisi saada eri alojen spesialistit toimimaan samassa hankkeessa saman päämäärän mukaisesti sekä yksinkertaistaa ja ylläpitää vuorovaikutusta.

Sotaraudan (2007, s. 102, s. 109) tuottaman tutkimuksen mukaan aluekehittäjät kokivat suurimmiksi työtä haittaaviksi tekijöiksi hallinnollisten asioiden laajuuden, eli byrokratian ja ajan puutteen. Nämä vievät ajan varsinaisesta kehittämistyöstä, jolloin hankkeet pitkittyvät. Ongelmaksi koetaan myös kehittämiskentän hajanaisuus ja vanhat organisaatiorakenteet sekä rahoituksen sitominen tiettyyn kehityskohteeseen, mikä voi estää koko hankkeen edistymisen. Rahoitusjärjestelmät ovat koettu liian vaikeaksi ja aluekehittäjät kaipaisivat joustavampia rahoitusmenetelmiä institutionaalisten rahoittajien lisäksi.

Alueen kehittämisen mahdollistaa kunnallispolitiikka, jonka päätökset vievät hanketta eteenpäin. Poliittista päätöksentekoa pidetään vaikeasti ennakoitavana ja asuntomarkkinat määräävät kehityksen jatkon: asuntoja on saatava myytyä, jotta rakentamista voidaan jatkaa. Asuntojen myyntiä varten tulee aikataulujen, infran ja talonrakentamisen yhteensovituksella varmistaa, että alue kattaa vaaditut olosuhteet asumiselle. Osapuolten vaihtuvuus on suurta johtuen suuresta ja pitkäkestoisesta hankkeesta, mikä vaikuttaa laadittujen sopimusten ja suunnitelmien tulkintaan. (Sarmala 2023, s. 55–58)

Toimijoiden väliset valtataistelut ja eroavat mielipiteet vaikeuttavat verkostoyhteistyötä, mikä tulisi korjata löytämällä luottamus ja yhteiset päämäärät. ”Alueet ja kaupungit ovat kilpailleet keskenään kansallisiin politiikkainstrumentteihin liittyvästä statuksesta ja rahoituksesta, mikä on aiheuttanut usein verkostotyötä heikentävää vastakkainasettelua.” (Laasonen et al. 2020, s. 54, s. 84–85)

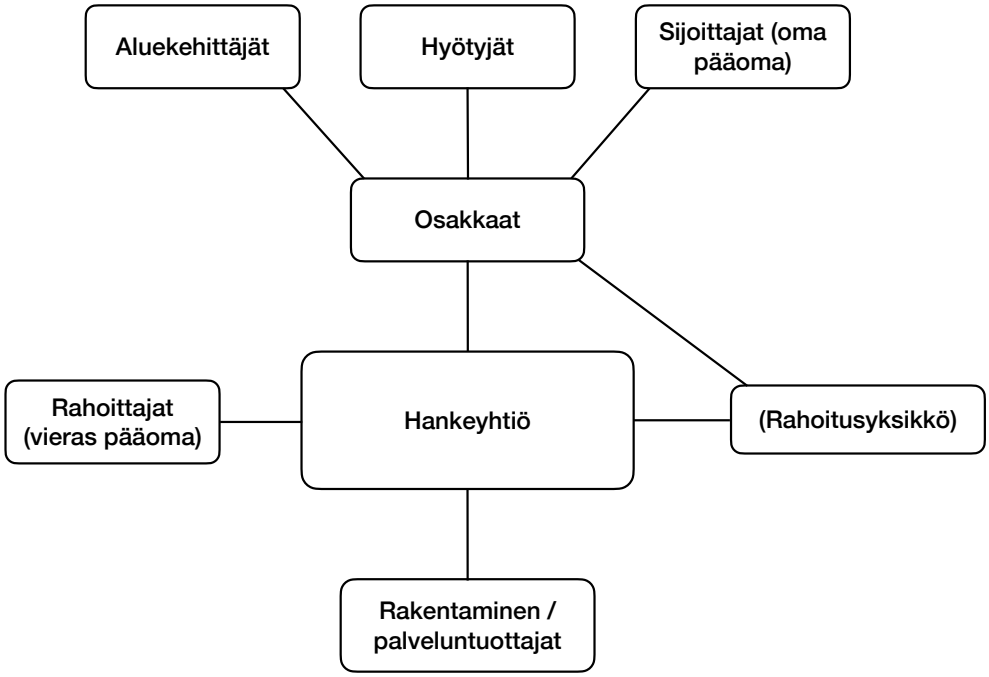
3. HANKEYHTIÖMALLI

3.1 Määritelmä

Hankeyhtiö tarkoittaa yhtiötä, mikä on perustettu hankkeen läpiviemistä varten. Hankeyhtiömalli on uusi tapa suunnitella, rahoittaa ja toteuttaa suuria hankkeita. Sen perusajatuksena on käyttää vaihtoehtoisia rahoitusmalleja suurten hankkeiden toteuttamiseksi, mitkä ovat vaikeita toteuttaa itsessään budjettirahoituksella. (Suomi-rata Oy)

Hankeyhtiö voi olla esimerkiksi osakeyhtiö (kuva 1), jonka omistajina on projektista hyötyvät osapuolet sekä sijoittajat, joihin voi sisältyä myös julkisia tahoja. Osakkaat sijoittavat pääomaa hankeyhtiöön osakkeita vastaan, jonka avulla haetaan tarvittaessa lainaa hankkeen toteuttamiseksi. Yhtiö suunnittelee ja toteuttaa hankkeen sekä jakaa syntyneet tuotot sijoittajille sopimusten mukaisesti. (Inspira 2017, s. 32–34)

Rahoituksen osalta toteutukseen sopii hyvin myös kommandiittiyhtiö, sillä kommandiittiyhtiön ei tarvitse maksaa tuloveroa tehdystä tuloksesta, vaan voitot jaetaan yhtiömiesten kesken (Verohallinto 2024a). Osakeyhtiöön verrattuna kommandiittiyhtiölle myönnetään helpommin lainaa ja paremmilla ehdoilla. Kommandiittiyhtiön purku ja varojen siirto hankkeen lopuksi on myös helpompaa. (Tampereen kaupunki 2020b; Digi- ja väestötietovirasto 2021).



Kuva 1: Yhtiömallin rakenne (Tampereen kaupunki 2019; Inspira Oy 2017; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023)

Yhtiön osakkaita ovat hankkeeseen osallistuvat tahot, jotka voidaan jakaa aluekehittäjiin, hyötyjiin ja sijoittajiin. Aluekehittäjiä voivat olla mm. kunnat ja rakennusliikkeet, joilla on päävastuu päätöksistä, suunnittelusta ja toteutuksesta. Hyötyjiä voivat olla esimerkiksi maanomistajat, kunnat tai organisaatiot, joiden toimintaan tai omaisuuteen alueen kehittäminen vaikuttaa positiivisesti kiinteistökehittämisen näkökulmasta. Osakkaina voi olla myös tarvittaessa sijoittajia, jotka tuovat pääomaa hankkeen toteutusta ja rahoitusta varten osakkeita vastaan ja saavat sijoitetulle pääomalleen tuottoa hankkeen edetessä. Osakkaat sopivat yhtiön hallinnasta, rahoituksesta sekä vastuualueista ja hankeyhtiö toimii alueen kehittäjänä ja sopijaosapuolena palveluntuottajille. (Tampereen kaupunki 2019; Inspira Oy 2017)

Kansainvälisesti on käytetty saman kaltaista projektiyhtiömallia (SPV, Special purpose vehicle) rahoitussyistä eri toimialoilla, jonka tarkoituksena on pienentää riskejä ja taloudellisia tappioita. Sen ajatuksena on perustaa yhtiö tiettyä projektia varten riskeeraamatta pääliiketoiminnan tuomia varoja. Rahoittajat ja emoyhtiö sijoittavat SPV-yhtiöön pääomaa, jolla haetaan yhtiökohtainen laina, mistä hankekohtainen yhtiö on vastuussa.

Erona hankeyhtiömalliin on sen omistusmuoto: SPV on yleensä kokonaan projektin toteuttavan emoyhtiön omistama ja hallinnoima, kun taas hankeyhtiön omistajuus voi jakautua eri toimijoille. (Gorton & Souleles 2007, s. 550–551)

Hankeyhtiömallilla on yhtäläisyyksiä allianssimalliinkin. Perusidea on sama, kun vaativa hanke pyritään toteuttamaan yhteistoiminnallisesti, tehokkaasti ja riskit jakamalla. Allianssimallin rakenne on kuitenkin hieman erilainen: organisaatio tai yhtiö muodostuu tilaajan lisäksi ainakin suunnittelu- ja toteutusosapuolista, kun hankeyhtiömallissa omistajuus ja hallinnointi voi olla täysin tilaajalla tai myös sijoittajilla. Merkittävin ero on rahoituspuoli, joka on allianssimallissa tilaajan vastuulla, eli hankkeet toteutetaan julkisella rahoituksella. (RT 103240 2020)

PPP-mallissa (Public Private Partnership) käytetään yksityistä pääomaa hankkeen rahoittamiseen. Se perustuu julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön, missä jaetaan riskejä, kustannuksia ja resursseja. Mallissa yksityinen palveluntuottaja tekee pitkäkestoisen sopimuksen julkisen sektorin kanssa, joka maksaa saamastaan palvelukokonaisuudesta palvelumaksua. (Hietajärvi et al. 2016, s. 17; RT 103144 2019) Hankeyhtiömalliin verrattuna PPP-mallissa julkisen sektorin osallistuminen on vähäistä, hankkeet ovat huomattavasti pienempiä, yhtiö on yksityisomisteinen ja julkista rahoitusta ei sovelleta. Tilanteissa, joissa yhtiön tulot koostuvat pääosin käyttäjiltä saaduista tuloista julkisyhteisöjen maksamien tulojen sijaan, kutsutaan konsessioyhtiöksi. (Jussila et al. 2018, s. 74–75; RT 103144 2019)

3.2 Tavoitellut hyödyt

Yhtiömallisella aluekehittämisellä pyritään vaikuttamaan rahoituksen monipuolisuuteen, nopeampaan päätöksentekoon, toiminnan tehokkuuteen sekä parempaan tuottavuuteen. (Inspira Oy 2017) Perinteisiin toteutus- ja rahoitusmuotoihin verrattuna hankeyhtiö mahdollistaa suuremman investointikapasiteetin, mikä voi olla välttämätöntä suurissa hankkeissa. Investointikustannukset pystytään myös jaksottamaan pitkäaikaisen pääomarahoituksen avulla, kun investointivaiheen kulut saadaan siirrettyä tulevaisuuteen, kun hankkeesta toteutuvat tulot realisoituvat. (Capex Advisors Oy 2022, s. 23–24)

Hankeyhtiön keskeinen tavoite on pienentää julkisen pääoman osuutta investoinneista lisäämällä yksityistä rahoitusta. Osakkaiden tuoma oma pääoma mahdollistaa laajempialaisia rahoitusmalleja, millä saadaan ennustettava ja tasainen talous hankkeelle. (Suomi-rata Oy) Esimerkkinä rahoitusmalliin ovat käynnissä olevat Turun tunnin juna- ja Suomi-radan infrahankkeet, joissa kustannukset ovat jaettu hyötyjille. Rakennuslehden

artikkelin (2020) mukaan valtion maksuosuudeksi jää 51 % kustannuksista, kun loput jaetaan radanvarsikuntien ja kaupunkien kesken.

Malli tuo toteutukseen osapuolille yhteisen intressin hankkeen onnistumisen kannalta, kun saadaan kiinnostuneet ja hyötyvät osapuolet osallistumaan kehittämiseen (Hurmeranta 2013, s. 38). Yksityisten toimijoiden sitouttamisella pienennetään kilpailuasetelmaa ja parannetaan yhteistyötä: Sopimusten avulla toimijat saadaan keskittymään alueen kehittymiseen ja hyötyperiaatteen avulla toimimaan yhdessä, jolloin mahdollistetaan tehokkaampi toteutus. Suuren hankkeen viivästyminen ylläpitää kustannuksia ja pienentää tuottoa. (Tampereen kaupunki 2019) Yhtiöllä mahdollistetaan vapaamallisemmat sopimukset, joiden avulla saadaan paremmin houkuteltua erikoisosaamista verrattuna siihen, että kunta hankkisi palvelut (Sarmala 2023, s. 54–55). Yksityiset toimijat hankkeessa voivat parantaa suunnitteluresursseja ja tuoda markkinointivoimaa (Inspira Oy 2017).

Riskien osalta osakeyhtiö tuo hyötynsä aluekehittämiseen, sillä osakas on vastuussa vain itse sijoittamastaan pääomasta, jos henkilökohtaisia takauksia ei ole tehty (Osakeyhtiölaki 2006/624, 2 §). Yhtiö on siis vastuussa veloista ja varoistaan, mutta osapuolet vaikuttavat omalla tekemisellään saamaansa tuottoon. Yhtiömuotoisella toteutuksella voidaan suunnitella ja ajoittaa kustannuksia sekä investointeja, millä saadaan hallittua taloutta pitkällä aikavälillä.

Infrarakentamisessa on kokemusta yhtiömallin hyödyistä. Raideliikenteessä hankeyhtiöt ovat kehittäneet valtakunnallisesti hyödyllisiä uusia toimintamalleja erityisesti riskienhallintaan ja kustannusten seurantaan. Näiden lisäksi päätöksenteko ja suunnittelu on ollut nopeaa. Yhtiöillä on ollut hyvää vuorovaikutusta vaikuttavien osapuolten kanssa sekä taitoa markkinoida hanketta positiivisesti. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023, s. 5–6)

4. HANKEYHTIÖMALLIN SOVELTAMINEN ALUE-KEHITYSHANKKEESSA

4.1 Käytäntö

Hankeyhtiömalli sopii hankkeisiin, jotka ovat pitkäkestoisia, vaativia, suunnitelmat ovat avoimia sekä kustannus- ja aikatauluriskit suuria. Tämän kaltaisiin hankkeisiin on perinteisesti käytetty PJ-palvelu-, integroitu projektitoimitus- tai allianssimallia toteutusmuotona (A-insinöörit 2024, s. 8). Perinteiset mallit eivät vastaa rahoituskysymyksiin, jos julkisen rahoituksen osuutta halutaan pienentää.

Hankkeen tulee mahdollistaa ennakoitu tuotto sijoitetulle pääomalle, ulkopuolisen rahoituksen saamiseksi (Hurmeranta 2013, s. 38). Tuotto, riski ja ennustettavuus tulisi olla tasapainossa sekä aluekehittämisen tulisi olla joustavaa, jotta saataisiin kansainvälisiäkin sijoittajia mukaan aluekehityshankkeisiin (Savolainen 2019). Sopimusten avulla voidaan säädellä tuoton jakamisen määrät osakkaiden kesken sekä varmistaa hankkeen aikataulun toteutuminen. Tuottoa voi tulla yhtiöön esimerkiksi palvelumaksujen, vuokrien ja tonttikauppojen kautta.

4.1.1 Tampereen Hiedanranta

Hiedanrannan alue on entinen tehdasalue, jonka Tampereen kaupunki osti vuonna 2014. Alueen maankäyttöä alettiin suunnitella vuonna 2016 kansainvälisen ideakilpailun kautta ja alueen yleissuunnitelma hyväksyttiin kaupunginhallituksessa vuonna 2020. Alue on kokonaisuudessaan 246 hehtaaria, joka käsittää tehdasalueen lisäksi Lielahden kaupallisen alueen sekä järvikaupunkialueen. Aluekehityshankkeen tavoitteena on monimuotoinen kaupunkirakenne, joka tuo 10 000 uutta työpaikkaa sekä asuntoja 25 000 henkilölle. (Tampereen kaupunki 2020c)

Hanke toteutetaan yhtiömallisesti. Vuonna 2018 Tampereen kaupunginhallitus katsoi, että kehitysyhtiö voisi olla ketterä ja luonteva kumppani yksityisille yrityksille ja aloitettiin selvitykset yhtiömallista. Laskelmien avulla todettiin, että yhtiömalli pienentää kaupungin investointipanosta ja käyttötaloudessa voidaan säästää. (Tampereen kaupunki 2018)

Kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2019, että perustetaan kaksi yhtiötä: Hiedanrannan kehitys Oy ja Hiedanranta Ky. Hiedanrannan kehitys Oy:n tehtäväksi määritettiin toimia operatiivisena kehitysyhtiönä ja ottaa vastuu alueen kehittämisestä. Hiedanranta Ky perustettiin rahoitusyksiköksi, joka ottaa kaupungilta saatua maaomaisuutta vastaan lainaa

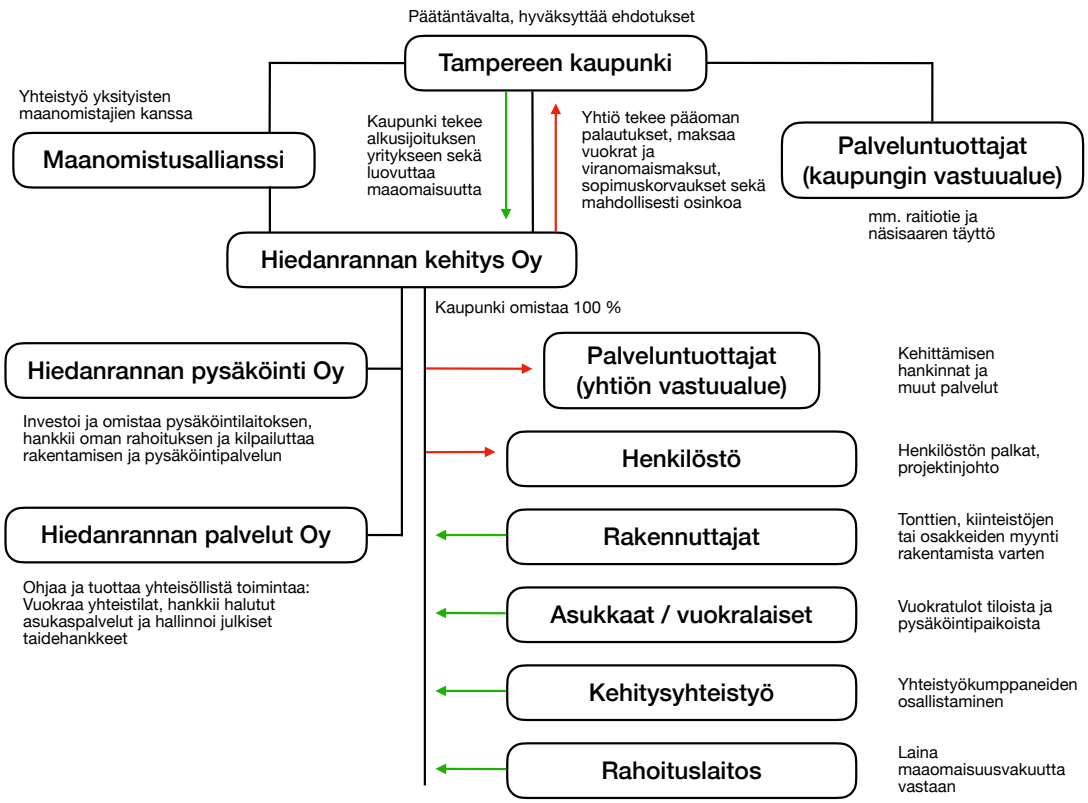
ja maksaa tuotoista rahoituksen korkoja sekä lyhennyksiä. Kaupunginhallitus toteutti vielä jatkoselvityksen vuonna 2020, jossa kahden yhtiön mallia verrattiin yhden osakeyhtiön yhtiömalliin, missä molempien yhtiöiden tehtävät ovat yhden osakeyhtiön vastuulla. Jatkoselvityksen perusteelta päädyttiin lopulta yhden osakeyhtiön malliin sen selkeyden ja pienempien kiinteiden kulujen vuoksi. (Tampereen kaupunki 2020a)

Kaupunginhallitus katsoi, että yhden yhtiön mallilla saataisiin toteutettua aluekehittämisen näkökulmasta kokonaistaloudellisia toimintamalleja. Kaupunki luovutti apporttina maaomaisuutta yhtiölle 23,5 miljoonan euron arvosta ja sijoitti yhtiön vapaaseen pääomaan 10,7 miljoonaa euroa, sillä yhtiöllä ei katsottu olevan kassavirtaa ennen asemakaavamuutosten lainvoimaisuutta. Yhtiömallin huomattiin myös pienentävän Tampereen korjausrakentamisen investointeja huomattavasti. (Tampereen kaupunki 2020a)

Kehitysyhtiö toimii yhteistyössä Lielahden maanomistusallianssin kanssa, jonka ajatuksena on panosten, tuottojen ja riskien jakaminen keskenään. Maanomistusallianssi koostuu kunnallisista ja yksityisistä alueen maanomistajista ja sen tavoitteena on sovittaa yhteen maaomaisuuksien kehittäminen. Osapuolten välillä tehdään allianssisopimuksia, missä sovitaan kaupallisista ehdoista ja toimintaperiaatteista. (Tampereen kaupunki 2020b)

Yksityisten kiinteistöjen kehittäminen tapahtuu myös maankäyttösopimusmenettelyiden kautta, missä sopimuskorvaus perustuu kiinteistöjen arvonnousuun ja maapoliittisiin linjauksiin. Infraan liittyviä kustannuksia jaetaan kiinteistöjen kesken niihin kohdistuvan hyödyn periaatteella. (Tampereen kaupunki 2020c, s. 132)

Kuvassa 2 on esitetty yhtiömallin rakenne, jolla toiminta on aloitettu. Nuolet kuvaavat yhtiön rahaliikennettä, missä vihreä kuvaa tuloja ja punainen menoja. Selitteissä mainitaan osapuolten tehtävät ja tulojen tai kustannusten muodostuminen.



Kuva 2: Hiedanrannan yhden osakeyhtiön malli ja rahaliikenne (Tampereen kaupunki 2020b; 2022)

Kaupungilla on päätäntävalta aluekehityksessä sekä täysi omistajuus ja hallinnointi hankeyhtiöön. Kaikki alueessa ei ole kuitenkaan yhtiön vastuulla, vaan kaupungin vastuulla on mm. Näsisaaren täyttö, pilaantuneiden maiden puhdistuskustannukset ja raitiotien rakentaminen, jotka se toteuttaa omien palveluntuottajiensa kautta. (Tampereen kaupunki 2020a)

Alueen rakentamiseen käytetään useampi vuosikymmen ja rakentaminen toteutetaan vaiheittain, jolla mahdollistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Alueen rakentaminen on aloitettu tehtaan ympäröivästä alueesta, joka jatkuu toisessa vaiheessa Hiedanrannan keskusta-alueeseen. (Tampereen kaupunki 2020c, s. 130–131)

Hiedanrannan kehitys Oy:n tytäryhtiöiksi perustettiin vuonna 2023 kaksi yhtiötä perustuen yleissuunnitelman toteutukseen: Hiedanrannan pysäköinti Oy ja Hiedanrannan palvelut Oy. Pysäköintiyhtiön tarkoituksena on ohjata pysäköinti keskitettyyn laitokseen ja palveluyhtiö ohjaa alueen yhteistoimintaa. Pysäköintiyhtiö hankkii oman rahoituksensa, mutta palveluyhtiöön sijoitetaan vapaata pääomaa pääyhtiön toimesta toiminnan aloittamiseksi. (Tampereen kaupunki 2022)

Aluekehittäminen Hiedanrannassa on käynnistynyt yhtiömallin valinnan jälkeen. Vireillä olevia asemakaavoja on tehtaan ympäristössä, pohjoiskortteleilla ja Lielahden alueella. Elokuussa 2023 asetettiin ensimmäisten asuinkorttelien asemakaavaehdotukset nähtäville. (Tampereen kaupunki 2020c)

Kehitysyhtiö valitsee rakennuttajat konseptikilpailun kautta. Vuonna 2022 järjestettiin alueelle ensimmäinen tonttitarjouskilpailu, jossa valittiin rakentajat pohjoispäädyn korttelille. Tammikuussa 2024 valittiin myös toisen tonttitarjouskilpailun voittajat. Molemmissa kilpailuissa on ollut hyvin tiukat kriteerit erityisesti hiilijalanjäljen osalta. (Hiedanrannan Kehitys Oy 2024)

4.1.2 Yhtiömallin hyötyjä Hiedanrannan hankkeessa

Hiedanrannan hanketta alkuperäisellä kahden yhtiön mallilla on vertailtu perinteiseen kaupunkivetoiseen omaan toteutustapaan, jossa yhtiömallin käyttämiselle on tunnistettu useita, erityisesti taloudellisia hyötyjä. Kaupungin investointitarve on pienempi yksityisten lainojen ansiosta ja kehitys tehostuu, kun sille nimetään organisaatio, jonka toimihenkilöt voivat keskittyä vain yhteen alueeseen. Yhtiöön voidaan kohdistaa käyttö- ja investointitalouteen liittyviä kustannuksia, eikä yhtiömalli ei luo riippuvuutta kaupungin budjettitalouteen muuten kuin palvelumaksujen osalta. (Tampereen kaupunki 2019)

Kaupungin omaan toteutukseen verrattuna Hiedanrannan hankkeen sisäinen tuottoprosentti on kahden yhtiön mallissa reilu viisi prosenttiyksikköä suurempi ja investointitalouteen saadaan noin 50 miljoonan euron säästö. Yhtiömalli mahdollistaa myös kaupungin rahoitusaseman ylijäämäiseksi, kun tonttien myynti alkaa. Kaupungin taloussuunnitelmien mukaan hankeyhtiömallilla säästöt käyttötaloudessa vuosina 2020–2022 ovat 2,25 miljoonaa euroa. (Tampereen kaupunki 2019) Yhtiömallin vaihtaminen yhteen osakeyhtiöön vähensi kaupungin vuosittaisia käyttötalousmenoja hankkeeseen noin kolmella miljoonalla eurolla ja investointimenoja kokonaisuudessaan 27 miljoonalla eurolla (Tampereen kaupunki 2020b).

Aikataulutoteutumalla on suuri vaikutus kustannuksiin hankkeessa, kun viivästymisen vuosittaiset kustannukset ovat korkojen osalta 0,4 miljoonaa euroa ja tehtaiden omistamisen osalta puoli miljoonaa, missä hankeyhtiön tehokkuudella voidaan päästä suuriin säästöihin (Tampereen kaupunki 2019).

4.2 Haasteet ja riskit

Tampereen kaupungin (2018) pöytäkirjassa mainitaan yhtiömalliin liittyviksi riskeiksi kielletyn valtiontuen toteutumisen ja verotukseen liittyvät asiat. Kielletty valtiontuki voisi toteutua tapauksissa, missä yhtiö luovuttaa maata rakentajille tai osallistuu kehittämiseen yksityisten yritysten kanssa. Kiinteistökaupassa markkinatilannetta ei julkisyhteisöt saa vääristää ja maaomaisuuden luovuttaminen ei saa sisältää kiellettyä valtiontukea (Kuntaliitto 2020).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) teki tarkastussuunnitelmansa liittyen hankeyhtiömallin käyttämiseen raideliikenteen toteuttamisessa, missä arvioitiin mallin soveltuvuutta valtiontalouden kannalta. VTV ei suosi mallia suuriin ratahankkeisiin, jos niitä ei saa täysin erilleen valtakunnallisesta liikenneverkosta. Hankeyhtiöiden tehtävänkuvaan oli jäänyt tulkinnanvaraa, yhtiön organisoituminen ei vastannut yhtiöittämisen ohjeistuksen mukaisesti eikä Suomen lainsäädäntö tunnistanut mallia hankkeen suunnittelijana. Hankeyhtiöt koettiin haavoittuviksi niiden pienikokoisen organisaation vuoksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023, s. 4–5)

Hankeyhtiölle vaikeuksia on tuottanut rooli yhtiönä viranomaisen sijaan. Ratahankkeiden suunnittelun mukana on tullut ennakoimatonta suunnittelun tarvetta hankkeen ympäröivälle alueelle muutostarpeiden vuoksi, mikä on aiheuttanut viranomaisille lisätyötä. Kokonaisuuden hallinnan ja omistajaohjauksen katsottiin olevan epäselvää ja monimutkaista. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023, s. 4–5)

Hankkeen laadulla on suuri merkitys toteutumisen kannalta. Töölöön on suunniteltu pitkään suurta tapahtuma-areenaa, Garden Helsinkiä. Hanke on kehitysyhtiö Projekti GH Oy:n vastuulla ja on ollut suunnitteilla jo 13 vuotta. Suurimpana hidasteena pidetään sen kustannuksia vaativien teknisten rakenneratkaisujen vuoksi ja hankkeen toteutumista pidetään epätodennäköisenä. Tuottoja ei nähdä tarpeeksi suurina investointeihin nähden, mikä vaikuttaa sijoittajien kiinnostukseen ja rahoituksen saamiseen. (Suvinen 2023)

Tampereen kaupungin suorittamaa yhtiömallista toimintaa on myös kritisoitu kaupunginvaltuutetun toimesta. Kunnan siirtäessä kehittäminen yhtiöön, toiminta kuuluu osakeyhtiölain piiriin julkisuuslain ja kuntalain sijaan (Raevaara 2020). Kuntalain (410/2015, 126 §) mukaan yhtiöittämisvelvollisuus koskee osakeyhtiötä, osuuskuntaa, säätiötä ja yhdistystä, jolloin tehtäviä ei voi antaa kommandiittiyhtiön hoidettavaksi. Raevaaran (2020) mukaan Hiedanrannan yhtiömallisessa toiminnassa on rakenteellisen korruption riski maanomistajien ja kehittäjien suhteen. Lisäksi yhtiön verosuunnittelulla olisi mahdollisuus viedä julkiselta sektorilta 15 miljoonaa euroa verotuloja.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tulokset ja pohdinta

Menestystekijöitä vaikuttaville aluekehittämisverkostoille ovat luottamus ja yhteinen visio, tarkoituksenmukainen yhteistyö, mukautuminen, eri toimijoita sitouttava rahoitusmalli ja tuotteistus. (Laasonen et al. 2020, s. 54, s. 84–85) Aluekehittämisen keskeisimpiä haasteita ovat ajan puute, hallinnolliset asiat, vaikeat rahoitusmallit, vanhat organisaatiorakenteet ja poliittisen päätöksenteon epävarmuus. Luomalla hankkeeseen yhteiset intressit, yhtiömallilla voitaisiin vastata jokaiseen mainittuun haasteeseen mahdollistamalla yksityisen sektorin toiminnan tehokkuus ja tuottavuus sekä julkisen sektorin päätäntävalta ja tuki. Aluekehittämisen haasteet ovat myös riippuvaisia hankkeen toteuttajista, mutta yhtiömalli tuo itsessään rahoitusvaihtoehtoja ja luo hankkeen osapuolille yhteisiä tavoitteita.

Hankeyhtiömallin tavoitelluin hyöty on rahoituksessa, jossa julkisen sektorin investointien osuutta saadaan pienennettyä merkittävästi hyödyntäen yksityistä rahoitusta. Aluekehityshankkeiden riippuvuus budjettitaloudesta voi luoda hankkeen toteutukselle rajoja ja vaikuttaa sitä kautta negatiivisesti lopputulokseen tai hanke voi jäädä kokonaan toteuttamatta. Toisaalta investoinnin säästö näkyy myös tuoton menetyksenä, esimerkiksi Hiedanrannan hankkeessa kaupungin omalla toteutuksella kumulatiivinen käyttötalouden ylijäämä toteutuksen jälkeen olisi noin kolminkertainen hankeyhtiömalliseen toteutukseen verrattuna, sillä yhtiömallissa tuloja käytetään investointivelan kattamiseen (Tampereen kaupunki 2019).

PPP-mallissa hankeyhtiön omistajuus ja rahoitus ovat yksityisiä, mutta hankkeet huomattavasti pienempiä, jotka muistuttavat elinkaarimallia (RT 103144 2019). Hiedanrannan hankkeen malli muistuttaa hyvin paljon PPP-mallia, kun yhtiö toteuttaa ja rahoittaa hankkeen sekä jää hallinnoimaan aluetta, mistä kaupunki maksaa palvelumaksua yhtiölle. Yksityinen sektori on tässä tapauksessa korvattu julkisomisteisella hankeyhtiöllä ja kunnan maksamasta palvelumaksusta yhtiölle kertynyt voitto palautuu kaupungille omistajuuden kautta.

Kokemusta yksityisomistajuudesta aluekehittämisen hankeyhtiössä ei ole, mutta se olisi edellytys, jos yhtiötä haluttaisiin pääomittaa mahdollisimman suurella yksityisellä panoksella. Toisaalta julkisomisteisuus tuo hallinnollista ja laadullista hyötyä hankkeen kan-

nalta sekä ehkäisee epätasa-arvoista kohtelua, eli määräävässä asemassa tulisi olla julkinen sektori. Määräysvalta on ensisijaisesti silloin, kun omistaa yli 50 % äänivaltaisista osakkeista, mutta siitä voidaan säännellä myös erikseen (Jussila et al. 2018, s. 58).

Jos kolmas taho sijoittaa hankkeeseen suurimman osan pääomasta ja saa samalla valtaomistuksen, veronmaksajien omaisuus siirtyy vastikkeetta sijoittajalle, mihin tarvitaan kestävät perusteet. Yksityinen omistajuus vaatii myös sijoitetulle pääomalle tuottoa, eli kauppahintojen tulee nousta tarpeeksi korkeaksi. Toisena teoreettisena vaihtoehtona rahoitukselle voisi olla sijoitetun pääoman takaisinmaksuun liittyvä takaus, mikä toisaalta voidaan laskea ehdoiltaan vieraaksi pääomaksi. Sijoittajan täytyisi tuoda arvokasta panosta kehittämiseen ja kokonaisuuden tulisi olla vaihtoehtoisia velanhoitokuluja halvempi, jotta yksityisen pääoman käyttö olisi järkevää. Yksityinen omistaja hankeyhtiössä voi vaikuttaa myös verotuksellisiin asioihin ja kielletyn valtiontuen toteutumiseen. Tämän osalta tulisi pitää tiukat linjaukset suosiollisesta kohtelusta muihin verrattuna ja sopimukset osapuolten vastuusta ja toiminnasta. (Jussila et al. 2018, s. 47–48)

Vaihtoehto yhtiön rahoitukseen olisi myös se, että julkisomisteinen hankeyhtiö ottaisi valtiolta väliaikaista lainaa ja maksaisi sen takaisin tulovirrastaan. Tällä voisi vähentää markkinoilta otettavan lainan määrää ja pienentää siten rahoituskustannuksia, eikä se vaikuttaisi julkisen talouden velkaan. Toinen vaihtoehto olisi ottaa valtiontuen sijaan valtiontakaus väliaikaiselle lainalle, mikä pienentäisi lainaan sidottua pääomaa. Takaus nostaisi hieman rahoituskustannuksia, kun takauksen tulisi noudattaa EU-oikeuden säännöksiä. (Jussila et al. 2018, s. 52–53) Valtion rahoitustuen tuomilla säästöillä voisi esimerkiksi tukea innovaatioita tai ilmastotoimia, mitkä ovat ajankohtaisia aluekehittämispäätöksen tavoitteita (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020).

Hankeyhtiön lainsäädännössä voi olla myös aukkoja. Julkisten toimijoiden tulee noudattaa hankintalakia, eli kilpailuttaa hankintansa tasapuolisesti (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1 §). Jos hankeyhtiö on täysin julkisomisteinen, se täyttää sidosyksikön kriteerit, johon hankintalakia ei tarvitse soveltaa. Käytännössä hankeyhtiö voisi siis tehdä hankintoja määräävilta tahoiltaan kilpailuttamatta muita toimijoita. (Jussila et al. 2018, s. 64–65)

Osakeyhtiön yhteisövero on 20 % tehdystä nettotuloksesta, mikä tuo yhtiömallissa jatkuvan kulun julkiselle hankkeelle. Toisaalta yhtiö tekee ensimmäiset vuotensa tappiota, mitkä voidaan vähentää seuraavan 10 vuoden ajalta tehdystä tuloksesta. (Verohallinto 2024b) Kehittämisen aikaisen tuloksen verovapaa hyödyntäminen voisi tehdä toteutuksesta tehokkaampaa ja pienentää lainakuluja.

5.2 Kehityskohteet ja jatkotutkimukset

Yhtiömallissa pyritään tuomaan yksityistä pääomaa hankkeeseen myös hyötyjien kautta. Aluekehityshankkeissa suurin hyötyjä on lähtökohtaisesti kunta, mutta myös ympäröivien alueiden hyötyjiä kiinteistökehittämisen näkökulmasta olisi hyvä tarkastella. Kehittämällä lisärahoitusmalli hyötyjien toimesta saataisiin tarvittavaa sijoitettua pääomaa ja velkaa pienemmäksi. Tätä varten tulisi tunnistaa hyötyjät, kiinteistökehittämiseen liittyvät arvostusperiaatteet ja tapa, millä hyötyjien panos toteutetaan. Hiedanrannassa infraan liittyviä kustannuksia jaetaan kiinteistönomistajien kesken, mutta arvoa voisi olla myös esimerkiksi asiakaskunnan kasvussa ja palveluissa. Yksityiset maanomistajat voisivat tuoda osuutensa myös maaomaisuusapporttina, jota vasten voitaisiin hakea lisärahoitusta.

Yksityiseen sijoitettuun pääomaan ja omistajuuteen liittyvät asiat vaativat myös lisäselvitystä. Aluekehityshankkeisiin kaivattaisiin erilaista rahoitustapaa, mutta tuottavuuden lisääminen nostaa hintatasoja ja tuo ristiriitoja julkisen sektorin tavoitteille. Kunta hyötyy hankkeesta koko sen elinkaaren ajan sen tuomien asukkaiden ja palveluiden kautta, mutta mahdollisesti ennen varsinaista kehitystä voisi alueen maan ostamiseen hyödyntää yksityistä pääomaa. Maaomaisuuden hallinta ja kehitys jätettäisiin tässä tapauksessa kunnalle ja tonttien myyntivoitoista katettaisiin kulut sekä tuotot sijoittajille.

Hankeyhtiöön liittyvät lainsäädännöt ovat osittain tulkinnanvaraisia. Lakiin liittyvissä asioissa hankeyhtiön osalta olisi hyvä selvittää ainakin

- Kielletyn valtiontuen riskitilanteet
- Yhtiöön sovellettava laki julkisuus- ja osakeyhtiölain välillä
- Kommandiittiyhtiön käyttö julkisissa toimeksiannoissa
- Yksityisen ja julkisen yhteisomistajuuden edellytykset, riskit ja rajoitteet.

Näiden pohjalta voitaisiin tarkastella tarkemmin hankeyhtiön optimaalista rakennetta erilaisissa hankkeissa ja tilanteissa.

Tutkielmassa löydetyt hankeyhtiömallin hyödyt olivat hyvin teoreettisia ja olisikin tulevaisuuden kannalta hyvä saada tietoa saavutetuista hyödyistä kokemukseen perustuen. Ajankohtaista tietoa aiheesta voisi saada Hiedanrannan hankkeesta esimerkiksi haastattelujen avulla, sillä alueen kehittäminen on alkanut ja kokemusta on ehtinyt kertyä.

LÄHTEET

A-insinöörit (2024). Opas toteutusmuodon valintaan rakennushankkeessa. Saatavissa (viitattu 8.3.2024): https://www.ains.fi/hubfs/Oppaat/A-Insinoorit_Toteutusmuodon_valinta_opas.pdf?hsCtaTracking=db44568f-fa51-40f8-a499-5b47ac5974e5%7C4ea81a1c-ba40-4855-a6f9-a8d9c565dd23

Capex Advisors Oy (2022). Hankeyhtiömallin soveltaminen suuriin ratahankkeisiin: Julkisrahoitteisen ratayhtiön toiminnallinen ja taloudellinen tarkastelu. Saatavissa (viitattu 7.3.2024): https://suomirata.fi/wp-content/uploads/2023/02/Hankeyhtiomallin-soveltaminen-suuriin-ratahankkeisiin_2022_Capex-Advisors.pdf

Digi- ja väestötietovirasto (2021). Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön purkaminen. Saatavissa (viitattu 6.3.2024): https://www.suomi.fi/yritykselle/muutokset-ja-kriisitilanteet/yritystoiminnan-lopettaminen/opas/yritystoiminnan-lopettaminen/avoimen-yhtion-ja-kommandiittiyhtion-purkaminen

Dufva, M. (2020). Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. Sitra. Saatavissa (viitattu 27.2.2024): https://media.sitra.fi/app/uploads/2019/12/megatrendit-2020.pdf

Gorton, G. B. & Souleles, N. S. (2007). Special purpose vehicles and securitization. In The risks of financial institutions. University of Chicago Press. (pp. 549-602). Saatavissa (viitattu 29.2.2024): https://www.nber.org/system/files/chapters/c9619/c9619.pdf

Hiedanrannan Kehitys Oy (2024). Hiedanrannan pohjoiskortteleiden toisen tontinluovutuskilpailun voittajat valittu – tulossa innovatiivista ja kestävää kohtuuhintaista asumista. Verkkosivu. Saatavissa (viitattu 11.3.2024): https://hiedanranta.fi/tontit/

Hietajärvi, A. M., Pokka, T., Aaltonen, K. & Haapasalo, H. (2016). Innovatiivisen infrastruktuurihankinnan kehittäminen. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 24/2016. Liikennevirasto. Saatavissa (viitattu 18.3.2024): https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/123309/lts_2016-24_innovatiivisen_infrastruktuurihankinnan_web.pdf?sequence=2

Hurmeranta, M. (2013). Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Taloustieto Oy. Saatavissa (viitattu 13.2.2024): https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/05/Kaavoihin-kangistuneet.pdf

Inspira (2017). Rykmentinpuiston vaihtoehtoiset rahoitus- ja toteutusmallit: loppuraportti. Saatavissa (viitattu 16.2.2024):

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi1nr3oz6-EAxXqIxAIHS8VDyUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tuusula.fi%2Fattachments%2Ffilebank%2F1531.pdf%3Fname%3D_270%26_ts%3D1595095330%26disp%3Dattachment&usg=AOvVaw1fqrOYXMwzVmypGjM3kt_K&opi=89978449

Jussila, K., Katara, M., Rainiala, M., Suutarinen, N. & Varjus, I (2018). Väylä tulevaan: Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 34/2018. Valtiovarainministeriö. Saatavissa (viitattu 19.3.2024): https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161246

Kuntalaki 410/2015. Saatavissa (viitattu 14.3.2024): https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidm46651395974704

Kuntaliitto (2020). EU:n valtiontuki kiinteistönkaupassa. Verkkosivu. Saatavissa (viitattu 12.3.2024): https://www.kuntaliitto.fi/laki/sopimukset-ja-vahingonkorvaus/kunnan-kiinteistonkauppa/eun-valtiontuki-kiinteistonkaupassa

Laasonen, V., Antikainen, J., Kolehmainen, J., Heikkinen, B., Piirainen, K. A., Järvelin, A. M. ... & Turunen, E. (2020). Aluekehittämisen verkostoyhteistyön toiminta ja rahoitusmallit: Kohti vaikuttavaa verkostotyötä. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa (viitattu 13.2.2024): https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162152/VNTEAS_2020_18.pdf

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 2021/756. Saatavissa (viitattu 8.2.2024): https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210756

MRL 1999/132. Maankäyttö- ja rakennuslaki (Alueidenkäyttölaki). Saatavissa (viitattu 13.2.2024): https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maankäyttö-%20ja%20rakennuslaki#L1P4

Parkkinen, J. & Kolehmainen, J. (2022). ”Vähän pitää tietää kaikesta”: Aluekehittäjien moninaiset roolit ja kompetenssit. Tampereen yliopisto. Saatavissa (viitattu 12.2.2024): https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/view/102600

Raevaara, A. (2020). Tampereen valtuusto – Hiedanranta – Eriävä mielipide 27.1.2020. Verkkosivu. Saatavissa (viitattu 14.3.2024): https://www.raevaara.com/blogi/2020/02/06/33188

Rakennuslehti (2020). Suomi-rata ja Tunnin juna saavat hankeyhtiönsä. Saatavissa (viitattu 29.2.2024): https://www.rakennuslehti.fi/2020/02/suomi-rata-ja-tunnin-juna-saavat-hankeyhtionsa/

RT 103144 (2019). PPP-malli rakennushankkeen hankinnan mallina. Rakennustietosäätiö. Saatavissa (viitattu 19.3.2024): https://kortistotezp-rakennustieto-fi.libproxy.tuni.fi/resource/juha/content/25403#page=1

RT 103240 (2020). Allianssimalli hankkeen toteutusmuotona. Palveluntuottajien hankintamenettely. Rakennustietosäätiö. Saatavissa (viitattu 8.3.2024): https://kortistotezp-rakennustieto-fi.libproxy.tuni.fi/resource/juha/content/22181#page=1

Sarmala, L. (2023). Alueellisen asuntokehittämisen verkostojohtaminen – CASE-tutkimus. Diplomityö. Tampereen yliopisto. Saatavissa (viitattu 27.2.2024): https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/152434/SarmalaLauri.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Savolainen, M. (2019). Kiinteistösijoittajat arvostavat sääntelyn ennakoituvuutta. Avara Oy. Artikkeli. Saatavissa (viitattu 12.3.2024): https://www.avara.fi/yritys/blogi/kiinteistosijoittajat-arvostavat-saantelyn-ennakoitavuutta

Sotarauta, M. (2015). Aluekehittämisen kehityskaari Suomessa ja peruskäsitteet. I. Karppi, K. Lehto & N. Mäntylä (toim.). Governance: Hallinnan uusia ulottuvuuksia, s. 215–230. Saatavissa (viitattu 8.2.2024): https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/8149/978-952-03-0702-8.pdf?sequence=1#page=66

Sotarauta, M., Kosonen, K. J. & Viljamaa, K. (2007). Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto. Saatavissa (viitattu 12.2.2024): https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65496/aluekehittaminen_generatiivisena_johtajuutena_2007.pdf?sequence=1

Sotarauta, M., Makkonen, T., Moisio, S. & Kurikka, H. (2021). Suomen aluekehityksen skenaariot 2040. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 60/2021. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa (viitattu 12.2.2024): http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-975-9

Suomi-rata Oy (2023). Suomi-rata Oy on hankeyhtiö – Mitä se tarkoittaa?. Saatavissa (viitattu 29.2.2024): https://suomirata.fi/suomi-rata-oy-on-hankeyhtio-mita-se-tarkoittaa/

Suvinen, T. (16.12.2023). Satojen miljoonien areenahanke Helsingissä on seissyt 13 vuotta – asiantuntijat muistuttavat suuresta ongelmasta. Artikkeli. Helsingin Sanomat. Saatavissa (viitattu 14.3.2024): https://www.hs.fi/urheilu/art-2000010062739.html

Takalo-Eskola, T. (2005). Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö & Kuntaliitto. Saatavissa (viitattu 13.2.2024): https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/963a3fd3-6818-42c3-801e-9f2f9e11ef4d/content

Tampereen kaupunki (2018). Hiedanrannan hankeyhtiö – yhteistyöllä kehittyvää kaupunkisuunnittelua. Esityslistat ja pöytäkirjat. Saatavissa (viitattu 11.3.2024): https://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7Bce2c31bc-4dbe-48e2-b09a-247afedc218a%7D/3162074

Tampereen kaupunki (2019). Hiedanranta hankeyhtiö: alueen laadukkaan ja tehokkaan kehittämisen varmistaminen maanomistajayhteistyöllä ja aluekehitysyhtiötoiminnalla. Esityslistat ja pöytäkirjat. Saatavissa (viitattu 6.3.2024): https://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7B24040920-1610-43ae-82ec-50bcba0aae74%7D/3099614

Tampereen kaupunki (2020a). Hiedanrannan yhtiömalliin ja aporttiin liittyvät päätökset. Esityslistat ja pöytäkirjat. Saatavissa (viitattu 11.3.2024): https://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7B325f76a3-36a3-43be-b3c7-ceaa094d8b49%7D/4509292

Tampereen kaupunki (2020b). Jatkoselvitys Hiedanrannan eri toteutusvaihtoehdoista. Esityslistat ja pöytäkirjat. Saatavissa (viitattu 11.3.2024): https://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7Bf5490a6a-a771-48a2-b850-677795827f65%7D/4509310

Tampereen kaupunki (2020c). Hiedanrannan alueen suunnittelu ja kaavoitus. Hiedanrannan yleissuunnitelma. Saatavissa (viitattu 12.3.2024): https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/hiedanranta_yleissuunnitelma_saavutettava_suomeksi.pdf

Tampereen kaupunki (2022). Kaupunginhallituksen konsernijaosto, kokous 20.4.2022. § 46 Omistajan ennakkokanta Hiedanrannan kehitys Oy:n tytäryhtiöiden perustamiseen, liiketoimintasuunnitelmiin ja rahoitukseen. Saatavissa (viitattu 11.3.2024): https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_2042022/Omistajan_ennakkokanta_Hiedanrannan_Kehi(258130)

Tulkki, K., Vehmas, A. (2007). Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallituksen ohjeita 1/2007. Ympäristöministeriö. Saatavissa (viitattu 14.2.2024): https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/fe0a465f-dd6d-41dc-b970-13eead3b5fb9/content

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Aluekehittämispäätös 2020–2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Saatavissa (viitattu 8.2.2024): https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162313

Työ- ja elinkeinoministeriö. Alueiden kehittäminen ja maakuntien liitot. Verkkosivu. Saatavissa (viitattu 8.2.2024): https://tem.fi/maakuntien-suunnittelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023). Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Saatavissa (viitattu 8.3.2024): https://www.vtv.fi/julkaisut/hankeyhtiot-raideinvestointien-suunnittelussa/

Verohallinto (2024a). Tuloverotus – Avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö. Saatavissa (viitattu 29.2.2024): https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/avoin-yhtio-ja-kommandiittiyhtio/tuloverotus/

Verohallinto (2024b). Tuloverotus – Osakeyhtiön ja osuuskunnan tuloverotus. Saatavissa (viitattu 27.3.2024): https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/osakeyhtio-ja-osuuskunta/tuloverotus/

Ympäristöhallinto (2022). Yleiskaavat. Päivitetty 22.3.2023. Saatavissa (viitattu 8.2.2024): https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-ymparisto/kaavoitus-ja-alueiden-kaytto/kaavoitus/yleiskaavat