

# Allianssimallin soveltaminen ARA-tuotannossa

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Ympäristöoikeus

Maisteritutkielma

Karoliina Kumpulainen

Kevät 2023

## **Lapin Yliopisto**

**Tiedekunta:** Oikeustieteiden tiedekunta

**Työn nimi:** Allianssimallin soveltaminen ARA-tuotannossa

**Tekijä:** Karoliina Kumpulainen

**Koulutusohjelma/oppiaine:** Oikeustiede, ympäristöoikeus

**Työn laji:** Maisteritutkielma

**Sivumäärä:** VIII + 63

**Vuosi:** 2023

### **Tiivistelmä:**

Allianssimalli on rakennushankkeen toteutusmuoto, jossa osapuolet vastaavat projektin suunnittelusta ja rakentamisesta yhteisellä organisaatiolla, jakavat projektin riskit sekä noudattavat tiedon avoimuuden periaatetta. Vuonna 2022 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) teki päätöksen olla jatkossa myöntämättä rahoitusta allianssimallilla toteutettaville peruskorjaushankkeille. Tutkielmassa selvitetään allianssimallin käytön soveltumista ARA-tuotantoon. Erikseen tutkielmassa käsitellään myös allianssimallin käyttöä julkisissa hankkeissa, jolloin sovellettavaksi tulevat ARA:n säännösten lisäksi myös julkisia hankintayksiköitä velvoittavat säännökset. ARA:n tukimuodoista keskitytään korkotukilainoihin ja niitä koskevaan sääntelyyn.

Tutkielma koostuu neljästä tutkimuskysymyksestä, joiden avulla mahdollisia ongelmakohtia pyritään selvittämään. Tutkimuskysymykset käsittelevät kilpailuttamista, hintakomponenttia, allianssimallin riskejä ja hyötyjä sekä allianssimallin käytön vaikutuksia kilpailuun. Kysymyksiin vastaamisessa hyödynnetään lainsäädännön lisäksi allianssin yleisiä sopimusehtoja, allianssisopimuksia ja Australiassa tuotettua alliansseja koskevaa materiaalia sekä ARA:n tuottamaa ohjeistusta. Työn tavoitteena on saada sovitettua yhteen allianssimalli ja ARA-tuotanto, tunnistaa ongelmat, joita allianssimallin käyttöön mahdollisesti liittyy sekä antaa suosituksia niiden ratkaisemiseksi.

Tutkielman tulokset osoittavat, että allianssimalli voi tarjota hyötyjä ARA-hankkeiden toteutuksessa, eikä sen käyttö ole ristiriidassa ARA:a velvoittavan sääntelyn tai hankintalain sääntelyn kanssa. Vaikka ARA:n käytännön toiminnan ja allianssimallin hyödyntämisen välillä on havaittavissa ongelmakohtia, ei allianssimallin käytön kieltämiselle ole perusteita. Voidaan todeta, että ARA:lla on keskeinen rooli valtion tukemassa asuntotuotannossa, ja sillä on potentiaalia kasvaa merkittäväksi asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi. Sääntely mahdollistaa tämän jo nyt, mutta on tarpeen kehittää myös viraston sisäisiä prosesseja ja ottaa käyttöön ratkaisuja, jotka eivät rajoita alan kehittymistä ja ovat valmiimpia vastaamaan alan haasteisiin.

**Avainsanat:** allianssimalli, ARA, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, rakennusurakka, neuvottelumenettely

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	IV
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus .....	6
1.3 Tutkimusmetodi .....	8
1.4 Tutkielman lähteet ja rakenne .....	9
2 ALLIANSSIMALLIN PERUSTEET.....	12
2.1 Allianssin määritelmä ja toimintaperiaatteet .....	12
2.2 Allianssin kaupallinen malli .....	16
2.2.1 Kaupalliset ehdot.....	16
2.2.2 Tavoitekustannuksen asettaminen.....	17
2.2.3 Kannustinjärjestelmä.....	18
2.2.4 Riskien jakaminen .....	20
2.3 Allianssin muodostaminen.....	21
2.4 Allianssimallin erot perinteisiin toteutusmuotoihin.....	22
3 ARA-RAHOITUS .....	27
3.1 ARA:n tehtävät .....	27
3.2 ARA-tuen edellytykset .....	30
3.3 ARA:n päätöksentekoprosessi .....	36
4 ALLIANSSIMALLIN JA ARA-TUOTANNON YHTEENSOVITTAMINEN .....	40
4.1 Allianssin kilpailuttaminen .....	40
4.1.1 ARA-sääntelyn edellyttämä kilpailuttaminen .....	40
4.1.2 Neuvottelumenettely ARA:n tukeman allianssin kilpailuttamisessa .....	43
4.1.3 Hintakomponentti allianssin kilpailuttamisessa.....	47
4.2 Allianssin hyödyistä ja riskeistä ARA:lle ja allianssin osapuolille .....	51
4.3 Allianssi kilpailua rajoittavana toteutusmuotona?.....	54
5 PÄÄTÄNTÖ.....	59

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Helsinki 2011.

*Aarno, Aulis*: Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Talentum Media cop. Helsinki 2006.

*Australian Government. Department of Infrastructure and Regional Development*: National Alliance Contracting Guidelines. Guide to Alliance Contracting. September 2015. Saatavissa: [https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/migrated/infrastructure/ngpd/files/National\\_Guide\\_to\\_Alliance\\_Contracting.pdf](https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/migrated/infrastructure/ngpd/files/National_Guide_to_Alliance_Contracting.pdf) (käyty 10.4.2023).

*Eskola, Saila – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkko*: Julkiset hankinnat. Alma Talent. Helsinki 2017. (Eskola ym. 2017).

*Hirvonen, Ari*: Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki 2011.

*Julkisten hankintojen neuvontayksikkö*: Hankintojen jakaminen osiin. Jakamisen keinot ja hyviä käytäntöjä. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2022.

*Karhu, Ulla-Maria*: Julkiset hankinnat talonrakennusalalla Keski-suuren yrityksen mahdollisuus toimia pääurakoitsijana. Hansaprint Oy, Turenki 2022.

*Lahdenperä, Pertti*: Allianssiurakka, Kilpailullinen yhden tavoitekuustannuksen menettely. VTT:n julkaisuja. Helsinki 2009. Saatavissa: <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/tiedotteet/2009/T2471.pdf> (käyty 13.2.2023).

*Lahdenperä, Pertti*: Kulusta keskittietä etsimässä: hintakomponentit osana allianssitiimin valintamenettelyä. VTT Technology 124. Espoo 2013. Saatavissa: <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/technology/2013/T124.pdf> (käyty 13.2.2023).

*Laurikainen-Klami, Rosanna*: Insentiivirakenteen toiminta ja vaikutus urakka-allianssissa. Liikejuridiikka 1/2022, s. 36–65. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/liikejuridiikka/1000540002.pdf> (käyty 27.4.2023).

*Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, cop. Helsinki 2011.

*Määttä, Kalle – Voutilainen, Tomi:* Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari. Helsinki 2017.

*Oksanen, Antero – Laine, Ville – Kaskiaro, Kim:* Urakkasopimukset: rakennusurakan yleiset sopimusehdot YSE 1998. Kauppakamari. Helsinki 2019.

*Ross, Jim:* Alliance Contracting: lessons from the Australian experience. PCI Alliance Services. Australia 2009. Saatavissa: <http://alliancecontractingelectroniclawjournal.com/wp-content/uploads/2017/05/Ross-J.18-2009-%E2%80%98Alliance-Contracting-Lessons-Learned-from-the-Australian-Experience%E2%80%99.pdf> (käyty 10.4.2023).

*Ross, Jim:* Introduction to Project Alliancing (on engineering and construction projects) april 2003 update. PCI alliance services Pty Ltd. Australia 2003. Saatavissa: <http://alliancecontractingelectroniclawjournal.com/wp-content/uploads/2017/05/Ross-J.15-2003-%E2%80%98Introduction-to-Project-Alliancing-on-engineering-construction-projects-April-2003-update%E2%80%99.pdf> (käyty 10.3.2023).

*Rudanko, Matti:* Rakennusurakan sääntelyjärjestelmä muuttumassa? Sopimusoikeudellinen vastuujärjestelmä ja valmisteilla oleva ”toteutusvastuu”. Edilex Lakikirjasto, Artikkelit. 2022. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/27135.pdf> (käyty 20.4.2023).

*Ryynänen, Juha:* Urakkasopimuksen muutokset. Lakimies 3–4/2016, s. 586–591. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/lakimies/165960011.pdf> (käyty 20.3.2023).

*Saarinen, Jani:* Näkökulma: Allianssimallin kieltäminen olisi paluu menneisyyteen! Rakennuslehti nro 18 (2022), s. 2.

*Sakal, Matthew:* Project Alliancing: A Relational Contracting Mechanism for Dynamic Projects. Lean Construction Journal. Vol 2. No 1 (2005), s. 67–79. Saatavissa: [https://lean-construction-gcs.storage.googleapis.com/wp-content/uploads/2022/08/08153341/Project\\_Alliancing\\_A\\_Relational\\_Contracting\\_Mechanism\\_For\\_Dynamic\\_Projects.pdf](https://lean-construction-gcs.storage.googleapis.com/wp-content/uploads/2022/08/08153341/Project_Alliancing_A_Relational_Contracting_Mechanism_For_Dynamic_Projects.pdf) (käyty 10.3.2023).

*Salminen, Juha:* Rakennushankkeen uusiutuvat toteutusmuodot. Rakennustieto Oy. Helsinki 2017.

*Sutela, Elina - Ruoppila, Sampo - Rasinkangas, Jarkko - Juvenius, Jutta*: Kohtuuhintaisen asumisen hajanainen kokonaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 58(1). 2020, s. 10–32. (Sutela ym. 2020). Saatavissa: <https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/89282/53861> (käyty 30.3.2023).

*Syrjänen, Jussi*: Väitöskirja. Oikeudellisen ratkaisun perusteista. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2008.

*Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT. Helsinki 2000.

*Vison Oy*: Allianssi- ja IPT-raportti - Suomessa jo lähes 100 IPT-hanketta. 2021.

*Vison Oy*: Allianssiraportti - Sopimusosapuolten integrointi syvenee suomalaisessa rakentamisessa. 2022.

*Wallenius, Daniel*: Ara laittoi stopin allianssimallisille peruskorjaushankkeille – ”Nyt otetaan kymmenen tai viisitoista vuotta askelia taaksepäin”. *Rakennuslehti*. 2022.

*Yli-Villamo, Harri – Petäjäniemi, Pekka*: Allianssimalli. *Rakentajain kalenteri* 2013. Rakennustieto Oy. Helsinki 2013, s. 57–66. Saatavissa: <https://skol.teknologiateollisuus.fi/sites/skol/files/Allianssimalli.pdf> (käyty 20.2.2023).

## **Virallislähteet**

HE 108/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 177/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle aravalainsäädännön uudistamisesta.

HE 181/2000 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vuokra-asunto-lainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotukea koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 240/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta sekä valtion asuntorahastosta annetun lain muuttamisesta.

Ympäristöministeriö: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulostavoitteet vuosille 2022–2023. Tarkistus vuodelle 2022.

Ympäristöministeriö: Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2023.

Ympäristöministeriö: Muistio korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmasta vuodeksi 2023.

## **Verkkolähteet**

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: 70 vuotta valtion tukemaa asumista. Saatavissa: [https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/ARA\\_70](https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/ARA_70) (käyty 28.9.2022).

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Hoas rakennusalan pioneerina – allianssin käyttö perusparannushankkeessa. Saatavissa: [https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/ARAviesti/ARAviestin\\_verkkoartikkelit/Hoas\\_rakennusalan\\_pioneerina\\_allianssin\(48973\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Tietopankki/ARAviesti/ARAviestin_verkkoartikkelit/Hoas_rakennusalan_pioneerina_allianssin(48973)) (käyty 30.3.2023).

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Hyvää asumista ajan haasteet huomioiden. Saatavissa: <https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/Tarina> (käyty 15.10.2022).

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Mikä aravalaina? Saatavissa: [https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/ARA\\_70/Mika\\_aravalaina\(49733\)](https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/ARA_70/Mika_aravalaina(49733)) (käyty 28.9.2022).

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Vuokra- ja asumisoikeusasuntoja valtion tuella. Saatavissa: <https://www.ara.fi/fi-FI/ARAAsuntokanta> (käyty 15.10.2022).

Eduskunta: Lainsäädäntö. Saatavissa: [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Lainsaadanto.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Lainsaadanto.aspx) (käyty 23.1.2023).

Ympäristöministeriö: Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. Saatavissa: <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset> (käyty 17.5.2023).

Ympäristöministeriö: Valtion tuella rakennetaan ja korjataan tuhansia kohtuuhintaisia asuntoja. Saatavissa: <https://ym.fi/-/valtion-tuella-rakennetaan-ja-korjataan-tuhansia-kohtuuhintaisia-asuntoja> (käyty 27.3.2023).

## **Oikeuskäytäntö**

MAO 339/13.

## **Muut lähteet**

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tilinpäätös 1.1.2022 - 31.12.2022.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: ARAn tuet hakuohje. 2022.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Rakennuttamis- ja suunnitteluopas. 2019.

IPT-hanke: IPT-pelikirja 2.0. 2022.

Kokkolan Urheilupuistoallianssin suunnittelun ja toteutuksen hankinta: Hankintailmoituksen liite 9 Palkkiotarjous. Kokkolan Urheilupuisto Oy. 2021.

Liikennevirasto: Lielähti-Kokemäki-allianssihanke. Arvo rahalle raportti. Helsinki 2015.

Myllypohjan monitoimitalon allianssin suunnittelun ja toteutuksen hankinta: Hankintailmoituksen liite 12.3 Kaupallinen malli. Lahden Tilakeskus. 2023.

Rakennustieto Oy: Allianssimalli hankkeen toteutusmuotona: Allianssimallin yleiskuvaus. RT 103239 -ohjekortti. 2020.

Rakennustieto Oy: Allianssimalli hankkeen toteutusmuotona: Palveluntuottajien hankintamenettely. RT 103240 -ohjekortti. 2020.

Rakennustieto Oy: Allianssin yleiset sopimusehdot. RT 103199 -ohjekortti. 2020.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Tuloksellisuustarkastuskertomus, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana. 2/2023. Saatavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/02/VTV-Tarkastus-2-2023-Asumisen-rahoitus-ja-kehittamiskeskus-ARA-asuntopolitiikan-toimeenpanijana.pdf> (käyty 12.4.2023).



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta

Rakennettu ympäristö muodostaa Suomen kansantalouden ja hyvinvoinnin perustan. Kansallisvarallisuudestamme yli 70 prosenttia kuuluu rakennetulle ympäristöllä ja vuositasolla rakentamistoimialan liikevaihto on noin 30 miljardia euroa. Ala työllistää joka viidennen Suomen työllisistä. Kiinteistöala, alaan liittyvät palvelut mukaan lukien, työllistää yli puoli miljoonaa henkilöä ja on siten suurin työllistäjä Suomessa. Rakentamistoimialan tuotteet ovat keskeinen osa jokapäiväistä elämäämme ja niiden valmistus ja käyttö muodostavat merkittävän osan energiankulutuksestamme ja päästöistämme.<sup>1</sup>

Lähes kolmasosa Suomen noin 3,2 miljoonasta asunnosta on rakennettu valtion arava- tai korkotukilainalla. Vuodesta 1949 lähtien valtion tuki on mahdollistanut 445 000 omistus-asunnon, 586 000 vuokra-asunnon ja 52 000 asumisoikeusasunnon rakentamisen. Lisäksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) rahoituksella on peruskorjattu noin 400 000 asuntoa. Valtion tukemien asuntojen keskeinen tavoite on tarjota asukkaille turvalliset asumisolosuhteet kohtuullisin kustannuksin.<sup>2</sup>

Urakkasopimus on olennainen työväline rakennushankkeiden ohjauksessa, ja arvioiden mukaan satojatuhansia urakkasopimuksia solmitaan vuosittain. Urakkasopimuksella voidaan vaikuttaa ratkaisevasti rakennuksen elinkaarikustannuksiin ja rakentamisen laatuun, mikä korostaa se valinnan merkitystä rakennushankkeelle.<sup>3</sup> Urakkasopimus on projekti-sopimus, jonka avulla tilaaja ja urakoitsija määrittelevät yhteisen tavoitteen ja sopivat keskinäisestä työnjaostaan työn suunnittelun ja toteutuksen osalta. Koska rakennushankkeet ovat pitkäkestoisia projekteja, on tyypillistä, että suunnittelu ja toteutus sijoittuvat ajallisesti osittain päällekkäin. Urakkasopimukselle onkin siten ominaista tarkoituksellinen epätäydellisyys ja täydentyvyys.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ryynänen 2016, s. 586.

<sup>2</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Vuokra- ja asumisoikeusasuntoja valtion tuella.

<sup>3</sup> Ryynänen 2016, s. 586.

<sup>4</sup> Ryynänen 2016, s. 587.

Rakentamisessa on muodostunut vakiintuneita toimintamalleja, jotka ohjaavat osapuolten välistä työnjakoa ja sopimussuhdetta. Näitä vakiintuneita toimintamalleja kutsutaan nimellä urakkamuodot. Urakkamuodot voidaan ryhmitellä eri tavoin. Yksi tapa ryhmitellä urakkamuodot on ryhmitellä ne urakoitsijan suoritusvelvollisuuden mukaan suunnittelua sisältäviin urakkamuotoihin, pääurakkamuotoihin ja osaurakkamuotoihin. Toiseksi ne voidaan ryhmitellä kokonaishinta-, yksikköhinta-, laskutyö- ja tavoitehintaurakoihin sekä lopulta myös urakoitsijoiden keskinäisen suhteen mukaan pää-, ali- ja sivu-urakoihin.<sup>5</sup>

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rakennusurakoiden sääntely perustuu rakennusalan yleisiin sopimusehtoihin, joita voi kattavuudeltaan verrata lainsäädäntöön. Sopimusehdot tulee kuitenkin sisällyttää yksittäiseen sopimukseen, jotta niitä voi soveltaa kuten lainsäädäntöä. Tärkeimmät sopimusehdot ovat Rakennusurakan yleiset sopimusehdot YSE 1998 (YSE-ehdot), jotka perustuvat sekä eri toimialojen asiakkaita että eri urakoitsijoita edustavien organisaatioiden yhteiseen valmistelutyöhön. Niitä voidaankin luonnehtia yhteisesti sovituiksi sopimusehdoiksi. Yleensä yleiset ehdot sisällytetään urakkasopimukseen nimenomaisella viittauksella. Koska keskeiset sopimusehdot ovat vakiintuneet, on niillä sopimusoikeudellisten sääntöjen kodifioijana myös alan tapaoikeuden rooli. Siksi niitä voidaan joissain määrin soveltaa myös niissä tapauksissa, joissa niihin ei nimenomaisesti viitata.<sup>6</sup>

YSE-ehdot ovat yksityiskohtaiset, ja niissä pyritään vastaamaan tärkeimpiin käytännön ongelmiin. Rakennusurakoita koskevassa oikeudellisessa argumentoinnissa lähtökohtana käytetään yleisiä sopimusehtoja ja alan käytäntöä, mutta kirjoitetun lain puuttuessa ratkaisut on tehtävä myös sopimusoikeuden yleisten periaatteiden perusteella. Samalla on otettava huomioon urakkasopimusten erityispiirteet, jotka vaikuttavat myös vakiintuneisiin yleisiin sopimusehtoihin.<sup>7</sup>

Rakennusalalla hankkeet ovat yleensä laajoja, eikä perinteinen, osapuolten omien intressien turvaamiseen tähtäävä sopimus kykene luomaan joustavia rakenteita, joilla hanke saadaan toteutettua ongelmitta, sillä sopimus perustuu osapuolten vastakkainasetteluun.

---

<sup>5</sup> Ryyänen 2016, s. 587.

<sup>6</sup> Rudanko 2022, s. 407.

<sup>7</sup> Rudanko 2022, s. 407.

Perinteisessä sopimisessa pyritään ennakoimaan sopimuskauden aikana eteen tulevat tilanteet, joihin varaudutaan yksityiskohtaisilla sopimusehdoilla. Kaikkia tilanteita ei kuitenkaan pystytä ennakoimaan, joten sopimussuhteen aikana joudutaan ratkomaan ongelmia, joihin ei ole varauduttu. Tällaisista tilanteista seuraa yleensä riitoja, ylimääräisiä kustannuksia ja osapuolten opportunistista käytöstä. Ongelmiin on haettu ratkaisua yhteistoimintaan perustuvista toteutusmalleista, joista yksi on projektiallianssi.<sup>8</sup>

Toteutusmuoto on käsitteenä urakkamuotoa laajempi. Urakkamuodolla kuvataan urakkasopimuksen mukaista vastuunjako. Toteutusmuoto koostuu kolmesta pääkomponentista, jotka ovat urakan laajuus, kaupallinen malli ja hankintatapa. Urakan laajuus tarkoittaa urakan sisältöä, eli sitä, kuuluuko esimerkiksi suunnittelu pääurakoitsijan vai tilaajan velvoitteisiin. Kaupallinen malli kuvaa urakan maksuperustetta ja hankintatapa sitä, millainen on hankkeen toteuttamisessa tarvittavien palvelujen hankintaprosessi ja millaisia valintakriteereitä käytetään.<sup>9</sup>

Projektiallianssi on toteutusmuoto, joka perustuu hankkeen keskeisten toimijoiden väliseen yhteiseen sopimukseen, jossa osapuolet vastaavat projektin suunnittelusta ja rakentamisesta yhteisellä organisaatiolla, ja jossa toimijat jakavat projektin positiiviset ja negatiiviset riskit sekä noudattavat tiedon avoimuuden periaatetta.<sup>10</sup> Lähtökohtana on siis kannustaa osapuolia ottamaan toistensa näkemykset paremmin huomioon ja toimimaan tehokkaammin yhteistyössä, koska hankkeen riskit kannetaan yhteisesti ja palkkio jaetaan koko hankkeen onnistumisen perusteella kaikkien osapuolten kesken. Toimintatavan perustana ovat avoimuus ja läpinäkyvyys.<sup>11</sup>

Projektiallianssi on alun perin kehitetty 1990-luvun alkupuolella öljy-yhtiö BP:n (aikaisemmin British Petroleum) toimesta. Pohjanmeren öljyvarannoista oli tullut kannattamattomia ja kilpailua alkoi syntyä ympäri maailmaa löytyvistä lupaavista porauspaikoista. BP päätti jättää perinteiset liiketoimintamallinsa ja -strategiansa, ja otti kehityskohteekseen ongelmallisen öljykentän nimeltään Andrew field. BP:n projektipäällikkö John

---

<sup>8</sup> Laurikainen-Klami 2022, s. 37.

<sup>9</sup> Salminen 2017, s. 14 ja 22.

<sup>10</sup> Lahdenperä 2009, s. 13.

<sup>11</sup> Lahdenperä 2009, s. 10.

Martin totesi, että perinteisiin sopimuskäytäntöihin tarvitaan suuri muutos, ja myös perinteistä käyttäytymistä täytyy muuttaa. BP kehitti uuden sopimusmetodin, joka perustui täysin avoimeen kirjanpitoon, vakuuttamattomien riskien jakamiseen projektin jäsenten kesken ja projektitiimin yhdessä asettamaan alkuvaiheen tavoitekustannukseen. Tavoitekustannusta verrattiin toteutuneeseen kustannukseen, ja sen ylitys tai alitus jaettiin kaikkien projektin jäsenten kesken. Projektitiimi siis voitti tai hävisi yhdessä, riippuen projektin kokonaistuloksesta.<sup>12</sup> Projekti oli menestys. Se valmistui lopulta kuusi kuukautta aikataulua edellä ja alitti tavoitekustannuksen reilusti.<sup>13</sup>

Vaikka projektiallianssi on syntynyt Isossa-Britanniassa, on se kehittynyt nykyiseen tuntuun muotoonsa Australiassa, jossa sitä on myös käytetty enemmän kuin missään muualla.<sup>14</sup> Suomessa allianssi on valittu toteutusmuodoksi ensimmäisen kerran Lielähti-Kokemäki rataosan perusrakennukseen vuonna 2011. Hanke oli myös Euroopan ensimmäinen julkinen allianssihanke.<sup>15</sup> Tämän jälkeen allianssi on valittu Suomessa useiden julkisten hankkeiden toteutusmuodoksi. Vuoteen 2022 mennessä Suomessa on käynnistynyt yhteensä 85 allianssihanke, joista kappalemääräisesti suurin osa on asuntokiinteistöjen, koulujen, sairaalakiinteistöjen tai toimitilojen uudis- tai peruskorjauskohteita. Erityispiirteenä näillä hankkeilla on käyttäjien osallistaminen ja sidosryhmien suuri määrä, joiden integraatiolle allianssi tarjoaa hyvän alustan.<sup>16</sup> Allianssimallilla käynnistettyjä asuinrakennushankkeita näistä on 13 kappaletta, ja niissä on suunniteltu toteutettavaksi tai peruskorjattavaksi yhteensä jo noin 2 000–2 200 asuntoa.<sup>17</sup>

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) on ympäristöministeriön hallinnon alaan kuuluva virasto, joka edistää kestävästä ja kohtuuhintaista asumista Suomessa. Tätä se toteuttaa tukien toimeenpanolla, ohjauksella ja valvonnalla sekä niihin kytkeytyvällä kehittämistoiminnalla. Keskuksen tehtävänä on huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusrakentamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion

---

<sup>12</sup> Sakal 2005, s. 68–69.

<sup>13</sup> Ross 2003, s. 17.

<sup>14</sup> Ks. Ross 2009, s. 2.

<sup>15</sup> Liikennevirasto 2015, s. 7.

<sup>16</sup> Vison Oy 2022, s. 4 ja 14.

<sup>17</sup> Saarinen 2022, s. 2.

avustusten ja takausten toimeenpanosta.<sup>18</sup> ARA:n tarjoamia tukimuotoja ovat esimerkiksi korkotukilainat, joita ARA myöntää muun muassa vuokra- ja asumisoikeustalojen perusparannushankkeisiin sekä uudisrakentamiseen.<sup>19</sup> Lainojen korkotuet maksetaan valtion talousarvion ulkopuolisista valtion asuntorahaston varoista. Vuonna 2023 valtion asuntorahaston varoista saa hyväksyä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain ja vuokratalojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain mukaisia lainoja yhteensä enintään 1 950 miljoonaa euroa. Tuen avulla voidaan rakentaa noin 9 310 uutta asuntoja ja peruskorjata noin 4 050 asuntoa.<sup>20</sup>

Myös ARA:n tukemia hankkeita on toteutettu allianssimallilla.<sup>21</sup> 13.5.2022 Rakennuslehti julkaisi artikkelin ARA:n tekemästä päätöksestä olla myöntämättä jatkossa rahoitusta allianssimallilla toteutettaville peruskorjaushankkeille. Artikkelin mukaan muun muassa Asuntosäätiöllä, Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö Hoas:illa ja Kouvolan asunnoilla on tuhansia peruskorjauksissa olevia asuntoja, joiden peruskorjaamista oli suunniteltu allianssimallilla. Nyt näille suunnitelmille ei enää myönnetä rahoitusta. ARA perustelee päätöstä sillä, ettei allianssimallissa toteudu korkotukilain edellyttämä kilpailutus, että allianssimalli rajoittaa kilpailua ja että allianssimallin vastuunjako- ja bonusjärjestelmä on epätasa-arvoinen. ARA mainitsee myös, että sen kohteet tulee kilpailuttaa kokonaishinnan perusteella, joten allianssin kilpailuttamisessa käytettävä palkkio ei sovellu ARA-kohteen kilpailutettavaksi hintakomponentiksi.<sup>22</sup>

Suomen asuntokannasta suurin osa on tulossa putkiremontti-ikään lähivuosikymmeninä, joten luonnollisesti myös valtaosa ARA:n rahoittamasta asuntokannasta on tulossa peruskorjausikäen. Allianssimallia hyödyntämällä on pyritty parantamaan

---

<sup>18</sup> Ympäristöministeriö: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus tulostavoitteet vuosille 2022–2023, s. 1.

<sup>19</sup> Korkotukilain 2 §:n määritelmän mukaan perusparantamisella tarkoitetaan "asunnon, asuinrakennuksen tai niiden piha-alueen tai muun välittömän ympäristön varuste- tai muun laatutason nostamista alkuperäisestä tasosta taikka palauttamista muilla kuin vuosikorjaustoimenpiteillä uudenveroiseen tai alkuperäiseen tasoon taikka olemassa olevien tilojen muuttamista tai laajentamista pääasiassa asunnoiksi tai niihin liittyviksi tiloiksi." Perusparantamisen määritelmä sisältää siis myös peruskorjauksen.

<sup>20</sup> Ympäristöministeriö: Valtion tuella rakennetaan ja korjataan tuhansia kohtuuhintaisia asuntoja.

<sup>21</sup> Allianssimallia ovat peruskorjaushankkeissaan kokeilleet ainakin Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö Hoas, Kouvolan asunnot ja Asuntosäätiö (Vison 2022, s. 4–5).

<sup>22</sup> Wallenius 2022; Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Hyvää asumista ajan haasteet huomioiden.

korjausrakentamisen tehokkuutta ja laatua.<sup>23</sup> Näin ollen voidaankin katsoa, että ARA:n päätös allianssimallin käytön kieltämiselle on vähintäänkin mielenkiintoinen.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Tutkielman tarkoituksena on juridisessa viitekehyksessä selvittää, miten allianssimallin käyttö soveltuu ARA-tuotantoon ja millaisia esteitä sen käyttöön mahdollisesti liittyy. Tutkielma on rajattu koskemaan allianssimallia, vaikka muissakin yhteistoiminnallisissa rakennushankkeen toteutusmuodoissa voidaan varmasti havaita samoja ongelmia. ARA on nimenomaisesti päättänyt kieltää allianssimallin käytön perusparannushankkeissaan. Tutkielma koskee ARA-asuntotuotantoa, joka käsittää pääosin kerrostalomuotoiset uudis- ja perusparannuskohteet. Erikseen tutkielmassa käsitellään myös allianssimallin käyttöä julkisessa hankkeessa. Tällöin sovellettavaksi tulevat ARA:n säännösten lisäksi myös julkisia hankintayksiköitä velvoittavat säännökset, erityisesti julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016, hankintalaki). Hankintalain mukaisista hankintamenettelyistä käsitellään lain 34 §:n mukaista neuvottelumenettelyä, sillä allianssit kilpailutetaan lähtökohtaisesti neuvottelumenettelyä käyttäen. ARA:n tutkimuodoista keskitytään nimenomaan korkotukilainoihin ja niitä koskevaan sääntelyyn.

Tutkielma koostuu neljästä tutkimuskysymyksestä, joiden avulla mahdollisia ongelma-kohtia pyritään selvittämään.

Tutkimuskysymyksiksi on määritetty seuraavat:

### 1. Millaista kilpailuttamista korkotukilaki edellyttää?

ARA:n mukaan korkotukilain tarkoituksena on kilpailumenettelyn avulla alentaa hankkeen kustannuksia. ARA:n mukaan sen pitää osapäätösvaiheessa pystyä arvioimaan hankkeen suunnitelmat, kustannukset ja laajuus kuten korkotukilaki edellyttää. Allianssimallissa hankkeen suunnitelmat ja kustannukset eivät ole täysin tiedossa kilpailutukseen lähdetessä, vaan hanketta suunnitellaan ja

---

<sup>23</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Hoas rakennusalan pioneerina – allianssin käyttö perusparannushankkeessa.

kustannuksia tarkennetaan hankkeen jo alettua. Tarkoituksena on siis selvittää, mitä säädökset ARA:lta todella vaativat ja miten julkisen hankintayksikön pitää ottaa nämä vaatimukset huomioon kilpailutusprosessissa, kun kilpailutetaan ARA-kohdetta. ARA on myös perustellut, ettei allianssin kilpailuttamisessa käytettävälle neuvottelumenettelylle ei ole ARA:a velvoittavan sääntelyn mukaisia perusteita. Tutkimuskysymyksen kohdalla syvennyttään myös tähän huomioon.

2. Millaista hintakomponenttia voidaan käyttää ARA:n rahoittamien julkisten kohteiden kilpailuttamisessa?

Allianssit kilpailutetaan palkkiolla halvimman kokonaishinnan sijaan. ARA:n mukaan kilpailutus tarkoittaa kokonaishinnan kilpailuttamista siten, että sopimus tehdään sen kanssa, joka tarjoaa halvimman kokonaishinnan. Tarkoituksena on selvittää ARA-kohteiden kilpailuttamista koskeva hintasääntely, tulkita julkisten hankintojen hintasääntelyä ja sovittaa nämä yhteen.

3. Millaisia hyötyjä ja riskejä allianssimallin käytöllä voi olla ARA:lle ja allianssin osapuolille?

ARA on perustellut, että allianssimalli on tilaajalle hyödyttämätön toteutusmalli eikä palveluntuottajalle aiheudu sitä käytettäessä riskejä. Tarkoituksena on ARA:a velvoittavan sääntelyn kontekstissa selvittää kummankin osapuolen mahdollisia riskejä ja hyötyjä, joita allianssimallin käyttö aiheuttaa.

4. Miten allianssimallin käyttö voi vaikuttaa kilpailuun, ja mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että allianssimallin käyttö saattaa rajoittaa kilpailua?

Korkotukilaki edellyttää sitä, että uudisrakentaminen ja perusparantaminen perustuvat kilpailumenettelyyn. Hankintalain tavoitteena mainitaan, että hankintayksikön on pyrittävä järjestämään hankintatoimensa siten, että hankinnat voidaan toteuttaa olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tarkoituksena on selvittää, onko allianssin käyttö julkisen rakennusurakan toteutusmuotona ARA:a ja hankintayksiköitä velvoittavien kilpailuttamista koskevien säännösten mukaan hyväksyttävää.

Kysymysten avulla pyritään selvittämään ARA:n toimintamallia, päätöksentekoa ja korkotukilain sekä hankintalain rajoja ja ehtoja allianssin kilpailuttamiselle. Työn tavoitteena

on saada sovitettua yhteen allianssimalli ja ARA-tuotanto, tunnistaa ongelmat, joita allianssimallin käyttöön mahdollisesti liittyy sekä antaa suosituksia niiden ratkaisemiseksi.

### 1.3 Tutkimusmetodi

Oikeustieteen metodin voi tulkita siten, että se on yhteisnimitys niille vaatimuksille ja sitoumuksille, jotka asettavat ehtoja tutkimusten tulosten luomiselle ja tulosten perustelemiselle.<sup>24</sup> Metodi siis määrittää, mitä vaatimuksia ja ehtoja on noudatettava, että tutkimusten tulokset ovat päteviä ja hyväksyttäviä. Oikeustieteen voidaan katsoa olevan argumentaatiota, eli oikeustiede pystyy esittämään vain sellaisia tulkintoja oikeudesta, jotka se pystyy argumentoimaan.<sup>25</sup> Mitä parempaa argumentaatiota tuotetaan, sitä uskottavampia ratkaisut ovat.<sup>26</sup>

Tutkielman tutkimusmetodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainopin voidaan katsoa olevan oikeustieteen perinteisellä ydinalueella. Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, ja sen tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi.<sup>27</sup> Oikeusnormi on oikeusjärjestykseen kuuluva periaate tai sääntö, joka liittyy ihmisen ja oikeushenkilöiden toimintaan. Oikeusnormi tarkoittaa sekä lain pykälää tai tuomioistuimen ratkaisua, eli säännön sisältävää oikeuslähdettä, että oikeuslähteen tulkittua merkityssisältöä.<sup>28</sup> Oikeusnormeilla on erilaisia tehtäviä. Normit antavat esimerkiksi käyttäytymismalleja siitä, miten kansalaisten tulisi toimia. Normit antavat myös perusteen konfliktien ratkaisemiselle, jolloin puhutaan normin ratkaisufunktiosta. Oikeusnormeja voidaan myös jaotella eri tyyppeihin. Voidaan puhua regulatiivisista normeista, kompetenssinormeista, konstitutiivisista normeista ja resurssinormeista.<sup>29</sup> Tämän tutkielman kannalta merkityksellisiä ovat kaikki edellä mainitut normityypit.

---

<sup>24</sup> Syrjänen 2008, s. 11.

<sup>25</sup> Syrjänen 2008, s. 11; Tuori 2000, s. 33.

<sup>26</sup> Aarnio 2011, s. 49.

<sup>27</sup> Hirvonen 2011, s. 21–23.

<sup>28</sup> Eduskunta, kohta Lainsäädäntö.

<sup>29</sup> Aarnio 2011, s. 39.



Lainoppi selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä, eli sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on.<sup>30</sup> Oikeusnormien tulkintaa voidaan kutsua käytännölliseksi lainopiksi, ja systematisointia teoreettiseksi lainopiksi.<sup>31</sup> Lainoppi esittää oikeusnormeista normikannanottoja ja tulkintakannanottoja. Normikannanotoissa otetaan kantaa siihen, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen, kun tulkintakannanotoissa edetään syvemmälle ja otetaan kantaa siihen, miten normia on tulkittava, eli mikä on sen sisältö. Erottelua voidaan kuitenkin arvostella, sillä normikannanotto edellyttää aina oikeusnormin tulkintaa, ja toisaalta tulkintakannanotto sisältää normikannanoton.<sup>32</sup>

Tutkielman kohteena on ensisijaisesti voimassa oleva oikeus, eli tutkielma on *de lege lata* -tutkimus. Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi on tarpeen tarkastella myös lainsäädännön päivittämistarpeita *de lege ferenda*, sillä aiemmin toimivaksi todetut säännökset eivät välttämättä toimi enää nykyisessä yhteiskuntatilanteessa.

#### 1.4 Tutkielman lähteet ja rakenne

Suomessa ei ole olemassa rakennusurakoita sopimustyyppeinä koskevaa lainsäädäntöä, ja sääntely perustuukin pääasiassa yleisiin sopimusoikeudellisiin periaatteisiin, jotka pohjautuvat sopimusoikeudelliseen lainsäädäntöön ja vallitsevaan oikeuskäytäntöön.<sup>33</sup> Urakkasopimusten laatimisen helpottamiseksi alan järjestöt ovat kuitenkin laatineet urakkasopimusmalleja ja niihin liittyviä yleisiä sopimusehtoja, joita julkaisee Rakennustietosäätiö.<sup>34</sup> Nämä urakkasopimusmallit ja yleiset sopimusehdot ovat alalla vakiintuneet. Merkittävimmät näistä ovat YSE-ehdot.

YSE-ehdot eivät sovellu käytettäväksi allianssimallilla toteutettavissa hankkeissa, sillä allianssi eroaa merkittävästi perinteisistä urakkamuodoista muun muassa vastuunjaon ja riskienjaon osalta. Vuonna 2020 valmistuivat allianssimallille laaditut allianssin yleiset

---

<sup>30</sup> Hirvonen 2011, s. 21–23.

<sup>31</sup> Aarnio 2006, s. 238.

<sup>32</sup> Tuori 2000, s. 308; Hirvonen 2011, s. 22.

<sup>33</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 30.

<sup>34</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 33.

sopimusehdot. Sopimusehdot ovat siis suhteellisen uudet. Allianssin yleisiä sopimusehdoja käytetään tutkielmassa lähteenä. Allianssimallia koskevaa painettua lähdemateriaalia on vähäisesti saatavilla, eikä oikeuskäytäntöä ole, sillä alliansseja koskevat erimielisyydet on allianssisopimuksen mukaan ratkaistava hankkeen sisäisesti ilman tuomioistuinkäsittelyä. Näiden syiden vuoksi allianssimallin tarkkaa kuvausta ja ymmärtämistä varten yleisten sopimusehtojen lisäksi tutkielmassa hyödynnetään allianssisopimuksia, muita allianssihankeisiin liittyviä asiakirjoja ja rakennusalan asiantuntijoiden julkaisuja. Tutkielmassa hyödynnetään myös Australiassa tuotettua alliansseja koskevaa materiaalia, sillä Australia on merkittävä allianssimallin hyödyntäjä ja nykymuotoisen allianssin kehittäjä.

ARA:sta ja sen tehtävistä säädetään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetussa laissa (71/2007). ARA:n myöntämiä korkotukilainoja säännellään vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001, korkotukilaki) sekä vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetussa laissa (574/2016). Vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain säännökset vastaavat merkittävältä osiltaan korkotukilain säännöksiä, joten pääasiassa tutkielmassa tarkastellaan korkotukilakia. Koska myöskään ARA:n toiminnasta ei ole saatavilla kovinkaan paljon relevanttia painettua materiaalia tai oikeuskäytäntöä, tukeudutaan tutkielmassa sääntelyn lisäksi pääasiassa viranomaisten tuottamaan materiaaliin ja ohjeistuksiin.

Julkisia hankintoja koskevissa kysymyksissä tukeudutaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/24/EY julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (hankintadirektiivi), hankintalakiin, niitä koskevaan oikeuskirjallisuuteen ja oikeustapauksiin.

Tutkielma koostuu johdanto- ja päätäntökappaleiden lisäksi kolmesta käsittelyluvusta. Tutkielman toisessa kappaleessa tarkastellaan allianssimallia, sen toimintaperiaatteita ja erityispiirteitä verrattuna perinteisiin rakennushankkeen toteutusmuotoihin. Tutkielman kolmannessa kappaleessa keskitytään ARA:n tehtäviin, päätöksentekoprosessiin ja korkotukilainojen myöntämisen edellytyksiin sekä otetaan kantaa ongelmakohtiin, jotka tulevat esiin allianssimallia käytettäessä. Neljännessä kappaleessa tarkastellaan allianssin kilpailutusprosessia ja sen soveltuvuutta ARA:n sääntelyn mukaisiin prosesseihin. Tässä yhteydessä käsitellään myös allianssin kilpailuttamisessa käytettävän hintakomponentin soveltuvuutta. Käsiteltävänä ovat siis ensimmäinen ja toinen tutkimuskysymys. Lisäksi

käsitellään kolmatta tutkimuskysymystä, joka koskee ARA:n ja allianssin osapuolten mahdollisia hyötyjä ja riskejä hankkeessa. Lopuksi neljännessä kappaleessa käsitellään myös neljättä tutkimuskysymystä, joka koskee sitä, millaisia mahdollisia kilpailua rajoittavia vaikutuksia allianssimallin käytöllä on. Tutkielman viidennessä kappaleessa esitetään tutkielman tulokset.

## 2 ALLIANSSIMALLIN PERUSTEET

### 2.1 Allianssin määritelmä ja toimintaperiaatteet

Kun tiettyä projektia varten sovitaan toimijoiden välinen liitto ja sopimus, jonka kohteena on tavoitteiden ja/tai toimintojen yhdistäminen, käytetään tästä nimitystä projektiallianssi, allianssimalli tai allianssiurakka.<sup>35</sup> Tässä tutkielmassa käytetään yhdenmukaisesti termiä allianssimalli.<sup>36</sup> Allianssin yleisissä sopimusehdoissa allianssi on määritelty seuraavasti:

"Allianssisopimuksissa sovitun hankkeen suunnittelusta, toteutuksesta ja muista tehtävistä vastaavien sopimusosapuolten (tilaajan ja palveluntuottajien) muodostama organisaatio, joka vastaa hankkeen kehittämisestä, toteuttamisesta ja jälkivastuusta yhdessä. Allianssi jakaa hankkeeseen liittyvät riskit ja hyödyt kaupallisten ehtojen mukaan sekä noudattaa tiedon avoimuuden periaatteita kiinteää yhteistyötä toteuttaen."<sup>37</sup>

Sopimusosapuolina allianssissa ovat tilaaja ja palveluntuottajat. Palveluntuottajat jakautuvat yleensä suunnittelun ja rakentamisen tuottaviin osapuoliin. Sopimusosapuolena voi olla myös esimerkiksi rakennuttamisen ja valvonnan tuottavia tahoja. Yleisen määritelmän mukaan allianssin sopimusosapuolet työskentelevät integroituna tiiminä tietyn projektin toteuttamiseksi sellaisella sopimuskokonaisuudella, jossa heidän taloudelliset tuloksensa ovat linjassa projektin todellisten lopputulosten kanssa.<sup>38</sup>

Integrointi on keskeinen osa allianssihankeita, ja sen voidaan katsoa sisältävän sopimusosapuolten mahdollisimman aikaisen osallistamisen, osapuolten yhteisen sopimusperustan ja riskien ja hyötyjen jakamisen osapuolten välillä. Osapuolten aikaisella osallistamisella tarkoitetaan mahdollisimman aikaista osallistamista suunnitteluprosessiin. Integroitaviin osapuoliin kuuluvat suunnittelijat, urakoitsijat, muut asiantuntijat ja

---

<sup>35</sup> Lahdenperä 2009, s. 13; Yli-Villamo - Petäjäniemi 2013, s. 57.

<sup>36</sup> Allianssilla voidaan tarkoittaa myös ns. strategista allianssia, joka on useita projekteja kattava tai muuta pitkäkestoista toimintaa koskeva yhteistyöjärjestely. (Lahdenperä 2009, s. 13). Tässä tutkielmassa ei käsitellä strategista allianssia.

<sup>37</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 16.

<sup>38</sup> Ross 2003, s. 1.

palveluntarjoajat. Osapuolten välinen sopimus määrittelee osapuolten väliset suhteet, ja sen avulla on tarkoitus saavuttaa yhteiset tavoitteet yhteistoiminnallista projektinhallintaa käyttäen. Riskit ja hyödyt jakamalla projektin menestyminen tarkoittaa kaikkien osapuolten menestymistä ja päinvastoin. Integraation hyödyistä on myös tutkimusnäyttöä. On osoitettu, että integraatio vähentää viivästyksiä aikataulussa, mahdollistaa tiiviimmän aikataulun ja kasvattaa ryhmän yhteenkuuluvuutta. Yhteenkuuluvuus vähentää kustannusten kasvua, johtaa parempaan työskentelykokemukseen ja korkeampaan projektisysteemin laatuun.<sup>39</sup>

Allianssimalli on siis yhteistoiminnallinen hankkeen toteutustapa, jossa sopimusrakenteiden avulla pyritään edesauttamaan tavoitteiden toteutumista.<sup>40</sup> Allianssimallin lähtökohdina ovat yhteistoiminnalliset periaatteet ja arvot, kuten läpinäkyvyys, luottamus, tiedon avoimuus, sitoutuminen, yhdessä sovittu riskien jako ja yhteistyö. Kumppanuus on allianssimallissa keskeisenä ajatuksena. Siihen kuuluvat muun muassa ongelmien ratkaisun yhteistyönä, innovointi ja yksimielinen päätöksenteko.<sup>41</sup> Allianssihankkeen johtamisessa keskeistä onkin allianssin toimintakulttuurin luominen, toimintatapojen rakentaminen ja toimiva vuorovaikutus allianssin sopimusosapuolten ja sidosryhmien välillä.<sup>42</sup>

Sopimusosapuolilla on yhteinen vastuu allianssihankkeessa. Allianssin keskeiset sopimusosapuolet valitaan riittävän aikaisessa vaiheessa suunnittelemaan hanketta yhdessä tilaajan kanssa. Vastuu hankkeen tavoitteisiin pääsemisestä sekä suunnitelmista, rakentamisesta, aikataulusta, kustannuksista ja laadusta on sopimusosapuolilla yhteinen, ja se toteutuu kaupallisen mallin ja sen mukaisen kannustinjärjestelmän kautta. Kannustinjärjestelmän kautta sopimusosapuolille koituu lisäpalkkioita tai palkkionvähennyksiä riippuen hankkeen tuloksista. Tuloksia verrataan ennalta yhdessä määriteltyihin avaintavoitteisiin ja tavoitekustannukseen.<sup>43</sup>

Allianssimallin periaatteita noudattamalla pyritään siihen, että mallilla pystyttäisiin parantamaan rakentamisen tuottavuutta, muuttamaan rakentamisen toimintakulttuuria kohti

---

<sup>39</sup> IPT-pelikirja 2.0 2022, s. 21–23.

<sup>40</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 2.

<sup>41</sup> Yli-Villamo – Petäjaniemi 2013, s. 57; RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 2.

<sup>42</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 2.

<sup>43</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 2.

avoimempaa ja luottamukseen perustuvaa toimintatapaa, valmistamaan lopputulos nopeammin, laadukkaammin ja edullisemmin sekä kehittämään innovatiivisuutta ja osaamista. Allianssimallin tavoitteena on myös hyvän yhteishengen luominen ja ristiriitatilanteiden minimoiminen, kaikkien osapuolten onnistuminen hankkeessa sekä se, että monimuotoisten ja haastavien hankkeiden taloudelliset ja toiminnalliset riskit saataisiin pienenemään ja mahdollisuudet hyödynnettyä.<sup>44</sup>

Jotta allianssi voi onnistua tehtävässään ja asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa, tulee kiinnittää erityistä huomioita siihen, että allianssin sopimusosapuolet ymmärtävät ja sisäistävät allianssimallin pelisääntöjen ja yhteistoimintamenettelyjen perusteet. Allianssiorganisaatioon pitää saada mukaan riittävästi osaavia henkilöitä, ja huomioon tulee ottaa erityisesti toteutusmuodon ja hankkeen asettamat vaatimukset. Allianssiorganisaation on kyettävä luomaan ja ylläpitämään luottamuksen ilmapiiri ja jatkuvasti parantamaan hankkeen johtamista. Tärkeää on myös, että tilaaja varmistaa omien resurssiensa osaaminen ja ajankäyttömahdollisuudet allianssin vaatimaan yhteistoimintaan.<sup>45</sup> Allianssihankkeen onnistuneelle toteutukselle ensiarvoisen tärkeää onkin allianssin muodostamisessa onnistuminen, eli osaavan ja motivoituneen tiimin valinta.

Esimerkiksi yhteiset tilaratkaisut, työskentelytavat ja tietotekniset sovellukset ovat keinoja, joilla luottamusta, sitoutumista ja avoimuutta voidaan parantaa. Luottamusta aletaan rakentaa jo allianssin muodostamisvaiheessa eli allianssin kilpailuttamisen yhteydessä. Tämä tapahtuu esimerkiksi tarjouskilpailun aikana järjestettävissä työpajoissa. Työpajat kuuluvat olennaisesti allianssimallin mukaiseen työskentelytapaan. Sitoutumista tarvitaan varsinkin hankkeen ongelmien ratkaisuun ja toiminnan jatkuvaan kehittämiseen. Sitouttaminen vaatii henkilökohtaista tahtoa, mutta sen edistämiseksi on allianssissa myös keinoja, kuten kannustinjärjestelmä, oikeanlainen organisaatio ja yhteinen päätöksenteko. Allianssin osapuolet kantavat hankkeen riskit ja mahdollisuudet yhdessä. Koska palkkiot sidotaan koko hankkeen avaintavoitteiden onnistumiseen, se kannustaa osapuolia ottamaan huomioon toistensa näkemykset ja toimimaan yhteistyössä hankkeen parhaaksi. Avoimuutta edustavat muun muassa yhteinen työskentelytila, jossa tieto on helposti

---

<sup>44</sup> Yli-Villamo – Petäjäniemi 2013, s. 57; RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 3.

<sup>45</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 3.

saatavilla ja jaettavissa osapuolten kesken sekä kustannusrakenteen läpinäkyvyys. Tavoitteiden toteutuminen pyritään varmistamaan allianssin yhteisellä johtamisjärjestelmällä.<sup>46</sup>

Arvon tuottaminen tilaajalle on allianssimallissa keskeistä. Allianssimallin yhteydessä puhutaankin arvoa rahalle -periaatteesta. Avaintavoitteet ja tavoitekustannus ohjaavat allianssin toimintaa periaatteen mukaan. Merkittäviä kustannussäästöjä ja innovaatioita voidaan saavuttaa, kun arvoa rahalle -ajattelu kytkeytyy hankkeen johtamiseen. Allianssimallissa tavoitteena on kuitenkin hyvät toiminnalliset ominaisuudet ja korkea laatutaso tavoitekustannuksen puitteissa, eikä mahdollisimman alhaiset kustannukset.<sup>47</sup>

Allianssimalli soveltuu parhaiten hankkeisiin, joihin liittyy paljon riskejä tai paljon mahdollisuuksia. Siksi allianssimallia on tyypillisesti käytetty suurissa ja vaativissa hankkeissa.<sup>48</sup>

Allianssihanke jakautuu peräkkäisiin vaiheisiin, joissa jokaisella on omat päätöksentekopisteet. Ajallisesti peräkkäin olevat vaiheet ovat strategiavaihe, muodostamisvaihe, kehitysvaihe, toteutusvaihe ja jälkivastuvaihe. Allianssihankkeen vaiheistus noudattaa talonrakennushankkeen ja infrahankkeen normaalia vaiheistusta. Strategiahankkeessa laaditaan hankkeen tarveselvitys ja hankesuunnitelma. Kehitysvaiheessa laaditaan ehdotus- ja yleissuunnitelmat ja hankitaan toteutuksen edellyttämät luvat. Toteutusvaiheessa laaditaan lopulliset toteutussuunnitelmat ja toteutetaan hanke. Jälkivastuvaihe vastaa rakennushankkeen takuuaikaa.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 3.

<sup>47</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 3.

<sup>48</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 2.

<sup>49</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 8.

## 2.2 Allianssin kaupallinen malli

### 2.2.1 Kaupalliset ehdot

Allianssin kaupallinen malli koostuu korvattavista kustannuksista, palkkiosta ja kannustinjärjestelmästä.<sup>50</sup> Allianssin kaupallisen mallin tavoitteena on edistää hankkeen avaintavoitteiden ja tavoitekustannusten saavuttamista hankkeen parhaaksi -periaatetta<sup>51</sup> noudattaen. Kaupallisten ehtojen avulla sopimusosapuolten suorittamat toimenpiteet ohjataan palvelemaan avaintavoitteita niin, että kaikki sopimusosapuolet joko voittavat tai häviävät yhdessä.<sup>52</sup>

Allianssihankeeseen kaupallinen malli kuvataan allianssin kaupalliset ehdot -sopimusasiakirjassa, jossa määritellään sopimusosapuolten väliset maksut ja mahdollisten lisäpalkkioiden ja palkkionvähennysten ansaintaperusteet. Kaupallisista ehdoista päätetään siirryttäessä kehitysvaiheeseen, ja toteutusvaiheeseen siirryttäessä ehdot päivitetään. Kaupalliset ehdot perustuvat avoimeen kustannusrakenteeseen ja kannustinjärjestelmään. Kustannusten ja allianssin toiminnan läpinäkyvyys tarkoittaa sitä, että allianssin kulurakenne on kaikille palveluntuottajille avoin. Tämä lisää luottamusta sopimusosapuolten välillä.<sup>53</sup> Avointa kustannusrakennetta käsiteltäessä voidaan puhua avoimet kirjat -periaatteesta. Sen mukaan kaikilla allianssin osapuolilla on oikeus perehtyä hankkeen maksuliikenteeseen ja maksuliikenteen perusteisiin. Tällä voidaan varmistaa, että palveluntuottajille allianssissa aiheutuneet kustannukset ovat todellisia ja kohtuullisia.<sup>54</sup>

Allianssin kaupallisten ehtojen mukaisesti allianssin sopimusosapuolet jakavat vastuun hankkeen toteuttamiseen liittyvistä mahdollisuuksista ja riskeistä sovitun jakosuhteen mukaisesti. Tämä yhteisvastuullinen lähestymistapa edistää sopimusosapuolten yhteistä

---

<sup>50</sup> Ross 2003, s. 4.

<sup>51</sup> Hankkeen parhaaksi -periaate on Allianssin yleisissä sopimusehdoissa määritelty periaatteeksi, jonka mukaan kaikki allianssia koskevat toimenpiteet, kuten tehtävät, organisointi, resursointi, hankinnat ja päätökset, tehdään hankkeelle yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimusosapuolen tavoitteet ja toiminta allianssissa eivät saa olla ristiriidassa hankkeelle asetettujen yhteisten tavoitteiden kanssa. (RT 103199 -ohjekortti 2020, s.2.)

<sup>52</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 12.

<sup>53</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 12.

<sup>54</sup> Australian Government 2015, s. 21; RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 16.



intressiä hankkeen menestykseen sen sijaan, että palveluntuottajat keskittyisivät ainoastaan oman työnsä suorittamiseen.<sup>55</sup>

### 2.2.2 Tavoitekustannuksen asettaminen

Tavoitekustannus on hankkeen tavoitteeksi asetettava kustannusarvio, joka sisältää korvattavat kustannukset, palveluntuottajien allianssipalkkiot ja tilaajan allianssikustannukset. Korvattavat kustannukset ovat palveluntuottajalle syntyviä kustannuksia, jotka aiheutuvat allianssin tehtävien suorittamisesta. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilöstökustannukset, allianssin hankinnat ja erilaiset viranomaismaksut ja rahoitus- ja vakuutuskustannukset. Korvattaviin kustannuksiin sisältyvät myös jälkivastuuvaiheen kustannukset, sekä kustannukset, jotka johtuvat virheistä ja niiden korjaamisesta.<sup>56</sup>

Korvattavat kustannukset eivät sisällä esimerkiksi palveluntuottajan yleiskustannuksia tai hankkeen voittomarginaalia. Periaatteena on myös, että kaikki kustannukset käsitellään avoimet kirjat -periaatetta noudattaen, jolloin kaikki sopimusosapuolet pääsevät halutesaan perehtymään hankkeen maksuliikenteeseen.<sup>57</sup>

Korvattavat kustannukset on määritelty allianssin korvattavat kustannukset -sopimusasiakirjassa, joka sisältää kustannuksille tarkat laskutusperusteet, henkilökustannukset, allianssin hankinnat ja erilaiset viranomaismaksut ja rahoitus- ja vakuutuskustannukset.<sup>58</sup> Keskeinen periaate on, että jokaiselle palveluntuottajalle korvataan aina ne todelliset kustannukset, jotka palvelua tuottaessa ovat syntyneet riippumatta siitä, onko hankkeen tavoitekustannus tai avaintavoitteet saavutettu.<sup>59</sup>

Allianssihankkeen palveluntuottajille maksettavien korvattavien kustannusten lisäksi palveluntuottajalle maksetaan allianssipalkkio, joka kattaa palveluntuottajan yrityksen

---

<sup>55</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 12.

<sup>56</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 13.

<sup>57</sup> Australian Government 2015, s. 52.

<sup>58</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 13.

<sup>59</sup> Ross 2003, s. 5.

yleiskustannukset ja katteen. Kehitysvaiheessa ja toteutus- ja jälkivastuuvaiheissa maksettavat allianssipalkkiot muodostavat yhteenlaskettuna palveluntuottajan allianssipalkkion.<sup>60</sup>

Kehitysvaiheessa hankkeen sisältöä, aikataulua ja kustannuksia suunnitellaan yhdessä, mutta eri osapuolten tehtävien määrää on vaikea arvioida. Siksi kehitysvaiheen allianssipalkkio on tapana määritellä erikseen kunkin palveluntuottajan kanssa. Allianssipalkkio on yleensä kaikilla osapuolilla allianssin kaupallisissa ehdoissa sovitun prosentin mukainen.<sup>61</sup>

Toteutusvaiheessa allianssipalkkion laskentaperusteet ovat yleensä erilaiset konsultti- ja rakentajaosapuolille, koska konsulttien kustannukset perustuvat omaan työhön, kun taas rakentajaosapuolen kustannukset muodostuvat pääosin hankinnoista. Toteutusvaiheessa tavoitekustannus ja työn sisältö on jo tarkemmin määritelty, joten rakentajaosapuolen allianssipalkkio on pääsääntöisesti kiinteä. Toteutusvaiheeseen siirryttäessä myös konsulttiosapuolten kehitysvaiheen prosenttiperusteinen allianssipalkkio voidaan tarvittaessa muuttaa kiinteäksi.<sup>62</sup>

Hankkeen alustava tavoitekustannus määritetään kehitysvaihetta koskevassa sopimuksessa. Kehitysvaiheen päättyessä allianssin sopimuspuolet vahvistavat yhdessä toteutusvaiheen lähtötietoaineiston ja sen perusteella määrittelevät tavoitekustannuksen, joka kirjataan toteutusvaihetta koskevaan sopimukseen. Hyväksyty tavoitekustannus kattaa hankkeen kaikki vaiheet, eli kehitys-, toteutus- ja jälkivastuuvaiheet. Tavoitekustannuksen jakautuminen eri vaiheiden ja sopimusosapuolten kesken sovitaan erikseen.<sup>63</sup>

### 2.2.3 Kannustinjärjestelmä

Kannustinjärjestelmän tavoitteena on kannustaa sopimusosapuolia saavuttamaan hankkeen tavoitteet hankkeen parhaaksi -periaatteella. Järjestelmä koostuu lisäpalkkioista ja

---

<sup>60</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 14.

<sup>61</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 14.

<sup>62</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 14.

<sup>63</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 13.

palkkionvähennyksistä, jotka kytketään hankkeen tavoitekustannukseen ja avaintavoitteisiin. Palkkioita ja vähennyksiä jaetaan sen mukaan, kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu. Tavoitekustannus ja avaintavoitteet määritetään kehitysvaiheen aikana.<sup>64</sup>

Allianssisopimuksissa pyritään tavanomaisesti kannustamaan palveluntuottajaa mahdollisimman laadukkaaseen suoritukseen mahdollisimman halvalla. Tämä tavoite voi aiheuttaa ristiriitoja, ja ongelma onkin tunnistettu. Kannustinjärjestelmä kannattaakin suunnitella niin, ettei synny houkutusta huonolaatuisen suorituksen tekemiseen tavoitekustannuksen alittamiseksi tai kustannusten kasvattamiseen avaintulostavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>65</sup>

Kannustinjärjestelmän menestyksekkäs toteutus edellyttää tilaajalta kykyä tunnistaa hankkeen tärkeimmät tavoitteet ja niiden onnistunutta integrointia kaupalliseen malliin. Tällä tavoin tilaaja pystyy ohjaamaan palveluntuottajia kohti tavoitteiden saavuttamista ja onnistunutta hankkeen toteutusta. Avaintavoitteita voivat olla esimerkiksi aikataulu, hiilijalanjälki, liikenteen sujuvuus, allianssin toiminta ja hanketyytyväisyys.<sup>66</sup>

Allianssin avaintavoitteille asetetaan mittarit, ja niiden mittaamistapa sovitaan allianssin sopimusosapuolten kesken ennen toteutusvaiheeseen siirtymistä. Myös kehitysvaiheessa ja jälkivastuvaiheessa voidaan hyödyntää avaintavoitteita, niihin liittyviä mittareita ja niiden perusteella maksettavia lisäpalkkioita tai palkkionvähennyksiä. Mittareiden on oltava käytännöllisiä ja yksinkertaisia, jotta niiden objektiivinen arviointi on mahdollista. Palveluntuottaja saa lisäpalkkioita, jos tavoitekustannus alitetaan tai avaintavoitteille asetetut vaatimustasot ylitetään. Toisaalta, jos tavoitekustannus ylittyy, allianssi ei saavuta avaintavoitealueille määritettyjä vähimmäistavoitteita tai hankkeessa sattuu järkyttävä tapahtuma<sup>67</sup>, palkkionvähennys peritään palveluntuottajilta.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 15.

<sup>65</sup> Laurikainen-Klami 2022, s. 55.

<sup>66</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 15.

<sup>67</sup> Järkyttävä tapahtuma on allianssin toiminnallaan aiheuttama onnettomuus, jonka toimivaltainen viranomaisen julistaa turvallisuustutkintalain nojalla suuronnettomuudeksi eli onnettomuudeksi, jota on kuoleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön, omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana. (RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 16)

<sup>68</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 15.

Tilaaaja varaa erillisen lisäpalkkiorahaston kannustinjärjestelmään perustuvia lisäpalkki-  
oita varten. Tämä rahasto ei sisälly hankkeen tavoitekustannukseen, vaan se sisältyy ti-  
laan varauksiin ja muodostuu tilaajan määrittelemästä alkupääomasta ja mahdollisesta ta-  
voitekustannuksen alituksesta ansaitusta lisäpalkkiosta.<sup>69</sup>

Allianssin kaupallisissa ehdoissa määritetään palkkionvähennysten ja lisäpalkkioiden las-  
kentaperiaatteet ja enimmäismäärät konsultti- ja rakentajaosapuolille. Palveluntuottajan  
taloudellinen riski palkkionvähennysten kautta rajoittuu allianssipalkkion menettämisen  
uhkaan, koska palveluntuottajille maksetaan aina korvattavat kustannukset kokonaisuus-  
nessaan.<sup>70</sup> Palveluntuottaja siis käytännössä sitoutuu siihen, että se voi sanktioina menet-  
tää palkkionsa, eli yleiskustannukset ja katteen.<sup>71</sup>

#### 2.2.4 Riskien jakaminen

Merkittävämpänä erona perinteisten rakennushankkeen sopimusten ja allianssisopimuk-  
sen välillä on se, että allianssisopimuksessa riskienhallinta ja sen tulokset jaetaan allians-  
sin osapuolten kesken.<sup>72</sup> Allianssin osapuolet jakavat hankkeen toteutukseen liittyvät po-  
siitiiviset ja negatiiviset riskit yhteisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että palvelun-  
tuottajien korvauksen suuruus riippuu siitä, miten koko hankkeen toteutuksessa onnistu-  
taan, eikä siitä, miten palveluntuottajat onnistuvat omissa töissään. Kustannuseurannan  
tulee olla kaikille osapuolille avoin, jotta käytäntöä voidaan toteuttaa.<sup>73</sup>

Vakuuttamattomat riskit jaetaan sillä oletuksella, että yhteisvastuu johtaa projektin kan-  
nalta parempiin kokonaistuloksiin. Riskin jakamisen seurauksena projektitiimi joko voit-  
taa tai häviää yhdessä, mikä luo ympäristön, jossa yhteistyö on menestyksen kannalta  
välttämätöntä. Tässä mallissa ei ole kannustimia yksittäisen osapuolen keskittymiselle

---

<sup>69</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 15.

<sup>70</sup> RT 103239 -ohjekortti 2020, s. 15.

<sup>71</sup> Australian Government 2015, s. 57.

<sup>72</sup> Australian Government 2015, s. 9.

<sup>73</sup> Lahdenperä 2009, s. 14.

vain omaan hyötyynsä. Tämä johtaa kaikkien projektipäätösten tekemiseen projektin parhaaksi, eikä yksittäisen osapuolen eduksi.<sup>74</sup>

Huomioitavaa kuitenkin on, että vaikka kaikkien riskien jakaminen osapuolten kesken on yleisesti kuvattu allianssin periaatteena, usein optimaalinen ratkaisu voi olla se, että osan riskeistä säilytetään osapuolilla itsellään. Osapuolten omiksi riskeiksi kannattaa jättää sellaiset riskit, joihin kukaan muu osapuoli ei pysty millään tavalla vaikuttamaan.<sup>75</sup>

### 2.3 Allianssin muodostaminen

Allianssimuotoisesta toteutuksesta päätettyään tilaaja sitouttaa oman organisaationsa hankkeeseen.<sup>76</sup> Koska allianssi suunnittelee hankkeen yhdessä, on tilaajalla allianssihankkeen hankintaan lähdettäessä valmisteltuna ainoastaan hankkeen suuntaa antavat suunnitelmat. Näiden alustavien suunnitelmien pohjalta tilaaja laatii alustavan kustannusarvionsa.

Allianssimalli perustuu aitoon yhteistyöhön, luottamukseen ja avoimuuteen, joten sen muodostaminen on merkittävä hankkeen onnistumiseen vaikuttava tekijä. Allianssissa muodostetaan yksi yhteinen organisaatio, jonka osaamisen tarve riippuu hankkeen laajuudesta, ominaisuuksista ja tavoitteista. Oleellista on se, että hankitaan juuri sitä osaamista, jota hankkeen erityispiirteet edellyttävät. Palveluntarjoajat arvioidaan laatu- ja hintatekijöillä, joista laatutekijöille annetaan yleensä suurempi painoarvo. Oleellista on toimia yhteistyössä eri osapuolten kanssa sekä rakentaa luottamusta jo ensimmäisestä tilaajan ja palveluntarjoajan kohtaamisesta lähtien.<sup>77</sup>

Koska allianssissa annetaan painoarvoa integraatiolle ja palveluntuottajien kyvykkyydelle ja hankintavaiheessa hankkeen suunnittelu on vielä edessä, on allianssin hankintamenettelyssä tarpeen järjestää neuvotteluita ja työpajoja. Allianssin kilpailuttaminen perustuu osapuolten aikaiseen integrointiin.

---

<sup>74</sup> Sakal 2005, s. 72.

<sup>75</sup> Australian Government 2015, s. 15.

<sup>76</sup> Lahdenperä 2009, s. 18.

<sup>77</sup> RT 103240 -ohjekortti 2020, s. 3.

Suomalaisissa allianssihankkeissa on yleisesti käytetty neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyssä tilaaja pyytää ehdokkaita ilmoittautumaan tarjouskilpailuun, joista osa valitaan neuvotteluvaiheeseen. Neuvotteluiden aikana tarjoajia voidaan karsia niin, että vain osa neuvotteluvaiheeseen päässeistä tarjoajista jättää lopullisen tarjouksen, joiden perusteella tilaaja valitsee hinta-laatusuhteeltaan parhaat palveluntarjoajat allianssin sopimusosapuoliksi. Samanlaista menettelyä voidaan käyttää sekä julkisissa että ei-julkisissa hankkeissa.<sup>78</sup> Julkisten hankkeiden osalta sovellettavaksi tulevat hankintalain säännökset.

Allianssin hankintamenettely vaatii erityistä osaamista sekä hankintayksiköltä että tarjoajalta. Tämä voi lisätä tarvetta ulkopuolisen asiantuntijan käytölle.<sup>79</sup> Hankinta muodostaa osan hankkeen hankintakustannuksista, jotka vaikuttavat myös ARA:n osapäätös vaiheessa arvioiman hankinta-arvon hyväksyttävyyteen.<sup>80</sup> Allianssin kilpailuttaminen voidaan nähdä raskaana prosessina, koska kilpailutukset ovat yleensä pitkiä ja niissä halutaan varmistaa tarjoajien perehtyminen toteutusmuotoon ja sen sopimusperustaan. Allianssissa vastuuhenkilöiden tulee osallistua prosessiin jo kilpailutuksen aikana, mikä saattaa johtaa mielikuvaan prosessin raskaudesta. KVR-urakassa hankinnan aikana tehdään yleensä suunnittelutyötä, joten allianssin kilpailutusprosessin näkemistä raskaampana voidaankin kritisoida.

#### 2.4 Allianssimallin erot perinteisiin toteutusmuotoihin

Tutkielmassa perinteisiin toteutusmuotoihin luetaan kokonaisurakka, KVR-urakka ja jaettu urakka.<sup>81</sup> Perinteisimpänä rakennushankkeen toteutusmuotona voidaan pitää kokonaisurakkaa.<sup>82</sup> Kokonaisurakassa tilaaja tekee urakkasopimuksen yhden urakoitsijan kanssa. Tilaaja vastaa suunnitelma-asiakirjoista, ja urakoitsija vastaa niiden pohjalta rakennustyöstä kokonaisuudessaan. Urakoitsija tekee aliurakkasopimukset, kuten

---

<sup>78</sup> RT 103240 -ohjekortti 2020, s. 5.

<sup>79</sup> Karhu 2022, s. 128.

<sup>80</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 21.

<sup>81</sup> Vrt. esim. Karhu 2022, s. 108. Karhun tulkinnan mukaan KVR-urakka sijoittuu perinteisen ja modernin urakkamuodon väliin, koska suunnitteluvastuu on vyörytetty urakoitsijalle.

<sup>82</sup> Karhu 2022, s. 108.

sähkötyöt ja LVI-asennukset omiin nimiinsä.<sup>83</sup> Kokonaisurakassa rakennuttaja, pääura-koitsija ja urakkakohde ovat selkeästi määritelty, urakkahinta on kiinteä ja urakkahinta toteutetaan rakennuttajan laatimien suunnitelmien mukaisesti.<sup>84</sup> Kokonaisurakan hyvänä puolena voidaan pitää vastuiden selkeyttä, kun työ tilataan yhdeltä urakoitsijalta. Huomioitavaa on kuitenkin se, että koska vastuu suunnittelusta on tilaajalla, saatetaan joutua tekemään rajanvetoa siitä, onko jokin puute tai virhe aiheutunut urakoitsijasta vai suunnitelmista.<sup>85</sup>

KVR-urakassa eli kokonaisvastuu-urakassa urakoitsija suunnittelee ja toteuttaa kohteen tilaajan antamien lähtötietojen pohjalta. Urakoitsijan vastuu on tällöin huomattavasti laajempi kuin kokonaisurakassa, sillä urakoitsija vastaa sopimuksen perusteella myös suunnittelusta. KVR-urakan etuna voidaan pitää sitä, että urakoitsija voi ottaa suunnittelussa huomioon tuotannon asettamat vaatimukset ja näin säästää suunnitteluratkaisuissa.<sup>86</sup> Toisaalta, johtuen eri tahojen laatimien suunnitelmien välisistä ristiriidoista, KVR-urakan lisä- ja muutostöiden määrä saattaa ylittää esimerkiksi kokonaisurakassa odotetun määrän.<sup>87</sup>

Jaetussa urakassa rakennustyö on pilkottu osasuorituksiin. Käytännössä hanke jaetaan pääurakkaan ja sivu-urakoihin, joista pääurakka on lähes poikkeuksetta rakennusteknisten töiden urakka. Pääurakoitsija ja sivu-urakoitsijat eivät ole sopimussuhteessa toisiinsa. Sopijapuolet vastaavat omista sopimuskumppaneistaan, joten tilaaja saattaa helposti joutua urakoitsijoiden välillä aiheutettujen vahinkojen selvittelyyn, kun urakoitsija, joka katsoo toisen urakoitsijan aiheuttaneen tälle vahinkoa, joutuu usein kääntymään vaatimukseen tilaajan puoleen, joka taas esittää vaatimuksen omalle sopimuskumppanilleen.<sup>88</sup> Jaetussa urakassa tilaaja voi saavuttaa kustannus- ja aikataulusäästöjä, mutta koska

---

<sup>83</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 74.

<sup>84</sup> Karhu 2022, s. 108.

<sup>85</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 74–75.

<sup>86</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 75–76.

<sup>87</sup> Karhu 2022, s. 110.

<sup>88</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 78.

urakassa on useita sopimuskumppaneita, on kokonaisuuden hallinta vaikeampaa muihin perinteisiin toteutusmuotoihin verrattuna.<sup>89</sup>

Viime vuosina on puhuttu siitä, ettei tiukasti ennalta määritellyt hankkeet jousta tarpeeksi monimutkaisten vaatimusten ja uusien mahdollisuuksien edessä. Perinteistä urakointia on arvosteltu rakennusalalla sen aiheuttamasta tehottomuudesta ja konfliktien määrästä sekä sopimusosapuolten omien etujen ajamisesta.<sup>90</sup> Vaikka monilla muilla toimialoilla tuottavuus on moninkertaistunut, on rakennusalan tuottavuuskehitys ollut viime vuosikymmenten aikana matalaa. Suurimpia haasteita rakennusalan kehityksessä ovat olleet arvon tuottaminen asiakkaalle, suuri hukan määrä prosesseissa sekä ylhäältäpäin johdetut työntekijät, jotka ovat arvoketjun kannalta merkittävä osa prosessia.<sup>91</sup>

Allianssimalli poikkeaa perinteisistä riskit allokoivista sopimusrakenteista, sillä siinä yhteistyöhön kannustavia toimintatapoja edistetään varsinaisin sopimuksellisin ratkaisuin. Allianssimalli on siis sekä yhteistyömenettely että rakennushankkeen toteutusmuoto.<sup>92</sup> Allianssia voidaan kuvata rakenteellisten ja yhteistoiminnallisten tyyppipiirteiden kautta. Rakenteellisiin tyyppipiirteisiin kuuluvat yhteinen sopimus, yhteinen organisaatio ja riskien jakaminen. Nämä ovat ehdottomia, eli ilman niitä urakan toteutus ei ole allianssin mukainen.<sup>93</sup>

Perinteisissä sopimusmuodoissa vastuut ja riskit on jaettu sopimuksen eri osapuolille, ja epäonnistuessaan riskien hallinnoinnissa tai sopimusvelvoitteidensa täyttämässä, aiheutuu osapuolelle taloudellisia ja/tai laillisia seurauksia. Puhtaassa allianssissa allianssin osapuolet ottavat projektin toteuttamisesta yhteisen vastuun, ovat yhteisvastuussa kaikista riskeistä, jotka liittyvät projektin toteuttamiseen ja jakavat voitot tai tappiot yhdessä sen perusteella, miten lopputulos vertautuu yhdessä etukäteen asetettuihin tavoitteisiin.<sup>94</sup> Perinteisissä sopimusmuodoissa tilaajat usein käyttävät sopimuksia juridisena suojana, joilla ne siirtävät vastuuta riskeistä urakoitsijalle. Urakoitsija taas siirtää vastuuta

---

<sup>89</sup> Karhu 2022, s. 109.

<sup>90</sup> Karhu 2022, s. 114.

<sup>91</sup> IPT-pelikirja 2.0 2022, s. 16.

<sup>92</sup> Lahdenperä 2009, s. 15.

<sup>93</sup> Lahdenperä 2009, s. 13–14.

<sup>94</sup> Ross 2003, s. 1.



eteenpäin aliurakoitsijoille, jotka ovat vähiten kykeneviä kantamaan taloudellista riskiä. Tämä projektin osapuolten yritys suojella itseään siirtämällä riskejä eteenpäin, voi aiheuttaa lopulta vastakkainasettelua ja kalliita riitoja, kun kohdalle osuu seikkoja, joita ei ole osattu ennustaa.<sup>95</sup> Mikäli merkittäviä riskejä kohdistuu yksittäisille hankkeen osapuolille, kyseessä tuskin on allianssi. Allianssissa tällaiset vain tietyille osapuolelle aiheutuvat riskit eivät ole allianssin toimintaperiaatteiden mukaisia.<sup>96</sup>

Allianssimallissa osapuolet sopivat, etteivät ne vie töiden suoritukseen koskevia erimielisyyksiä ja riitoja oikeusprosessiin kuin ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>97</sup> Eri mielisyydet on siis pyrittävä ratkaisemaan tehokkaasti allianssin osapuolten kesken hankkeen parhaaksi -periaatetta noudattaen. Allianssin yleisissä sopimusehdoissa on esitetty, että jos allianssin projektiryhmä ei pääse erimielisyyksistä ratkaisuun, siirtyy asia allianssin johtoryhmän ratkaistavaksi. Allianssin johtoryhmän päätös on lopullinen ja sitoo kaikkia osapuolia. Jos allianssin johtoryhmä ei pääse yksimieliseen päätökseen, pyrkii johtoryhmä edelleen päätökseen Keskuskauppakamarin sovittelusääntöjen mukaisessa sovittelussa. Ellei edelleenkään päästä sovinnolliseen ratkaisuun, voidaan riita ratkaista yleisessä tuomioistuimessa. Sopimusehdoissa korostetaan, että kaikkien osapuolten on tiedostettava, että allianssin periaatteiden mukaan riitoja ei pitäisi syntyä, ja sitouduttava siihen, että tuomioistuinmenettely on ainoastaan viimesijainen keino erimielisyyksien ratkaisemiseksi.<sup>98</sup>

Perinteisten toteutusmuotojen ongelmia korostavat vaativiin hankkeisiin liittyvät riskit ja epävarmuudet. Haasteita aiheuttaa hankkeiden toteuttaminen rakennetussa ympäristössä, mikä tuo mukanaan useita liittymäpintoja ja sidosryhmäintressejä. Myös vilkas liikenne, työmaanaikaisten järjestelyjen vaativuus sekä epävarmuus olosuhteista ja lähtötiedoista aiheuttavat haasteita. Perinteiset menetelmät eivät erityisesti kannusta urakoitsijoita tilaajan tavoitteiden mukaiseen toteutukseen. Epävarmuuden hinnoittelu voi myös olla tilaajalle kallista. Toisaalta tilanne voi olla se, etteivät urakoitsijat hinnoittele riskejä, vaan ottavat ne itselleen luottaen hyvään tuuriin. Usein tästä seuraa vakavia taloudellisia

---

<sup>95</sup> Sakal 2005, s. 71.

<sup>96</sup> Australian Government 2015, s. 9.

<sup>97</sup> Australian Government 2015, s. 24.

<sup>98</sup> RT 103199 -ohjekortti, s. 18.

ongelmia, jotka lisäävät osapuolten välistä vastakkainasettelua hankkeissa. Jos taas tilaaja kantaa kaikki riskit, ei urakoitsijalla ole kannustinta tavoitella parasta mahdollista suoritusta. Perinteiset toteutusmuodot ohjaavat osapuolia maksimoimaan omaa hyötyään kokonaisuuden kustannuksella. Rakennusalalla ongelma on kansainvälisesti tunnustettu, ja sen korjaamiseksi onkin etsitty aktiivisesti keinoja.<sup>99</sup> Perinteisissä YSE 1998 -ehtojen alaisissa urakoissa riita-asiat ratkaistaan pääasiassa käräjäoikeudessa.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Yli-Villamo - Petäjäniemi 2013, s. 57.

<sup>100</sup> Oksanen - Laine - Kaskiaro 2019, s. 311.

### 3 ARA-RAHOITUS

#### 3.1 ARA:n tehtävät

Sodan jälkeen Suomessa oli valtava asuntotarve, jota varten käynnistettiin Arava-järjestelmä 1940-luvun lopulla. Järjestelmässä valtio myönsi pääomia pääasiassa aravatalojen rakentamiseen. Vuonna 1966 Aravan tehtävät siirtyivät Asuntohallitukselle. 1960–1970-luvuilla rakennettiin kymmenen vuoden aikana noin 600 000 uutta asuntoa. Valtio oli rakentamisessa mukana Arava-järjestelmän kautta. Vuonna 1993 Asuntohallitus lakkautettiin, ja sen tehtäviä ryhtyi jatkamaan Valtion asuntorahasto. 1990-luvun lamavuosina kehitettiin arvopaperistaminen, jolloin aravalainoja myytiin sijoittajille, ja näin saatiin pidettyä rakentaminen käynnissä. Laman pahimpina vuosina  $\frac{3}{4}$  rakentamisesta oli ARA-tuotantoa.<sup>101</sup> Vuodesta 2008 lähtien valtion asuntohallinnon keskusvirastona on toiminut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Valtion asuntorahasto on valtion budjetin ulkopuolinen rahasto, jota ARA hallinnoi. Pääosa rahaston varallisuutta ovat aravalainat, joilla rahoitetaan nykyiset asuntopoliittiset tukitoimet.<sup>102</sup> Vuodesta 2008 lähtien valtion aravalainat on korvattu korkotukilainalla. Korkotukilainan rahoitus tulee rahoituslaitoksesta, mutta valtio takaa lainan ja maksaa sille korkotukea.<sup>103</sup>

Nykyisin yhteiskunta ei ole mukana rakentamisessa yhtä paljon kuin aiempina vuosina. Tänä päivänä ARA:lle haasteita aiheuttaa muun muassa vanheneva asuntokanta. Suurin osa ARA:n tukemasta 400 000 asuntoa käsittävästä asuntokannasta on tullut peruskorjausikään, ja samalla rakennusten energiamääräykset ovat kiristyneet.<sup>104</sup>

Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelman mukaan vuonna 2023 valtion asuntorahaston varoista saa hyväksyä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain ja vuokratalojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain mukaisia lainoja yhteensä enintään 1 950 miljoonaa euroa. Vuonna 2022 aloitettiin noin 39 000 uuden asunnon rakentaminen. ARA-tuotannossa päätökset annettiin noin 5 800 asunnon uudistuotantohankkeesta, mikä on noin 3 100

---

<sup>101</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Hyvää asumista ajan haasteet huomioiden.

<sup>102</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta 70 vuotta valtion tukemaa asumista.

<sup>103</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Mikä aravalaina?

<sup>104</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Hyvää asumista ajan haasteet huomioiden.

asuntoa vähemmän kuin vuonna 2021. Rakennuskustannusten nousu ja rakentamisen korkeasuhdanne hidastivat ARA-hankkeiden toteuttamista. Vuonna 2023 asuntojen uudisrakentamisen aloitusten arvioidaan laskevan lähelle 30 000 asuntoa. Tämän taas katsotaan luovan aiempaa paremmat edellytykset ARA-tuotannon toteuttamiselle, ja ARA-asuntojen osalta aloitusmäärien arvioidaan nousevat viime vuoteen verrattuna.<sup>105</sup>

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämistä varten on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Keskukseen tehtävänä on saman pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta sekä ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitettua asuntokannan käyttöä sekä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta. 1 §:n 2 momentin mukaan keskuksen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (285/2007) 1 §:n mukaan ARA:n tehtävänä on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetussa laissa säädetyn lisäksi kehittää valtion tukemaa asuntojen rakentamista ja korjaamista, edistää asuinkiinteistöjen suunnitelmallista omistajuutta, käyttöä ja hoitoa, tukea asuinalueiden ja elinympäristön laadun parantamista sekä edistää asumiseen liittyvää kehittämistoimintaa. Asetuksen 2 §:ssä säädetään johtokunnan tehtävistä. Sen mukaan johtokunnan tehtävänä on päättää keskuksen toimintalinjoista ottaen huomioon ympäristöministeriön asettamat tavoitteet, ohjata ja valvoa keskukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista, päättää merkittävistä lainoitus- ja tukitoimintaa koskevista asioista, ohjata valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallintaa, vahvistaa keskuksen työjärjestys sekä käsitellä muita keskuksen kannalta merkittäviä asioita. Asetuksen 3 §:n mukaan ylijohtaja johtaa ja kehittää keskuksen toimintaa ja vastaa toiminnan tuloksellisuudesta, laadusta ja tavoitteiden saavuttamisesta.

---

<sup>105</sup> Ympäristöministeriö: Muistio korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käytösuunnitelmasta vuodeksi 2023, s. 1.

Ympäristöministeriö on asettanut ARA:lle tulossopimuksessa tulostavoitteet vuosille 2022–2023. Tulossopimuksessa ARA:n toiminnalliselle tuloksellisuudelle on asetettu useita alustavia tulostavoitteita vuodelle 2022. Tavoitteisiin sisältyy erityisesti kohtuuhintaisen ARA-vuokra-asuntotuotannon edistäminen, erityisesti Helsingin seudun ja muiden MAL-seutujen<sup>106</sup> osalta sekä tukien toimeenpanon kehittäminen. Lisäksi ARA:n tulee painottaa hankkeiden toteutumista kilpailumenettelyin, jotta hankkeiden kustannusten nousu ei ylitä kohtuullista tasoa. Hankkeita hyväksyttäessä tarkastellaan myös vuokratasoa ja elinkaarikustannuksia. Tavoitteena on myös, että ARA kehittää palveluprosessejaan ja huolehtii tukien tehokkaasta toimeenpanosta.<sup>107</sup>

Tulossopimuksen mukaan ARA-hankkeiden hyväksyntään vaikuttavat hankkeen tarpeellisuus asuntomarkkinoilla, hankkeesta muodostuva vuokrataso pidemmällä aikavälillä, sijainti, omistajan ja toimijoiden vakavaraisuus ja säännösten noudattaminen. ARA ottaa investointikustannusten lisäksi lainoituksessa huomioon myös rakennusten elinkaaren aikaisiin kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä sekä asukkaan maksettavaksi tulevan vuokra- ja käyttövastiketason sekä ohjaa hakijoita ottamaan hankkeen suunnittelussa huomioon elinkaariratkaisut, puurakentamisen, vähähiilisyden ja kulttuuriympäristönäkökohdat. ARA myös arvioi tekijöitä, joilla on keskeinen merkitys valtiolle syntyvien riskien näkökulmasta.<sup>108</sup>

Tulossopimuksessa asetettuna tavoitteena on mainittu myös, että ARA jatkaa korkotukija takauslainojen käsittelyprosessin uudistamista kustannustehokkaaksi ja hakijan kannalta sujuvaksi. Hakemusten käsittelyssä painotetaan asuntojen tarvetta ja asumiskustannusten pysymistä kohtuullisella tasolla pitkäaikaisesti. Hankkeita tarkastellaan

---

<sup>106</sup> MAL-seuduiksi kutsutaan suurimpia kaupunkiseutuja, joiden kanssa valtio on solminut maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksia. Sopimuksissa määritellään tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet lähivuosien asuntotuotannolle sekä kestävä yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiselle. MAL-sopimuksia on solmittu Helsingin, Oulun, Tampereen, Turun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen kanssa. (Ympäristöministeriö, kohta Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset).

<sup>107</sup> Ympäristöministeriö: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulostavoitteet vuosille 2022–2023, s. 1–2.

<sup>108</sup> Ympäristöministeriö: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulostavoitteet vuosille 2022–2023, s. 2–3.

kokonaisuutena, ja suunnitelmien ja kustannusten tulee hinta- ja laatusuhteena vastata toisiaan. Tavoitteena ARA:lla on sujuva palveluprosessi ja tukien tehokas toimeenpano.<sup>109</sup>

ARA:a koskevassa sääntelyssä painotetaan paljon kustannusten kohtuullisuutta. Hankkeiden kustannukset eivät saa ylittää kohtuullista tasoa ja ylläpito- ja asumiskustannusten tulee pysyä kohtuullisina. Julkisessa asuntotuotannossa asumisen kohtuuhintaisuus määrittyy omakustannuseriaatteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asumiskustannuksissa pyritään alle markkinahinnan. Omakustannuseriaatteen mukaan asumisesta peritään vain se hinta, joka tarvitaan asunnon tuottamiseen ja ylläpitämiseen.<sup>110</sup> Käytännössä siis kaikkien hankkeen kustannusten kohtuullisuuden arviointi tulee tehdä pitäen mielessä se, että lopulliset asumiskustannukset tulevat olemaan alle markkinahintaisia.

Hallituksen esityksen (HE 240/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta sekä valtion asuntorahastosta annetun lain muuttamisesta) mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusta on vuosien aikana tarkoitus uudistaa siten, että sen rooli laajenee asunto-olojen, asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi ja asiantuntijaksi, jolla on edelläkäyvä ja tutkimuksellinen ote valtion tukemaan asuntotuotantoon ja asuntokantaan sekä kokeiluluonteisten innovaatioiden toteuttamiseen.

### 3.2 ARA-tuen edellytykset

Valtion varoista maksettavasta korkotuesta ja korkotukilainoista säädetään korkotukilaissa. Korkotukilain 1 §:n mukaan valtion varoista voidaan maksaa korkotukea luottolaitoksen, vakuutusyhtiön, eläkelaitoksen tai kunnan (lainanmyöntäjä) myöntämistä lainoista vuokra-asuntojen ja asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990) 1 §:ssä tarkoitettujen asumisoikeustalojen uudisrakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten (korkotukilaina) siten kuin tässä laissa säädetään.

---

<sup>109</sup> Ympäristöministeriö: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulostavoitteet vuosille 2022–2023, s. 3.

<sup>110</sup> Sutela ym. 2020, s. 22.

Korkotukilain 3 §:n 1 momentin mukaan korkotukilainoja voidaan hyväksyä valtionvaltio talousarviossa vahvistetun hyväksymisvaltuuden rajoissa. 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi vahvistaa lainojen hyväksymisvaltuuden alueelliset ja muut käyttöperusteet. Asuntolainojen korkotuet rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen liittyen maksetaan valtion talousarvion ulkopuolisista valtion asuntorahaston varoista.<sup>111</sup> Valtion asuntorahastosta annetun lain (1144/1989) 8 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa näistä varoista myönnettävien tai tuettavien lainojen myöntämis- ja hyväksymisvaltuuden käyttösuunnitelman.

Valtioneuvosto on vahvistanut korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelman vuodeksi 2023. Käyttösuunnitelmassa on vahvistettu 1 950 000 000 euron suuruinen korkotukilainojen hyväksymisvaltuus, joka on jaettu lainalajeittain. Hyväksymisvaltuus katsotaan käytetyksi ARA:n hyväksymispäätöksellä. Lainoituksen alueellisen suuntaamisen perusteena on vuokra- ja omistusasuntojen markkinatilanne sekä uusien asuntojen ja perusparantamisen tarve. Kohteita lainoitetaan niille alueille, missä asuntojen tarve on suurin. Valtion tukemasta asuntotuotannosta suurin osa kohdistetaan suurimpiin kasvukeskuksiin.<sup>112</sup> Käyttösuunnitelman mukaan tuen myöntämisestä kasvukeskusten ulkopuolelle tulee pääsääntöisesti pidättyä.<sup>113</sup> Jos tukea myönnetään kasvukeskusten ulkopuolelle, valtion kantamat rahoitusriskit eivät saa kasvaa. Tämän takia ennen tuen myöntämistä on tarkoin selvitettävä, onko tuettaville asunnoille kyseisellä alueella pitkäaikainen tarve.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Ympäristöministeriö: Muistio korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelmasta vuodeksi 2023, s. 1.

<sup>112</sup> Ympäristöministeriö: Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2023, s. 1–2.

<sup>113</sup> Käyttösuunnitelmassa on annettu kolme poikkeusta pääsääntöön. Tukea voidaan myöntää kasvukeskusten ulkopuolelle, jos kyseessä on: 1. Erityistä tukea asumisessaan tarvitseville ryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamisen tukeminen pitkäaikaisen tarpeen ja hyvinvointialueen palveluverkon perusteella. 2. Vuokra-asuntojen rakentaminen väestöltään väheneville paikkakunnille, joille syntyy uusia työpaikkoja esimerkiksi jonkin suuren investoinnin seurauksena. 3. Valtion tukemien vuokra-asuntojen rakentaminen tai peruskorjaaminen kasvukeskusten ulkopuolella osana kunnan asuntokannan kehittämistä. (Ympäristöministeriö: Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2023, s. 3).

<sup>114</sup> Ympäristöministeriö: Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2023, s. 3.

Valtuuksien muina käyttöperusteina käyttösuunnitelmassa mainitaan muun muassa, että ARA:n tulee varmistua siitä, ettei sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan toisiaan vastaavien ARA-hankkeiden kustannuskehitys ole nopeampaa kuin yleinen rakennuskustannusten kehitys, ja että myös rakennuksen elinkaaren aikaisiin kustannuksiin vaikuttavat tekijät on otettava investointikustannusten lisäksi huomioon. Perusparannushankkeissa edistetään energiatehokkuuskorjauksia ja ARA-hankkeissa voidaan edistää kiertotaloutta ja fossiilittomien energialähteiden käyttöä.<sup>115</sup>

Hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelman osalta voidaan todeta, että valtuuksien myöntämisperusteista on säädetty kohtuullisen tarkasti. Esimerkiksi kuitenkin tuettavana olevan hankkeen toteutusmuodon valintaan ei suoraan oteta kantaa.

Korkotukilain 4 §:n 1 momentin mukaan asuntolaina hyväksytään korkotukilainaksi sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella. Tarvittaessa valtioneuvosto säättää tarkemmin korkotukilainaksi hyväksymisen perusteista. 3 momentin mukaan tuettavien asuntojen on oltava asuttavuudeltaan tarkoituksenmukaisia ja asuinympäristöltään toimivia sekä uudisrakentamis-, hankinta- tai perusparannuskustannuksiltaan ja ylläpito- ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisia. Uudisrakentamisen ja perusparantamisen on perustuttava kilpailumenettelyyn, jollei valtion asuntorahasto erityisestä syystä myönnä siitä poikkeusta. Lain 4 momentin mukaan julkisista hankinnoista annetun lain tarkoittaman hankintayksikön on lisäksi noudatettava mainittua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä. 5 momentin mukaan perusparannuslaina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi vain, jos lainoitettavasta kohteesta on tehty kuntoarvio ja pitkän tähtäimen kunnossapitosuunnitelma.

Valtioneuvosto on antanut asetuksen vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (666/2001, korkotukiasetus). Korkotukiasetusta sovelletaan korkotukilainan lainaehtoihin ja lainan hyväksymiseen. Asetuksen 3 §:n mukaan vuokra-asunnon ja asumisoikeustalon rakentamista tai perusparantamista varten myönnetyn lainan korkotukilainaksi hyväksymisen edellytyksenä on, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on

---

<sup>115</sup> Ympäristöministeriö: Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2023, s. 3.



hyväksynyt kohteen rakennussuunnitelmat ja -kustannukset tai perusparannussuunnitelmat ja -kustannukset.<sup>116</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi antaa luvan töiden aloittamiseen ennen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymistä. Vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetussa laissa on samantapainen säännös. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan korkotukilainaksi hyväksymisen edellytyksenä on, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on hyväksynyt kohteen rakennussuunnitelmat ja -kustannukset. Jos työt on aloitettu ennen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymistä, laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi vain erityisestä syystä.

Korkotukilain 5 §:ssä säädetään korkotukilainan saajista. Sen mukaan laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi, kun sen saajana on:

- "1) kunta tai muu julkisyhteisö;
- 2) yhteisö, joka täyttää 24 §:ssä tarkoitetut edellytykset ja jonka Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on tämän nojalla nimennyt; tai
- 3) sellainen osakeyhtiö tai asunto-osakeyhtiö, jossa jollakin tai joillakin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuista yhteisöistä on välitön kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu määräysvalta.

Laina voidaan hyväksyä korkotukilainaksi myös, kun sen saajana on osakeyhtiö, jonka Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus hyväksyy kyseisen korkotukilainan saajaksi ja:

- 1) jonka ainoana toimialana on tässä laissa tarkoitetun vuokra-asuntokohteen rakennuttaminen, omistaminen ja vuokraaminen;
- 2) jonka voidaan perustellusti olettaa harjoittavan pitkäjänteistä asuntojen vuokraamista; sekä

---

<sup>116</sup> Korkotukiasetuksen 3 §:ää on muutettu valtioneuvoston asetuksella vuokra-asuntolainojen ja asumisoi-keustalolainojen korkotuesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (794/2008).

3) jolla arvioidaan olevan riittävät edellytykset korkotukilainan takaisin maksamiseen."

Korkotukilain 8 §:n 1 momentin mukaan lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi päättää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Hallituksen esityksen (HE 181/2000 Hallituksen esitys Eduskunnalle vuokra-asunto-lainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotukea koskeväksi lainsäädännöksi) mukaan korkotukijärjestelmän on mahdollistettava talojen ylläpito, korjaus ja perusparantaminen sekä niihin varautuminen elinkaarilaatua edistävällä tavalla. Perusparannuksiin varautumisesta huolimatta on todennäköistä, että talon elinkaaren aikana, kun rakentamislainaa on vielä jäljellä, on tarpeen tehdä myös sellaisia korjauksia, joihin tulorahoitus ei yksin riitä. Tämän vuoksi on tarkoitus mahdollistaa perusparannuslainan ottaminen siten, etteivät asumismenot nouse esimerkiksi silloin, kun kyseessä on korjaus, joka ei nosta asuntojen laatutasoa.<sup>117</sup>

ARA ylläpitää rakennuttamis- ja suunnitteluopasta, joka sisältää tietoa edellytyksistä, joita hankkeelta vaaditaan ARA-tukien saamiseksi, sekä seikoista, joihin ARA kiinnittää huomiota käsitellessään tukihakemuksia ja päättäessään hankkeen rahoituksesta.<sup>118</sup>

Oppaassa mainitaan, että rakennussuunnittelussa on kiinnitettävä huomiota kohtuuhintaisuuden toteutumiseen. Suunnitteluratkaisujen on edistettävä tavoitetta, ja niihin, sekä rakentamisen aikaisten olosuhteiden hallintaan on kiinnitettävä huomiota asuntojen turvallisuuden ja terveellisyyden varmistamiseksi. Rakennukset on myös suunniteltava elinkaaritaloudellisuutta silmällä pitäen.<sup>119</sup>

Perusparannuskohteissa ARA:n keskeiset tuet, korkotukilainat ja investointiavustukset sekä valtion takaamat lainat kohdentuvat perusparannustoimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin mukaan lukien suunnittelu-, rakennuttamis-, rahoitus- sekä perusparannuksen seurauksena aiheutuvien liittymismaksujen rahoittamiseen. Pääsääntöisesti hyväksytyt ja myönnettyt tuet maksetaan hankkeen edetessä vastaten hankkeen valmiusastetta.

---

<sup>117</sup> HE 181/2000 vp, s. 7.

<sup>118</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 2.

<sup>119</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 9.

Viimeinen erä maksetaan sen jälkeen, kun hankkeen toteutuneet kustannukset on esitelty ARA:lle, ne on käsitelty ja hyväksytty sekä niihin perustuva lopullinen hankerahoitus on hyväksytty.<sup>120</sup> Myös tilapäisen rahoituksen järjestämiseen on varauduttava.<sup>121</sup>

Lainsäädännössä ei ole asetettu vaatimuksia tai rajoituksia ARA-hankkeiden urakka- tai toteutusmuodoille. ARA:n Rakennuttamis- ja suunnitteluoppaan mukaan ARA-hankkeita voidaan toteuttaa useilla erilaisilla toteutusmuodoilla. Keskeisiä seikkoja toteutusmuotoa valittaessa ovat rakentamisen suhdannetilanteen ohella erityisesti tuenhakijan käytössä olevat rakennuttamis- ja hankintaresurssit, niiden määrä, osaaminen ja pätevyys. Rakennuttamis- ja suunnitteluoppaan mukaan, jos rakennuttamis- ja hankintaresurssit ovat rajalliset, on käytännössä syytä pitäytyä perinteisessä toteutusmallissa, joka on rakennuttajan suunnitelmiin perustuva urakkakilpailu kiinteähintaisin urakoin ja mahdollisin erillishankinnoin. Harkintansa mukaan ARA voi pyytää tuenhakijalta tai rakennuttajalta erityisen selvityksen toteutusmuodon valinnan perusteista sekä edellä mainituista resursseista.<sup>122</sup>

ARA ei perustele oppaassa sitä, miksi rakennuttamis- ja hankintaresurssien ollessa rajalliset, on syytä pitäytyä perinteisessä toteutusmallissa. Vaikka on totta, että perinteinen toteutusmalli voi olla hyvä valinta rajallisilla resursseilla, on sen suosittelu ohjeena liian yksinkertaistava ja absoluuttinen. Voidaan todeta, että on tärkeää harkita useita toteutusmuotoja ja valita niistä sopivin vaihtoehto perustuen tilaajan ja projektin tarpeisiin sekä vallitsevaan markkinatilanteeseen. ARA:a velvoitetaan jo tulossopimuksessa huomioimaan lainoituksessa investointikustannusten lisäksi rakennuksen elinkaarikustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Tavoitteena on ohjata hakijoita ottamaan huomioon muun muassa puurakentaminen, vähähiilisyys, energiatehokkuus ja kulttuuriympäristönäkökohdat. Huomioitavia asioita on paljon, ja lienee perusteltua katsoa, että myös hankkeen toteutusmuodolla voi olla merkittävä vaikutus edellä mainittujen asioiden edistämiseen.

---

<sup>120</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 11.

<sup>121</sup> Tilapäistä rahoitusta voidaan tarvita esim. mahdollisten lisä- ja muutostöiden sekä palautettavan arvonnäkökohdan rahoittamiseen. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 11).

<sup>122</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 13.

ARA suosittelee, että urakoissa noudatetaan rakennusalan keskenään sopimia urakkaehtoja ja pelisääntöjä sekä sovelletaan tai käytetään Rakennustietosäätiön julkaisemia asiakirja- tai sopimusmalleja.<sup>123</sup> Allianssia koskevat Rakennustietosäätiön julkaisemat allianssin yleiset sopimusehdot sopimuslomakkeineen on julkaistu vuonna 2020. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että allianssimalli on vakiintunut rakennusalan toimijoiden hyväksymä toteutusmuoto, mikä puoltaa allianssimallin käytön hyväksyttävyyttä toteutusmuotona myös ARA:n hankkeissa.

### 3.3 ARA:n päätöksentekoprosessi

Tukien myöntämiseksi uudis- ja perusparannuslainten hakemukset käsitellään ARA:ssa hankekohtaisesti. Prosessi on pääsääntöisesti nelivaiheinen.

Ensimmäisessä vaiheessa tukihakemukset käsitellään ARA:n hankevalinnassa. Tällöin alustavasti tuen piiriin hyväksyttävät hankkeet saavat ehdolliset tukivaraukset. ARA arvioi hankkeen toteuttamisen edellytykset ja sen soveltumisen tuettavaksi kohteeksi hakemusasiakirjoissa esitettyjen tietojen perusteella. Vaiheessa selvitetään muun muassa uusien tai perusparannettavien tilojen tarve ja tarpeen pysyvyys, rakentamisen ja perusparantamisen sekä kokonaiskustannusten hintatavoite ja sen kohtuullisuus sekä toteutusmuoto. Etusijalla hankevalinnassa ovat kilpailutettavat rakennus- ja perusparannushankkeet.<sup>124</sup> Jos hanke hyväksytään haetun tuen piiriin, sille hyväksytään ehdollinen varaus. Varauksessa osoitettu rahamäärä on alustava tukirahoituksen tarve, joka perustuu hankkeen arvioituihin kustannuksiin. Varauksen rahamäärä ei ole sitova. Lopulliseen määrään vaikuttavat muun muassa suunnitelmaratkaisu sekä urakkakilpailuun perustuvat ARA:n hyväksymät kustannukset. Ehdollinen varaus ei vielä oikeuta korkotukilainapäätöksen saamiseen.<sup>125</sup>

Toisessa käsittelyvaiheessa valmistellaan ja päätetään rakennus- tai perusparannussuunnitelmien ja kustannusten hyväksymisestä. Tätä kutsutaan osapäätökseksi.

---

<sup>123</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 14.

<sup>124</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 2 ja 15–18.

<sup>125</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 18.

Osapäätösvaiheessa arvioidaan myös hankinta-arvon hyväksyttävyyttä. Yhtenä keskeisenä edellytyksenä hankinta-arvon hyväksyttävyydelle on se, että hankinta-arvo kokonaisuudessaan pysyy niihin sisältyvine kustannuserineen tukivaraushakemuksen ja siihen perustuvan tukivarauspäätöksen mukaisena sekä, että hankinta-arvo on hankkeen laajuus ja laatu huomioon ottaen kohtuullinen. Hyväksyttäväksi esitettyjen kustannusten tulee perustua kilpailujen tuloksiin tai hankintasopimuksiin. Vuonna 2022 ARA:n hyväksymät rakennuskustannukset osapäätösvaiheessa ovat olleet pääkaupunkiseudulla 4 058 €/am<sup>2</sup> ja muualla Suomessa 3 385 €/am<sup>2</sup>.<sup>126</sup>

Kun urakkamuotona käytetään kokonaishintaista urakkaa, hankkeen hintaesitykseen sisällytetään urakkasummina kilpailussa halvimmat urakkatarjouksummat. Niissä tapauksissa, joissa jonkin yksittäisen urakan hinta ei ole hankinta-arvoa hyväksytettäessä tuen hakijan tai rakennuttajan tiedossa, voidaan kyseistä urakkaa koskien hyväksyä kustannusarvio laskelmineen. Kustannusarvio tarkistetaan toteutuneen hinnan mukaiseksi hankkeen valmistuttua. Näin voidaan tehdä esimerkiksi projektinjohtourakka -muotoisissa toteutuksissa, joissa hankkeen hintaa hyväksytettäessä edellytetään kuitenkin pääsääntöisesti noin 80 % urakka- ja hankintahinnoista perustuvan kilpailumenettelyllä saatuihin ja sovituihin hintoihin. Osapäätöksen tekemisen jälkeen voidaan aloittaa rakennustyöt.<sup>127</sup>

Kolmannessa vaiheessa valmistellaan ja hyväksytään hankkeen rahoitus ja tukien maksaminen. Tällöin tehdään lainapäätös, takauspäätös ja/tai avustuspäätös. Rahoituspäätökset perustuvat osapäätöksessä hyväksytyihin kustannuksiin. Neljänteen vaiheeseen siirytään hankkeen valmistumisen jälkeen. Tällöin tehdään loppuseelvitys ja vahvistetaan toteutuneita kustannuksia vastaavat rakentamiskustannusten ja rahoituspäätösten tarkistus- päätökset.<sup>128</sup>

ARA:n päätöksentekoprosessissa voidaan havaita ongelmia allianssimallin käyttöä koskien. Vaikka ARA:n menettely on todennäköisesti toimiva rakennushankkeissa, jotka toteutetaan kiinteähintaisina, se ei tue uusien toteutusmuotojen ja hankintamenettelyjen käyttöä tai innovatiivisten hankintojen toteuttamista. ARA-tukien hakuprosessi, ARA:n

---

<sup>126</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tilinpäätös 1.1.2022 - 31.12.2022, s. 7.

<sup>127</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 2, 15 ja 21.

<sup>128</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 2 ja 15.

päätöksenteko ja hankevalinta noudattavat perinteistä kaavaa, joka edellyttää valmiita suunnitelmia ja kustannuslaskelmia. ARA myös suosittelee suunnittelijoiden ja rakentajien kilpailuttamista erikseen, mikä ei tue suunnittelun ja rakentamisen integroitumista. Osapuolten integrointi taas on allianssin keskeisiä tavoitteita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut ARA:sta tehdyssä tarkastuskertomuksessa, että ARA-rahoitusprosessin läpinäkyvyydessä ja ennakoitavuudessa on parannettavaa. Rahoitushakemusten pitkä käsittelyaika voi aiheuttaa epävarmuutta ja ylimääräisiä kustannuksia toimijoille.<sup>129</sup> Hakemusten pitkä käsittelyaika aiheuttaa ongelmia erityisesti allianssimallilla toteutettaville hankkeille. Allianssin kehitysvaiheessa vahvistetaan hankkeen tavoitekustannus, joten ARA tekee osapäätöksen vasta tämän jälkeen. Tämä johtaa tyypillisesti tilanteeseen, jossa allianssihanke keskeytyy, koska allianssi joutuu odottamaan ARA:n päätöksentekoa.

Osapäätöshakemusta ja sen liitteenä toimitettavaa hankinta-arvoerittelyä ei voi tehdä allianssimallia käytettäessä riittävän luotettavasti ennen kehitysvaihetta, koska ne on perustettava luonnossuunnitelmiin. Tämä johtaa hankkeen yksityiskohtaiseen suunnitteluun kustannusarvion laskemiseksi etukäteen tai hankkeen kilpailuttamiseen kokonaisurakkana tai KVR-urakkana.<sup>130</sup> ARA:n prosessi ei estä allianssin käyttöä, mutta se aiheuttaa haasteita osapäätösten hakemiselle ja hankinta-arvon määrittämiselle nykyisin ohjein.

Rakennuttamis- ja suunnitteluoppaassa annetaan esimerkki sellaisesta hankkeesta, jossa jonkin yksittäisen urakan hinta ei ole hankinta-arvoa hyväksytettäessä tuen hakijan tai rakennuttajan tiedossa. Tällöin kyseistä urakkaa koskien voidaan hyväksyä kustannusarvio laskelmineen. Se tarkistetaan toteutuneen hinnan mukaiseksi hankkeen valmistuttua. Esimerkkinä mainitun projektinjohtourakan hintaa hyväksytettäessä edellytetään kuitenkin pääsääntöisesti sitä, että noin 80 % urakka- ja hankintahinnoista perustuvat kilpailumenettelyllä saatuihin ja sovittuihin hintoihin.

---

<sup>129</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023, s. 29.

<sup>130</sup> Perinteisessä kokonaisurakassa tilaaja tekee rakennustöitä koskevan urakkasopimuksen yhden urakoitsijan kanssa. Tilaaja vastaa suunnitelma-asiakirjoista ja urakoitsija vastaa rakennustyöstä kokonaisuudessaan urakkasopimuksen mukaisesti suunnitelma-asiakirjojen pohjalta. KVR-urakassa eli kokonaisvastuuurakassa urakoitsija suunnittelee ja toteuttaa kohteen tilaajan antamien lähtötietojen pohjalta. Urakoitsija vastaa tällöin sopimuksen perusteella myös suunnittelusta (Oksanen - Laine - Kaskiari s. 74–76).

Allianssihankeessa, jossa toteuttajan valinnassa käytetään muuta kuin valmiisiin suunnitelmiin perustuvaa hintakilpailua, tulee siis ongelmaksi ARA-tuen haun kannalta päätöksentekovaiheet ehdollinen varaus ja osapäätös. Ehdollisen varauksen rahamäärä perustuu arvioituun kustannusarvioon ja alustavaan tukirahoituksen tarpeeseen. Allianssihankeeseen kehitysvaiheessa suunnitelmaratkaisut ja toteutustapa tarkentuvat ja täsmentyvät. Kehitysvaiheen päätteeksi määritellään hankkeen tavoitekustannus, ja osapäätös tulee vahvistaa joko kehitysvaiheen päätteeksi vahvistettuun tavoitekustannukseen tai ennen sitä suunniteltuun kustannusarvioon.

ARA voi allianssimallisessa hankkeessa hyväksyä osapäätöksessä vahvistettavaksi kustannusarvioksi hankkeen tavoitekustannuksen, johon tulee lisätä allianssihankeeseen kannustinjärjestelmään, tavoitekustannuksen ylitykseen ja bonuksiin tehdyt varaukset. Kuten perinteisilläkin toteutusmuodoilla toteutetuissa hankkeissa, jäävät allianssimallillakin toteutettujen hankkeiden todelliset kustannukset vahvistettavaksi rakennusvaiheen päätyttyä tehtävässä loppuselvityksessä. Tällöin tehdään myös tarvittavat varaukset jälkivastuun tehtäviin. ARA:n päätöksentekoon perustuen allianssin osapuolet voivat vahvistaa toteutussuunnitelman ja tavoitekustannuksen ja siirtyä hankkeen toteutusvaiheeseen.

## 4 ALLIANSSIMALLIN JA ARA-TUOTANNON YHTEENSOVITTAMINEN

### 4.1 Allianssin kilpailuttaminen

#### 4.1.1 ARA-sääntelyn edellyttämä kilpailuttaminen

ARA:n tehtävänä on huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta. Tehtävänä on myös kehittää valtion tukemaa asuntojen rakentamista ja korjaamista.

Korkotukilain 4 §:n 3 momentin mukaan tuettavien asuntojen on oltava asuttavuudeltaan tarkoituksenmukaisia ja asuinympäristöltään toimivia sekä uudisrakentamis-, hankintai perusparannuskustannuksiltaan ja ylläpito- ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisia. Uudisrakentamisen ja perusparantamisen on perustuttava kilpailumenettelyyn, jollei valtion asuntorahasto erityisestä syystä myönnä siitä poikkeusta. Lain 4 momentin mukaan julkisista hankinnoista annetun lain tarkoittaman hankintayksikön on lisäksi noudatettava mainittua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä.

Kilpailumenettelyä ei määritellä säännöksissä tarkemmin, mutta aiemmin hallituksen esitysten perusteluista voidaan tehdä johtopäätöksiä sen taustalla olevista tarkoituksista. Hallituksen esityksen mukaan 4 §:n 3 momentti vastaa sisällöltään aravalainoituksen kilpailumenettelyyn liittyviä edellytyksiä.<sup>131</sup> Aravalainoituksesta säädetään aravalaisissa (1189/1993). Myös aravalain 5 §:n mukaan uudisrakentamisen ja perusparantamisen on asukkaiden omatoimista rakentamista lukuun ottamatta perustuttava kilpailumenettelyyn, jollei asuntorahasto erityisestä syystä myönnä siitä poikkeusta. Aravalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 177/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle aravalainsäädännön uudistamisesta) on mainittu kilpailumenettelyä koskevan vaatimuksen taustoista hieman tarkemmin. Sen mukaan kilpailumenettelyä on käytettävä, jotta viranomaisten tehtävää kustannus-laatuohjauksessa voitaisiin helpottaa. Kilpailumenettelystä voitaisiin poiketa mahdollisesti silloin, kun siitä ei olisi saatavissa olennaista hyötyä juuri kustannus-laatusuhteen ohjauksessa tai kun se suorastaan lisäisi kustannuksia. Kustannuksissa

---

<sup>131</sup> HE 181/2000 vp, s. 12.



on kysymys usein siitä, mitkä ovat enintään hyväksytyjä ratkaisuja, ja laadussa siitä, millaista tasoa on vähintään rakennettava. Kokonaistaloudellisuuden ja hyvän suunnittelun edistämisen tulisi olla keskeinen näkökohta aravarakentamisessa.<sup>132</sup> Myös ARA:lle asetetuissa tulostavoitteissa painotetaan hankkeiden toteuttamista kilpailumenettelyin siten, ettei hankkeiden kustannusten nousu ylitä kohtuullista tasoa. ARA:a koskevan kilpailumenettelyvaatimuksen taustalla voidaankin siis todeta olevan kustannusten hallitseminen ja kustannus-laatusuhteen tasapainon saavuttaminen.

Korkotukilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan laina voidaan hyväksyä vuokra-asuntojen korkotukilainaksi, jos se myönnetään vuokratalon tai vuokra-asuntona käytettävän asuinhuoneiston peruseräparannusta varten, jollei lainansaajana ole 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhtiö. Tällöin puhutaan vuokra-asumisen peruseräparannuskorkotukilainasta.

Korkotukilain 13 §:n mukaan vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella vuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Tällaisia ovat 13 pykälän 1 momentin mukaan menot, jotka aiheutuvat muun muassa kiinteistöjen ja asuntojen rakentamista, hankintaa tai peruseräparannusta varten otetuista lainoista, kiinteistön ja rakennusten sekä asuntojen ylläpidosta ja hoidosta sekä kohtuullisesta varautumisesta peruseräparannuksiin ja ylläpitoon ja hoitoon tarkoitettuihin toimenpiteisiin.<sup>133</sup>

Korkotukilainoituksella peruseräparannettavan asuntokannan korjausaste on mitoitettava järkeväksi suhteessa rakennuksen odotettavissa olevaan käyttöaikaan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kustannusten pysymiseen kohtuullisina sekä elinkaarikustannuksiin. Asumismenot eivät myöskään saa nousta liian korkeiksi suhteessa alueen kustannustason.<sup>134</sup>

ARA:a koskevan sääntelyn pohjalta voidaan tulla johtopäätökseen, että hankkeet on kilpailutettava, jotta kustannukset pysyvät kohtuullisina. Asuntojen on oltava

---

<sup>132</sup> HE 177/1993 vp, s. 26–27.

<sup>133</sup> Menot, jotka aiheutuvat varautumisesta peruseräparannuksiin sekä ylläpidosta ja hoidosta, voidaan laskea mukaan, jos laina on hyväksytty korkotukilainaksi 30. päivänä kesäkuuta 2018 tai sitä ennen.

<sup>134</sup> Ympäristöministeriö: Korkotukiasuntolainojen ja takauslainojen hyväksymisvaltuuksien käyttösuunnitelma vuodeksi 2023, s. 3.

uudisrakentamis-, hankinta- tai perusparannuskustannuksiltaan kohtuullisia ja kohteiden vuokratason ja asumiskustannusten on pysyttävä edullisina. Myös kustannus-laatusuhteen on oltava tasapainossa. ARA:lle asetetun tulossopimuksen mukaan ARA ottaa investointikustannusten lisäksi lainoituksessa huomioon myös rakennusten elinkaaren aikaisiin kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä sekä ohjaa hakijoita ottamaan hankkeen suunnittelussa huomioon elinkaariratkaisut, puurakentamisen, vähähiilisyiden ja kulttuuriympäristönäkökohdat.

Hankintalain 2 §:ssä säädetään lain tavoitteista. 2 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. 2 §:n 2 momentin mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet huomioon ottaen. Taloudellisuuden vaatimuksen huomioiminen tarkoittaa pääasiassa kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä, joka toteutetaan järjestämällä tarjouskilpailu hankintalainsäädännön mukaisesti, jolloin kilpailusta saatu hyöty koituu hankintayksikön eduksi.<sup>135</sup>

Hallituksen esityksen (hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016) mukaan julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten sääntelyn tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluita. Tavoitteena on lisäksi julkisten palvelujen tehostaminen ja laadun parantaminen sekä talouden kasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn edistäminen.<sup>136</sup>

ARA:a koskevan kilpailuttamissuosituksen ja hankintalain taustalta voidaan löytää samoja tavoitteita. Tavoitteena on toteuttaa hankkeet mahdollisimman taloudellisesti ja hyödyntää olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Myös laadun merkitys ja

---

<sup>135</sup> Eskola ym. 2017, s. 24.

<sup>136</sup> HE 108/2016 vp, s. 5.

ympäristönäkökulmien huomioon ottaminen mainitaan sekä hankintalaissa, että ARA:a koskevassa tulossopimuksessa.

Voidaan todeta, että hankintalain mukaisen kilpailuttamisen ja korkotukilain mukaisen kilpailumenettelyvaatimuksen välillä ei ole ristiriitaa. Korkotukilain mukaan uudisrakentamisen ja perusparantamisen on perustuttava kilpailumenettelyyn, mutta asiasta ei säädetä tarkemmin. Edulliset kustannukset ja kohtuuhintaisen asumisen edistäminen tulevat vahvasti esille ARA:a koskevissa säännöksissä ja ohjeissa, joten hankkeen kilpailuttamista suunniteltaessa on otettava huomioon se, etteivät hankekohtaiset valinnat vaikuta näihin negatiivisesti.

#### 4.1.2 Neuvottelumenettely ARA:n tukeman allianssin kilpailuttamisessa

ARA on perustellut, että neuvottelumenettelyn käytölle ei ole perusparannushankkeissa perusteita, mikä muodostaa ongelman, sillä neuvottelumenettely on hankintalain mukainen hankintamenettely. ja allianssit kilpailutetaan lähtökohtaisesti aina hankintalain mukaista neuvottelumenettelyä käyttäen.

Hankintalain 34 §:ssä säädetään neuvottelumenettelystä. 34 §:n 2 momentin mukaan:

"Hankintayksikkö voi valita neuvottelumenettelyn hankinnassa:

- 1) jossa hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää olemassa olevia ratkaisuja mukauttamatta;
- 2) johon kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja;
- 3) jonka luonteeseen, monimutkaisuuteen tai oikeudelliseen ja rahoituksen muotoon liittyvistä erityisistä syistä tai niihin liittyvien riskien vuoksi ei voida tehdä hankintasopimusta ilman edeltäviä neuvotteluita; tai
- 4) jossa hankinnan kohteen kuvausta ei voida laatia riittävän tarkasti viittaamalla standardiin, eurooppalaiseen tekniseen arviointiin, yhteiseen tekniseen eritelämään tai tekniseen viitteeseen."

Hallituksen esityksen mukaan rakennusurakkasopimusten kohdalla neuvottelumenettelyn käyttö voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun urakkaan kuuluu suunnittelua tai

innovatiivisia ratkaisuja tai urakan kohteena on muita kuin tavanomaisia rakennuksia.<sup>137</sup> Voidaankin todeta, että hankintalain mukaan neuvottelumenettelyn käytölle on perusteet, sillä ARA:n tukemiin hankkeisiin kuuluu suunnittelua ja todennäköisesti usein myös jonkinlaisia innovatiivisiakin ratkaisuja.

Hankintalain 34 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. 4 momentin mukaan hankintayksikkö voi rajata niiden ehdokkaiden määrää, jotka kutsutaan neuvotteluihin. Neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden vähimmäismäärä sekä tarvittaessa enimmäismäärä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden on täytettävä hankintailmoituksessa asetetut soveltuvuusvaatimukset. 5 momentin mukaan neuvotteluihin on kutsuttava hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä ehdokkaita todellisen kilpailun varmistamiseksi. Ehdokkaita on kutsuttava kuitenkin vähintään kolme. Allianssihankinnoissa neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden määrää rajoitetaankin aina sen vuoksi, ettei menettelystä muodostu hankintayksikölle liian raskas.

Hankintalain 35 §:n mukaisesti hankintayksikkö kuvaa hankintailmoituksessa tarpeensa ja rakennusurakalta vaadittavat ominaisuudet sekä ilmoittaa hankintalain 93 §:ssä tarkoitetut kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet. 93 §:n mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tarjouksella tarkoitetaan tarjousta, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Lisäksi hankintayksikkö asettaa vähimmäisvaatimukset, jotka jokaisen tarjouksen on täytettävä.

Neuvotteluihin valituilta ehdokkailta hankintayksikkö pyytää alustavat tarjoukset 35 §:n mukaisesti. Alustavien tarjousten pohjalta käydään neuvottelut. Menettelyn aikana hankintayksikkö voi myös pyytää uusia mukautettuja tarjouksia. Hankintayksikön on neuvoteltava tarjoajien kanssa alustavien tarjousten ja mahdollisten myöhempien tarjousten parantamiseksi. Neuvottelujen aikana hankintayksikkö voi myös muuttaa tarjouspyyntöä tai

---

<sup>137</sup> HE 108/2016 vp, s. 123.

neuvottelukutsua. Hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa esitetyistä vähimmäisvaatimuksista tai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteista ei kuitenkaan saa neuvotella. Neuvotteluiden aikana tarjousten määrää voidaan rajoittaa, jos neuvottelujen vaihteellisuudesta on ilmoitettu hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa.

Hankintalain 35 §:n 4 momentin mukaan kaikkia tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti, eikä hankintayksikkö saa antaa tietoja tavalla, joka vaarantaa tarjouskilpailuun osallistuvien tasapuolisen kohtelun. 5 momentin mukaan hankintayksikön on päätettävä neuvottelut ilmoittamalla asiasta jäljellä oleville tarjoajille. Hankintayksikön on lähetettävä tarjoajille lopullinen tarjouspyyntö ja asetettava lopullisten tarjousten jättämiseksi määräaika. Lopuksi hankintayksikön on tarkistettava, että lopulliset tarjoukset ovat tarjouspyynnön mukaisia ja valittava voittava tarjous ennalta ilmoitettujen kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteiden mukaisesti. Lopullisista tarjouksista ei saa enää neuvotella.

Neuvottelumenettelyn läpikäynnin perusteella voidaan huomata, että kyseessä todella on kilpailumenettely. Jo neuvottelumenettelyä koskevassa hankintalain 34 §:ssä asetetaan sellaisia ehtoja, joiden tarkoituksena on riittävän kilpailun turvaaminen. Neuvottelumenettely eroaa esimerkiksi hankintalain mukaisesta avoimesta menettelystä siinä, että kilpailun aikana voidaan neuvotella. Tämä on hyödyllistä missä tahansa kompleksisessa hankkeessa, mutta erityisesti allianssissa, jossa osapuolet aloittavat integroitumisen jo hankinnan aikana. Hyödyllistä on myös se, että jo hankinnan aikana hanketta voidaan suunnitella eteenpäin.

Korkotukilaissa säädetään siitä, että uudisrakentamisen ja perusparantamisen on perustuttava kilpailumenettelyyn, jollei valtion asuntorahasto erityisestä syystä myönnä siitä poikkeusta. Tällaisena erityisenä syynä voidaan pitää erityisesti sitä, jos kilpailumenettelystä ei olisi saatavissa olennaista hyötyä esimerkiksi kustannus-laatusuhteen ohjauksessa, tai kun se jopa lisäisi kustannuksia.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> HE 177/1993 vp, s. 26.

ARA-asuntotuotannossa poikkeaminen kilpailumenettelyn käytöstä on yleisesti hyväksyttävää silloin, kun urakoitsija rakentaa tai peruskorjaa kohteen omalle yksityisiltä markkinoilta hankkimalleen maalle tai kiinteistölle. Muissa tapauksissa kilpailuttamisvaatimusta tulkitaan ahtaasti, ja tukien hakijan on pyydettävä ARA:lta kirjallisesti lupaa poiketa kilpailumenettelystä esittämällä selvitykset ja perustelut. ARA antaa päätöksen poikkeamisluvasta erikseen. Yleisin riittäväksi katsottu peruste poiketa kilpailumenettelyn käytöstä on ollut yhteiskunnan tukema koe- tai pilottirakentaminen, mutta päätökset tehdään aina tapauskohtaisesti.<sup>139</sup>

Kun kilpailumenettelystä poiketaan, puhutaan ARA:n ohjeistuksessa ja julkaisuissa neuvottelu-urakasta. Termiä ei ole määritelty, mutta neuvottelu-urakka voidaan nähdä vastaakohtana kilpailumenettelylle, ja sillä tarkoitetaan menettelyä, jolla tilaaja ja urakoitsija sopivat toimeksiannosta ilman kilpailutusta. Tilaajan ja urakoitsijan välillä voidaan tällöin sopia esimerkiksi hankkeen toteutustavasta ja hinnasta. Neuvottelu-urakka ei siten ole urakkamuoto, vaan vaihtoehto hankkeen kilpailuttamiselle.<sup>140</sup> Julkisissa hankinnoissa neuvottelu-urakan kaltaista menettelyä ei voi käyttää, vaan hankkeet on kilpailutettava.<sup>141</sup>

ARA:n käyttämän neuvottelu-urakan ja hankintalakiin perustuvat neuvottelumenettelyn välillä saattaa syntyä terminologista sekaannusta termien samankaltaisuuden vuoksi. Tämä voi mahdollisesti johtaa siihen, että ARA tulkitsee, ettei hankintalain mukaista neuvottelumenettelyä voi käyttää sen tukemien kohteiden kilpailuttamiseen.

Koska korkotukilain kilpailumenettelystä ei ole säädetty tarkemmin, voidaan katsoa, että hankintalain mukaisen neuvottelumenettelyn noudattaminen ARA-kohteen kilpailuttamisessa ei ole kiellettyä. Neuvottelumenettely on hankintalain mukainen menettely, ja hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluita ja turvata yritysten

---

<sup>139</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019, s. 14.

<sup>140</sup> Ks. esim. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2022, s. 7, jossa käsitellään lainoituksessa huomioon otettavia perusteita ja mainitaan, että ARA painottaa kilpailumuotoisena toteutettavia hankkeita, jonka jälkeen ohjeistetaan, että neuvottelu-urakkamuotoisten hankkeiden rakentamisen hinnan on oltava alhaisempi kuin laadultaan ja muilta ominaisuuksiltaan vastaavissa urakkakilpailutettavissa hankkeissa.

<sup>141</sup> Hankintalaki tulee sovellettavaksi, kun hankinnan arvo ylittää lain 4 luvussa asetetut kynnyksarvot. Hallinnon oikeusperiaatteet luovat kuitenkin pohjan sille, että kilpailuttamisvelvollisuutta on lähtökohtaisesti noudatettava myös hankintalain ulkopuolelle jääviin hankintoihin. (Määttä - Voutilainen 2017, s. 113.)

ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota rakennusurakoita. Tavoitteen ollessa samankaltainen kuin korkotukilainoja koskevan kilpailuttamisvelvoitteen tavoite, on perusteltua todeta, että hankintalain mukaisen neuvottelumenettelyn käyttö edistää myös näitä tavoitteita ja sen käytölle on siten perusteet. Hankintalain tavoitteena on mainittu myös olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyväksi käyttäminen, joten voidaan katsoa, että kaikki hankintalain mukaiset menettelyt ovat sellaisia, joilla kilpailua saadaan aikaiseksi riittävästi.

Kantaa on otettava myös siihen, että ARA mainitsee, ettei neuvottelumenettelyn käytölle ole perusteita juuri perusparannushankkeissa. Uudisrakentamisen osalta tilanne olisi siis toisin. Voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi se, että juuri perusparannuksen osalta tehdään tällainen päätös. Perusparannushankkeissa on useita merkille pantavia tekijöitä, joista yksi on vanhojen rakenteiden huomioiminen. Perusparantamisessa vanhojen rakenteiden ja uusien ratkaisujen yhteensovittaminen vaatii tarkkaa suunnittelua ja osaamista, kun nykypäivän vaatimukset täyttäviä ratkaisuja yhdistetään vanhaan. Haasteena on usein myös epävarmuus vanhojen rakenteiden kunnosta ja siitä, onko niitä tarpeen purkaa uudistusten tieltä. Tämä pakottaa usein tekemään päätöksiä epävarmuuden varassa, mikä syventää suunnitteluprosessin kompleksisuutta ja korostaa riskienhallinnan merkitystä.

#### 4.1.3 Hintakomponentti allianssin kilpailuttamisessa

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (myöhemmin hankintadirektiivi) 67 artiklan 1 kohdan mukaan hankintaviranomaisten on käytettävä hankintasopimusten tekoperusteena kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta. 2 kohdan mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous määritellään hinnan tai kustannusten perusteella käyttämällä kustannustehokkuusmallia, ja perusteisiin voi kuulua paras hinta-laatusuhde, joka on arvioitava kyseisen hankinnan kohteeseen liittyvien perusteiden mukaan laadulliset, ympäristöön liittyvät ja/tai sosiaaliset näkökohdat mukaan lukien. Hankintalain 93 §:ssä säädetään samasta asiasta. 93 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tällaisena tarjouksena pidetään tarjousta, joka on hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. 4 momentin mukaan hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste tai hinta-laatusuhteen mukaiset vertailuperusteet hankintailmoituksessa,

tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa. Vertailuperusteiden suhteellinen painotus on yksilöitävä.<sup>142</sup>

Hankintadirektiivin 67 artiklan 3 kohdan mukaan hankintasopimuksen tekoperusteiden on katsottava liittyvän hankinnan kohteeseen, jos ne liittyvät sopimuksen perusteella toimitettaviin rakennusurakoihin, tavaroihin tai palveluihin miltä tahansa osin ja missä tahansa niiden elinkaaren vaiheessa, mukaan lukien tekijät, jotka ovat osana kyseisten rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen tiettyä tuotanto-, suorittamis- tai kaupankäyntiprosessia; tai tiettyä prosessia niiden elinkaaren jossakin muussa vaiheessa, silloinkin, kun kyseiset tekijät eivät kuulu niihin fyysisenä osana. Liitynnästä hankinnan kohteeseen säädetään vastaavasti myös hankintalain 94 §:ssä.

Hankintadirektiivin 67 artiklan 4 kohdan mukaan hankintasopimuksen tekoperusteilla ei saa olla sellaista vaikutusta, että hankintaviranomaisella on rajoittamaton valinnanvapaus, ja niillä on varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus. Hankintalain 93 §:n 5 momentin mukaan vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen ja niiden on varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus. Vertailuperusteet eivät myöskään saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta ja niiden on oltava syrjimättömiä.

Hankintadirektiivin johdanto-osan kappaleessa 92 todetaan, että hankintaviranomaisen on parasta hinta-laatusuhdetta arvioidessaan määritettävä hankinnan kohteeseen liittyvät taloudelliset ja laadulliset perusteet, joita ne käyttävät sitä varten. Näiden perusteiden avulla on voitava tehdä vertaileva arvio kunkin tarjouksen suoritustasosta hankinnan kohteeseen nähden. Hankintaviranomaisten tulisi valita perusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja.

Johdanto-osan 92 kappaleessa todetaan myös, että valitut hankintasopimuksen tekoperusteet eivät saa antaa hankintaviranomaiselle rajatonta valinnanvapautta, ja niillä on varmistettava todellisen ja terveen kilpailun mahdollisuus. Kokonaistaloudellisesti

---

<sup>142</sup> Hankintalain 4 §:n mukaan painotuksen voi myös ilmaista ilmoittamalla kohtuullinen vaihteluväli tai jos vertailuperusteiden suhteellista painotusta ei voida objektiivisesta syystä määritellä, vertailuperusteet on ilmoitettava alenevassa tärkeysjärjestyksessä.



edullisimman tarjouksen määrittämiseksi hankintasopimuksen tekopäätös ei saa perustua ainoastaan muihin kuin kustannuksiin liittyviin perusteisiin. Siksi laadullisiin perusteisiin on liitettävä kustannusperuste, joka voi hankintaviranomaisen valinnan mukaan olla joko hinta tai kustannustehokkuusmalli.

Rakennusalan palveluntuottajien ja erityisesti urakoitsijan valinnassa kokonaishintakriteerin käyttö on yleistä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kustannuksiin liittyvä epävarmuus on saatu minimoitua, eli hankkeen suunnittelu on käytännössä valmis. Sama koskee tavoitekustannuksesta sopimista.<sup>143</sup> Allianssin kohdalla kokonaishintakriteerin käytössä törmätään ongelmiin, sillä allianssimallilla toteutettavassa urakassa suunnittelijat ja rakentajat valitaan aikaisessa vaiheessa. Suunnittelu toteutetaan palveluntuottajien yhteistyönä. Keskeiset palveluntuottajat on siis valittava ennen kuin hankkeen suunnittelu on vielä pitkällä. Tässä huomataan ristiriita, kun palveluntuottajat on valittava aikaisessa vaiheessa, mutta hintaa on vielä mahdotonta riittävän tarkasti määrittää. Allianssit onkin tästä syystä kilpailutettu käyttäen vertailuperusteena lähinnä allianssipalkkiota. Tällöin tilaaja on ilmoittanut arvion kustannustasosta, jonka tarjoaja ottaa huomioon tarjotessaan kaupallisen mallin mukaisen palkkioprosentin.<sup>144</sup>

Markkinaoikeus on ottanut kantaa hyväksyttävään hintojen ilmoittamis- ja vertailutapaan esimerkiksi ratkaisussa MAO:339/13. Tapauksessa markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on oikeus itse valita, miten se haluaa hankittavan tuotteen tai palvelun hinnoiteltavan. Hankintayksiköllä on siis harkintavalta määrittellä hintojen ilmoittamis- ja vertailutapa, kunhan tarjoajia kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättä. Tarjoajan hinnoittelu voidaan vaatia esitettäväksi esimerkiksi ilmoittamalla tietty alennusprosentti jostakin määritellystä hintatasosta. Tarjoajien on kuitenkin tiedettävä tarjousta laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Tätä edellyttävät hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus.

---

<sup>143</sup> Lahdenperä 2013, s. 20.

<sup>144</sup> Ks. esim. Myllypohjan monitoimitalon allianssin suunnittelun ja toteutuksen hankinnan hankintailmoituksen liite 12.3 Kaupallinen malli, s. 7 ja Kokkolan Urheilupuistoallianssin suunnittelun ja toteutuksen hankinnan hankintailmoituksen liite 9 Palkkioprosentti.

Tapauksessa markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on voinut käyttää hintavertailun perusteena alennusprosentteja. Tämä on ollut hyväksyttävää siksi, että hankinnan kohteena olivat osin olleet sellaiset tuotteet, joita ei ollut vielä hankintamenettelyn aloitettaessa julkaistu ja joita hankintayksikkö ei ollut pystynyt yksilöimään. Lisäksi hankittavat tuotteet tai niiden määrä eivät olleet olleet hankintayksikön tiedossa hankintamenettelyä aloitettaessa.

Tapauksen perusteella voidaan todeta, että allianssia kilpailutettaessa palkkioprosenttia voidaan käyttää hintavertailun perusteena. Kun allianssia lähdetään kilpailuttamaan, on hankkeen suunnittelu vielä kesken, joten lopullista kohdetta tai sen hintaa ei pystytä määrittelemään. Palkkio vertailuperusteena liittyy hankinnan kohteeseen ja sillä on taloudellista merkitystä tilaajalle. Sen perusteella tarjous pystytään myös puolueettomasti arvioimaan.

Korkotukiasetuksen 3 §:n mukaan vuokra-asunnon ja asumisoikeustalon rakentamista tai perusparantamista varten myönnetyn lainan korkotukilainaksi hyväksymisen edellytyksenä on, että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on hyväksynyt kohteen rakennussuunnitelmat ja -kustannukset tai perusparannussuunnitelmat ja -kustannukset. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi kuitenkin antaa luvan töiden aloittamiseen ennen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymistä. Rakennus- ja suunnitteluoppaan ohjeistuksen mukaan rakennustyöt voidaan aloittaa osapäätöksen tekemisen jälkeen. Valtioneuvoston asetuksen mukaan rakennus- ja perusparannuskustannusten tulisi siis olla hyväksytyt. Allianssin kohdalla ne eivät ole vielä osapäätösvaiheessa tiedossa. Asetuksen mukaan ARA voi kuitenkin antaa luvan töiden aloittamiseen ennen kustannusten hyväksymistä. Tämän perusteella poikkeaminen säännöstä on siis mahdollista.

ARA:a ja korkotukilainoja koskevassa sääntelyssä ei ole asetettu vaatimusta siitä, millainen kilpailutettavan hintakomponentin pitää olla tai millä tavalla hintakomponenttia pitäisi käyttää. Ei siis ole asetettu vaatimusta esimerkiksi siitä, pitääkö valittavan tarjouksen olla hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Ongelmat hintakomponentin suhteen tulevat esille ARA:n oman ohjeistuksen ja prosessin kohdalla. ARA:n rakennuttamis- ja suunnitteluoppaan mukaan silloin, kun urakkamuotona käytetään kokonaishintaista urakkaa, hankkeen hintaesitykseen sisällytetään urakkasummina kilpailussa halvimmat urakkatarjoussummat. Samassa oppaassa kuitenkin ohjeistetaan, että niissä tapauksissa, joissa jonkin yksittäisen urakan hinta ei ole hankinta-arvoa hyväksytettäessä tuen hakijan tai rakennuttajan tiedossa, voidaan kyseistä urakkaa

koskien hyväksyä kustannusarvio laskelmiseen. Tämä voisi olla toimiva menettely myös allianssin kehitysvaiheessa.<sup>145</sup>

ARA:a koskevassa sääntelyssä painotetaan kustannusten kohtuullisuutta ja edullisuutta. Tämän voi varmaankin yksinkertaistettuna tulkita siten, että rakennuskustannukset pyritään saamaan mahdollisimman alhaisiksi, jolloin ARA tulkitsee, että sen tukemat hankkeet on kilpailutettava niin, että halvimman kokonaishinnan tarjonnut tarjoaja voittaa. Tämä voidaan kuitenkin katsoa virheelliseksi tulkinnaksi, sillä kyseiseen tapaan ei velvoiteta. Korkotukilaki velvoittaa siihen, että hankkeiden on oltava myös ylläpito- ja asu-  
miskustannuksiltaan kohtuullisia. Tulossopimuksen mukaan ARA ottaa huomioon myös rakennusten elinkaaren aikaisiin kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä sekä ohjaa hakijoita ottamaan suunnittelussa huomioon elinkaariratkaisut ja vähähiilisyuden. Tämän sääntelyn perusteella voidaankin katsoa, että kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon muutakin, kuin rakennuskustannusten mahdollisimman halpa kilpailutettu kokonaishinta.

#### 4.2 Allianssin hyödyistä ja riskeistä ARA:lle ja allianssin osapuolille

Allianssisopimus perustuu yhteisiin sopimusehtoihin, yhteisiin kannustimiin ja riskien jakamiseen ja allianssin toiminta yhdessä tekemiseen ja yhteiseen vastuuseen. Allianssin johtaminen perustuu yhteistoiminnallisiin arvoihin, kuten avoimuuteen, luottamukseen, yhteistyöhön ja innovointiin. Mikäli nämä arvot toteutuvat allianssissa, voi se mahdollistaa tilaajan tavoitteiden saavuttamisen tehokkaasti ja taloudellisesti. Lisäksi allianssin yhteistyöhön ja innovointiin perustuva lähestymistapa voi johtaa projektiin, joka on miellyttävä toteuttaa ja jossa eri osapuolet kokevat olevansa tasavertaisia toistensa kanssa. Tällainen yhteistoiminnallinen ja avoin ilmapiiri sekä keskinäisen luottamuksen rakentaminen lisäävät kaikkien osapuolten motivaatiota ja sitoutumista projektiin.

Koska osallistujien ei tarvitse pelätä oikeudellista vastuuta epäonnistuessaan, voi suorituskyky parantua, kun osallistujia kannustetaan ottamaan riskejä ja käyttämään

---

<sup>145</sup> Asiaa on käsitelty myös tutkielman kappaleessa 3.3.

mahdollisuudet kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Myös riitojen riski voi vähentyä, kun uhka oikeustoimista osallistujien välillä poistetaan. Koska kaikilla on hankkeesta yhteinen vastuu, pystyvät osapuolet keskittymään ratkaisuihin ongelmien ilmetessä sen sijaan, että osapuolet syyllistäisivät toisiaan.<sup>146</sup>

Yhteistyön ja yksimielisen päätöksenteon ansiosta allianssin päätökset ovat suunnattu allianssin ja sen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen, eikä päätöksentekoprosessi näin palvele osallistujien omia etuja. Yhteistyö mahdollistaa myös paremman riskienhallinnan, kun hankkeen jokaisen osapuolen tietoja, taitoja ja resursseja jaetaan. Yhteistyöjärjestelyn voidaan myös katsoa tukevan osaamisen siirtymistä ja osallistuvan henkilöstön ammatillista kehittymistä. Allianssi kannustaa myös innovointiin, mikä voi johtaa kustannussäästöihin ja tilaajalle parempaan hinta-laatusuhteeseen. Innovointi edistää mahdollisesti myös alan kehitystä.<sup>147</sup> Tämä sopii erityisesti yhteen ARA:n roolin laajentamisen kanssa, kun tarkoituksena on kehittää ARA:sta asuntorakentamisen kehittäjä, jolla on edelläkävyyte ote kokeiluluontoisten innovaatioiden toteuttamiseen.

ARA:n tehtävänä on muun muassa huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta ja kehittää valtion tukemaa asuntojen rakentamista ja korjaamista. Korkotukilaissa säädetään, että tuettavien asuntojen on oltava uudisrakentamis-, hankinta- tai perusparannuskustannuksiltaan ja ylläpito- ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisia. ARA:n tulee valtuuksiaan käyttäessään varmistua siitä, ettei ARA-hankkeiden kustannuskehitys ole nopeampaa kuin yleinen rakennuskustannusten kehitys. ARA:a koskevan kilpailumenettelyn käyttövaatimuksen takana voidaan tulkita olevan kustannusten hallitseminen ja sopivan kustannus-laatusuhteen saavuttaminen.

Erityisesti ARA:lle ja tilaajalle allianssimallin käytöstä voi olla merkittäviäkin hyötyjä, kun edellytyksenä ARA:n tukemilla hankkeilla on se, että kustannustaso pysyy riittävän matalana niin, että ne saavuttavat myös riittävän laatutason. Allianssimallin avoimet kirjat -periaate mahdollistaa todellisiin kustannuksiin ja läpinäkyvyyteen perustuvan

---

<sup>146</sup> Australian Government 2015, s. 31.

<sup>147</sup> Australian Government 2015, s. 31–32; Lahdenperä 2009, s. 16–17.

budjetoinnin ja seurannan. Tämä antaa tilaajataholle reaaliaikaisen käsityksen hankkeen kustannuksista ja mahdollistaa siten varhaisen puuttumisen, jos havaitaan huolestuttavia merkkejä. Kiinteähintaisissa urakoissa todelliset kustannukset eivät välttämättä tule tietoon. Korkotukilain 39 §:ssä säädetään valvonnasta. Sen mukaan ympäristöministeriöllä, ARA:lla ja Valtiokonttorilla sekä kunnalla on oikeus valvoa korkotukilain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Lainanmyöntäjän on valvottava, että lainavarojen käyttö ja korkotuki ovat korkotukilain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaiset. Avoimet kirjat -periaate helpottaa valvontaa ja auttaa seuraamaan kustannusten muodostumista.

Allianssimalli kannustaa kehittämiseen ja innovointiin, ja sen sisällä löytyy joustavuutta reagoida muutoksiin ja mahdollisuuksiin. Tällöin voidaan saavuttaa säästöjä ja tuottaa parempaa arvoa rahalle. Kannustinjärjestelmä tulee räätälöidä tilaajan tavoitteiden mukaiseksi, mikä onnistuneesti tehtynä kannustaa osapuolia toteuttamaan hankkeen juuri tilaajan tavoitteiden mukaisesti. Tilaaja voi painottaa tärkeitä laadullisia ominaisuuksia ja tavoitekustannuksen alitusta valitsemassaan suhteessa.

ARA esittää, ettei palveluntuottajalla ole riskiä allianssimallilla toteutettavassa rakennushankkeessa. On totta, että allianssissa palveluntuottajalla on mahdollista päästä erinomaisella suorituksella hyviin palkkioihin. Varsinkin jos tämä suhteutetaan palveluntuottajan kantamaan riskiin.<sup>148</sup> Huomattava on, että näin tapahtuessa myös tilaajan hankkeelle asetamat kannustinjärjestelmän perustana olevat tavoitteet ovat toteutuneet. Palveluntuottaja voi kuitenkin saada allianssin epäonnistuessa sanktioita ja pahimmillaan menettää koko allianssipalkkion. Tällöin palveluntuottaja on menettänyt katteensa. Korvattavaksi on siis tällöin tullut vain korvattavat kustannukset, mitä voidaan pitää palveluntuottajan kannalta tappiollisena lopputuloksena.

On kuitenkin todettava, että allianssissa tavoitellaan perinteisiä toteutusmuotoja tarkempaa näkemystä budjetista sekä parempaa riskienhallintaa. Kun riskienhallinta on toimivampaa ja osapuolet jakavat siitä yhteisen vastuun, on kustannusten ja riskien heilunta

---

<sup>148</sup> Lahdenperä 2009, s. 17.

pienempää. Paremmen riskienhallinnan on tarkoituskin johtaa siihen, että sekä palveluntuottajan että tilaajan riskit pienenevät.

#### 4.3 Allianssi kilpailua rajoittavana toteutusmuotona?

Kuten on jo todettu, perustuvat ARA:a velvoittavat kilpailuttamissäännökset vahvasti siihen, että hankkeet saadaan toteutettua mahdollisimman edullisesti, kuitenkin riittäväällä laadulla. Mitä enemmän kilpailua on, sitä paremmat mahdollisuudet tähän ovat. Hankintalain alaisia hankintoja on säännelty tarkoin, joten tässä kappaleessa käsitellään julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä siltä osin, kuin sillä voi olla merkitystä ARA-hankkeisiin.

Oikeusperiaatteet ovat sääntöjä täydentäviä oikeuslähteitä, joilla voidaan paikata sääntöjen oikeusjärjestykseen jättämiä aukkoja ja puutteita.<sup>149</sup> Hankintalain tulkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet, jotka on lueteltu hankintadirektiivin 18 artiklassa, ja jotka on kirjattu hankintalain 3 §:ään. Hankintalain 3 §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimitettava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Periaatteet on otettava huomioon hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa hankinnan suunnittelusta hankintasopimuksen täytäntöönpanoon asti.<sup>150</sup>

Hankintalain periaatteiden lisäksi julkisiin hankintoihin sovelletaan unionin yleisiä oikeusperiaatteita<sup>151</sup> sekä hallintolain (343/2003) 6 §:ssä lueteltuja hallinnon oikeusperiaatteita. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun

---

<sup>149</sup> Aarnio 2006, s. 112.

<sup>150</sup> Määttä - Voutilainen 2017, s. 112.

<sup>151</sup> Unionin yleiset oikeusperiaatteet voidaan jaotella materiaalsiin oikeusperiaatteisiin, prosessuaalisiin oikeusperiaatteisiin, tulkintaperiaatteisiin ja toimivallan jakoa määrittäviin periaatteisiin. Esimerkiksi materiaalisia periaatteita ovat etenkin laillisuus-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus-, luottamuksensuoja-, yhdenvertaisuus- ja hyvän hallinnon periaatteet. (Mäenpää 2011, s. 246–247.) Periaatteissa on siis paljon yhtäläisyyksiä hallintolain oikeusperiaatteiden kanssa.

päämäärään nähden. Toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaatteet ovat siis yhdenvertaisuus- tarkoitussidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- sekä luottamuksensuojan periaate. Hankintalain oikeusperiaatteiden ja hallintolain oikeusperiaatteiden välillä voidaan havaita yhtäläisyyksiä, ja julkisissa hankinnoissa hallintolain oikeusperiaatteiden sisältö täydentääkin hankintalain hankintamenettelyyn kohdistuvia periaatteita.<sup>152</sup>

Hallintolakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa, joten hallinnon oikeusperiaatteet tulevat myös sovellettavaksi kaikessa ARA:n päätöksenteossa. Voidaan siis katsoa, että muun muassa tehdessään päätöstä lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi, tulee ARA:n kohdella hakijoita tasapuolisesti, yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen on sovellettava lakia tekemättä muita eroja kuin mitä laista ilmenee. Hallinnossa asioiville on myös pyrittävä turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. Viranomaisen päätöksenteon tulee olla johdonmukaista niin, että samankaltaisissa tilanteissa arvioidaan hankintaa vaativia tosiasioita yhtenäisin perustein.<sup>153</sup>

Hankintalain tavoitteena on muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintatoimet on pyrittävä järjestämään siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen. Hankinnat on myös pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.

Tarjouspyynnön kohteen määrittely on keskeistä lähdettäessä suunnittelemaan kilpailusta. On tärkeää, että hankintayksikkö arvioi, miten laaja hankintakokonaisuus mahdollistaa laadukkaan ja monipuolisen kilpailun. Hankintalaki edellyttää hankintojen

---

<sup>152</sup> Määttä - Voutilainen 2017, s. 114.

<sup>153</sup> Määttä - Voutilainen 2017, s. 115.

kilpailuttamista tarkoituksenmukaisina hankintakokonaisuuksina. Toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden määrittely saattaa edellyttää kilpailuolosuhteiden huolellista selvittämistä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi tietopyynnön avulla.<sup>154</sup>

Hankintayksikön tulee suunnitteluvaiheessa tarkastella ja ottaa huomioon yksittäisen hankinnan laajuuden ja rakenteen, sekä asetettujen vaatimusten ja määritysten vaikutukset pienyrityksiin. Tämä on erityisen tärkeää, sillä pienyritykset ovat usein vähemmän resursseja omaavia ja osallistuminen julkisen hankinnan tarjouskilpailuun voi olla niille työlästä ja kallista. On tärkeää huomioida pienet ja keskisuuret yritykset julkisissa hankinnoissa, mutta tämä velvoite ei saa ohittaa hankinnan kohteen tarkoituksenmukaista määrittelyä. Hankintayksikön ei ole tarkoitus toteuttaa hankintaa pelkästään siksi, että mahdollisimman moni pienyritys voisi osallistua tarjouskilpailuun. Sen sijaan hankintayksikön tulee pyrkiä varmistamaan, että hankintamenettely on avoin ja tasapuolinen kaikille tarjoajille.<sup>155</sup>

Allianssimallia käytetään pääasiassa laajoissa, pitkäkestoisissa, kompleksisissa hankkeissa, tai hankkeissa, joissa on riskejä, joita on vaikea ennustaa tai joiden haluttu lopputulos ei ole selkeä.<sup>156</sup> Lainsäädännössä ei ole asetettu vaatimuksia siitä, milloin mitään toteutusmuotoa saa käyttää, mutta allianssimallin käyttö ei välttämättä ole kustannustehokas ratkaisu selkeisiin ja yksinkertaisiin kohteisiin. Allianssimallin käytöllä tavoitellaankin sitä, että kompleksiset hankkeet pystyttäisiin toteuttamaan nykyistä paremmin. Pienissä hankkeissa voi olla myös haastavaa löytää tarpeeksi henkilöstöä, jolla on riittävästi kokemusta ja osaamista allianssihankkeen läpiviennistä. Toteutusmuotoa valitessa onkin siis tehtävä harkinta siitä, onko allianssimallin käyttö perusteltua. Jos hankkeeseen ryhtyvä on päätenyt toteutusmuotoon, voidaan olettaa, että punninta toteutusmuodon käytöstä on tehty ja sille on perusteet. Harkinnassa on otettava huomioon hankintalain tavoitteet ja periaatteet, eli esimerkiksi pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua. Esimerkiksi soveltuvuusvaatimuksia asetettaessa on katsottava, etteivät ne ole

---

<sup>154</sup> Eskola ym. 2017, s. 31.

<sup>155</sup> Eskola ym. 2017, s. 32–33.

<sup>156</sup> Ks. esim. Ross 2003, s.1.



tarpeettoman tiukat ja yrityksiä poissulkevat. Allianssimallilla toteutettavat hankkeet ovat kuitenkin tyypillisesti sen verran laajoja ja kompleksisia, etteivät ne sovi pienille urakoitsijoille. Vaatimuksetkin on tällöin asetettava niin korkeiksi, ettei toimijoilla ole mahdollisuuksia osallistua yksin. Tämä on perusteltua, eikä sitä voida pitää kilpailua rajoittavana.

Hankintalain 2 §:n tavoitteiden mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Tavoitteena hankinnan tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden toteuttamiselle voi olla tilanteen mukaan useita eri asioita. Tavoite voi olla esimerkiksi hintalaatusuhteen maksimointi, hankintayksikön työn huomioiminen sopimuskauden aikana, kytkennät muihin hankintoihin, toimivat tilaus-toimitusketjut tai optimaaliset kuljetukset ja kuljetuskustannusten huomiointi.<sup>157</sup> Se, mitä hankintaan ja miten, on aina hankintayksikön vastuulla. Hankintalain 75 §:ssä säädetään hankintasopimuksen jakamisesta osiin. Sen mukaan hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määrittellä osien koon ja kohteen. Mikäli hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, on jakamatta jättämisen syyt esitettävä. Tarjouspyynnön muotoilu ja hankintakokonaisuuden jakaminen osiin voivat vaikuttaa potentiaalisten tarjoajien tarjoushalukkuuteen. Osiin jakamisessa tulee ottaa huomioon esimerkiksi volyyymiedut, ja toisiaan tukevat palvelukokonaisuudet voivat lisätä tarjoajien kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuun. Tarjoajapuoli on esittänyt myös huolia hankintakokonaisuuden jakamiseen liittyen. Esimerkiksi se, että hankinta on jaettu liian pieniin osiin, on vähentänyt tarjoushalukkuutta.<sup>158</sup>

Ongelmana voidaan nähdä se, että jos hankintakokonaisuus määritellään huonosti, ei kilpailua synny tarpeeksi, mikä taas voi johtaa siihen, että hankinnat muodostuvat tarpeettoman kalliiksi. ARA on hyväksynyt muutamia allianssimallilla toteutettavia perusranshanhankkeita, joissa samalla allianssiorganisaatiolla on toteutettu usea eri kohde. Tällaisella mallilla voidaan säästää erityisesti kilpailuttamisen kustannuksissa, mutta myös rakentamisen kustannuksissa. Esimerkiksi Asuntosäätiöllä on käynnissä allianssimallilla toteutettava neljän kohteen peruskorjauskokonaisuus. Samankaltaisen hankkeen on toteuttanut Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö Hoas. Kustannuksissa voidaan säästää, sillä kun useampi asuntokohde sisällytetään samaan hankkeeseen, kohdekohtaiset

---

<sup>157</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2022, s. 5.

<sup>158</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2022, s. 27.

hankintakustannukset pienenevät. Usean pienen kohteen kilpailuttaminen erikseen voi muodostua tarpeettoman kalliiksi urakan kokonaishintaan nähden. Urakka myös nopeutuu ja tuottavuus paranee, kun suunnittelu ja rakentaminen jatkuvat samojen henkilöiden kanssa kohteesta toiseen ja tiedot ja opit kulkevat mukana. Kun osapuolet eivät jokaisen kohteen kohdalla vaihdu, rakentuu osapuolten välille luottamusta, mikä voi myös helpottaa tilaajan toimimista hankkeessa. Tavoitteena onkin lyhentää remontin kestoa ja parantaa virheettömyyttä.<sup>159</sup> Allianssin sopimusmalli kuitenkin mahdollistaa sopimuksen purkamisen, jos yhteistyö ei suju tai tavoitteita ei saavuteta. Tämän voidaankin katsoa kannustavan palveluntuottajia toimimaan aina hankkeen parhaaksi, mikä myös parantaa hankkeen onnistumisen mahdollisuuksia. Voidaan perustella, että tällaiset useamman kohteen kokonaisuuden kilpailutukset ovat sallittuja, kun ne pystytään perustelevaan.

Hankintalain 2 §:n tavoitteet ovat siis ainoastaan hankintalain tulkinnan välineitä. Säännös on suositusluonteinen eikä velvoittava.<sup>160</sup> Hankintalain säännökset eivät sääntele hankinnan sisältöä tai tarkoituksenmukaisuutta, joten hankintayksiköllä on harkintavalta määrittellä hankinnan kohde ja tarjouksen valintaperusteena käytettävät kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet.<sup>161</sup> Tätä voidaan kutsua hankintayksikön harkintavallaksi.<sup>162</sup> Tehdessään päätöksiä hankinnan kohteesta ja vertailuperusteista, tulee hankintayksikön kuitenkin ottaa huomioon hankintalain säännökset, mukaan lukien 2 §:n tavoitteet ja 3 §:n periaatteet. Hankintayksikön harkintavallalla on keskeinen merkitys julkisten hankintojen kilpailuttamisessa, joten sen käytön on oltava asianmukaista. Karhun mukaan keskeisiä periaatteita hankintayksikön harkintavallan itsevaltaisen käytön rajoittamisessa ovat syrjimättömyys-, avoimuus-, ja suhteellisuusperiaatteet sekä tehokkaan kilpailuttamisen periaate.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Ks. Wallenius 2022; Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, kohta Hoas rakennusalan pioneerina – allianssin käyttö peruseräparannushankkeessa; Vison 2021, s. 5; Vison 2022, s. 8.

<sup>160</sup> Määttä - Voutilainen 2017, s. 77.

<sup>161</sup> Määttä - Voutilainen 2017, s. 181–182.

<sup>162</sup> Karhu 2022, s. 38.

<sup>163</sup> Karhu 2022, s. 41.

## 5 PÄÄTÄNTÖ

Tutkimuksessa on selvitetty ARA:n toimintaa koskevaa sääntelyä, ARA:n päätöksentekoprosessia sekä allianssimallin erityispiirteitä. Huomioon on otettu myös julkisia hankintoja koskeva sääntely. Tavoitteena on ollut selvittää, sopiiko allianssimalli käytettäväksi ARA:n tukemissa hankkeissa ja millaisia haasteita tähän mahdollisesti liittyy. Tarkoituksena on myös ollut antaa ehdotuksia mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä käsiteltiin ARA-sääntelyn ja hankintalain mukaista kilpailuttamista. ARA:n tehtävänä on huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen toimeenpanosta. ARA siis päättää lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi. Korkotukilain mukaan uudisrakentamisen ja perusparantamisen on perustuttava kilpailumenettelyyn, ellei valtion asuntorahasto erityisestä syystä myönnä siitä poikkeusta. Kilpailumenettelylle ei ole annettu määritelmää, mutta sen taustalta voidaan löytää tarkoitus siitä, että mahdollisimman laajasti sitä hyödyntämällä hankkeiden kustannukset pysyvät kohtuullisella tasolla ja saavutetaan riittävä kustannus-laatusuhteen tasapaino.

Hankintalain tavoitteena on hankintalaissa mainittu julkisten varojen käytön tehostaminen. Lain mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyödyntäen. ARA-hankkeiden kilpailuttamisveloitteen ja hankintalain taustalta voidaan löytää samoja tavoitteita, eivätkä ne ainakaan ole ristiriidassa keskenään. Muiden kuin julkisten hankintayksiköiden ei tarvitse noudattaa hankintalain mukaisia hankintamenettelyjä. Yksityisten toimijoiden osalta vallitsee vahvasti sopimusvapaus. Koska ARA:a koskevassa sääntelyssä ei anneta kilpailuttamisesta tarkempia ohjeita, tulee vahvasti säännellyn julkisen kohteen kilpailuttamisessa käytettävän hankintalain mukaisen menettelyn olla hyväksyttävä myös ei-julkisten kohteiden kilpailuttamisessa.

Allianssit on toistaiseksi kilpailutettu pääosin hankintalain mukaisin neuvottelumenettelyin. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää rakennusurakkahankinnoissa esimerkiksi silloin, kun hankintaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja. ARA on esittänyt, ettei neuvottelumenettelyn käytölle perusparannusurakoissa ole perusteita. Hankintalain mukaan perusteet ovat olemassa, eikä myöskään ARA:a velvoittavasta sääntelystä voida löytää tukea tälle väitteelle. Edelleen todettakoon, että ARA-hankkeiden on perustuttava

kilpailumenettelyyn, jolla saadaan riittävästi kilpailua aikaan kustannusten pysymiseksi kohtuullisina. Kilpailuttamisen muodosta ei tarkemmin säädetä. Neuvottelumenettely on kilpailuttamisen menettely, jossa tilaaja julkaisee ensin hankintailmoituksen, jonka perusteella kaikki halukkaat ehdokkaat voivat jättää osallistumishakemuksensa. Näistä ehdokkaista tilaaja valitsee osan neuvotteluihin ja pyytää näiltä alustavat tarjoukset. Alustavien tarjousten pohjalta käydään neuvottelut, joiden jälkeen tilaaja pyytää mukana olevilta tarjoajilta lopulliset tarjoukset. Menettelyssä siis toteutuu kilpailuttaminen, jota myös ARA-hankkeilta edellytetään.

ARA:n ohjeistuksessa käytetään kilpailumenettelylle annetusta vaihtoehdosta termiä neuvottelu-urakka. Neuvottelu-urakan käyttö on poikkeus ja kilpailumenettelyn käytön vaatimusta on tulkittava ahtaasti. Neuvottelu-urakka on terminä helposti sekoitettavissa neuvottelumenettely-termin. Voidaankin kysyä, onko tämä johtanut siihen, ettei neuvottelumenettelyä ja täten myös allianssimallia voida hyödyntää ARA-hankkeissa, kun neuvottelumenettely-terminä ei täysin ymmärretä. Termien selvittäminen henkilöstölle onkin erityisen tärkeää, ja tähän on syytä panostaa.

Toisena tutkimuskysymyksenä käsiteltiin allianssin hintakomponenttia. ARA on esittänyt, ettei allianssimallia voida käyttää sen tukemissa hankkeissa, koska hankkeet on kilpailutettava halvimman kokonaishinnan perusteella. Allianssia muodostettaessa hankkeen suunnitelmat eivät ole valmiit eikä kokonaiskustannuksia pystytä vielä luotettavasti arvioimaan, joten allianssit kilpailutetaan palkkiolla halvimman kokonaishinnan sijaan.

Hankintalaki ei estä palkkion käyttämistä vertailuperusteena. Myöskään ARA:a tai korkotukilainoja koskevassa sääntelyssä ei ole asetettu vaatimusta siitä, millaisella hintakomponentilla kohteet on kilpailutettava. Ongelmaksi muodostuukin siten lähinnä ARA-tukien käsittelyprosessi. ARA:n päätöksenteko ja hankevalinta noudattavat kaavaa, joka edellyttää valmiita suunnitelmia ja kustannuslaskelmia. Tämä perustuu oletettavasti siihen, että korkotukilain sääntelyn mukaan lainan korkotukilainaksi hyväksymisen edellytyksenä on, että ARA on hyväksynyt kohteen rakennussuunnitelmat ja -kustannukset tai perusparannussuunnitelmat ja -kustannukset. Sääntelyn mukaan ARA voi kuitenkin antaa luvan töiden aloittamiseen ennen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymistä. Näin tulee allianssin kohdalla toimia.

ARA-tukien käsittelyprosessi on ongelmallinen erityisesti allianssihankeissa pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Allianssissa suunnitelmat laaditaan ja tavoitekustannus asetetaan

hankkeen kehitysvaiheen aikana. Lyhyet kehitysvaiheet eivät mahdollista niiden sovittamista suhteellisen pitkäkestoiseen ARA:n päätöksentekoprosessiin. Tästä aiheutuu tilaajalle ylimääräisiä kustannuksia, kun hanke joudutaan keskeyttämään odottaessa ARA:n päätöksentekoa.

Koska ARA:n roolia halutaan kehittää asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi, jolla on edelläkävyytä ote valtion tukemaan asuntotuotantoon ja kokeiluluonteisten innovaatioiden toteuttamiseen, voidaan katsoa, että uusien rakennusalaan eteenpäin vievien yleisesti alan hyväksymien toteutusmuotojen käyttämisen mahdollistaminen on vähintäänkin, mitä ARA:n tulee tehdä. ARA:n rakennuttamis- ja suunnitteluoppaassa antama ohjeistus mahdollistaa urakan kustannusarvion hyväksymisen sellaisen yksittäisen urakan kohdalla, jossa sen hinta ei ole hankinta-arvoa hyväksyttyä tiedossa. Jos ohjeistus ja prosessi jo nykyiselläänkin mahdollistaa tällaisen menettelyn, pitäisi allianssin kustannusarvion käyttämisen olla mahdollista jo nykyisillä prosesseilla ilman niiden kehittämistäkin. Prosessi on koettu hitaaksi ja vanhanaikaiseksi, joten sitä tulee joka tapauksessa päivittää. ARA:n tulee kehittää korkotuen hakemisen ja käsittelemisen prosessia ketterämmäksi ja joustavammaksi niin, että se mukautuisi paremmin uudenlaisiin toteutusmuotoihin, innovatiivisiin hankintoihin ja muuttuvan yhteiskunnan tilanteisiin. Jo ympäristöministeriön ARA:lle asettamassa tulossopimuksessa ARA:n tavoitteena on mainittu tukien toimeenpanon kehittäminen. Jatkotutkimuksen aiheena voisikin olla ARA-tukien toimeenpanon kehittäminen ottaen huomioon ARA:n tehtävän valtion tukemien asuntojen rakentamisen ja korjaamisen kehittäjänä. Tällöin myös uudet rakennushankkeen toteutusmuodot tulisivat huomioiduiksi. Prosessin kehittämisessä tulisi myös huomioida paitsi sen tehokkuus ja tavoitteiden saavuttaminen, myös prosessin sujuvuus sekä hakemusten lähettämisen ja käsittelyn helppous.

ARA:a koskevassa sääntelyssä painotetaan kustannusten pysymistä kohtuullisina. ARA ilmeisesti tulkitsee tätä korkotukea myöntäessään niin, että hankkeen rakennuskustannukset tulee saada mahdollisimman alhaisiksi, ja halvimman hinnan tarjonnan tarjoajan tulee voittaa kilpailutus. ARA:n tulee kuitenkin ottaa huomioon myös rakennusten ylläpitokustannuksiin vaikuttavia tekijöitä sekä ohjata hakijoita ottamaan suunnittelussa huomioon elinkaariratkaisut ja vähähiilisyys. Tämän perusteella voidaankin todeta, että kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa huomioon on otettava muutakin, kuin mahdollisimman halvat rakennuskustannukset. Allianssin käytöstä toteutusmuotona on tässä varmasti hyötyä, kun tilaajan, toteuttajan ja suunnittelijoiden kesken pystytään innovoimaan ja

kehittämään hanketta jo kilpailutusvaiheessa. Koska ARA tulkitsee kustannusten koh- tuullisuutta kilpailuttamisessa hyvin ahtaasti ja tällä on merkitystä jopa alan kehitty- seen, olisi tärkeää, että valtioneuvosto säätää asiasta tarkemmin. Säädöksissä voitaisiin korostaa sitä, ettei valtion tukeman asuntotuotannon tarkoituksena ole mahdollisimman halvan yksittäisen talon rakentaminen, vaan huomioon on otettava myös elinkaarikustan- nukset ja energiatehokkuutta parantavat tekijät.

Kolmas tutkimuskysymys koski allianssin ARA-hankkeille mahdollisesti tuottamia hyö- tyjä ja haittoja. ARA on muun muassa maininnut, että allianssi on tilaajalle hyödyttämä- tön eikä urakoitsijalla ole riittävää riskiä. Allianssimallilla kuitenkin tavoitellaan juuri hankkeen parempaa riskienhallintaa, jolloin sekä riskit että toteuttamisen aikaiset muu- tokset ovat pienempiä kuin perinteisillä toteutusmuodoilla toteutettavissa hankkeissa. Li- säksi on hyvä korostaa sitä, että allianssihankeissa keskeinen avoimuus helpottaa kor- kotukilain edellyttämää lainavarojen käytön ja korkotuen valvontaa, kun kaikki kustan- nukset ja tieto on lähtökohtaisestikin läpinäkyvää ja kaikkien osapuolten hyödynnettä- vissä.

Neljäs tutkimuskysymys käsitteli sitä, voidaanko allianssimalli nähdä kilpailua rajoitta- vana toteutusmuotona. Hankintalain tavoitteeksi on asetettu muun muassa yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisten mahdollisuuksien turvaaminen tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden tarjoamiseen. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tar- jouskilpailuihin. Hankinnat on myös toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuk- sina.

Hankintalain tavoitteita koskevat säännökset ovat suositusluonteisia, eivät velvoittavia. Hankintayksiköllä on harkintavalta määritellä hankinnan kohde ja valintaperusteena käy- tettävät vertailuperusteet, kunhan hankintalain säännökset on otettu huomioon. Allianssi- mallin käyttö on kyettävä perustelemaan. Sitä ei siis varmasti voi eikä kannatakaan käyt- tää kaikissa hankkeissa. Mikäli allianssin käytölle on perusteet, ei sen käyttöä voida kat- soa kilpailua rajoittavaksi, vaikka tällöin osa alan toimijoista ei pystykään osallistumaan kilpailuun. Sama koskee myös muita kompleksisia hankkeita, joissa vaatimukset on ase- tettava niin korkeiksi, etteivät pienet ja keskisuuret yritykset välttämättä pysty osallistu- maan. Allianssin kilpailuttamisessa käytettävät vähimmäisvaatimukset ja vertailuperus- teet kannattaa tietenkin suunnitella tarkkaan ja asettaa sellaiselle tasolle, jolla riittävää kilpailua saadaan aikaiseksi hankkeen tavoitteiden saavuttamista vaarantamatta.

Voidaan todeta, että ARA:n käytännön toiminnan ja allianssimallin hyödyntämisen välillä on havaittavissa ongelmakohtia, mutta allianssimallin käytön kieltämiselle ei ole perusteita. Lienee myös perusteltua katsoa, ettei uusien alan yleisesti hyväksymien rakennushankkeen toteutusmuotojen, joihin allianssi kuuluu, käytön kieltäminen ole valtion tukemien asuntojen korjaamista ja rakentamista kehittävältä virastolta oikea tai sallittuun päätös. Pelkän rakennushankkeen toteutusmuodon ei tule vaikuttaa ARA:n tekemän päätöksen lopputulokseen, vaan asiaa pitää arvioida laajemmin.

Huomioitava on, että ARA on kieltäytynyt myöntämästä rahoitusta allianssimallilla toteutettaville perusparannushankkeille, mutta päätös ei koske uudisrakentamista. Ne ongelmat, joihin ARA allianssimallin käytössä viittaa, ovat esillä yhtä lailla sekä perusparannuksessa että uudisrakentamisessa. Tämän voidaan perustella olevan jo hallinnon oikeusperiaatteiden vastaista. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen ratkaisutoiminnan tulee olla johdonmukaista ja syrjimätöntä.

Lopuksi voidaan todeta, että ARA:lla on keskeinen rooli valtion tukemassa asuntotuotannossa, ja sillä on potentiaalia kasvaa merkittäväksi asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi. Vaikka sääntely mahdollistaa tämän jo nyt, on tarpeen kehittää myös viraston sisäisiä prosesseja ja ottaa käyttöön uusia ratkaisuja, jotka eivät rajoita alan kehittymistä ja ovat valmiimpia vastaamaan alan haasteisiin.