

TILAPALVELUHANKINTOJEN SUUNNITTELU

Strategisia valintoja ja resurssien hankintaa

Tarja Andersson

Opinnäytetyö
Kesäkuu 2012

Palveluliiketoiminnan koulutusohjelma, ylempi AMK
Matkailu-, ravitsemis- ja talousala





Tekijä(t) ANDERSSON, Tarja	Julkaisun laji Opinnäytetyö	Päivämäärä 4.6.2012
	Sivumäärä 108	Julkaisun kieli suomi
	Luottamuksellisuus () saakka	Verkojulkaisulupa myönnetty (x)
Työn nimi TILAPALVELUHANKINTOJEN SUUNNITTELU Strategisia valintoja ja resurssien hankintaa		
Koulutusohjelma Palveluliiketoiminnan koulutusohjelma, ylempi AMK		
Työn ohjaaja(t) HOKKANEN, Simo, NIEMINEN, Sanna		
Toimeksiantaja(t) TPA Andersson Oy		
Tiivistelmä <p>Tilapalveluhankintojen määrä ja niihin kohdistuva kritiikki kasvavat. Tilapalveluhankinnoille leimaa antavia ovat halvimpaan hintaan perustuva kilpailuttaminen ja hankintojen rutiininomaisuus. Opinnäytetyössä tarkasteltiin tilapalveluiden järjestämistä, kilpailuttamista ja ulkoistamista sekä tilapalveluhankintojen suunnittelua strategisesta näkökulmasta. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää tilapalvelustrategian ja hankintasuunnitelman välinen yhteys sekä kuvata tilapalveluhankintojen suunnitteluprosessin sisältö sen eri vaiheissa.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä käytettiin tapaustutkimusta, jossa tutkittavana tapauksena oli Tampereen yliopistollisen keskussairaalan siivouspalveluhankinta. Tutkimusaineistona käytettiin hankintayksikön edustajien haastattelua sekä sairaanhoitopiirin palvelustrategiaa. Tutkimus osoitti, että tilapalveluiden järjestäminen on kytkettävä organisaation toiminta-ajatukseen, arvioihin ja visioihin sekä sen strategiseen suunnitteluun. Huolellisesti laadittu, organisaation palvelustrategista johdettu tilapalvelustrategia antaa selvät tavoitteet myös tilapalveluhankintojen suunnitteluun ja toteuttamiseen.</p> <p>Tilapalveluhankinnat ovat strategisia hankintoja, jotka edellyttävät tilaajalta vahvaa substanssi-osaamista. Hankintojen suunnittelun ja toteutuksen haasteet eivät eroa toisistaan yksityisellä ja julkisella sektorilla, vaikka julkisia hankintoja säädellään lailla. Hankintasuunnitelman kuvauksessa voidaan soveltaa Nortonin ja Kaplanin (2009) strategiakarttamallia. Strategiakartta tiivistää tilapalveluhankintaan liittyvät tavoitteet, mittarit ja hankkeet sekä toimii hankintoja koskevan viestinnän välineenä. On todennäköistä, että tilapalveluhankintojen huolellinen suunnittelu parantaa hankintojen taloudellisuutta, asiakastyytyvyyttä sekä parhaimmillaan kehittää uusia tilapalveluiden järjestämisen ja tuottamisen toimintamalleja. Tutkimuksen tuloksena syntynyt tilapalveluhankintojen suunnittelun mallia voidaan käyttää sekä julkisen ja yksityisen sektorin hankintojen suunnitteluun.</p>		
Avainsanat (asiasanat) tilapalvelu, ulkoistaminen, hankinta, kilpailuttaminen, strateginen suunnittelu, hankintasuunnitelma		
Muut tiedot		



Author(s) ANDERSSON, Tarja	Type of publication Master's Thesis	Date 04.06.2012
	Pages 108	Language Finnish
	Confidential () Until	Permission for web publication (X)
Title THE PLANNING PROCESS OF PURCHASING OF FACILITY SERVICES – Strategical choices and acquiring of resources		
Degree Programme Master's Degree Programme in Hospitality Management		
Tutor(s) HOKKANEN, Simo, NIEMINEN, Sanna		
Assigned by TPA Andersson Ltd.		
Abstract <p>Recently the quantity of purchasing of facility services has been growing as well as the criticism toward them. The purchasing of facility services is typically based on the cheapest prices and routine. The thesis examines the purchasing, bidding, outsourcing and planning of purchasing of facility services from a strategic point of view. The thesis aims to examine the link between facility service strategy and purchasing plan and also provide understanding of the planning process of purchasing of facility services.</p> <p>The method was case study and the case the University Hospital of Tampere and it's purchasing of cleaning services. Research material was collected by interviewing the representatives of purchasing unit and material gathered from the service strategy of the health care district. The research showed that the purchasing of facility services must be linked to the business idea, values, vision and the strategic planning of the organization. Carefully designed facility services strategy is based on the services strategy of the organization and gives clear goals also to plan the purchasing and also the execution of facility services.</p> <p>Purchasing of facility services is also a strategic choice and requires strong substance knowledge from the buyer. The demands of purchasing are similar both to public and the private sector regardless the fact that the public sector purchases are monitored by law. When building a description of purchasing plan the strategic map of Norton and Kaplan (2009) can be used. The strategic map summarizes the goals, measures and projects and works also as a tool for communication regarding the purchasing. It's possible that the careful planning of purchasing of facility services improves the cost-effectiveness, customer satisfaction and in it's best develops new procedures for organizing and producing facility services. The model of purchasing of facility service presented in this study can be used both in private and public sector.</p>		
Keywords facility services, outsourcing, purchasing, bidding, strategic planning, purchasing plan		
Miscellaneous		

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	3
2 TILAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN	4
2.1 Tilapalveluiden määrittely.....	4
2.2 Tilapalveluiden ominaisuudet	6
2.3 Tilapalvelun järjestämisen osapuolet	8
2.4 Tilapalveluiden johtaminen.....	12
2.5 Tilapalveluiden järjestämisen muutostekijöitä kuntasektorilla	16
2.6 Tilapalveluiden organisointi kunnissa.....	18
3 TILAPALVELUIDEN ULKOISTAMINEN JA KILPAILUTTAMINEN	23
3.1 Ulkoistaminen ja sen tasot	23
3.2 Tilapalveluiden ulkoistamisen hyötyjä	27
3.3 Tilapalveluiden ulkoistamisen riskejä.....	29
3.4 Tilapalveluiden ulkoistaminen monipalveluhankintana.....	31
3.5 Palveluhankintojen kilpailuttaminen julkisella sektorilla	34
3.6 Tilapalveluhankintojen haasteita.....	39
4 TILAPALVELUHANKINNAT STRATEGISINA VALINTOINA	41
4.1 Strategisen suunnittelun prosessi.....	41
4.2 Palvelustrategia palveluiden järjestämisen määrittelijänä	45
4.3 Strategiasuunnitelman laadinta ja strategian kuvaaminen	48

4.4 Hankintojen strateginen suunnittelu	52
4.5 Tilapalveluhankinnan luokittelu strateginen suunnittelun perustana.....	54
4.6 Toimittajamarkkinoiden vaikutukset hankintoihin.....	61
5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	64
5.1 Tutkimuskysymykset	64
5.2 Tutkimusmenetelmä.....	66
5.3 Tutkimusasetelma, tutkimusaineiston kerääminen ja aineiston analysointi .	67
6 TULOKSET	72
6.1 Siivouspalvelun hankinta, case Tays	72
6.2 Palvelustrategiasta suuntaviivat siivouspalveluiden järjestämiselle	77
6.3 Siivouspalvelun järjestämisen strategiset näkökulmat ja tavoitteet	79
6.4 Toimintamallien ja siivouspalveluhankinnan strategisten vaihtoehtojen valinta.....	82
6.5 Organisaation toiminnan sopeuttaminen ja riskien arviointi.....	86
6.6 Siivouspalvelun hankintastrategian mittarit	87
6.7 Yhteenveto tilapalveluhankinnan strategisesta suunnittelusta.....	89
7 POHDINTA	92
7.1 Tutkimustulokset	92
7.2 Tutkimuksen toteutus	96
LÄHTEET	98
LIITE 1. Haastattelurunko	103

KUVIOT

KUVIO 1. Tilapalveluiden jaottelu.....	6
KUVIO 2. Palveluille tyypilliset ominaisuudet.....	8
KUVIO 3. Tilapalveluiden järjestämisen osapuolet.....	10
KUVIO 4. Erilaisia tilapalveluiden järjestämiseen liittyviä rooleja kuntasektorilla.....	13
KUVIO 5. Tilapalvelun tilaajan ja sopimuksen johtamisen roolien eriyttäminen	15
KUVIO 6. Julkisen hankintaprosessin eri vaiheet.....	38
KUVIO 7. Strategisen suunnittelu prosessi.....	43
KUVIO 8. Strategisen prosessin päävaiheet.....	45
KUVIO 9. Palvelustrategian laadinnan vaiheet.....	48
KUVIO 10. Strategisen suunnittelun vaiheet.....	49
KUVIO 11. Organisaation palvelustrategian ja tilapalveluiden järjestämisen välinen suhde.....	91
KUVIO 12. Tilapalveluhankinnan strategisen suunnittelun toteutus.....	93

TAULUKOT

TAULUKKO 1. Strategiakarttamalli.....	52
TAULUKKO 2. Julkisten palveluiden järjestämistapoja.....	64
TAULUKKO 3. Siivouspalvelun järjestämistä koskevat strategiset linjaukset, case Tays	80
TAULUKKO 4. Esimerkki siivouspalvelun järjestämistä koskevasta palvelustrategiasta, case Tays.....	83
TAULUKKO 5. Tilapalveluhankintojen strategisia vaihtoehtoja.	85
TAULUKKO 6. Siivouspalveluhankinnan strategisten vaihtoehtojen pohjalta johdetut hankkeet, case Tays.....	86
TAULUKKO 7. Esimerkki siivouspalveluhankinnan strategiakartasta, case Tays.....	89

1 JOHDANTO

Tilapalveluiden arvo on Suomessa merkittävä. Pelkästään kuntien julkisten rakennusten tilapalvelukustannukset ovat vuodessa noin 450 miljoonaa euroa (Lundström, 2011, 107.) Kiristynvä kuntatalous, henkilöstön eläköityminen ja kuntien rakenteelliset muutokset lisäävät väistämättä kuntien järjestämien tilapalveluiden ulkoistamista lähitulevaisuudessa. Ulkoistaminen on jo tavanomainen tilapalvelun järjestämisen muoto yksityisellä sektorilla.

Tilapalveluhankinta on strateginen valinta ja vaihtoehtoinen palvelun järjestämisen muoto omalle palvelutuotannolle. Hankintojen tavoitteet ja toimenpiteet tulisi johtaa organisaation palvelustrategiasta, sillä ne ovat merkittäviä organisaation talouden, käyttäjäasiakkaiden, prosessien sekä osaamisen ja kasvun näkökulmasta. Hankinnoilla voidaan tähdätä pitkäaikaiseen kumppanuuteen, taktiseen ulkoistamiseen tai organisaation prosessien uudelleenmuotoiluun.

Tilapalvelut ovat tyypillisiä aineettomia palveluprosesseja ja toimintoja, joiden hankinta eroaa luonteeltaan ja vaativuudeltaan esimerkiksi tavarahankinnoista. Tilapalveluiden hankintojen vaativuuden syynä Brax (2007,119) pitää palveluiden erilaisuutta. Palvelut ovat tuotantoprosesseiltaan erilaisia, jolloin palvelusuorituksen kokemus, lopputulos ja hyöty vaihtelevat palveluittain (Lundström, 2011, 56.) Tilapalveluiden hankintaan liittyvät myös perinteiset hankinnan riskit, joita Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2008, 276) mukaan ovat palvelulle määriteltävät minimirajat, riskin siirtyminen ostajalle sekä katteettomat palvelulupaukset. Hankinnan riskit korostuvat, kun hankintaa ohjataan pelkän kustannushyödyn näkökulmasta.

Tilapalveluiden ulkoistaminen ja niiden hankinta herättävät suuria tunteita ja kriittistä keskustelua. Tilapalveluhankintoihin kohdistuva kritiikki on usein aiheellista. Tyypillisiä toimialan ongelmia ovat koveneva hintakilpailu, tarjouspyyntöjen ja tarjousten heikko taso sekä tilapalveluiden huono laatu. Tilapalveluhankintoja pidetään usein

rutiinihankintoina, jotka eivät vaadi erityistä substanssiosaamista. Tilapalveluhankintojen yhteys organisaation palvelustrategiaan on ohut tai se puuttuu kokonaan.

Tilapalveluhankintojen ongelmien keskiössä on hankintojen puutteellinen suunnittelu. Sen vaikutukset näkyvät lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Huonosti suunniteltu tilapalveluhankinta johtaa huonoon tarjouspyyntöön, minkä vuoksi hankinnan yksi keskeinen tavoite, tilapalvelun järjestäminen kokonaistaloudellisesti edullisesti, jää saavuttamatta. Epätyydyttävä lopputulos heikentää asiakastyytyväisyyttä ja työympäristön ominaisuuksia sekä aiheuttaa kustannuksia sopimuksen aikana. Ongelmat aiheuttavat taloudellisia kustannuksia niin palvelun tilaajalle kuin toimittajallekin. Pidemmällä aikaperspektiivillä hankinnan perimmäinen tarkoitus, resurssien hankinta organisaation ulkopuolelta, jää toteutumatta.

Tilapalveluhankintojen suunnitteluun ei ole yleisesti käytössä olevaa menetelmää, ja aiheesta löytyy vain vähän tutkimustietoa. Tässä opinnäytetyössä pyritään selvittämään, 1) millainen on organisaation palvelustrategian ja tilapalvelun hankintasuunnitelman välinen yhteys ja 2) millainen on tilapalveluhankinnan suunnitteluprosessi. Mielenkiinnon kohteena ovat myös tilapalveluhankintojen strategisen ja operatiivisen suunnittelun käsitteistön ja rajapintojen määrittely.

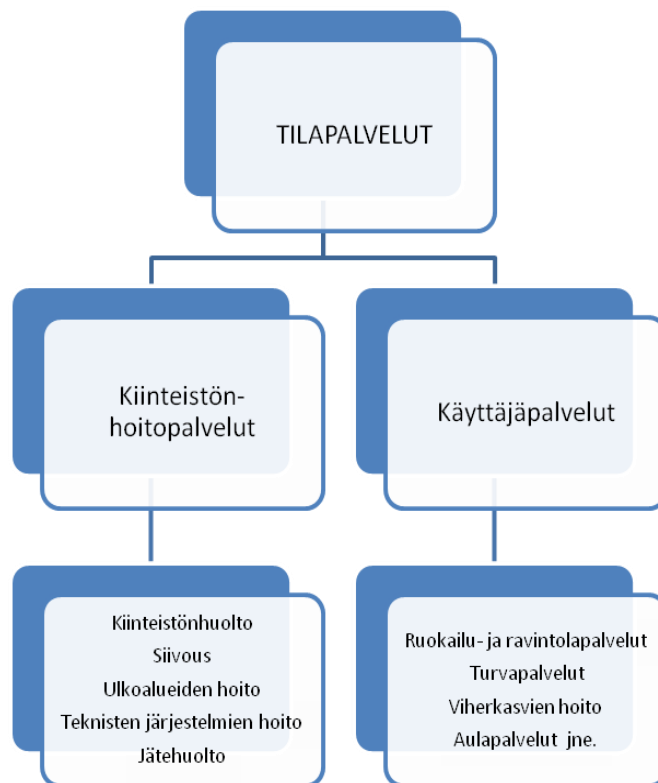
2 TILAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN

2.1 Tilapalveluiden määrittely

Tilapalveluita koskeva sanasto on Suomessa vielä vakiintumatonta. Tässä opinnäytetyössä noudatetaan Kiinteistöliiketoiminnan sanastoa (2001, 23), jonka mukaan tilapalvelut (*facility services*) ovat tilojen ominaisuuksiin kohdistuvia ja käyttäjän toimintaa tukevia palveluja. Tilapalvelut jaetaan sanaston mukaan kiinteistöhoitopalveluihin ja käyttäjäpalveluihin, joiden sisältö vaihtelee organisaatioittain. Kiinteistön-

hoitopalvelut (*maintenance*) ovat kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jolla säilytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla.

Kiinteistöhoitopalveluita ovat siivous- ja kiinteistöhuoltopalvelut, ulkoalueiden hoito, teknisten järjestelmien hoito sekä kiinteistön jätehuolto. Käyttäjäpalveluita (*user services*) ovat muun muassa ruokailu- ja ravintolapalvelut, turvapalvelut, viherkasvien hankinta ja hoito, postitus ja postinjakelu, aulapalvelut, tietoverkkopalvelut, kopiointipalvelut ja muut erilaiset tukipalvelut. (Mts. 23 – 24.) Tilapalveluiden jaottelu kiinteistöhoito- ja käyttäjäpalveluihin on kuvattu alla olevassa kuviossa.



KUVIO 1. Tilapalveluiden jaottelu (Kiinteistöliiketoiminnan sanasto 2001)

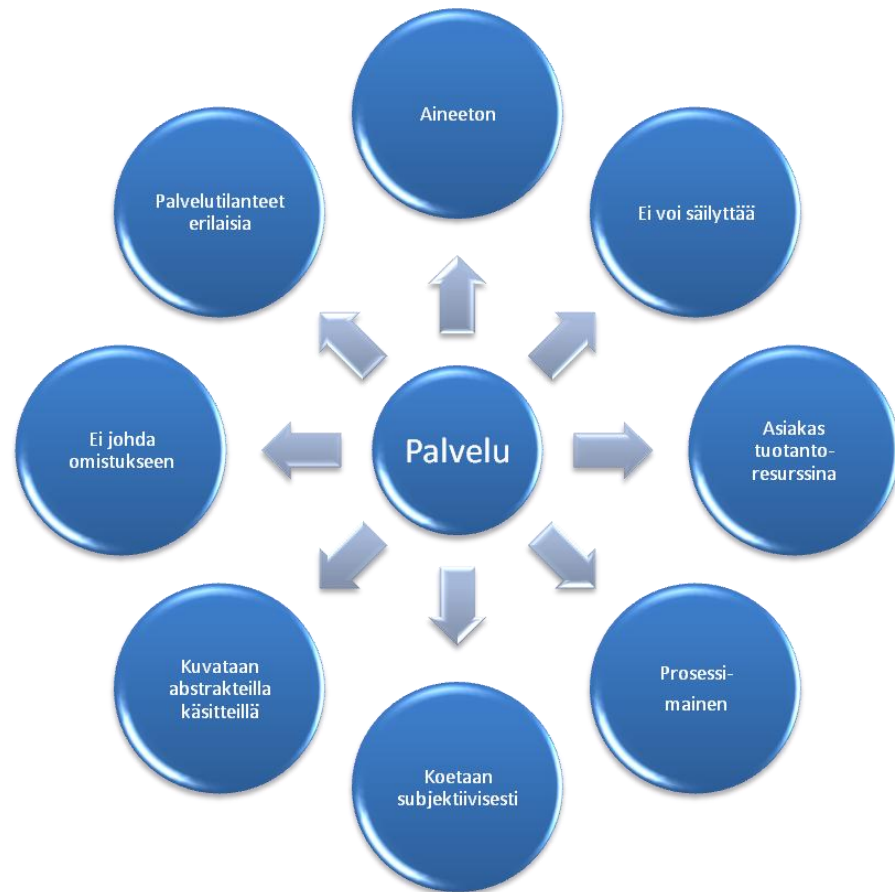
Tilapalvelusanaston kirjavuus vaikeuttaa toimialan näkökulmasta alan perustehtävien ja tavoitteiden määrittelyä sekä palvelutuotannon kehittämistä. Tilapalvelun järjestäjän näkökulmasta epäselvä sanasto aiheuttaa ongelmia esimerkiksi palveluiden sisällön kuvaamisessa ja tilapalveluhankintojen määrittelyssä. Esimerkiksi ateriapalveluita voidaan käyttää nimikettä ruokahuoltopalvelut tai ruokapalvelut, vaikka palveluiden sisältö ja toimintatavat ovat samat. Siivouspalveluja voidaan nimittää toimitila-

palveluiksi, jota puolestaan käytetään synonyyminä tilapalveluille. Kiinteistönhuolto taas nimitetään usein kiinteistönhoidoksi tai kiinteistöpalveluksi, joka Kiinteistöliiketoiminnan sanaston (mts. 24) mukaan on yläkäsite kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluille. Tilapalvelusanaston vakiinnuttaminen helpottaisi toimintaa niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla.

2.2 Tilapalveluiden ominaisuudet

Palveluja pidetään Braxin (2007, 9) mukaan työvoimaintensiivisinä, perinteisinä maatalan tuottavuuden aloina, joiden tuottavuuden kasvumahdollisuudet ovat rajalliset. Työvoimavaltaisissa tilapalveluissa henkilöstökustannukset ovat julkisella keskimäärin 80 - 90 prosenttia ja yksityisellä sektorilla noin 60 prosenttia. Toisaalta tutkimukset ovat osoittaneet, että Suomessa palvelualojen tuottavuus on kansainvälisesti hyvää keskitasoa ja tuottavuuden kasvuvauhti on ollut palvelualoilla nopeaa (mts. 10).

Tilapalveluiden tuotantotavat ja tehtävät eroavat toisistaan merkittävästi. Esimerkiksi kiinteistönhuolto-, turvallisuus- ja ruokapalveluita tuottava henkilöstö edustaa eri ammattikuntia, joiden koulutus- ja osaamisvaatimukset ovat erilaiset. Tuotantotavoiltaan erilaisissa tilapalveluissa on kuitenkin helppo tunnistaa Grönroosin (1990, 50–52) esittämät, palveluille tyypilliset ominaisuudet, jotka on kuvattu seuraavalla sivulla olevassa kuviossa.



KUVIO 2. Palveluille tyypilliset ominaisuudet (Grönroos, 1990, 50 – 52)

Grönroosin (mts. 50) mukaan palvelut ovat aineettomia ja luonteeltaan prosessimaisia. Palveluja ei voi säilyttää, sillä ne kulutetaan ja tuotetaan yleensä samanaikaisesti asiakkaan ollessa vuorovaikutuksessa palvelun tuottajan kanssa. Asiakas osallistuu palvelun tuotantoprosessiin ainakin jossain vaiheessa, ja palvelut koetaan subjektiivisesti. Palveluita kuvataan abstrakteilla käsitteillä (esimerkiksi miellyttävä, ystävällinen, epäystävällinen jne.), eikä niitä voi omistaa. Palvelut ovat luonteeltaan heterogeenisiä, mistä syystä palvelutilanne on aina erilainen. (Mts. 50 – 52.)

Tilapalvelut ovat tyypillisiä aineettomia palveluprosesseja ja toimintoja. Siivouspalvelulla tuotettua puhtautta tai turvallisuuspalveluiden tuoma turvallisuudentunnetta ei voi käsin kosketella. Tilapalvelut tuotetaan usein vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa; koulun ruokasalissa tarjotaan lounasta oppilaille, ja aulapalvelupisteessä neuvotaan eksynyttä vierailijaa. Asiakas osallistuu tilapalveluiden tuotantoprosessiin esimerkiksi palauttamalla astiansa keräyspisteeseen, kuittaamalla sisääntulonsa ku-

lunvalvontajärjestelmään tai ilmoittamalla kiinteistöhoitajalle, että luokan älytaulu ei käynnisty.

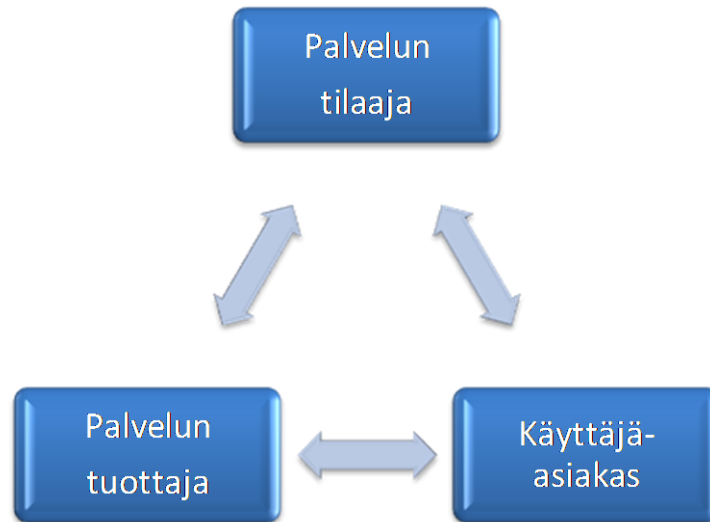
Tilapalvelut tuotetaan ja kulutetaan ainakin jossain määrin samanaikaisesti. Lounas on nautittu kymmenessä minuutissa tarjoilusta ja luokan lattia likaantuu heti seuraavan tunnin alussa. Kokemus tilapalvelun laadusta on subjektiivinen. Osalle oppilaista maksalaatikko on lempiruokaa, kun taas osa jättää ruuan kokonaan syömättä. Joillekin vartijan läsnäolo asiakaspalvelupisteessä luo turvallisuuden tunnetta, kun taas toiset kokevat vartijan läsnäolon ahdistavana. Tilapalvelun lopputulosta, kuten ateriaa, puhtautta, turvallisuutta tai valaistusta, ei voi omistaa, sillä vaihdannan kohteena on jonkinlainen suoritus tai teko. Tilapalveluiden tuottamiseen liittyvät palvelutilanteet ovat myös aina erilaisia.

Julkisia palveluja ei Lundströmin (2011, 46) mukaan ole juuri tarkasteltu palveluteorioiden valossa, sillä julkisten palvelujen johtamisen teorit ovat lähes kokonaan sivuuttaneet palvelujen johtamisen tutkimuksen. Julkisen palvelun määrittelyssä voidaan nojata Le Grandin näkemukseen, jonka mukaan hyvän julkisen palvelun ominaisuuksia ovat laatu, vaikuttavuus, luotettavuus, tasapuolisuus ja vastuullisuus. Määritteet sellaisenaan kertovat siitä, millaisia julkisten palveluiden parhaimmillaan oletetaan olevan. Julkistenkin palveluiden ominaisuuksia määriteltäessä on otettava huomioon se, että palvelun ostaja, palveluntuottajan asiakas ja palvelun loppukäyttäjä eivät aina ole sama taho. (Mts. 46.) Esimerkiksi koulun kiinteistöhuoltopalvelun ostajana toimii kunnan tilapalvelukeskus, palveluntuottajan asiakkaana ovat koulun henkilökunta ja loppukäyttäjinä näiden lisäksi koulujen oppilaat. Tilapalvelun laatua ja vaikuttavuutta määriteltäessä painopisteet ovat erilaiset, kun palvelun ominaisuuksia tarkastellaan tilapalvelukeskuksen, rehtorin tai oppilaan näkökulmasta.

2.3 Tilapalvelun järjestämisen osapuolet

Tilapalveluiden järjestämisessä keskeisiä osapuolia ovat palvelun tilaaja, palvelun toimittaja ja käyttäjäasiakkaat. Tilaaja edustaa palveluntuottajan asiakkaana toimivaa organisaatiota, joka ostaa palveluja. Toimittaja edustaa organisaatiota, joka vastaa

palvelun tuottamisesta käyttäjäasiakkaille. Käyttäjäasiakkaat puolestaan työskentelevät tai vierailevat tiloissa, joissa tilapalveluita tuotetaan tilaajan ja toimittajan välillä sopimuksella. (Kauppinen, Pietilä, Sundbäck, Kaleva, 2002, 18 ; Tuomela, Salonen & Puhto, 2004, 20.) Tilapalvelun järjestämisen osapuolet on kuvattu alla olevassa kuviossa.



KUVIO 3. Tilapalvelun järjestämisen osapuolet.

Tilaaajien roolit ja ydinosaaminen voivat poiketa eri organisaatioissa. Tilaaजारoolit voidaan eriyttää seuraavasti:

- strateginen ostaja (*partnering champion / sponsorship*), jonka ydinosaamista on toimeksiantajan asettamien strategioiden ja toiminnallisten tavoitteiden ymmärtäminen,
- asiakasrajapinnan johtaja (*intelligent client*), jonka ydinosaamista on asiakkaiden ydinliiketoimintaan ja toimitilapalveluresursseihin liittyvä asiantuntemus sekä
- sopimusjohtaja / ammattiostaja (*contract manager / service manager*), jonka ydinosaamista on hankkia ja yhdistää asiakkaiden palvelutarpeisiin parhaiten sopivat ja mukautuvat palvelut ja tuotteet olemassa olevilta palvelumarkkinoilta. (Tuomela ym. 2004, 20 – 21.)

Edellä esiteltyt tilaajaroolit eivät ole vaihtoehtoisia, vaan yhdessä tilapalveluorganisaatiossa voi olla monenlaisia ostajia eri rajapinnoissa. Tyypilliset organisaatiot edustavat sekamallia (*hybrid model*), jossa on useita erityyppisiä tilaajarooleja. Kolmen tilaajaroolin tunnistaminen ja erottaminen erilaisissa organisaatioissa ja useiden toimijoiden muodostamista organisaatioverkostoista on vaikeata. (Mts. 20 – 21.)

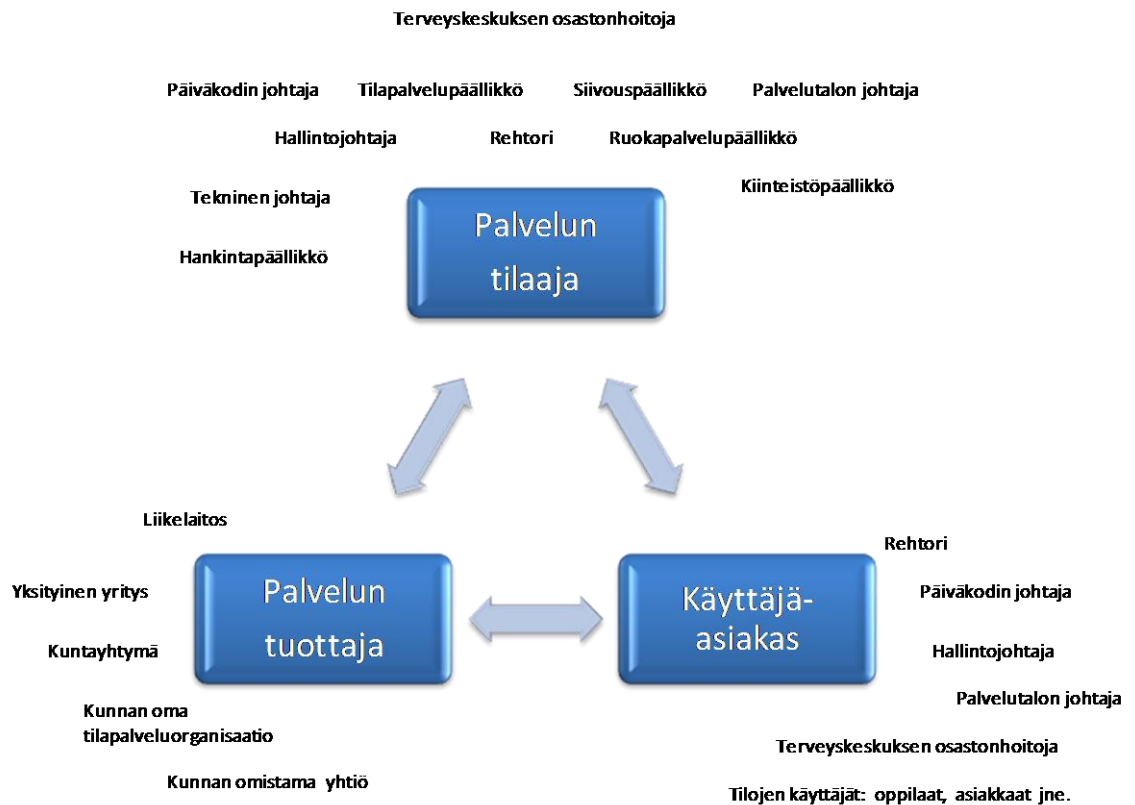
Tilapalveluiden tilaajaroolissa toimivat useat eri tehtäväryhmien edustajat. Tyypillisimpiä tilapalveluhankinnoista vastaavia tehtäväryhmien edustajia esimerkiksi kuntasektorilla ovat kiinteistö- ja siivouspäälliköt, hankintapäälliköt ja tilapalvelupäälliköt. Kiinteistö- ja siivouspäälliköt edustavat tyypillisesti asiakasrajapinnan johtajia, joilla on hyvä asiantuntemus asiakasrajapinnasta. Hankintapäälliköt ovat strategisia ostajia ja tilapalvelupäälliköt puolestaan sopimusjohtajia ja ammattiohjaajia, joiden ydinosaamista on hankkia käyttäjäasiakkaiden tarpeisiin sopivat palveluratkaisut. Tehtävänimike ei kuitenkaan kerro luotettavasti henkilön tilaajaroolista tai hankintaosaamisesta, vaan se vaihtelee eri organisaatioittain kunnallisella ja yksityisellä sektorilla.

Toimittaja eli palveluja tarjoava organisaatio tai palvelun tuottaja (*supplier, service provider, vendor*) on organisaatio, joka myy palveluita tai toimintokokonaisuuksia. Toimittajana voi olla myös organisaation sisäinen palveluyksikkö. (Kauppinen ym. 2002, 18.) Kuntasektorilla tilapalvelun toimittajana on joko kunnan oma tilapalveluorganisaatio, kuntayhtymä, liikelaitos, kunnallinen yhtiö tai yksityinen yritys. Yksityisellä sektorilla tilapalvelun toimittaja on yleensä organisaation sisäinen palveluyksikkö tai yksityinen yritys.

Tilapalvelujen järjestämisen kolmantena osapuolena ovat tilaajaorganisaation ulkoiset asiakkaat. Ulkoisia asiakkaita ovat tilojen käyttäjät, kuten toimitiloissa työskentelevä henkilökunta ja näiden vieraat tai asiakkaat (Tuomela ym. 2004, 27). Ulkoisia asiakkaita kutsutaan usein käyttäjäasiakkaiksi tai loppukäyttäjiksi erotuksena tilaajaasiakkaasta. Käyttäjryhmät voidaan jakaa myös strategisiksi käyttäjiksi, yksikötason käyttäjiksi ja loppukäyttäjiksi. Jokaisella käyttäjryhmällä on omat vaatimuksensa ja tavoitteensa tilapalvelun järjestäjälle. Tilojen loppukäyttäjät ovat asiakasryhmä, jolle tärkeintä on yleensä henkilökohtainen tilankäyttö ja viihtyvyys. Yksiköiden päälliköt

tai vastaavat ovat puolestaan yksikötason käyttäjiä, joiden mielenkiinto kohdistuu liiketoimintavaatimuksiin ja yksikön toimintaan liittyviin tekijöihin. Strategisia käyttäjiä edustavat ylin johto ja omistajat, joille merkityksellistä ovat liiketoiminnan asetamat vaatimukset sekä kustannukset. On selvää, että esitettyjen käyttäjäryhmien keskinäiset vaatimukset ja intressit saattavat olla ristiriidassa keskenään. (Mts. 27, 30 – 32.) Loppukäyttäjät voivat vaatia viihtyisyyden nimissä niin korkeatasoisia tilapalveluja, että ne ovat strategisen tason käyttäjistä kustannuksiltaan liian korkeita. Erilaiset vaatimustasot ja tavoitteet luovat haasteita sekä palveluntuottajille että tilaajaorganisaatioille.

Tilapalveluiden järjestämisen roolit vaihtelevat sekä kuntasektorilla että yksityisellä sektorilla. Palvelun tilaajana voi olla hankintoihin erikoistunut hankintaorganisaatio, tilapalveluiden järjestämisestä vastaava organisaatio tai käyttäjien edustaja. Palvelun tilaajaorganisaation edustajien ja käyttäjäasiakkaiden välinen yhteistyö voi olla hyvin tiivistä tai vaihtoehtoisesti toisella niistä on vain tilapalvelun toteutusta tai sisältöä konsultoiva rooli. Palvelun toimittajan sopimuskumppanina puolestaan voi olla palvelun tilaaja tai käyttäjäasiakas. Eri tilapalveluiden järjestämiseen liittyvien roolien ja tehtävien monimutkaisuutta kuntasektorilla on kuvattu seuraavalla sivulla olevassa kuviossa.



KUVIO 4. Tilapalveluiden järjestämisen liittyviä rooleja ja tehtäviä kuntasektorilla

Tilapalveluiden järjestämiseen osallistuvien osapuolten roolit ja tehtävät olisi määriteltävä huolellisesti. Esimerkiksi palvelun tilaamisesta vastaavan organisaation on tunnistettava ja ennakoitava tilapalveluiden järjestämiseen liittyvät tavoitteet ja riskit. Tilaajaorganisaation on tunnistettava toimittajamarkkinoiden tarjonta ja käyttäjäasiakkaiden tarpeet sekä määriteltävä tarkasti tuotettavien tilapalveluiden sisältö. Tilaajaorganisaatio vastaa myös sopimuksen johtamisesta ja palvelutuotannon kehittämistä. Tilapalveluiden järjestämisen roolien ja vastuiden huolellinen tarkastelu olisi tarpeellista muun muassa edellä mainittujen tehtävävaatimusten näkökulmasta.

2.4 Tilapalveluiden johtaminen

Lisääntynyt tilapalveluiden ulkoistaminen, palveluntuottajien erikoistuminen ja verkottuminen olivat tutkimuksen mukaan luoneet uudenlaisia haasteita palvelujen johtamiseen (Tuomela ym. 2004, 7). Tilapalveluiden johtaminen ryhmitellään yleisimmin

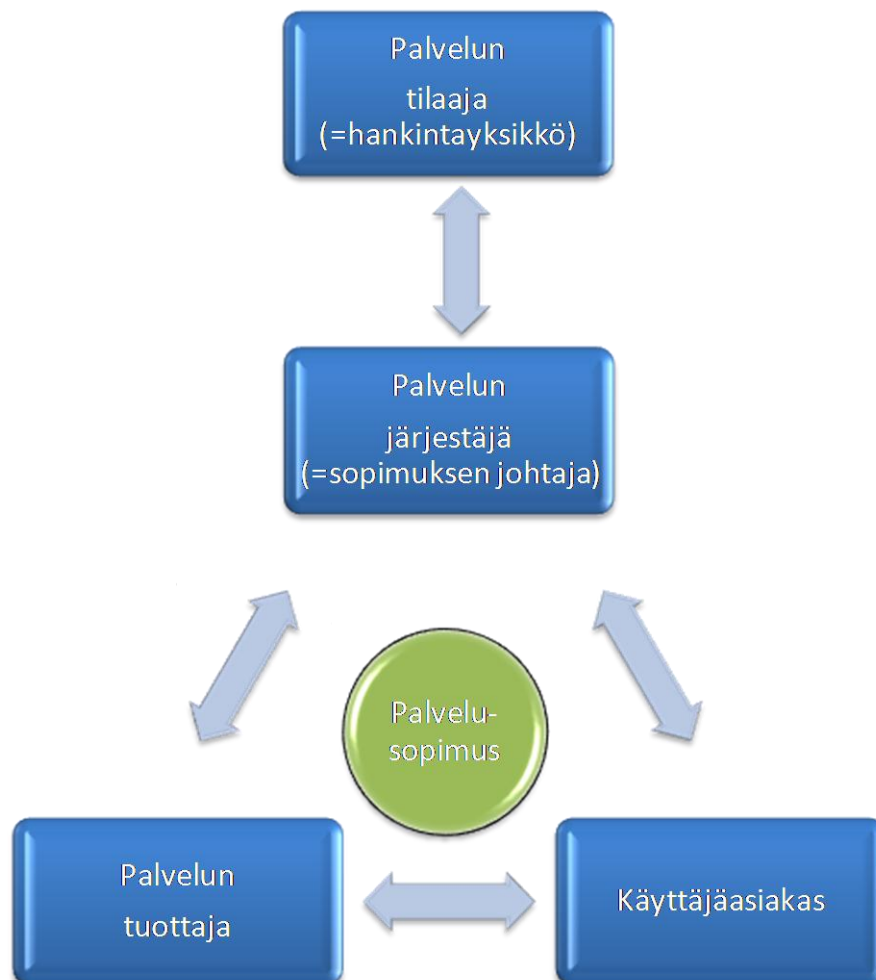
funktionaalisiin eli toiminnallisiin perustein. IFMA:n (*International Facility Management Association*) Yhdysvalloissa tekemässä tutkimuksessa tilapalvelujen johtamisyksiköt ryhmiteltiin kolmeen rakenteelliseen ryhmään seuraavasti:

- toiminnallinen rakenne (*service design*), jossa tilapalvelujen johtaminen organisoidaan eri palvelujen mukaan ruokailu-, kiinteistöpalvelu-, turvallisuus- ja rakennuttamispalveluihin (64 % organisaatioista),
- maantieteellinen rakenne (*geographic design*), jossa tilapalveluiden johtaminen jaetaan vastaamaan tietyn alueen tai maanosan tilapalvelujen johtamisesta (13 % organisaatioista) sekä
- asiakasrakenne (*customer design*), jossa tilapalveluiden johtaminen oli jakautunut tiettyjen asiakasryhmien ympärille eri palvelusisällöistä tai alueellisista rajoista huolimatta (22 % organisaatioista). (Mts. 27.)

Suomessa tilapalveluiden johtaminen organisoidaan yleensä palveluittain. Toimintoon perustuvan ryhmittelyn heikkoutena on, että organisaatio voi yhdistää henkilön ja materiaaliresurssejaan vain yhden toiminnon piirissä. Kapean erikoisalan painottaminen puolestaan estää huomion suuntaamisen laajempaan tuotokseen, jolloin henkilöstö keskittyy organisaation päämäärien ja tavoitteiden sijaan vain omiin tehtäviinsä. (Mts. 27.)

Suomalaisessa kuntakentässä kiinteistöhuolto-, siivous-, ateriapalveluita ja teknisten järjestelmien huoltopalveluita tuottavilla organisaatioilla on usein oma, palvelun tuottamiseen erikoistunut henkilöstö sekä yksikön johtaja. Tilapalvelut on sijoitettu usein teknisen toimen tai tilapalveluyksikön alaisuuteen. Joissakin kunnissa tilapalveluiden johtaminen on organisoitu osittain toiminnallisiin ja osittain hallinnollisiin perustein. Esimerkkinä edellä kuvatusta toimintamallista on tilanne, jossa siivous- ja ruokapalvelut on yhdistetty yhden työnjohtajan vastuualueeksi ja sijoitettu keskushallinnon tai lautakunnan alaisuuteen. Kuvatulle johtamismallille on vaikea löytää maantieteelliseen rakenteeseen tai asiakasrakenteeseen liittyvää perustelua.

Tilapalveluiden johtaminen voidaan eriyttää palveluiden tilaamisesta. Tällöin palvelun tilaajana toimii palvelun hankintaan erikoistunut hankintayksikkö ja palvelun toimittajan kanssa solmitun sopimuksen johtamisesta vastaa tilapalvelun järjestäjä. Tilapalvelun järjestäjä vastaa nimensä mukaisesti palvelun järjestämisestä käyttäjäasiakkailleen. Palvelun järjestäjää kutsutaan Suomessa myös manageriksi. Manageri on terminä kuitenkin yleisempi yksityisellä sektorilla joitakin kunnallisia tilapalveluorganisaatioita lukuun ottamatta. Usein palvelun tilaamisesta ja järjestämisestä vastaa sama organisaatio, jolloin sitä voidaan tilapalveluiden hankinnan aikana nimittää hankintayksiköksi ja sopimusaikana palvelun järjestäjäksi. Tilapalvelun tilaamisen ja sopimuksen johtamisen roolien eriyttämisen vaikutusta tilapalveluiden järjestämisen rooleihin on kuvattu alla olevassa kuviossa.



KUVIO 5. Tilapalvelun tilaajan ja sopimuksen johtamisen roolien eriyttäminen

Tilapalveluiden johtamiseen, tuottamiseen ja käyttämiseen osallistuvien osapuolten välistä yhteistyötä säädellään tilapalveluhankintaa koskevalla palvelusopimuksella. Kuntasektorin tilapalveluhankinnoissa käytetään yleisesti julkisia hankintoja koskevia sopimusehtoja (2009), joiden nimitetään JYSE 2009 Palvelut. Yksityisen sektorin tilapalveluhankinnoissa käytetään usein kiinteistöpalvelualan yleisiä sopimusehtoja (2008), jonka lyhenteenä käytetään nimitystä KP YSE 2007 - sopimusehtoa. Sopimusehdot ovat sisällöllisesti pääpiirteittäin samanlaisia. Niissä määritellään muun muassa sopijaosapuolten väliset yhteyshenkilöt, alihankintaa koskevat ehdot, palvelun laatu ja siinä esiintyvien virheiden käsittely, palvelun laadun valvonta, palvelun tuottamiseen käytettävän henkilöstön ehdot sekä sopimusta koskevat maksuehdot. Molempia sopimusehtoja voidaan soveltaa erilaisissa tilapalveluhankinnoissa, mutta sopimusehtojen soveltuvuus ja käyttö on kuitenkin aina ratkaistava tapauskohtaisesti.

Palvelun tilaajan, järjestäjän, palveluntuottajan ja käyttäjäasiakkaan välisen vuorovaikutuksen määrä ja laatu muuttuvat sopimuksen eri vaiheissa. Palvelun tilaajan eli hankintayksikön ja muiden osapuolten välinen vuorovaikutus on aktiivisinta hankintaprosessin aikana. Sopimuksen käynnistäminen ja sovittujen käytänteiden vakiinnuttaminen sopimuksen alussa edellyttävät yleensä tiivistä vuoropuhelua kaikkien osapuolten välillä. Tilapalveluiden laadun kannalta kriittisiä tekijöitä ovat muun muassa palveluhenkilöstön perehdyttäminen sekä käyttäjäasiakkaiden tiedottaminen palveluntuottajan tai tuotettavan palvelun sisällön muuttuessa. Toiminnan vakiinnuttua vuorovaikutus on vähäisempää ja yleensä palvelusopimuksen ohjaamaa, mikäli palvelu on sopimuksen mukaista eivätkä käyttäjän tai rakennuksen toiminnan muutokset aiheuta muutoksia palvelutarpeissa. Ennen sopimuksen päättymistä vuorovaikutus palvelun järjestäjän ja palveluntuottajan välillä tiivistyy. Nämä voivat sopia esimerkiksi huolto- ja varastotilojen tyhjentämisestä, kulkulupien ja avainten luovuttamisesta sekä tehdä erilaisia laatukselmuksia mahdollisen hoito- tai kunnossapitovielan toteuttamiseksi. Vaikka tilapalveluiden eri osapuolten välisen vuorovaikutuksen tarve ja muodot ovat erilaiset eri hankinnoissa ja sopimuksen eri aikoina, on ne otettava huomioon sopimusehtojen määrittelyssä erityisesti sopimuksen käynnistyessä ja päättyessä.

2.5 Tilapalveluiden järjestämisen muutostekijöitä kuntasektorilla

Kuntien rooli on muuttumassa palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. Muutospaineita ovat aiheuttaneet kiristynvä kuntatalous, PARAS - hankkeeksi ristitty kunta- ja palvelurakennemuudistus sekä kuntien henkilöstön eläköityminen. Samanaikaisesti toimintaympäristön globalisoituminen jatkuu ja huoli ympäristön tilasta voimistuu. Muutokset vaikuttavat väistämättä myös kuntien järjestämien tilapalveluiden sisältöön ja palveluiden järjestämistapoihin.

Kuntasektorin päätökset palveluiden järjestämis- ja tuotantotavoista ovat taloudellisesti merkittäviä. Suomen kunnat tekivät julkisia hankintoja vuonna 2009 yhteensä 15,18 mrd. euron arvosta eli 39,5 prosentilla kuntien ulkoisista menoista. Ulkoisia palveluhankintoja kunnat tekivät vuonna 2009 yhteensä 7,29 mrd. euron arvosta. Kunnilla on kiinteistöomaisuutta 165 milj. m³, mikä koostuu julkisista rakennuksista (115 milj. m³) ja asunnoista (50 milj. m³). Kuntien julkisten rakennusten tilapalvelukustannukset ovat vuodessa noin 900 milj. euroa, josta määrällisesti merkittävimpinä siivous- ja kunnossapitopalvelut muodostavat noin 50 prosenttia. (Lundström, 2011, 30, 107.)

Kunta- ja palvelurakennemuudistusta säätelevän lain (L 9.2.2007/169) tavoitteena on ollut vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia sekä uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä. PARAS – hankkeeksi nimetyssä kunta- ja palvelurakennemuudistuksessa on tarkastettu kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Tällä on pyritty varmistamaan, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on olemassa rakenteelliset ja taloudelliset edellytykset. Uudistuksen tarkoituksena on ollut parantaa tuottavuutta, hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Tavoitteisiin on pyritty kuntien yhteistoiminnalla, kuntaliitoksilla, kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja sekä tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. (mts.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä keskustelua on käyty erityisesti sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, mutta uudistuksessa ei suljeta pois kuntien muiden palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tehostamista. Kunta tarvitsee palvelustrategian – verkkojulkaisun (2008, 4) mukaan kunnan palvelustrategiaan kuuluvat kaikki ne palvelut, joista kunnalla on lakisääteinen järjestämisvastuu sekä ne palvelut, jotka kunta on ottanut järjestettäväkseen. Kuntien veloitteenä on näin ollen myös tilapalveluiden järjestämis- ja tuottamistapojen kehittäminen osana kunta- ja palvelurakennemuutosta. Palveluiden kilpailuttaminen ja ostopalvelut lisäävät markkinoiden toimivuutta, mikä on myös kuntien ja kuntalaisten etu. Vastuu kunnallisten palveluiden järjestämisestä, saatavuudesta ja laadusta säilyy silti kunnilla kilpailuttamisen ja ulkoistamisen jälkeenkin. Kuntien järjestämiltä palveluilta vaaditaan yhä korkeampaa laatua, kustannustietoisuutta ja parempaa tehokkuutta. (Mts. 4.)

Suomessa suurten ikäluokkien osuus työvoimasta on kunta-alalla suurempi kuin yksityisellä sektorilla, mikä näkyy kunta-alan työntekijöiden nopeana eläköitymisinä. Vuosien 2010 – 2030 välisenä aikana eläkkeelle siirtyy 322 000 kunta-alan työntekijää, mikä on 63 prosenttia nykyisestä työntekijämäärästä. Ensimmäisen kymmenen vuoden aikana eläkkeelle siirtyy 166 000 henkilöä. Eläkkeelle siirtymisen suurin aalto sijoittuu 2010-luvun puoleen väliin, jolloin työelämästä poistuu kuudesosa kunta-alan henkilöstöstä. Vielä 2010-luvun lopussa eläkkeelle siirtyminen jatkuu lähes samaa vauhtia kuin vuosikymmenen alkupuolellakin. Tästä syystä koko 2010-lukua voidaan pitää eläkepoistuman kannalta haasteellisena ajanjaksona. Tuona aikana ratkaistaan työvoiman riittävyys kunnissa, eri alueilla ja eri ammattiteissa. (Halmeenmäki, 2010, 11, 46 – 47.)

Eläkkeelle siirtyvien työntekijöiden mukana poistuu paljon osaamista ja kokemusta, minkä konkreettisenä seurauksena ovat henkilöstö- ja osaamisvaje kunta-alalla. Henkilöstövajetta voidaan paikata rekrytoimalla tai tehostamalla toimintoja, mutta osaamisvajeen paikkaaminen edellyttää vaikeaksi tehtäväksi todetun hiljaisen tiedon siirtämistä. Henkilö- ja osaamisvaje vaikuttaa myös kuntien järjestämiin palveluihin. Muutos voi tarkoittaa palveluosaamisen hankkimiseen entistä enemmän markkinoilta sekä keskittymistä entistä tarkemmin ydintehtävien hoitamiseen. Koko väestön ikärakenteiden muutokset näkyvät myös kunnan järjestämien palveluiden käyttäjien

määrissä ja vaatimuksissa. Ikääntyvä väestö aiheuttaa paineita kuntien koko palvelujärjestelmän ja kuntatalouden kestäväydelle. (Mts. 12 – 13.) Kunnissa joudutaan nyt pohtimaan tarkemmin, mitä palveluja kunta tuottaa itse, ja mitkä palvelut järjestetään yhteistyössä muiden kuntien tai ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa.

Julkisen sektorin palveluhankintojen määrän kasvaessa hankintayksiköiltä edellytetään entistä syvempää markkinoiden ja eri toimialojen tuntemusta, kykyä uudelleen ajatteluun sekä valmiutta uudellaisiin toimintatapoihin valtion hankintastrategiassa Valtion hankintastrategia – julkaisussa (2009, 21) linjataan. Uusien toimintatapojen ja palveluratkaisujen kehittämisen tarve on nostanut parrasvaloihin palvelun tilaajan ja tuottajan välisen kumppanuuden. Vaikka kumppanuus ja julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö näyttävätkin kulkevan eri suuntiin, perustuu onnistunut hankinta kumppanuudelle jäykän sopimussuhteen sijaan. Kumppanuuteen ja yhteisiin tavoitteisiin perustuva hankinta- tai toimintamalli avaa erilaisia ja uusia palveluratkaisuja ja – vaihtoehtoja sekä luo innovaatiokannusteita toimittajille. (Mts., 21.) Valtion hankintastrategiassa tehtyjä linjauksia voidaan pitää pätevinä myös kuntasektorilla, vaikka kumppanuusajattelulla onkin vielä pieni merkitys kuntasektorin tilapalveluhankintoja koskevilla keskusteluilla.

2.6 Tilapalveluiden organisointi kunnissa

Kunnilla on vastuu palveluiden järjestämisestä kuntalaisilleen. Kunta voi viranomais-tehtäviä lukuun ottamatta itse ratkaista sen, miten palvelut tuotetaan, Lundström (2011, 49) toteaa. Kunnilla on useita strategisia vaihtoehtoja järjestää palvelut kuntalaisille. Vaihtoehtoisina palveluiden järjestämistapoina on palvelun tuottaminen perinteisesti omana työnä tai oman tuotannon tehostaminen, jolloin kunta uudistaa palvelutuotantonsa rakenteita ja toimintatapoja vastaamaan paremmin tulevaisuuden haasteita. Muita toiminnan tehostamisen keinoja ovat ulkoistaminen, yksityistäminen sekä yhteistyö julkisen tai yksityisen sektorin kanssa. (Mts. 52.)

Tilapalveluiden järjestämisessä perinteiset mallit eivät enää riitä, vaan tilapalvelujen järjestäjän on pakko uudistua säilyttääkseen kilpailukykyä palveluiden järjestäjänä.

Toimintatapojen muutos voidaan toteuttaa kehittämällä omaa toimintaa tai esimerkiksi ulkoistamalla. On muistettava, että käytävissä olevat keinot eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan niitä voidaan käyttää rinnakkain ja toisiaan tukien. Palvelujen järjestämiselle ei Lundströmin (mts. 53) mukaan ole yhtä oikeaa ratkaisua ja käytävissä olevat palvelujen järjestämisen strategiset vaihtoehdot riippuvat kunnan tilanteesta sekä järjestettävästä palvelusta.

Kuntayhtymä

Kuntalaki (L 17.3.1995/365) antaa mahdollisuuden siirtää erilaisia tehtäviä kuntayhtymille. Kuntayhtymän perustaminen pohjautuu kuntien valtuustojen hyväksymään sopimukseen ja sen muodostamiseen tarvitaan vähintään kaksi kuntaa. Kuntayhtymän perustamisen tarkoituksena on lain mukaan pysyvien tehtävien hoitaminen; se järjestää palveluita omistajakunnilleen sekä ostopalveluna muille tahoille perussopimuksensa ja lainsäädännön puitteissa. Komulainen (2010, 107) toteaa, että kuntayhtymä on juridisesti itsenäinen organisaatio, jolla on omat hallintoelimet ja talous. Jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymästä ja sen toiminnasta rajoituksetta. Palvelut, joita kunta voi ostaa omistamaltaan kuntayhtymältä, eivät ole hankilain asettamien kilpailuttamisvelvoitteiden piirissä. (Mts. 107 – 111.)

Tilapalveluiden järjestäjinä kuntayhtymät ovat Suomessa merkittävässä roolissa. Esimerkiksi sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja koulutuskuntayhtymät tuottavat ja hankkivat kiinteistöpalveluja rakennuttamisesta ulkoalueiden hoitoon. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät tuottavat edelleen suuren osan palveluistaan itse. Esimerkiksi siivouspalveluiden hankinta on kuntasektoria selvästi vähäisempää, ja osa aiemmin ulkoistetusta palvelusta tuotetaan nykyään omana palveluna. Koulutuskuntayhtymät käyttävät sairaanhoitopiirejä enemmän ostopalveluja tilapalveluidensa järjestämisessä, mutta ostopalveluiden ja oman palvelun osuudet vaihtelevat eri koulutuskuntayhtymien välillä.

Liikelaitos

Liikelaitoksen voi Kuntalain (L 17.3.1995/365) mukaan perustaa liikelaitoksen liiketoimintaa tai liikelatoudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnat voivat näin ollen järjestää palvelut perustamalla tehtävää hoitavan liikelaitoksen. Komulaisen (2010, 115) mukaan kunnat perustelevat liikelaitosten perustamista yleensä taloudellisuudella ja tehokkuudella. Liikelaitostaminen ei kuitenkaan tuo merkittävää muutosta kunnan omaan toimintaan, sillä liikelaitosta voidaan pitää kuntaorganisaation osana. Kunnallisia liikelaitoksia on kritisoitu markkinoiden häiriköinnistä muun muassa siksi, että liikelaitos ei voi mennä konkurssiin ja se voi saada kunnallisverosubventiota. Lisääntyvien kunnallisten liikelaitosten asema on kilpailu- ja edustamisessa mielessä ongelmallinen etenkin silloin, kun ne myyvät palveluitaan muille kuin omistajilleen. (Mts. 115 – 116.)

Toimintamallin kriittinen tarkastelu on tarpeellista, sillä liikelaitokset voivat olla merkittäviä toimijoita tilapalvelusektorilla. Esimerkkinä tästä on Suomen suurimpiin liikelaitoksiin kuuluva Palmia, joka on Helsingin kaupungin omistama, toimitila- ja hyvinvointipalveluja tuottava liikelaitos. Palvelutavarataloksi itseään kutsuva liikelaitos on perustettu vuonna 2003, kun Helsinki Catering, kiinteistöviraston kiinteistöpalvelukeskus ja opetusviraston palvelukeskus yhdistyivät. Kaupungin virastoille, laitoksille, kunnille, yrityksille, yksityisille henkilöille ja yhteisöille tuottava liikelaitos työllistää lähes 3 000 työntekijää. (Me olemme Palmia, 9.9.2011.)

Yhtiöittäminen

Yhtiöittämistä on Komulaisen (2010, 116) mukaan pidetty vaihtoehtona toimintojen ulkoistamiselle. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka tavoitteista päättää sen hallitus. Osakeyhtiön hyvinä puolina pidetään toiminnan taloudellisuutta, tehokkuutta sekä joustavuutta päätöksenteon kannalta. Kunnallisen osakeyhtiön kunnalle tai omistajakunnalleen tuottamia palveluita ei tarvitse kilpailuttaa ellei yhtiön liikevaihdosta yli 20 prosenttia tule avoimilta markkinoilta. Yhtiöittäminen edesauttaa liikelaitostamista paremmin kilpailuneutraaliteettia, sillä kunnallinen toiminta tulee yhtiötetyltä osin yhtiömuotoon ja voi mennä konkurssiin. Yhtiöittäminen edesauttaa

myös paremmin yksityistämistä, kunnallistalouden tasapainossa pitämistä sekä tulosjohtamista. Taloudellisissa tai muissa ongelmatilanteissa kunta voi kuitenkin joutua lisärahoittamaan toimintaa muun muassa osakepääomaa nostamalla, lainalla tai takauksilla. Toisaalta voidaan pohtia, onko kunnan yleisen edun mukaista, että kunta lähtee yhtiöittämisillä kilpailemaan yksityissektorin kanssa. (Mts. 118, 121).

Esimerkiksi Vantaan kaupunki on yhtiöittänyt ateria-, siivous ja kiinteistöpalvelut vuoden 2012 alusta alkaen. Vantaan Tilapalvelut Oy kertoo tiedotteessaan (5.1.2012) olevansa palveluyritys, jonka liikevaihto on 50 miljoonaa euroa. Yhtiön omistaa kokonaan Vantaan kaupunki ja se toimii kaupungin *in house* -yhtiönä. Uusi yhtiö tuottaa tilapalveluita vain kaupungille ja se toimii kaupungin tilapalvelukeskuksen ohjauksessa. Henkilöstömäärältään noin 1 000 työntekijän yhtiön perustamista on perusteltu muun muassa sillä, että kaupunki pääsee vertaamaan oman palvelutuotantonsa kustannuksia yksityisten yritysten hintoihin. (Mts.).

Valtionvarainministeriö ehdottaa verkkojulkaisussaan Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen (2010, 13) kuntalain muutosta yhtiöittämisvelvollisuuden osalta. Ehdotukset liittyvät EU-komission katsomien EU-valtiotukisäännösten vastaisten tukien poistamiseen. Ehdotuksen mukaan kunnan tulisi antaa tehtävänsä pääsääntöisesti yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi silloin, kun kunta hoitaa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan hinnoittelun tulisi edellä mainitussa tilanteessa perustua liiketaloudellisiin perusteisiin. Kunnallisia liikelaitoksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi vain siltä osin, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan lisäksi säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin. Siltä osin kuin kunta hoitaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla lain voimaantullessa, kunnan olisi lain siirtymäsäännöksen perusteella siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiölle, muulle yhteisölle tai säätiölle viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä. (Mts. 13.)

Tilaaaja-tuottaja-malli

Tilaaaja-tuottajamallin käyttö on yleistynyt kunnallisten palvelujen tuotantotapana 1980-luvulta alkaen, Komulainen (2010, 136) toteaa. Tilaaaja-tuottajamallin toteuttamisessa voidaan erottaa kolme suuntausta. Kosmeettisessa tilaaaja-tuottajamallissa tilaus erotetaan tuotannosta ja kunnallisesta organisaatiosta. Siinä lautakunnan rooliin kuuluu tilata ja määritellä palvelut, ja virastojen ja laitosten on tuotettava kyseiset palvelut. Toisena suuntauksena on keskittien tilaaaja-tuottajamalli, jonka mukaan kunnan omat yksiköt kilpailevat avoimilla markkinoilla. Kolmantena suuntauksena on aktiivinen tilaaaja-tuottajamallissa, jossa kunta yhtiöittää osan palveluista pois kunnan organisaatiosta esimerkiksi muodollisesti itsenäisiksi yhtiöiksi. (Mts. 137.)

Hankintalakia ei sovelleta kunnan sisäiseen tilaaaja-tuottajatoiminta malliin, hallinnon tai toiminnan uudelleenjärjestelyyn tai sellaisissa tilanteissa, jossa hankinta tapahtuu hankintalain 10 §:n tarkoittamalta sidosyksiköltä. Vaikka tilaaaja-tuottajatoimintatapa on vain yksi malli toteuttaa, ohjata ja seurata ulkoistettua toimintaa, se voi selkiyttää myös kunnan roolia palvelun järjestäjänä, etenkin jos valtuusto on myös sitoutettu päättämään tilauksen toiminnallisista ja taloudellisista päälinjauksista. (Mts. 138).

Tilaaaja-tuottajamallista saadut hyödyt ovat olleet oman ja ulkopuolisten tuottajien hintojen vertailu ja kustannustietoisuuden lisääntyminen sekä kustannussäästöt lähinnä teknisessä toimessa ja ruoka- ja siivouspalveluissa. Huonoina puolina on nähty tietyissä yksiköissä laatuongelmat, tiedonkulun puutteet ja henkilöstön vaihtuvuus. Lisäksi puutteellinen tuotteistus, epäselvät palvelusopimukset ja johtosuhteet sekä luottamushenkilöiden pidättäytyminen vanhoissa rooleissa ovat heikentäneet uuden toimintamallin toimivuutta. Kunta ei saisi aidossa kilpailuttamistilanteissa subventoida oman organisaationsa toimintaa. Toiseksi kunnan toimiala on rajattu, eikä kunta voi lähteä teknisen toimen sektorilla kilpailemaan avoimilla markkinoilla yksityisten yritysten tapaan. Pelkästään tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen ei itsessään ratkaise kaikkia ulkoistamiseen liittyviä haasteita, vaan ainoastaan antaa välineet asemoida ja tarkentaa rooleja ja tavoitteita uudella tavalla. (Mts. 138, 146.)

PPP-malli

PPP-malli on investoineissa käytetty palvelutuotantomalli, joka solmitaan kunnan ja yksityisen urakoitsijan välillä. PPP-hankkeissa kunta ja yksityinen taho hallinnoivat ja rahoittavat hanketta yhdessä. Tällöin kunta jakaa taloudellisia tai muita riskejä yksityisen osapuolen kanssa. PPP-mallin ongelmina on pidetty hankintamenettelyn byrokraattisuutta ja epädemokraattisuutta, jolloin kilpailu ei aina toimi toivotusti yritysten välillä. Vaikka PPP-mallia ei voida pitää suoraan ulkoistamisena, on siinä monia yksittäisiä osa-alueita, jotka voivat olla lähellä osittais- tai osa-alueen ulkoistamisen muotoja. PPP-mallissa on monia elementtejä ulkoistamisesta. Monien kunnallisten tukipalvelujen, kuten ruoka-, siivous- ja rakentamispalveluiden, osalta voidaan puhua myös menojen ulkoistamisesta, jolloin kunta maksaa vuokrana tai leasingintyyppisenä suorituksena kohteen palvelut. (Mts. 147 - 148.)

NCC- yhtiöt tiedottavat [www-sivuillaan](http://www.sivuillaan) (25.10.2011), että PPP- hankkeiksi kutsutut, julkisen ja yksityisen tahon kumppanuudet ovat ratkaisu erityisesti kaupunkien ja kuntien rakennushankkeisiin. Hankemallin etuina ovat edulliset tilaratkaisut, joihin päästään jakamalla hankkeeseen liittyviä kustannuksia. NCC- yhtiöiden mukaan mallissa korostuvat kumppanuus ja yrityksen toimintaan olennaisesti liittyvä elinkaarirajattelu. Suomen kiinteistöalan ensimmäinen julkisen ja yksityisen tahon kumppanuushanke oli NCC:n toteuttama Kuninkaantien lukio ja liikuntakeskus Espoossa. Hanketta varten perustettiin projektiyhtiö, joka vastaa kiinteistön suunnittelun ja rakentamisen lisäksi ylläpidosta sekä käytön aikaisista palveluista 25 vuoden ajan.

3 TILAPALVELUIDEN ULKOISTAMINEN JA KILPAILUTTAMINEN

3.1 Ulkoistaminen ja sen tasot

Ulkoistaminen tarkoittaa palvelun hankintaa osittain tai kokonaan ulkopuoliselta toimittajalta. Ulkoistamisella siirretään aiemmin itse tuotetut palvelut ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi. Ulkoistettuja palveluja nimitetään usein myös ostopal-

veluiksi. Lundströmin (2011, 54) mukaan palveluhankinnoissa ostopalvelu ja ulkoistaminen mielletäänkin käytännössä toistensa synonyymeiksi. Ulkoistamista koskevien sopimusten ja mallien kirjo on hyvin laaja, ja ulkoistamisen kokonaisuus ja tavoitteet vaihtelevat Brax (2007, 45) toteaa. Braxin määritelmä pätee hyvin tilapalveluhankintoihin. Esimerkiksi koulutuskuntayhtymä voi ulkoistaa ulkoalueiden hoidon ja järjestää siivous-, ateria-, aula- ja kiinteistöhuoltopalvelunsa edelleen itse. Vaihtoehtoisesti koulutuskuntayhtymä voi ulkoistaa kaikki tilapalvelunsa jollakin paikkakunnalla ja järjestää palvelut itse muilla paikkakunnilla.

Ulkoistaminen perustuu tilaajan ja toimittajan väliseen palvelusopimukseen ja siinä määriteltyyn yhteistyömalliin. Ulkoistamisen perusajatuksena on, että yhteen tai muutamaosa-alueeseen keskittymällä organisaatio voi lisätä osaamistaan ja tehokkuuttaan (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2007, 205 ; Kauppinen ym. 2002, 16.) Esimerkiksi tilapalveluja tuottavat yritykset ovat muotoilleet ulkoistamisen perusajatuksen muotoon ”asiakas voi keskittyä omaan ydintoimintaansa”. Oleellista on, että tilaajan ulkoistama tilapalvelu, kuten ulkoalueiden hoito, on palveluntarjoajan ydintoimintaa. Palveluntarjoaja kohdistaa kehittämisvoimavarojaan ulkoistetun palveluprosessin kehittämiseen, mikä parantaa palvelun laatua ja pienentää kustannuksia työn tuottavuuden parantuessa, Brax (2007, 45) toteaa.

Ulkoistamista voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna silloin, kun markkinoilla on palvelun tuottajia, joilla on riittävät resurssit toimintansa kehittämiseen, suuret hankintavolyymit ja kyky tuottaa palvelu tehokkaammin kuin oma tilaajan oma organisaatio Ventovuori (2007, 42) uskoo. Ulkoistamisessa edetään organisaatioissa yleensä vähitellen ulkoistaen ensin organisaatiolle vähiten strategisia toimintoja. Nämä toiminnot täyttävät alla luetellut, helposti ulkoistettavan toiminnon kriteerit;

- toiminto on tavanomainen, rutiininomainen,
- toiminto on selkeästi rajattu, kokonainen prosessi,
- toiminnon suorittamista voidaan arvioida ja johtaa etäältä,

- markkinoilla vakiintuneet yritykset tarjoavat samanlaisia toimintoja,
- markkinoilla on toiminnolle useita palveluntarjoajia ja
- ulkoistaminen ei vaaranna ydinliiketoimintaa. (Kauppinen ym. 2002, 28,58.)

Tilapalveluita pidetään yleensä ei-strategisina, rutiininomaisina toimintoina, jotka ovat helposti ulkoistettavissa. Tilapalvelut näyttävät nopeasti tarkastellen selkeärajaisilta prosesseilta, joiden johtaminen ei vaadi läsnäoloa ja joiden ulkoistaminen ei vaaranna organisaation ydintoimintaa. Kuvaukset eivät kuitenkaan sovellu kaikkiin tilapalveluihin kaikissa organisaatioissa ja ulkoistettava palvelu on analysoitava aina tapauskohtaisesti.

Ulkoistamisessa voidaan Braxin (2007, 45) mukaan erottaa kolme eri tasoa, joita ovat 1) taktinen, 2) strateginen ja 3) transformationaalinen ulkoistaminen. Taktinen ulkoistaminen (*tactical outsourcing, contracting*) on tilaajalle melko turvallinen, vähän operatiiviseen tasoon vaikuttava vaihtoehto. Sen huonona puolena on, että se ei juuri luo kasvun mahdollisuuksia palvelun tuottajalle, vaan sen synnyttämä ns. *win-lose* – tilanne aiheuttaa usein ongelmia (mts. 45). Taktisesta ulkoistamisesta voidaan puhua esimerkiksi silloin, kun tilaaja ulkoistaa vaikeasti hoidettavien, kaukana toisistaan sijaitsevien rakennusten ulkoalueiden hoidon ja ateriapalvelut ja vastaa itse kaikkien tilapalveluiden järjestämisestä lähellä sijaitsevilla, kiinteistömassaltaan suurimmissa rakennuksissa. Palvelun tuottajan näkökulmasta riskeinä ovat esimerkiksi osittaisen henkilöstön saatavuus, ongelmat sijaisjärjestelyissä, suuret työnjohtokustannukset sekä heikko kannattavuus.

Strategisessa ulkoistamisessa (*strategic outsourcing*) tavoitteena ovat liiketoimintaprosessien uudelleenmäärittelyn kautta saavutettavat parannukset. Operatiivisen tason rutiinitehtävien ulkoistaminen vapauttaa johdon resursseja toimintojen strategiseen kehittämiseen. Palvelun tuottajan rooli muuttuu rengistä partneriksi ja ns.

win-win – tilanteessa huomio on pitkän aikavälin arvonluonnissa, jossa molemmat osapuolet hyötyvät yhteistoiminnasta. (Mts. 45.)

Hanhijärven, Tuomelan ja Puhdon (2001, 30) mukaan kumppanuussuhteessa tilaaja ja toimittaja tekevät yhteistyötä asettamiensa strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kumppanuussuhteen osapuolet pyrkivät lisäämään kumppaninsa arvoa ja samalla kasvattamaan omaa arvoaan kumppanuuden avulla. Onnistuneen kumppanuuden kivijalkana pidetään molempien osapuolten etujen mukaista, sopimusneuvotteluin luotua palvelusopimusta, jossa määritellään yhteistyön ehdot, tavoitteet ja päämäärät. Kumppanuussuhteelle ominaisia piirteitä ovat osapuolten välinen luotamuksellisuus ja sopimussuhteen pitkäaikaisuus, joilla tuetaan myös taloudellisten tavoitteiden saavuttamista. (Mts. 30 – 31.) Esimerkkinä strategisesta ulkoistamisesta on tilanne, jossa tilaaja ulkoistaa kaikki tilapalvelunsa ja keskittyy omaan ydintoimintaansa. Palveluntuottaja ottaa kokonaisvastuun sekä palvelun tuottamisesta että sen jatkuvasta kehittämisestä tiiviissä yhteistyössä tilaajan kanssa.

Muutoksellisessa ulkoistamisessa (*transformational outsourcing*) pyritään määrittelemään koko liiketoiminnan ydin ja kokonaisuus uudelleen, Brax (2007, 45) toteaa. Ulkoistamisen tasoista huolimatta ulkoistaminen on palvelujen näkökulmasta merkittävää toimintaa. Organisaatioiden sisäisten toimintojen muuttuminen ulkopuolelta hankittavaksi palveluluksi synnyttää uusia ja laajentaa jo olemassa olevia palvelualoja. (Mts. 45.) Ulkoistamista voidaan pitää muutoksellisena esimerkiksi silloin, kun palvelun tilaaja ulkoistaa vähemmän tärkeän osan palveluprosessistaan ja muuntaa prosessejaan laajentaen niiden sisältöä ja osaamistaan asiakkaan ydinprosesseja paremmin tukeviksi.

Yhtenä ulkoistamisen tasona voidaan pitää liikkeenluovutusta, jossa voivat yhdistyä strategisen ja muutoksellisen ulkoistamisen tavoitteet. Ventovuoren (2007, 42) tutkimuksen mukaan tilapalveluiden ulkoistaminen on toteutettu usein niin, että tilaajaorganisaation entinen henkilökunta jatkaa palvelutehtävissä uuden palvelun tuottajan työntekijänä. Niin kutsutun liikkeen luovutuksen avulla voidaan parhaimmassa tapauksessa turvata palvelun tuottajan riittävät taidot, osaaminen sekä palvelun jatkuvuus samalla, kun parannetaan palvelun joustavuutta ja tehokkuutta. Liikkeen

luovutukseen johtavaa ulkoistamista julkisella sektorilla säätelevät laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (L 1.7.1988/651) ja laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa (L 13.4.2007/449). Lainsäädäntö edellyttää työnantajan ja työntekijöiden välisten neuvotteluiden käymistä valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista. Neuvottelut on käytävä lain mukaan ainakin niiden työntekijöiden kanssa, joita asia koskee. Liikkeen luovuttajan (tilaajan) ja luovutuksensaajan (palveluntuottajan) on selvitettävä työntekijöiden edustajille luovutuksen ajankohta tai suunniteltu ajankohta, luovutuksen syyt, luovutuksesta työntekijöille aiheutuvat oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset sekä suunnitellut, työntekijöitä koskevat toimenpiteet.

Ventovuoren (2007, 43) mukaan omaa palvelutuotantoa (*in-house*) puoltavat usein poliittinen vastustus ja henkilöstöpolitiikan linjaukset. Näin ollen liikkeen luovutusta pidetään julkisella sektorilla usein äärimmäisenä toimenpiteenä, johon turvaudutaan käytännössä vasta hyvin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa (mts. 43). Todettakoon, että kokemusten mukaan kynnys liikkeenluovutuksen käyttöön tilapalveluiden ulkoistamisessa on madaltunut viime vuosien aikana.

3.2 Tilapalveluiden ulkoistamisen hyötyjä

Ventovuoren (2007, 42) mukaan tilapalveluiden ulkoistamisen pääasiallisena perusteena ovat palveluyritysten lupaukset tuottaa parempaa palvelua halvemmilla kustannuksilla. Kansainvälisten tutkimusten mukaan ulkoistamisen kilpailuttamisen kautta voi tuoda keskimäärin 20 prosentin kustannussäästön verrattuna omaan tuotantoon, Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 211) toteavat. Kustannussäästöjä tuovat useimmiten palveluntuottajien suurempien volyymien antaman skaalaedut, osaamisen tuoma tehokkuusetu tai toimittajan muu kustannusetu. Skaalaetu perustuu palveluntuottajan mahdollisuuteen tuottaa samanlaista tai samankaltaista palvelua useammalle asiakkaalle. Yhteen asiaan keskittyminen luo palveluntuottajalle oppimisetua, joka realisoituu tuotannon tehostamisena, palveluosaamisena sekä nopeampina ja joustavimpina toimintatapoina. (Mts. 208, 210 – 211.)

Tilapalveluiden ulkoistamisella saatavat kustannussäästöt voivat olla merkittäviä. Ulkoistamisen vaikutukset tuottavuuteen voivat tapauskohtaisesti olla hyviä tai huonoja riippuen kunkin hankkeen onnistumisesta, Brax (2007, 45) muistuttaa. Palvelun tilaajan tulee tiedostaa, että suurimmat kustannussäästöt saadaan työvoimavaltaisella alalla vähentämällä palvelun tuottamiseen käytettävää työaika. Tähän sisältyy luonnollisesti se riski, että palvelun tuottamiseen tarvittava työmäärä mitoitetaan liian pieneksi suurempien kustannussäätöjen toivossa. Ulkoistamisella saatava kustannussäästö jää puolestaan vähäiseksi, mikäli omana palveluna järjestetty tilapalvelu kyetään tuottamaan tehokkaasti.

Tilapalveluiden ulkoistamisessa hyötyjä saadaan Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (mts. 213) mukaan myös toimintojen keskittämisen kautta. Organisaatio voi ulkoistamisen avulla kohdentaa voimavarojaan ydinosaamiseensa ja luopua ydintoimintoihinsa kuulumattomista tehtävistä. Tavoitteena on hankkia muilta palvelun tuottajilta toiminnot, joissa niiden osaaminen on parempaa, kuin organisaatiolla itsellään. Ulkoistettaviksi tehtäviksi voidaan määritellä myös sellaiset tukitoiminnot, joiden toteuttaminen sitoo liikaa organisaation voimavaroja. Ulkoistamalla organisaatio vapauttaa avainhenkilöidensä aikaa ja resursseja sen toiminnan kannalta tärkeimpien tehtävien hoitoon. (Mts. 213.) Toimintojen keskittäminen voi tarkoittaa esimerkiksi aulapalveluiden ulkoistamista tai laajimmillaan kaikkien tilapalveluiden ulkoistamista ulkopuoliselle palvelun toimittajalle.

Eräs yleistyvä keino hyödyntää markkinavoimia on itsenäisen yrittäjyyden mahdollistaminen. Yrittäjyyden kautta toimijat voivat keskittyä tiettyyn erikoisalueeseensa tai –osaamiseensa. (Mts. 214 – 215.) Tilapalveluissa ulkoistaminen on entistä yleisempää, yrittäjyyden mahdollistaminen sen sijaan on vielä vähäistä. Esimerkiksi ruoka- tai siivouspalveluiden tuottamisessa tarvittavat henkilöstöresurssit tai koneinvestoinnit ovat usein niin merkittävät, että taloudellinen riski on yksinyrittäjälle liian suuri.

Tilapalveluiden ulkoistamisella pyritään myös parantamaan organisaation joustavuutta keventämällä organisaatorakennetta. Oma henkilöstö tuo kiinteitä kustannuksia, jotka rasittavat tulosta muun muassa kausivaihtelujen aikana sekä yleisten suhdanteiden muuttuessa. Joustavuutta voidaan näin ollen hakea ulkoistamisen

kautta, jolloin kiinteitä kustannuksia ja niihin liittyviä riskejä jaetaan. Oma organisaatio tuottaa vain sen osan toiminnoista, jotka tarvitaan kausivaihtelun ollessa minimissään. Lisävolyymi ostetaan organisaation ulkopuolelta, huippuaikoina mahdollisesti usealtakin toimittajalta. (Mts. 216.) Esimerkiksi turvallisuuspalveluissa lisävolyymia eli henkilöstöresursseja tarvitaan erilaisissa yleisö- tai asiakastapahtumissa, turvallisuusriskien kasvaessa tai erilaisissa hälytystilanteissa. Siivouspalveluissa henkilöstöä tarvitaan sijaisuuksissa, perussiivoustehtävien aikana sekä rakennuksen käyttöasteen vaihteluissa. Tarjoilun järjestäminen erilaisissa tilaisuuksissa ja tapahtumissa vaatii puolestaan lisää henkilöstöresursseja ateriapalveluissa. Edellä kuvatuissa tilanteissa ulkoistettu palvelu voi parantaa toiminnan joustavuutta.

3.3 Tilapalveluiden ulkoistamisen riskejä

Palveluhankintojen kilpailuttaminen on Lundströmin (2011, 56) mukaan luonteeltaan erilaista kuin tavarahankintojen tai rakennusurakoiden kilpailuttaminen. Palveluiden kilpailuttamisen vaativuus johtuu Braxin (2007, 11) mukaan ennen kaikkea palvelusektorin diversiteetistä; palvelujen ei voida odottaa olevan tuotantoprosesseiltaan samanlaisia. Palveluiden määrittelystä tekee Lundströmin (2011, 56) mielestä haastavaa se, että palvelusuorituksen kokeminen, palvelusta seuraavan lopputuloksen ja hyödyn tai näiden yhdistelmän merkitys vaihtelee palveluittain. Esimerkiksi tilapalveluiden näkökulmasta palvelusuorituksen kokemuksella on suuri merkitys aulapalveluissa, palvelun lopputuloksella (puhtaudella) siivouspalveluissa ja näiden yhdistelmällä henkilöstöravintolassa.

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 276) pitävät perinteisen kilpailuttamisen riskitekijöinä palvelulle määriteltäviä minimirajoja, riskin siirtymistä ostajalle ja katteettomia palvelulupauksia. Riskitekijöitä ovat lisäksi palveluntarjoajan monopoliasema ja näennäinen kilpailu, toimittajien erilaisten vahvuuksien hyödyntämättä jättäminen sekä huono tarjouspyyntö (mts. 276). Palvelun toimittajista johtuvat ulkoistamisen riskit liittyvät Ventovuoren (2007, 43) mukaan monopoliaseman lisäksi tarjoajien riit-

tämättömään osaamiseen, joka voi aiheuttaa merkittävän osaamisvajeen ja laatuongelmia palvelusopimuksen aikana.

Lundström (2011, 56) pitää erityisesti laatuun liittyvien tekijöiden määrittelyä tarjouspyynnössä vaikeana. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2008, 276) mielestä tarjouspyynnössä määriteltävä minimirajat voivat johtaa siihen, että tarjoajat pyrkivät pitämään tarjouksensa mahdollisimman lähellä huonolaatuisinta palvelua. Hyvin tiukasti asetetut vaatimukset (esimerkiksi työohjeet) eivät anna palvelun tarjoajalle mahdollisuutta hyödyntää omaa osaamistaan palvelun suunnittelussa, eikä tarjottava palvelu ei näin välttämättä ole tarkoituksenmukaista tilojen käytön ja ominaisuuksien näkökulmasta.

Huono tarjouspyyntö voi Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2007, 280) mukaan tuottaa keskenään hyvin erilaisia tarjouksia, joita ei voida luotettavasti vertailla. Tarjousten vertailtavuuden vaatimus korostuu julkisissa hankinnoissa, mutta on tärkeää myös yksityisen sektorin palveluhankinnoissa. Toisaalta palvelun tarjoaja voi tulkita tarjouksen vaatimukset väärin tai yliarvioida oma osaamisensa, jolloin palvelulupausten täyttäminen sopimuskauden aikana voi epäonnistua (mts. 276).

Erityisesti kaukana kasvukeskuksista sijaitsevilla paikkakunnilla tilapalveluita tarjoavia yrityksiä voi olla vähän, niiden palveluvalikoima on rajallinen tai ne ovat henkilöstömäärältään niin pieniä, että ne eivät pysty tuottamaan laajoja palvelukokonaisuuksia. Suurilla palveluyrityksillä on tässä tapauksessa selvä monopoliasema, mikä voi nostaa tuntuvasti palvelusta syntyviä kustannuksia.

Palvelun tuottajan osaamisvaje on kokemusten mukaan kriittinen tekijä erityisesti sopimuksen käynnistämisvaiheessa. Sopimuksen aikana osaamisvajetta voivat aiheuttaa henkilöstön suuri vaihtuvuus, osaavan työvoiman puute tai riittämätön perehdyttäminen. Osaamisvajeen aiheuttamat laatuongelmat voivat heijastua palvelua ostavan organisaation toimintaan, minkä vuoksi omassa palvelutuotannossa pitäydään usein silloin, kun palvelun tuotannolla on suora yhteys tai vaikutus organisaation ydintoiminnan laatuun tai sen kustannuksiin Ventovuori (2007, 43) toteaa.

3.4 Tilapalveluiden ulkoistaminen monipalveluhankintana

Tilapalvelut voidaan ulkoistaa hankkimalla ne yksittäisiltä palvelujen tuottajilta tai sisällyttämällä kaikki tilapalvelut yhteen palvelusopimukseen. Niin sanottujen monipalveluhankinnat tuovat onnistuessaan tilaajaorganisaatiolle toiminnallisia ja taloudellisia etuja. Toisaalta niihin sisältyvät ulkoistamiseen liittyvät, tavanomaiset riskit sekä monipalveluhankinnoille tyypilliset riskitekijät.

Ventovuori (2007, 45) pitää palveluiden jakamista eri palveluiden tuottajille suositeltavana silloin, kun yksittäisten palvelun tuottajien kautta saadaan alan paras osaaminen markkina-alueella. Monipalveluhankintojen avulla saavutetaan synergiaetuja silloin, kun palvelutuotanto on suunniteltu niin, että palveluhenkilöstö voi suorittaa erilaisia palvelutehtäviä samanaikaisesti. Palvelutehtävien vaihtelu on mahdollista silloin, kun ne eivät edellytä korkeaa tai teknistä osaamista. Monipalveluhankintojen hyötynä voidaan pitää myös sitä, että ne lisäävät palvelun tuottajien halukkuutta tarjota myös sellaisia palveluja, joita ne eivät yleensä tuota. Monipalveluhankinnat parantavat myös palvelun tilaajaorganisaation neuvotteluasemaa ja pitkät palvelusopimukset lisäävät palvelun tuottajien kiinnostusta ja kustannustehokkuutta. (Mts. 44.)

Monipalveluhankinta voi muodostua riskiksi silloin, kun palvelukokonaisuus on liian laaja ja edellyttää toisistaan poikkeavaa osaamista. Palvelun tuottajalla ei välttämättä ole riittävästi resursseja tai osaamista tuottaa monipalvelua tilaajan toivomalla tavalla. Tämä voi johtaa alihankkijoiden käyttöön, joiden suuri määrä puolestaan voi johtaa lisääntyviin palvelukatkoksiin. Liian laajasisältöiset monipalveluhankinnat vähentävät potentiaalisten palvelun tuottajien määrää ja heikentävät näin kilpailua. Tämä ilmiö on tuttu Suomen pienillä kiinteistö- ja toimitilamarkkinoilla. (Mts. 45.)

Palveluiden hankkimiseen yksittäisiltä palvelun tuottajilta tai palveluiden paketointiin monipalveluhankinnaksi vaikuttavat ylläpidettävien kiinteistöjen toiminnan ja tilojen käyttäjien ominaisuudet. Kun kiinteistöjen toiminta ja käyttäjien palvelutarpeet ovat melko samanlaiset, on kaikille käyttäjäryhmille sopivien monipalveluhankintojen ra-

kentaminen helpompaa. Teknisesti haastavissa ja käyttötarkoituksiltaan erilaisissa kiinteistöissä voidaan palvelut joutua hankkimaan erillisiltä tuottajilta. (Mts. 45).

Monipalveluhankinta voi luoda valitulle palvelun toimittajalle monopoliaseman, joka voi vaikuttaa sekä palvelun laatuun että kustannustehokkuuteen. Monipalvelun toimittajan vaihtaminen voi olla tilaajalle kallista. Kustannuksia aiheuttavat itse palveluiden kilpailuttaminen että palvelun tuottajan vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset. Kilpailuttaminen voi olla vaikeaa tai jopa ylivoimaista silloin, kun palvelun tilaajalla ei ole riittävän tarkasti huolehtinut palveluiden tuottamisesta ja siinä tapahtuneiden muutosten dokumentointia. Tällöin palvelun tuottajalla on paras tieto palveluhistoriasta sekä palveluiden sisällöstä. Yksittäisten palvelujen irtisanominen voi olla palvelusopimuksen mukaan mahdotonta, mikä heikentää palveluiden sisältöjen joustavaa muokkaamista palvelutarpeiden muuttuessa. Kokonaispalvelukustannusten vertailu puolestaan voi olla hankalaa, mikäli eri palvelutehtävien kustannuksia ei voida tai ei seurata erikseen.

Aiemmin mainittu monipalveluhankintojen tuoma synergiaetu voi myös olla riski, jos siitä saatuja etuja on yliarvioitu, eikä niitä voida luotettavasti todentaa. Synergiaedun odotetaan tuovan toiminnallisia ja ennen kaikkea taloudellisia hyötyjä tilaajalle. Taloudelliset hyödyt voidaan luotettavasti todentaa vain, kun palveluntuottajat hinnoittelevat palveluhankinnat vaihtoehtoisesti yksittäisinä palveluhankintoina ja yhteen sopimukseen sisällytettynä monipalveluhankintana.

Monipalveluhankintojen hyödyt ja riskit – case ammattikorkeakoulu

TPA Andersson Oy selvitti erään ammattikorkeakoulun toimeksiannosta tilapalveluiden monipalveluhankintaan liittyvät mahdolliset riskit ja synergiaedut. Selvityksessä olivat mukana aula-, vahtimestari-, siivous-, ateria- ja turvapalvelut. Selvitystä varten haastateltiin seitsemää valtakunnallisesti toimivaa palveluntuottajaa ja kuutta, monipalveluhankintana tilapalvelunsa järjestänyttä asiakasta. Haastattelut tehtiin puhe- linhaastatteluina keväällä 2009.

Selvityksen mukaan monipalveluhankintojen synergiaetujen saavuttaminen edellyttää toisiaan toiminnallisesti tukevia palvelukokonaisuuksia. Esimerkiksi ateria- ja turvapalvelujen kesken ei yleensä saavuteta synergiaetuja, kun taas siivous- ja aula-palvelujen välillä niitä voi olla.

Monipalveluhankinnoilla saavutettavat kustannussäästöt eivät selvityksen mukaan olleet merkittäviä yksittäisiin palveluhankintoihin verrattuina eivätkä myöskään tärkein palveluiden järjestämismuodon valinnan kriteeri. Tulosten mukaan monipalveluhankinta todennäköisesti parantaa toimittajan kokonaisvastuuta palveluista, sillä ns. monipalveluasiakkaan suuri ostovolyyymi nostaa merkittävästi asiakkuuden arvoa toimittajalle. Toisaalta asiakassuhteen itseäänselvyys voi vaikuttaa vastuunottoa heikentävästi, kun kilpailevia palveluliikkeitä ei ole näköpiirissä. Monipalveluhankintojen monipuolisemmat työtehtävät voivat parantaa myös toimittajan henkilöstön työmotivaatioita. Työntekijöiden sitoutuneisuuteen vaikuttavat kuitenkin eniten pitkät sopimusajat, jotka tuovat jatkuvuutta palvelu- ja työsuhteeseen.

Monipalveluhankintojen käynnistysvaiheessa olevaa osaamisvajeen riskiä voidaan hallita toimittajan huolellisella ennakkovalmistautumisella ja suunnittelulla. Henkilöstön hankinta ja perehdyttäminen ovat ratkaisevia tekijöitä palvelun laadun näkökulmasta, joten palveluiden käynnistämiseen on varattava riittävästi aikaa. Toimeksiantajan rooli tilaajana ja sopimuksen johtajana korostuvat suurissa monipalveluhankinnoissa sopimusaikana. Sopimuksen johtamiseen on varauduttava kuvaamalla kattavasti yhteistyön ehdot palvelusopimuksessa. Palvelusopimuksessa on varauduttava myös niihin tilanteisiin, jolloin yhteistyölle ei löydy riittäviä edellytyksiä. Tilaajan on määriteltävä palvelusopimuksessa irtisanomisen perusteet ja käytännön toimenpiteet, joilla irtisanominen hoidetaan. Yksittäisen tilapalvelun irtisanomisen mahdollisuus parantaneekin myös toimittajan kokonaisvastuuta asiakkuudesta. Sopimuksen aikana tilaajalla on oltava riittävästi resursseja sopimuksen johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen yhteistyössä palveluntuottajan kanssa.

Monipalveluhankinnoissa toimittaja voi organisoida palvelun tehokkaasti asiakkaalle ”yhden luukun” periaatteella, jolloin toimittaja nimeää yhden asiakassuhteen hoitamisesta vastuullisen yhteyshenkilön. Operatiivinen toiminta hoidetaan eri tilapalve-

luihin erikoistuneen työnjohdon ja työntekijöiden kautta. Organisaatiomallin toimivuus edellyttää toimittajan omalta henkilöstöltä saumatonta yhteistyötä ja sitoutuneisuutta asiakassuhteeseen. Monipalveluhankintojen kehittämisen keinot eivät selityksen mukaan poikkea yksittäisistä palveluhankinnoista. Huomioon otettavaa on, että monipalveluhankintojen kehittämisessä korostunevat henkilöstöön liittyvät toimenpiteet, kuten työntekijöiden osaamisen laajentaminen ja tilapalveluhenkilöstön yhteistyötaitojen kehittäminen.

3.5 Palveluhankintojen kilpailuttaminen julkisella sektorilla

Lundströmin (2011, 32) mukaan kilpailuttamisella tarkoitetaan julkisella sektorilla hankintalain mukaista hankintaprosessin läpiviemistä. Sen tavoitteena on hankintasopimus julkisen hankintayksikön ostaman palvelun tuotannosta kokonaan tai osittain. Kilpailuttamisella tavoitellaan julkisella sektorilla ennen kaikkea taloudellista tuottavuutta ja tehokkuutta. Kilpailuttamisen uskotaan tehostavan kuntien toimintaa palvelutarpeiden kasvaessa ja kuntatalouden resurssien kaventuessa. Kilpailuttamista voidaan perustella myös palveluntuottajien oikeudenmukaisella käsittelyllä. Kun lähes kaikilla yhteiskunnan palvelusektoreilla vallitsevat ainakin jollain tasolla kilpailut markkinat, on kunnallisten palveluiden kilpailuttaminen oikeudenmukaista. Kilpailuttaminen avaa potentiaalisille tarjoajille mahdollisuuden kilpailla oikeudesta tuottaa julkisia palveluja. (Mts. 32.)

Julkista hankintatoimea ohjataan säädöksillä, joista keskeisimpiä ovat laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348), laki julkisia hankintoja koskevan lain muuttamisesta (L 30.4.2010/321) sekä asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (A 24.5.2007/614). Julkisissa hankinnoissa noudatetaan myös lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (L 22.12.2006/1233). Julkisissa hankinnoissa noudatettavat EU-kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin. Euroopan komissio vahvistaa kahden vuoden välein voimassa olevat EU-kynnysarvot komission asetuksella. (Kynnysarvot, 5.7.2011.)

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa hankintalaissa (L 30.3.2007/348) säädetyllä tavalla. Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Lain mukaan hankintayksikön on otettava huomioon olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Asetus julkisista hankinnoista (A 24.5.2007/614) puolestaan antaa tarkempia säännöksiä hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa edellytetyistä hankintojen ilmoitusvelvoitteista, ilmoitusten sisällöstä, ilmoitusten lähettämisestä, julkaisemisesta ja muista viestintään sekä ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista sekä velvollisuudesta toimittaa hankinnoista tilastotietoja ja muita selvityksiä Suomen viranomaisille ja Euroopan unionin toimielimille.

Julkisen hankinnan toteutus etenee vaiheittain hankintoja ohjaavan lainsäädännön sekä niitä mahdollisesti täydentävien, hankintayksikön omien hankintaohjeiden mukaisesti (ks. kuvio 6, s. 38). Lundström (2011, 36) tähdentää, että hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä: ne määräävät millä tavoin kilpailuttamisprosessi on vietävä läpi, mutta eivät kata koko hankintaprosessia. Ensimmäisessä vaiheessa ennen hankintaprosessin käynnistämistä hankintayksikkö määrittelee, miten palvelut järjestetään sekä laatii yleiset hankintaperiaatteet ja – ohjeet toteutettaville hankinnoille. Tämän jälkeen selvitetään palvelutarpeet, markkinoiden tarjonta sekä hankittavilta palveluilta ja palvelun tarjoajilta vaadittavat ominaisuudet. Markkinakartoituksen avulla tutustutaan markkinoilla oleviin palveluihin ja palveluntarjoajiin. (Mts.37.)

Kolmannessa vaiheessa valitaan käytettävä hankintamenettely. Tavanomaisessa palveluhankinnassa käytetään yleensä avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää silloin, kun hankinnan kohde on vaikeammin määritettävissä ja hankintaprosessissa tarvitaan laajemmin tarjoajien panosta. (Mts. 37.) Tilapalveluhankinnoissa neuvottelumenettelyn käyttö on hankintalain (L 30.3.2007/348) mukaan perusteltua pääasiassa silloin, jos

hankintayksikkö ei ole saanut tarjouksia avoimessa, rajoitetussa tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tai niitä ei voida 47, 48, 50 tai 52 – 60 § mukaan hyväksyä.

Hankintamenettelyn valinnan jälkeen laaditaan kirjallinen tarjouspyyntö. Tarjouspyyntö on hankinnan tärkein asiakirja ja sen vähimmäisisältö määritellään hankintalaissa. Kirjallisessa tarjouspyynnössä yksilöidään yleensä ostettavan palvelun ominaisuudet, sopimusehdot, tarjoajan kelpoisuusvaatimukset sekä tarjousten vertailuperusteet. Tarjouspyynnön valmistuttua julkaistaan hankintailmoitus käyttäen sähköistä hankintaportaalia eli ns. HILMA-järjestelmää. Ilmoituksen perusteella yritykset voivat avoimessa hankintamenettelyssä pyytää tarjousasiakirjat tai ilmoittautua ehdokkaaksi hankinnan toteuttamiseen rajoitetussa hankintamenettelyssä. Tarjouspyyntöasiakirjat lähetetään tarjoajille valitun hankintamenettelyn mukaisesti. Avoimessa menettelyssä tarjouspyyntö lähetetään kaikille tarjousasiakirjoja pyytäneille. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnön vain ilmoittamiensa ehtojen mukaan valitsemilleen tarjoajille. (Mts. 37 – 38.) Tarjouspyynnöt voidaan lähettää kirjallisessa tai sähköisessä muodossa. Tilapalveluhankinnoissa on yleistymässä käytäntö, jossa tarjouspyyntöaineisto jaetaan sähköisen huoltokirjan avulla.

Tarjoajat laativat tarjouksensa tarjouspyynnön mukaisesti ja toimittavat tarjouksensa hankintayksikölle tarjousaikaa noudattaen. Hankintayksikkö avaa tarjoukset ja laatii hankintayksikön suositusten mukaisen pöytäkirjan. Tämän jälkeen tarkistetaan tarjoajien soveltuvuus. Avoimessa hankintamenettelyssä tarjoajien soveltuvuus tarkistetaan ennen tarjousten vertailua. Rajoitetussa, neuvottelu- ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarjoajien soveltuvuus tarkistetaan jo ennen tarjouspyyntöjen lähettämistä. Hankintayksikkö tarkistaa tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden ennen tarjousten vertailua. Tarjousten vertailu suoritetaan tarjouspyynnön mukaisesti joko kokonaistaloudellisen edullisuuden tai halvimman hinnan perusteella. (Mts. 38 – 39.) Tilapalveluhankintoja koskevien tarjousten vertailussa käytetään sekä kokonaistaloudellista edullisuutta että halvinta hintaa. Kokemusten mukaan kokonaistaloudellinen edullisuus vertailuperusteena parantaa tarjousten laatua ja lieventää hintakilpailun aiheuttamia lieveilmiöitä. Todettakoon, että tarjous voidaan hankintalain mukaan hylätä liian halvan hinnan perusteella.

Tarjousten vertailun jälkeen hankintayksikkö tekee hankinnasta kirjallisen hankintapäätöksen ja toimittaa sen kaikille tarjoajille kirjallisesti. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä on viimeistään tässä vaiheessa ilmoitettava hylkäämisestä niille tarjoajille, jotka eivät ole täyttäneet soveltuvuutta koskevia ehtoja. Päätökseen liitetään ohjeet muutoksen hakemisesta. Hankinnasta tehdään kirjallinen hankintasopimus hankintalain mukaisen muutoshakuajan päätyttyä ja EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista julkaistaan jälki-ilmoitus HILMA - portaalissa 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen allekirjoittamisesta. (Mts. 39 – 40.) Hankintaprosessin vaiheet on kuvattu seuraavalla sivulla olevassa kuviossa.



KUVIO 6. Julkisen hankintaprosessin eri vaiheet (Lundström 2011)

Edellä esitettyssä hankintaprosessin kuvauksessa ei ole mukana EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa vapaaehtoisesti käytettävää ennakoilmoitusmenettelyä, jota tilaaja voi käyttää informoidakseen palveluntarjoajia tulevasta hankinnasta. Ennak-

koilmoituksen käytöstä on muovautunut epävirallinen tapa lyhentää hankintalain mukaista tarjousaikaa sen varsinaisen viestintäfunktion sijaan.

Hankintaprosessin ensimmäiseksi vaiheeksi nimetty hankintastrategian ja hankinta-ohjeiden laadinta ovat myös vapaaehtoisia, eikä niitä säädellä julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 76) toteavatkin, että julkisen sektorin hankintatoimea pidetään yleensä ns. kaupallisesti orientoituneena hankkijana. Kaupallisesti orientoituneella hankintayksiköllä ei ole erityistä hankintastrategiaa, vaikka hankinnan tavoitteena on alhaisten yksikköhintojen varmistaminen. Hankinnan suorituskykyä seurataan pääasiassa hintojen ja hintavaihteluiden sekä toimittajien palvelutason avulla. (Mts. 76 – 77.)

Kaupallisesti orioituneen hankkijan maineella on perusteensa, sillä esimerkiksi Lithin (2003, 42) vuonna 2003 tekemän selvityksen mukaan esimerkiksi siivouspalvelujen ulkoistamisen päätavoitteena oli palvelun hankkiminen mahdollisimman edullisesti. Kun tilapalveluiden tuotantokustannuksia voidaan oleellisesti laskea vain karsimalla palvelutehtäviä ja niihin käytettävää työaikaa, muodostuu halvan hankintahinnan kääntöpuoleksi usein palvelun heikko laatu. Tilojen käyttötarkoitusta ja asiakkaiden vaatimuksia vastaamaton palvelu voi käydä kalliiksi: tilapalveluiden heikko laatu laskee asiakastyytyväisyyttä, lisää reklamaatioiden määrää ja heikentää työympäristön viihtyisyyttä. Heikko laatu nostaa edellä mainittujen tekijöiden kautta sopimuksen johtamisen ja kiinteistön ylläpidon kustannuksia.

Osasyynä halvimman hinnan käytölle hankinnan perusteena on todennäköisesti julkisen hankintamenettelyn heikko osaaminen. Tarjousten vertailua halvimman hinnan perusteella pidetään turvallisempana, kuin ns. kokonaistaloudellista edullisuutta, jossa hinnan lisäksi otetaan huomioon laatutekijät. Julkisen hankintamenettelyn heikko osaaminen ja markkinaoikeuteen joutumisen pelko eivät kuitenkaan ole riittäviä perusteita kilpailuttaa palveluhankintoja halvimman hinnan perusteella.

3.6 Tilapalveluhankintojen haasteet

Julkisille hankinnoille leimaa antavaa on tarjousten valinta halvimman hinnan perusteella ns. kokonaistaloudellisen edullisuuden sijaan, vaikka tilaajien hankintaosaaminen on kokemusten mukaan parantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kilpailuilla markkinoilla tämä vahvistaa entisestään hintakilpailua, minkä on koettu heikentävän tilapalveluiden laatua ja toimitusvarmuutta. Toisaalta sekä kunnat että yritykset ovat kokeneet hankintalain mukaisten hankintamenettelyjen soveltuvan huonosti palveluhankintojen kilpailuttamiseen ja menettelytapojen olevan eräiltä osin liian jäykkiä, Lundström (2011, 56) toteaa.

Lisääntynyt sääntely sekä julkisiin hankintakilpailutuksiin osallistuvien tarjoajien oikeusturvan parantaminen ovat osaltaan lisänneet hankintoihin tai hankintamenettelyihin liittyviä valituksia. Suomessa julkisiin hankintoihin liittyvät valitukset ovat lisääntyneet niin, että hankinta-asioiden käsittelyajat ovat poikkeuksellisen pitkiä, keskimäärin jopa 15 kuukautta. Valitukset voivat viivästyttää hankintojen toimeenpanoa ja aiheuttaa tätä kautta haittaa hankintatoimelle tai hankittavan palvelun loppukäyttäjille. Hankintojen viivästyminen aiheuttaa myös taloudellisia riskejä tilapäisjärjestelyjen kautta. Hankinnassa tehty virhe johtaa kilpailuttamisprosessin uusintaan, jolloin taloudelliset menetykset voivat olla suuret. (Valtion hankintastrategia, 2010, 22.)

Julkisia hankintoja koskevassa keskustelussa päähuomion kohteena ovat yleensä hankintoja koskevat säädökset sekä niiden osaaminen ja noudattaminen. Säädösten tunteminen ja niiden noudattaminen eivät kuitenkaan takaa hankintatoimen positiivista kehitystä ja tästä syystä hankintatoimen kehittämisen painopiste tulisi entistä enemmän siirtää hankintalainsäädännön osaamisesta laaja-alaisemman hankintaosaamiseen. (Mts. 24.) Lainsäädäntöä tuntematon hankintayksikkö voi käyttää tarjousten valintaperusteena ainoastaan halvinta hintaa pelätessään hankintaan liittyviä valituksia. Hankintaosaamisessaan kehittynyt hankintayksikkö voi käyttää valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta ja asettaa hankittavalle palvelulle tarkoituksenmukaiset laatuvaatimet. Toisaalta julkisista hankinnoista käydyssä keskustelussa sivuosaan on jäänyt se, että hankintoja koskevat säädökset ohjaavat tarjoajien näkökulmasta avoimeen, tasapuoliseen ja syrjimättömään hankintakäytäntöön.

Vaikka toimittajamarkkinoilla on sekä kykyä että halukkuutta pätkäsuhteista pitkäaikaisiin kumppanuussuhteisiin, on pitkäaikaisten yhteistyösuhteiden luominen kunnallisen hankintayksikön ja sen palveluntuottajien välille selvä haaste. Julkisissa hankinnoissa hankintasopimukset kestävät kokemusteni mukaan keskimäärin 3 – 5 vuotta, jonka jälkeen hankinta kilpailutetaan uudestaan. Tilapalveluhankinnoissa käytetään harvoin toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia, mikä johtuu hankintalain altaasta tulkinnasta tai kunnan omista hankintaohjeista. Todettakoon, että julkisista hankinnoista annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan hankintalain tarkoituksena on muun ohella kilpailun aikaansaaminen. Pitkät, toistaiseksi voimassa olevat sopimukset eivät luonnollisesti tue tätä tavoitetta. Lyhyet sopimussuhteet heikentävät yleisen mielipiteen mukaan sopijaosapuolten mahdollisuutta yhteistyön syventämiseen. Lisäksi usein tehtävä kilpailuttaminen ja palveluntuottajan vaihtuminen lisäävät palveluiden järjestämisen välittömiä, hankinnasta syntyviä sekä välillisiä, palveluntuottajan vaihtamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Vaikka keskustelu kietoutuukin julkisten hankintojen ongelmiin, ovat tilapalveluhankintojen erityispiirteet ja hankinnan riskit yhteisiä sekä yksityisen että kunnallisen sektorin toimijoille. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 52) toteavatkin, että perinteinen kilpailuttaminen ei enää riitä ja määrittelevät hankinnan seuraavasti:

Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hankintaa. Organisaation toiminta, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen vaativat erilaisia tuotteita sekä erilaista osaamista ja tietämystä organisaation ulkopuolelta. Hankinta pyrkii hyödyntämään toimittajamarkkinoiden mahdollisuudet niin, että lopullisen asiakkaan tarpeet tulevat tyydytetyiksi halutulla, yrityksen kokonaisetua maksimoivalla tavalla.

Määritelmässä hankinta nähdään ennen kaikkea resurssitekijänä. Hankintojen kautta tilaaja saa toiminnassaan ja sen kehittämisessä tarvitsemiansa resursseja organisaationsa ulkopuolelta. Oleelliseksi tekijäksi asiakkaiden ja organisaation tarpeiden näkökulmasta muodostuu toimittajamarkkinoiden taitava hyödyntäminen. Määritelmän mukaan hankinnoilla pyritään lyhytaikaisen kustannussäästön sijaan tukemaan organisaation ylläpitoa, johtamista ja kehittämistä, joiden avulla organisaatio vahvistaa kilpailukykyään ja kannattavuuttaan pidemmällä aikavälillä. Määritelmä on käytökelpoinen myös tilapalveluiden näkökulmasta. Esimerkiksi kuntasektorin eläköity-

vän henkilöstön tilalle tarvitaan lisää resursseja ja tilapalveluiden toimittajamarkkinat pystyvät tuottamaan kaikki kunnan tarvitsemat tilapalvelut. Toisaalta toimittajamarkkinoiden osaamisen ja tietämyksen hyödyntäminen edellyttää hankintayksiköltä oman osaamisen ja tilapalveluiden kehittämisen tarpeiden tunnistamista.

Tilapalvelun tilaajan on johdettava hankinnan tavoitteet koko organisaation toimintaa ohjaavista arvoista, visiosta ja strategiasta, tilapalveluhankinta vastaa edellä esitettyihin haasteisiin. Tilapalveluhankintoja voidaan näin ollen pitää strategisina valintoina siinä, missä muitakin organisaation toiminnalle merkittäviä palveluhankintoja.

4 TILAPALVELUHANKINNAT STRATEGISINA VALINTOINA

4.1 Strategisen suunnittelun prosessi

Bryson (2004, 6) määrittelee strategiatyön pyrkimyksiksi tuottaa perustavaa laatua olevia päätöksiä sekä toimenpiteitä, jotka muotoilevat ja määrittelevät ”millainen organisaation on, mitä se tekee ja mitä se ei tee”. Hyvän strategisen suunnittelun edellytyksenä on laaja-alaisen tiedon tehokas kokoaminen, mission kirkastaminen, strategisten vaihtoehtojen kehittäminen ja tutkiminen sekä tehtyjen päätösten seurausten painottaminen. (Mts. 6.)

Tehokas strategiatyö edellyttää Daniellin (2004, 150) mukaan strategian kokonaisvaltaista tarkastelua liiketoiminnan, henkilöstön ja asiakkaiden näkökulmasta. Strategiatyön tehokkuutta lisäävät strategian joustavuus ja luovuus jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa asiakkaat tai toimittajat voivat muuttua kilpailijoiksi tai muodostaa yhteenliittymiä. Tehokas strategia yhdistyy organisaation prosesseihin ja sen rakenteisiin. Mitä paremmin strategiassa otetaan huomioon organisaation kulttuuri, arvot, vahvuudet ja johtamiskäytänteet, sitä motivoivampi strategia on. Tehokkaassa strategiassa on otettu huomioon myös organisaation yhteiskuntavastuu, mikä lujittaa suhteita asiakkaiden, toimittajien ja viranomaisten kanssa. Onnistuneesta

strategiasta voidaan johtaa tarkasti määritellyt ja mittavat toimenpiteet; se osoittaa selvät tavoitteet ja tavoiteltavien muutosten edellyttämät hankkeet. (Mts. 150 – 157.)

Daniell (mts. 146) tiivistää strategisen suunnittelun prosessiksi, joka koostuu kolmesta, toisiinsa liittyvästä vaiheesta. Ensimmäistä vaihetta nimitetään diagnnoosiksi (*Diagnosis*), jonka avulla muodostetaan syvä ja laaja-alainen tietämys organisaation toiminnasta sekä kootaan käytettävissä olevat, strategiset vaihtoehdot. Toisessa vaiheessa (*Design*) määritellään tavoitteet ja resurssit sekä vaihtoehtoiset strategiset valinnat, arvioidaan olemassa olevat riskit ja määritellään tulostavoitteet. Kolmannessa vaiheessa (*Implementation*) varmistetaan strategian toteutus, tulosten arviointi ja johtaminen. Strategisen prosessin vaiheet on esitetty alla olevassa kuviossa.



KUVIO 7. Strategisen suunnittelu prosessi (Daniell 2004, 146)

Bryson (2004, 32) kuvaa strategisen suunnittelun kymmenvaiheisena strategisen muutoksen syklinä. Mallia voidaan pitää strategiaprozessina, päätöksenteon prosessina tai toimintoperustaisena strategiana ja se rakentuu seuraavista vaiheista:

1. Strategisen suunnittelu aloittaminen ja hyväksyminen

2. Organisaation valtuutusten tunnistaminen
3. Organisaation mission ja arvojen kirkastaminen
4. Ulkoisten ja sisäisten vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien tunnistaminen
5. Organisaation strategisten tekijöiden täsmentäminen
6. Strategioiden muotoilu
7. Strategioiden tai strategiasuunnitelman läpikäynti ja valinta
8. Tehokkaiden visioiden muotoilu
9. Tehokkaiden prosessien kehittäminen
10. Strategian ja strategisen suunnitteluprosessin arviointi. (Mts. 32 – 34.)

Strategisella suunnittelulla voidaan helpottaa vuorovaikutusta ja osallistumista sekä mukauttaa toisistaan eriäviä etuja ja arvoja sekä edistää analyyttistä päätöksentekoa. Strategisen suunnittelun selvimpänä hyötynä voidaan pitää strategisen ajattelun, toimenpiteiden ja oppimisen edistämistä avaintoimijoiden välisen vuoropuhelun ja keskustelun avulla. (Mts. 12.)

Strategiatyön käynnistäminen edellyttää Nortonin ja Kaplanin (2009, 63) mukaan organisaation toiminta-ajatuksen, arvojen ja vision kuvaamista. Johto arvio myös organisaation vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat sekä päättää, millä keinoilla tavoitteisiin pyritään. Strategian laadinnan Norton ja Kaplan (mts. 53) ovat kuvanneet strategisen suunnittelun ja operatiivisen toteutuksen yhdistävänä, suljetun silmukan prosessina, joka etenee vaiheittain strategian laadinnasta sen testaukseen ja päivitykseen.

Prosessin ensimmäisessä vaiheessa organisaation johto laatii strategian erilaisia strategiatyökaluja käyttäen. Toisessa vaiheessa edetään strategian tarkempaan suunnitteluun ja tämän jälkeen kolmannessa vaiheessa sopeutetaan koko organisaatio strategiaan ottaen huomioon henkilöstön perehdyttäminen ja siinä tarvittava viestintä. Neljännessä vaiheessa suunnitellaan operatiivinen toiminta. Operatiivisen toiminnan käynnistyttyä seurataan sekä strategian että operatiivisen toiminnan toimivuutta. Seurannasta saatujen tietojen perusteella testataan ja päivitetään luotua strategiaa. (Mts. 23 – 24.). Strategisen prosessin päävaiheet on kuvattu alla olevassa kuviossa.



KUVIO 8. Strategisen prosessin päävaiheet (soveltaen Norton ja Kaplan 2009, 54)

Strategisen suunnittelun prosessi voidaan kuvata monin eri tavoin. Erilaisille teorioille on yhteistä, että prosessi noudattaa perinteistä, jatkuvan kehittämisen mallia; strateginen suunnittelu pitää sisällään suunnittelu-, toteutus-, seuranta- ja arviointivaiheet. Erilaisille teorioille yhteistä on myös se, että strategia nivoutuu tiukasti organisaation visioon, arvioihin ja missioon. Tehokas strategiatyö edellyttää kokonais-

valtaista näkemystä tarkasteltavasta organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä sidosryhmineen sekä strategisten vaihtoehtojen tunnistamista. Strategiatyötä koskeville määritelmille on lisäksi yhteistä se, että niissä korostetaan organisaation osallistumista ja sitouttamista strategian toteuttamisen tärkeinä edellytyksinä. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tilapalveluiden järjestämistä ohjaavan palvelustrategian laadintaa.

4.2 Palvelustrategia palveluiden järjestämisen määrittelijänä

Tilapalveluiden järjestämistä ja kehittämistä ohjaa organisaation palvelustrategia. Kunta tarvitsee palvelustrategian- julkaisussa (2008) kunnan palvelustrategia määrittellään osaksi kunnan strategisen johtamisen kokonaisuutta. Palvelustrategian tavoitteena on toteuttaa, konkretisoida ja tarkentaa kunnan kokonaisstrategiassa tehtyjä palveluiden kehittämistä koskevia linjauksia. Kunnan palvelustrategiassa esitetään, miten kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut tuotetaan eri toimialoilla. Palvelustrategiassa esitetään palvelujen toimintavolyymit sekä niihin käytettävissä olevat taloudelliset ja henkilöstöresurssit kullakin toimialalla. Strategiassa määritellään kunnan itsensä tuottamat palvelut, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tuotetut palvelut sekä ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi annettavat palvelut. Palvelustrategiassa kuvataan lisäksi palveluiden rahoituksen järjestäminen, maksupolitiikan kehittäminen, kunnan omistajapolitiikka ja palveluiden järjestäminen. (Mts. 4.)

Kunnan palvelustrategian laatiminen – verkkojulkaisussa (3.10.2011) palvelustrategian laadinnassa on kuvattu nelivaiheiseksi. Ensimmäisessä vaiheessa kuvataan palveluiden järjestämisen nykytila. Nykytilakuvauksessa selvitetään muun muassa kiinteistöjen määrä ja käyttötarkoitus, käyttäjäasiakkaat, tilapalveluorganisaation rakenne sekä omana ja ostopalveluna tuotettavat tilapalvelut. Nykytilaa koskevassa osiossa tehdään myös nykytilan arviointia, jonka pohjana ovat erilaiset toiminnan mittarit ja niiden tulokset, tilapalvelun tehokkuutta kuvaavat tunnusluvut, henkilöstö- ja asiakastytyväisyys sekä tilapalveluiden tehokkuuden vertailu. (Mts. 3.10.2011)

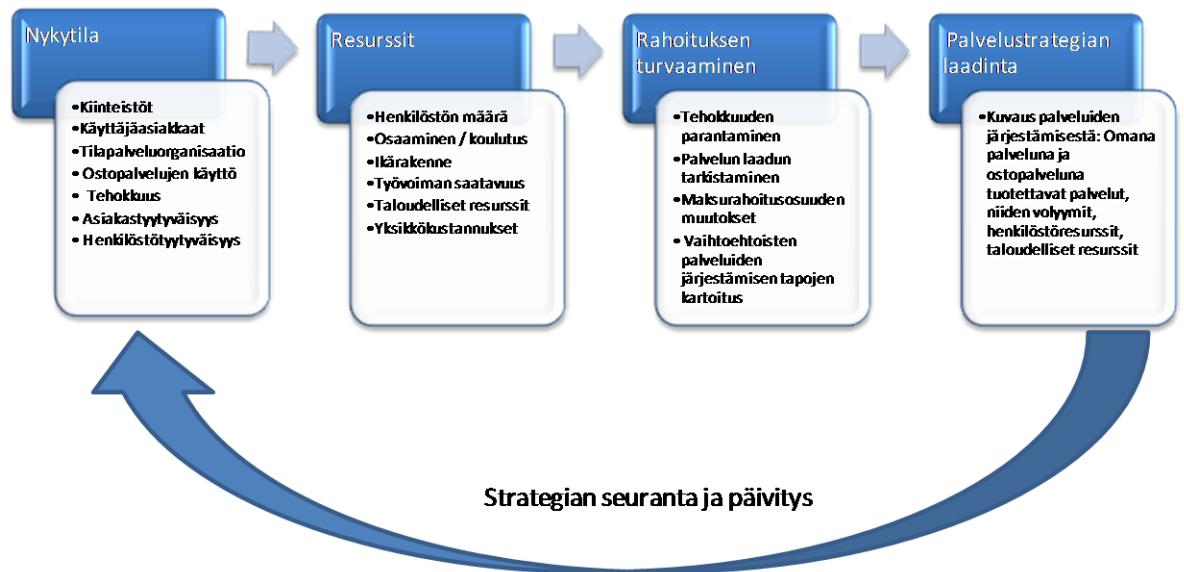
Toisessa vaiheessa arvioidaan palveluiden järjestämiseen liittyvät resurssien ja niiden muutostekijät. Arviointia varten koottavia tietoja ovat tilapalveluhenkilöstön (työntekijät ja työnjohto) määrä, ikärakenne ja koulutus sekä työvoiman saatavuus eri aloilla. Lisäksi arvioidaan palveluiden tuottamiseen käytettävät taloudelliset resurssit sekä palvelutuotannon yksikkökustannukset. (Mts. 3.10.2011)

Kolmannessa vaiheessa tarkastellaan rahoituksen riittävyyttä suhteessa palvelutarpeisiin sekä kartoitetaan talouden turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Vaihtoehtoisia ja/tai eri muodoissa yhdisteltäviä toimenpiteitä voivat olla oman palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen, palveluiden laadun tarkistaminen tai karsiminen, palveluiden maksurahoitusosuuden lisääminen lainsäädännön sallimissa puitteissa ja vaihtoehtoisten tuotantotapojen selvittäminen ja hyödyntäminen palvelutuotannossa. Vaihtoehtoisina järjestämistapoina voivat olla palveluiden tuottaminen yhteistyönä toisten kuntien kanssa, palveluiden järjestäminen ostopalveluna, yhtiöittäminen tai yksityistäminen eli kunnan toiminnan myyminen yksityiselle liiketoiminnan harjoittajalle. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa kunnan henkilöstö voi siirtyä liikkeenluovutuksen kautta uuden yrittäjän palvelukseen. (Mts. 3.10.2011)

Neljännessä vaiheessa laaditaan palvelustrategia. Palvelustrategiaa laadittaessa on otettava huomioon, että palvelustrategia käynnistää yleensä toimintojen uudelleenjärjestelyjä. Uudelleenjärjestelyissä on aina noudatettava yhteistoimintalain mukaisia menettelytapoja, jotka auttavat uudelleenjärjestelyjen toteuttamisessa, henkilöstön hyväksynnässä ja sopeutumisessa uuteen tilanteeseen. (Mts. 3.10.2011)

Palvelustrategian laadinnan jälkeen tehtävällä seurannalla varmistetaan, että strategia päivitetään ottaen huomioon esimerkiksi ne lainsäädännössä, yleisessä talouskehityksessä tai kuntataloudessa tapahtuvat muutokset, joilla on vaikutusta kunnan vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen. Palvelustrategiaa on syytä tarkistaa kokonaisuutena säännöllisin väliajoin, esimerkiksi aina valtuustokauden alussa. Palvelustrategiaan tehdyt linjaukset luovat perustan vuosittain laadittavalle kunnan talousarviolle ja taloussuunnitelmalle. Laadittua palvelustrategiaa tulee kehittää sen palautteen perusteella, jonka kunta saa asiakkailta eli palveluiden käyttäjiltä. Sen lisäksi palvelutuotantotapoja tulee arvioida ja tarkistaa toimintaympäristön muutos-

ten edellyttämällä tavalla eli palvelukysynnän ja -tarjonnan kehittymisen myötä.
(Mts.) Palvelustrategian laadinnan vaiheet on kuvattu alla olevassa kuviossa.



KUVIO 9. Palvelustrategian laadinnan vaiheet

Kuntaliiton suosittama palvelustrategian suunnittelumalli on hyvä perusta tilapalveluiden järjestämistä koskevalle päätöksenteolle, ja sitä voidaan soveltaa myös yksityisellä sektorilla. Mallia voidaan käyttää myös organisaation tilapalvelustrategian laadintaan. Sen avulla voidaan kuvata kattavasti tilapalveluiden järjestämisen nykytila ja käytettävissä olevat resurssit sekä linjata omana ja ostopalveluna järjestettävät palvelut.

Kuntaliiton esittämässä mallissa ei oteta kantaa palvelustrategian toteuttamiseen. Kuntaliitto (2008, 5) pitää palvelustrategian toteuttamista pitkäjänteistä työtä vaativana tehtävänä. Palvelustrategioiden käynnistäminen, toteuttaminen ja uusien toimintamallien vakiinnuttaminen voivat kestää kuntasektorilla kaksikin valtuustokautta. Uudistuksen taloudelliset ja toiminnalliset hyödyt konkretisoituvat näin ollen vasta kolmannella valtuustokaudella. (Mts. 5.)

Kokemusten mukaan tilapalveluiden järjestämistä koskeva päätöksenteko on julkisella sektorilla huomattavasti esitettyä aikajännettä nopeampi ja irrallaan kunnan palvelustrategiasta. On todennäköistä, että tilapalveluiden strateginen suunnittelu osana organisaation palvelustrategiaa luo selvemmat tavoitteet tilapalveluiden järjestämistä koskeville toimenpiteille riippumatta siitä, järjestetäänkö palvelu omana tuotantona, ostopalveluna tai näiden yhdistelmänä. Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan strategiasuunnitelman laadintaa ja strategian kuvaamista yleisesti sekä hankintojen näkökulmasta.

4.3 Strategiasuunnitelman laadinta ja strategian kuvaaminen

Strategisen suunnitteluprosessin tuloksena syntyvän strategiasuunnitelman tehtävänä on ohjata organisaation toimintaa tavoitteiden mukaisiksi, muistuttaa tehdyistä päätöksistä ja toimia strategiatyön arvioinnin perustana Bryson (2004, 206) toteaa. Strategiasuunnitelman muotoa ja sisältöä ei määritellä tiukasti, vaan se vaihtelee organisaatioittain. (Mts. 206, 223.) Daniellin (2004, 225) määritelmän mukaan strategiasuunnitelman muotoiluun etenee seitsemässä, alla kuvatussa vaiheessa.



KUVIO 10. Strategisen suunnittelun vaiheet (Daniell, 2004, 225 – 252)

Strategiasuunnitelman muotoilu aloitetaan määrittelemällä strategiset näkökulmat, jotka perustuvat organisaation visioon, missioon ja arvoihin. Strategiset näkökulmat ovat eräänlaisia lupauksia, jotka ohjaavan strategian suunnittelua ja muotoilua sen kaikissa vaiheissa. Lupauksellaan johto osoittaa sitoutumisensa yrityksen toimintaan ja sen henkilöstöön ja se vastaa kysymyksiin, 1) mikä on organisaation tarkoitus, 2) mitkä ovat organisaation tavoitteet, 3) mitkä ovat päätöksentekoa ohjaavat suuntaviivat ja 4) millä tavoitteilla voidaan motivoida henkilöstöä, ohjata investointeja ja vahvistaa osakkeenomistajien luottamusta. Lupauksen määrittelyssä on otettava huomioon organisaation sisäisten näkökulmien lisäksi myös ulkoiset tekijät, joita ovat asiakkaat, ympäristöön liittyvät näkökulmat, yhteiskuntavastuu sekä liiketoimintaympäristö. (Mts. 225, 234.)

Strategisten näkökulmien muotoilun jälkeen määritellään organisaation strategisten tavoitteiden ja arvojen saavuttamisen näkökulmasta tärkeimmät päämäärät. Näiden merkittävyys on erilainen eri organisaatioissa ja riippuu esimerkiksi harjoitettavasta liiketoiminnasta ja organisaation kulloisistakin haasteista. Tavoitteisiin voidaan pyrkiä esimerkiksi kasvattamalla markkinaosuutta, pyrkimällä erinomaiseen palveluun, hallitsemalla tärkeimpiä jakelukanavia tai tavoittelemalla tiettyjä asiakassegmenttejä. (Mts. 234 – 235.)

Kolmannessa vaiheessa tunnistetaan ne toteuttamiskelpoiset toimintatavat ja resurssit, joiden avulla strategisia tavoitteita tukevat päämäärät voidaan saavuttaa. Käytävissä olevista toimintatavoista laaditaan kattava lista, jonka jälkeen arvioidaan listatuilla toimenpiteillä saavutettavia tuloksia sekä mahdollisia ongelmia niiden toteuttamisessa. Arvioinnin jälkeen valituille toimintatavoille määritellään niiden toteuttamisessa tarvittavat taloudelliset, inhimilliset ja operationaaliset resurssit. (Mts. 238.)

Neljännessä vaiheessa tehdään strategisten vaihtoehtojen valinta. Tavoitteena on löytää ne strategiset vaihtoehdot, joiden avulla saavutetaan tehokkaimmin organisaation visio. Jokaista vaihtoehtoa tulee arvioida rationaalisesti useasta eri näkökulmasta. Vaihtoehtojen arvottamisessa voidaan käyttää erilaisia painoarvoja, joiden avulla arvioidaan vaihtoehdon tehokkuutta suhteessa strategisten tavoitteiden toteuttamiseen. (Mts. 240 – 241, 245,) Daniellin (mts. 241) mukaan vaihtoehtojen ar-

vottamisessa tulisi käyttää tekijöitä, joilla mitataan vaikutusta taloudelliseen kannattavuuteen ja kasvuun, organisaation kyvykkyyteen, strategisten näkökulmien taseapainoon, asiakassuhteisiin sekä kilpailukykyä vahvistavaan erikoistumiseen.

Viidennessä vaiheessa määritellään, kuinka organisaation henkilöstö ja tiimien tulisi toimia strategisten päämäärien saavuttamiseksi. Toimintaa tulee tarkastella rakenteen, henkilöstön ja toimintaperiaatteiden näkökulmasta. Oleellista on, että strategiset valinnat toteutetaan niin, että ne sopivat organisaation kulttuuriin sekä sen luonteeseen. Toisaalta strategian toteuttaminen voi edellyttää organisaation rakenteen, henkilöstön ja sen toimintaperiaatteiden uudistamista. Organisaation uudistamisessa huomioon otettavia tekijöitä ovat markkinaympäristö, yrityskaupat ja fuusiot, strategiset kumppanuudet, organisaation joustavuus ja verkottuminen, toiminnan supistukset, teknologian käyttömahdollisuudet sekä inhimillisen pääoman johtaminen. (Mts. 246.)

Kuudennessa vaiheessa tarkastellaan riskien hallintaa. Jokaiseen strategiaan sisältyy riskinsä, joiden analysointiin ja johtamiseen on kiinnitettävä huomiota. Riskien arvioinnissa huomioon otettavia näkökulmia ovat vaikutusten laajuus, todennäköisyys sekä vastarinta ja sen ajankohdan todennäköisyys. (Mts. 251.)

Seitsemännessä vaiheessa asetetaan strategian onnistumista mittaavat määrälliset tavoitteet. Liiketoiminnan vahvistamisen ja kehittämisen kannalta on hyvä valita toisistaan poikkeavia mittareita. Strategian onnistumista voidaan mitata esimerkiksi toimenpiteiden vaikutuksilla yhteiskuntaan ja ympäristöön. Sisäisiä mittareita voivat olla esimerkiksi henkilöstön tyytyväisyys ja pysyvyys, osaamispääoman kasvu, yrityksen brändin arvo kasvu sekä yhteistyösuhteiden määrä. (Mts. 252.)

Norton ja Kaplan (2009, 63) käyttävät niin sanottua strategista karttaa strategian kuvaamisen apuvälineenä. Strategiakartta koostuu toisiinsa liittyvistä, strategisista tavoitteista muodostettujen teemojen ympärille. Strategiset teemat nivoutuvat organisaation asiakkaille annettujen arvolupauksiin sekä taloudellisen näkökulman kasvu- ja tuottavuustavoitteisiin. Strategiakartta yhdistää organisaation strategiat ja operatiivinen toiminnan kuvaten yksityiskohtaisesti toiminnan tavoitteet, mittarit,

tavoitearvot, hankkeet sekä toiminnan budjetin. Strategiakartta tukee strategian toteutusta koskevaa viestintää. Strategiakarttaa voidaan käyttää myös laadittaessa strategista muutossuunnitelmaa, jossa organisaation sen hetkisiä rakenteita, kykyjä ja prosesseja verrataan tavoitetilanteeseen 3 – 5 vuoden kuluttua. (Mts. 63.) Nortonin ja Kaplanin strategiakartan pohjalta laadittu malli on esitetty alla olevassa kuviossa.

TAULUKKO 1. Strategiakarttamalli (soveltaen Norton ja Kaplan 2009, 96)

	Strategiset näkökulmat	Mittarit	Tavoitearvot	Hankkeet
Talous	Strateginen tavoite			
Asiakkaat	Strateginen tavoite			
Prosessit	Strateginen tavoite			
Oppiminen ja kasvu	Strateginen tavoite			

Tasapainotettu tuloskortti selkeyttää strategiaa ja parantaa sen viestintää organisaatiossa sekä linjaa strategian asettamat, yleiset ja yksilökohtaiset tavoitteet. Tuloskortti linkittää strategiset näkökulmat pitkän aikavälin tavoitteisiin, esittää strategiatyön arviointimenetelmät sekä antaa palautetta, jonka avulla organisaatio voi oppia ja parantaa strategiaansa, Norton ja Kaplan (1996, 19) toteavat. Strategiset teemat voidaan jakaa tasapainotetun tuloskortin mukaisesti 1) taloudellisiin näkökulmiin, 2) asiakasnäkökulmiin, 3) prosessinäkökulmiin ja 4) oppimis- ja kasvunäkökulmiin. Teemoista taloudellinen näkökulma kuvaa strategian toteutuksen taloudellisia tuloksia. Asiakasnäkökulmassa kuvataan strategian vaikutuksia asiakastyytyvyyteen ja –uskollisuuteen tai asiakkaiden määrän kasvuun. Prosessinäkökulma avaa taloudellisten näkökulmien ja asiakasnäkökulmien saavuttamisessa kriittiset liiketoimintapro-

sessit. Oppimis- ja kasvunäkökulma määrittelee organisaatiossa tarvittavan inhimillisen pääoman tarpeen ja kasvun edellytykset. (Norton ja Kaplan, 2009, 123 – 124.)

Edellä esitetyt teemat ja niille asetetut tavoitteet pilkkovat strategian prosesseiksi, jotka tuottavat tuloksia yleensä eri ajankohtina. Strategiset teemat jakavat kokonaisstrategian loogisiin ja ymmärrettäviin alastrategioihin, joiden avulla organisaatiot voivat suunnitella ja johtaa strategian kaikkia avainalueita erikseen ja saada ne silti palvelemaan yhdenmukaisesti strategian mukaisia tavoitteita. (Mts. 92 – 94, 108.)

Nortonin ja Kaplanin (1996) esittämän tasapainotetun tuloskortin käyttöä myös kuntasektorin strategiatyössä puoltaa Kaljusen (2011, 262) kuntien johtamisoppeja tarkasteleva väitöskirjatyö, jossa 2000-lukua nimitetään tasapainotetun tuloskortin ajaksi. Tasapainotettu tuloskortti kokosi Kaljusen (mts. 264, 271) mukaan kuntasektorin asiakas-, henkilöstö-, prosessi- ja talousnäkökulmineen uudet ja vanhat johtamisopit antaen johtamisajattelulle uuden rakenteen, vaikka tulosjohtamisen elementit – strategisen johtamisen prosessit, tulostavoitteet ja mittarit – vielä vaikuttavatkin johtamisajatteluun kuntasektorilla.

4.4 Hankintojen strateginen suunnittelu

Hankintaosaamisella on Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2008, 119) mukaan vahva yhteys organisaatioiden kannattavuuteen. Menestyneet organisaatiot pitävät hankinnan ja toimittajamarkkinoiden johtamista erittäin tärkeinä tekijöinä organisaation tulevaisuuden ja strategisen aseman kannalta. Parhaiten menestyneissä organisaatioissa hankintatoimen menestystekijöitä ovat henkilöstön hankintaosaaminen, selkeiden tavoitteiden asettaminen hankintatoimelle ja tulosten mittaaminen sekä tiivis yhteistyö organisaation muiden toimintojen kanssa. (Mts. 119 – 120.)

Julkisessa hankintatoimessa on Oksasen (2010, 10) mukaan erotettava hankintoihin liittyvä kunnallispoliittinen tavoitteenasettelu eli strateginen hankintatoiminta sekä hankintalain edellyttämä kilpailuttaminen, joka on osa operatiivista hankintatoimin-

taa. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 125) puolestaan nimeävät hankinta-osaamisen kahta eri osaamisaluetta operatiivisiksi ja dynaamisiksi kyvyiksi. Hyvien operatiivisten hankintakykyjen eli tietojen, taitojen ja prosessien hallinnan avulla hankintatoimi kykenee hoitamaan tehtäväänsä tehokkaasti nykyisten toimittajien kanssa. Dynaamiset kyvyt ovat strategisen hankinnan kykyjä, joita tarvitaan uusien toimittajien etsimisessä, toimitusketjujen rakentamisessa ja verkostojen kehittämisessä. Tehokas toiminta muuttuvassa liiketoimintaympäristössä vaatii hankintatoimelta strategisia kykyjä, taitoa etsiä, löytää, kehittää, soveltaa ja integroida erilaisia toimittajia ja erilaista osaamista tilanteiden muuttuessa. (Mts. 125.)

Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (mts. 115) mukaan onnistuneesti rakennettu hankintastrategia luo yhteisen näkemyksen organisaation tilasta ja mielikuvan pitkäjänteisistä hankinnan tavoitteista hahmottaen samalla yhteisesti hyväksytyyn tavan pyrkiä kohti näitä tavoitteita. Strategiaprosessi ja dokumentoitu strategia auttavat koko organisaatiota ymmärtämään, omaksumaan ja toteuttamaan yhteisiä linjanvetoja ja toimintasuunnitelmia (mts. 115). Strategisen viestinnän merkitystä operatiivisen toteutuksen onnistumisessa ei kannata aliarvioida tilapalveluidenkaan hankinnoissa. Organisaation aiemmin omana palveluna järjestämien palveluiden ulkoistaminen herättää helposti epävarmuutta ja muutosvastarintaa henkilöstössä.

Hankintoihin kohdistuvat tarpeet, toimittajamarkkinat, logistiikka sekä ostajien ja toimittajien väliset valtasuhteet poikkeavat toisistaan, joten yleispätevää, toimintaohjeeksi sopivaa hankintastrategiaa on vaikea tehdä, Iloranta ja Pajunen-Muhonen (mts. 117) toteavat. Strateginen ote hankinnoissa tarkoittaa sitä, että ymmärretään hankittavien palvelu- ja tuoteryhmien erot sekä niiden erilaiset vaikutukset tarpeiden tyydyttämisessä ja asetettujen kokonaistavoitteiden saavuttamisessa. Tästä syystä kullekin hankittavalle palvelu- tai tavaratuoteryhmälle määritellään oma, hankintastrategiaa tukeva toimintamallinsa. (Mts. 117.)

Tilapalveluiden strategisen suunnittelun merkitystä ei vielä ole täysin tunnistettu kuntasektorilla. Ylösen (2010, 38) tutkimuksen mukaan kunnallisissa hankintayksiköissä ei järjestelmällisesti laadita tilapalveluita koskevia hankintastrategioita, eivätkä ne ohjaa riittävästi tilapalveluhankintojen toteutusta ja tavoitteiden asettamista.

Hankintastrategian laadinta on vapaaehtoista, eikä esimerkiksi julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ohjaa kunnan hankinta- tai palvelustrategian laadintaa tai anna toimintaohjeita kunnan hankintastrategian laatimiseksi. Hankintaosaamisen ja palveluiden järjestämisen kustannusten välillä on kuitenkin havaittavissa selkeä yhteys myös kunnallisella sektorilla. Tästä syystä Kuntaliitto (2008, 4) onkin määritellyt kilpailuttamisen strategiseksi toiminnaksi.

4.5 Tilapalveluhankinnan luokittelu strateginen suunnittelun perustana

Hankintojen merkittävyyteen ja toimittajamarkkinoiden hallintaan perustuva hankintojen ryhmittely on perusta hankintastrategian laadinnalle ja hankintaprosessin järjestelmälliselle ohjaukselle, Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 135) toteavat. Hankinnan ominaisuudet, kuten sen käyttötarkoitus ja laatuvaatimukset, on selvitettävä ja kuvattava tapauskohtaisesti. Hankintoja voidaan luokitella muun muassa kohteen luonteen, käyttötarkoituksen, taloudellisen merkittävyyden, toimittajamarkkinoiden, monimutkaisuuden tai hankinnan tärkeyden perusteella. (Mts. 134 – 141.)

Hankintojen luokittelussa käytettävää menetelmää ei ole rajattu. Luokittelussa voidaan käyttää apuna esimerkiksi tasapainotetun tuloskortin mukaista jaottelua 1) taloudellisiin näkökulmiin, 2) asiakasnäkökulmiin, 3) prosessinäkökulmiin ja 4) oppimis- ja kasvunäkökulmiin. Näitä voidaan soveltaa myös hankintojen merkittävyyden luokittelussa.

Tilapalveluhankinnan kokonaisvaltainen tarkastelu ja luokittelu ovat perusteltuja siksi, että niiden avulla tilapalveluhankintoja ohjaavia tavoitteita voidaan tarkastella riittävän laajasti pelkkien taloudellisten tavoitteiden sijasta. Strategisten tavoitteiden ja hankinnan vaikutusten määrittely vain saavutettujen kustannussäästöjen näkökulmasta on lyhytnäköistä ja johtaa usein tarjousten valintaan pelkän halvimman hinnan perusteella ottamatta huomioon tilapalvelulle asetettavia laadullisia tavoitteita.

Tilapalveluhankinnan taloudellinen merkittävyys

Hankinnan tulosvaikutusta voidaan Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2008, 143) mukaan kuvata yksinkertaisesti hankinnan vuosittaisella volyymillä (€/vuosi). Pelkkä hankintahinta ei aina välttämättä anna oikeaa kuvaa hankinnan arvosta, sillä hankinnalla voi olla kustannusvaikutustaan suurempi vaikutus esimerkiksi organisaation kannattavuuteen tai kokonaiskustannuksiin. Hankinnan kokonaiskustannusten määrittelyssä voidaan ottaa huomioon hankintahinnan lisäksi ostajalle hankintaprosessin hoidosta aiheutuvat hankintakustannukset, toimittajan vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset sekä sopimuksen käynnistämisestä aiheutuvat kustannukset. (emt., 190).

Tilapalveluhankinnan taloudellisuutta ja tehokkuutta voidaan mitata esimerkiksi neliöhinnalla (e/m²), tuntihinta (e/h) tai rakennuksen käyttäjää kohti lasketulla palvelukustannuksella (e/vuosi/käyttäjä). Tilapalveluiden arvoa ja tehokkuutta mittaavien tunnuslukujen käyttö on perustelua myös oman palvelutuotannon ja ostopalveluna tuotettavan palvelun vertailtavuuden näkökulmasta. Edellä esitettyjen tunnuslukujen avulla voidaan tunnistaa oman palvelutuotannon todelliset kustannukset ja verrata ulkoistamisen tai kilpailuttamisen kautta saatavia todellisia säästöjä.

Tilapalveluhankintojen taloudellista merkittävyyttä tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että hankintahinnat poikkeavat merkittävästi eri tilapalvelujen sekä yksittäisten hankintojen välillä. Siivouspalveluhankinnat ovat hankinta-arvoltaan yleensä selvästi suurempia verrattuna esimerkiksi kiinteistönhuolto-, ateria- tai turvallisuuspalveluihin. Toisaalta eri tilapalveluiden osuus voi vaihdella hankinnoittain: hankinta voi kattaa kunnan kaikki ateriapalvelut, mutta vain yhden pienen päiväkodin siivouspalvelut, jolloin ateriapalveluhankinnan arvo on siivouspalveluhankintaa suurempi. Tilapalveluhankintojen arvo riippuu oleellisesti myös hankittavan palvelun sisällöstä. Tilapalveluhankintojen kokonaiskustannuksien määrittelyä ja luotettavuutta voidaan parantaa sisällyttämällä kaikki palvelun osat hankintaan. Hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi pelkän hälytysvalvonnan lisäksi laitehankinnat ja vartiointipalvelut tai sisällyttää siivouspalveluhankintaan ylläpito- ja perussiivouspalvelut. Niin sanotun

kokonaispalveluhankinnan arvon määrittely on tarkempaa ja sopimuksen aikana syntyvät lisäpalvelukustannukset voidaan minimoida.

Hankinnan arvoon ja tätä kautta sen merkittävyyteen voidaan vaikuttaa myös monipalveluhankintojen avulla. Hankinnan merkittävyyttä voidaan parantaa esimerkiksi yhdistämällä ateria-, turvallisuus-, siivous- ja kiinteistöhuoltopalvelut yhdeksi hankinnaksi. Monipalveluhankinta voi parantaa sekä hankinnan kiinnostavuutta toimittajamarkkinoilla, mutta toisaalta se voi karsia tarjoajien määrää tai heikentää sopimusmuutosten joustavuutta sopimuksen aikana. Hankintojen yhdistämistä monipalveluhankinnaksi pelkän hankinta-arvon nostamiseksi ei ole suositeltavaa ellei toimenpiteen vaikutuksia esimerkiksi tarjoajien määrään, tarjouspyyntöön sekä palvelusopimukseen ole selvitetty huolellisesti.

Hankinnan taloudellisen arvon merkitys näkyy selvästi julkisia hankintoja ohjaavassa lainsäädännössä; tarjousten valintaperusteena käytetään hankintalain (L 30.4.2010/321) mukaan halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta. Hankinnan taloudellisenä tavoitteena pidetään Kuntaliiton (2008, 5) määrittelemän palvelustrategian mukaan palvelun järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten vähentämistä tai palveluiden järjestämisen turvaamista käytössä olevilla, taloudellisilla resursseilla. Näin ollen taloudellinen näkökulma on julkisissa hankinnoissa kiistatta oleellinen hankinnan merkittävyyttä luokitteleva tekijä.

Hankinnan kokonaisarvo vaikuttaa myös julkisten hankintojen toteuttamiseen ja on näin yksi hankinnan merkittävyyttä määrittelevä tekijä. Julkisen hankinnan arvo lasketaan hankintalain (L 30.4.2010/321) mukaan käyttämällä sopimuksen voimassaolon kokonaisarvoa. Toistaiseksi voimassa olevissa tai määrittelemättömän ajan voimassa olevissa sopimuksissa hankinnan arvo määritellään käyttäen sopimuksen kuukausiarvoa kerrottuna 48:lla. Kansallisen kynnyсарvon alittavissa hankinnoissa (arvo alle 30 000 euroa) hankintalain säätely on vähäistä eikä hankintapäätöksestä ole valitusoikeutta. Kansallisen kynnyсарvon ylittävissä hankinnoilla (30 000 – 200 000 euroa) hankintalaki ja –asetus säätelevät esimerkiksi tarjousaikaa ja tarjouspyynnön muotoseikkoja. Tarjoaja on voi kansallisen kynnyсарvon ylittävää hankintaa koskevan tehdä hankintapäätöksestä valitusoikeuden markkinaoikeuteen, mikäli hankintapro-

sessissa tai – päätöksessä on rikottu lainsäädännön asettamia säädöksiä. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa (arvo yli 200 000 euroa) säätely on tiukinta esimerkiksi hankinta-ajan, tarjouspyynnön sisällön ja tarjoajien soveltuvuuden näkökulmasta. Tarjoaja voi tehdä valituksen markkinaoikeuteen, kuten kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa.

Hankinnan taloudellisen merkittävyyden arvioinnissa tulisi tarkastella myös hankittavien tilapalveluiden välillisiä kustannusvaikutuksia työympäristön olosuhteiden tai rakennusten elinkaarikustannusten näkökulmasta. Näitä tekijöitä voidaan kartoittaa selvittämällä, miten hankittavat tilapalvelut vaikuttavat rakennuksen ominaisuuksiin sekä toimintaympäristön turvallisuuteen ja terveellisyteen. Esimerkiksi ilmavaihtojärjestelmän hyvällä hoidolla voidaan parantaa sisäilman laatua, tarkoituksenmukaisella siivouspalvelulla varmistetaan potilasturvallisuus ja kulkuväylien hiekoituksella estetään liukastumisesta syntyvät tapaturmat. Väärin mitoitetut tilapalvelut puolestaan heikentävät rakennuksen ominaisuuksia, edistävät pintamateriaalien ja teknisten järjestelmien korjaustarvetta sekä heikentävät toimintaympäristön viihtyisyyttä ja turvallisuutta. Esimerkiksi Korhonen (2011, 191 – 192) toteaa väitöskirjassaan, että siivous vaikuttaa sisäilman laatuun ja tätä kautta myös työntekijöiden terveyteen ja työn tehokkuuteen. Tyytymättömien käyttäjäasiakkaiden reklamaatioiden hoito työllistää palveluiden järjestäjää, vuokralaisten vaihtuvuus ja huonosta hoidosta aiheutuvat ylimääräiset korjauskustannukset puolestaan alentavat kiinteistön tuottavuutta. Vaikka tilapalveluhankintojen välillisten kustannusvaikutusten tarkka määrittely on vaikeaa, on niiden huomioon ottaminen hankintojen luokittelussa tärkeää.

Tilapalveluhankinnan merkittävyys käyttäjäasiakkaalle

Hinnan vaikutuksen määrittelyssä oleellista on löytää jako merkittävien ja vähemmän merkittävien hankintojen kesken. Tästä syystä hankinnan arvoa voidaan mitata esimerkiksi hankinnan vaikutuksilla asiakkaaseen tai lopputuotteeseen liitettävällä mielikuvalla, Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 150 – 151) toteavat.

Hankinnan merkitystä käyttäjäasiakkaalle voidaan tilapalveluissa määritellä arvioimalla palvelun vaikutusta käyttäjäasiakkaan ydintoimintaan ja sen laatuun. Mitä tii-

viimmin hankinnat kytkeytyvät käyttäjäasiakkaan ydinprosesseihin, sitä arvokkaampi se on. Esimerkiksi sairaalatekniikan hoidon, välinehuollon tai teho-osaston siivouspalvelun huono laatu voivat heikentää potilasturvallisuutta. Tilapalvelut ovat tästä näkökulmasta erittäin merkittäviä koko ydintoiminnan eli potilaan hoidon näkökulmasta. Potilaan hoitotyön ja hoitohenkilökunnan työn sujumuuden näkökulmasta merkittäviä tekijöitä ovat esimerkiksi logistiikkapalvelujen tai ruuanjakelun oikea-aikaisuus.

Käyttäjäasiakkaan näkökulmasta tilapalvelulta vaadittavat ominaisuudet ovat luonnollisesti yksi hankinnan merkittävyyteen vaikuttava tekijä. Tilapalveluhankinnan haasteena on käyttäjäasiakkaiden suuri kirjo ja näiden usein toisistaan poikkeavat odotukset ja tarpeet. Tilapalveluhankinnan merkittävyyden tarkastelua asiakasnäkökulmasta ei tästä syystä voida tehdä yksittäisen asiakkaan tai asiakasryhmän näkökulmasta. Riskinä on, että hankintaa tarkastellaan liian suppeasti ottamatta huomioon esimerkiksi hankinnan laadulle asetettavat tasalaatuisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmat. Hankintayksikön on tästä syystä tunnistettava tärkeimmät käyttäjäasiakasryhmät ja valikoitava tarkasti hankinnan suunnitteluun osallistuvat käyttäjäasiakasryhmän edustajat.

Tilapalveluhankinnan merkittävyys prosesseille

Hankinnan merkittävyyttä voidaan määritellä arvioimalla sen merkitystä organisaation prosesseihin ja toimintoihin. Strategisessa ulkoistamisessa hankinta kytkeytyy liiketoimintaprosessien uudelleen muotoiluun ja tämän kautta saavutettaviin parannuksiin. Strateginen ulkoistaminen vaikuttaa myös tilaajan ja palvelun toimittajan yhteistyösuhteeseen, joka syvenee kumppanuudeksi. Muutoksellisessa ulkoistamisessa voidaan määritellä koko liiketoiminnan ydin ja kokonaisuus uudelleen tai tyytyä taktiseen ulkoistamiseen, jossa vaikeasti tuotettavat palvelut ulkoistetaan palvelun toimittajalle. Oleellista on, että palvelun tilaaja tunnistaa ja tunnustaa rehellisesti ulkoistamisen vaikutukset oman ja palvelun toimittajan näkökulmasta.

Julkisissa tilapalveluhankinnoissa taktinen, palveluntuottajan kannalta ns. *win-loos* – tilanteeseen johtava ulkoistaminen on kokemusteni mukaan yleisin ulkoistamisen

taso. Taktiseen ulkoistamiseen ohjaavat lyhyet sopimuskaudet sekä pelkän halvimman hinnan käyttö tarjousten valintaperusteena, kuten aiemmin on jo todettu. Toisaalta ulkoistamisen tasoon voi vaikuttaa myös ulkoistamisen ja hankintojen vaikutusten lyhytnäköinen tarkastelu. On todennäköistä, että hankinnan strateginen suunnittelu saa uutta väriä ja voimaa, jos suunnitteluvaiheessa pohditaan hankinnan vaikutusta ja keinoja palveluprosessien parantamiseen.

Tilapalveluiden monipalveluhankinnassa hankinnan merkittävyys saa uusia ulottuvuuksia, jos hankittavilla palveluilla on todellisia synergiaetuja. Parhaimmillaan monipalveluhankinta voi avata uusia mahdollisuuksia palveluprosessien tehokkuuden ja virtaviivaisuuden parantamiselle. Tehokkuus ja sujuvuus palvelevat luonnollisesti myös käyttäjäasiakkaiden ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista. Monipalveluhankinnasta saatavien synergiaetujen löytäminen edellyttää palveluprosessien avaamista niin, että eri tilapalveluiden väliset rajapinnat ja mahdolliset päällekkäiset tehtävät voidaan tunnistaa ja karsia. Palveluprosessien ja palveluiden uudelleen muotoilu on kuitenkin haasteellista ja vaatii syvälle luotaavaa yhteistyötä hankinnan eri osapuolten kanssa.

Tilapalveluhankinnan merkittävyyttä voidaan arvioida määrittelemällä sen vaikutusta myös sopimuksen johtamiseen. Sopimuksen johtamisella tarkoitetaan tässä palvelun järjestäjän ja palvelun toimittajan välisen yhteistyön johtamista ja kehittämistä sopimuksen elinkaaren eri vaiheissa. Aktiivinen ja ennakoiva sopimuksen johtaminen on kokemusteni mukaan yksi tärkeimmistä hankinnan onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä. On muistettava, että esimerkiksi kiinteistönhuoltopalveluhankinta ei siirrä sopimuksen johtamisen vastuuta automaattisesti valitulle palvelun toimittajalle. Hankintayksikön on selvitettävä, ovatko palvelun järjestäjällä riittävät resurssit sopimuksen johtamiseen vai onko sopimuksen johtaminen ulkoistettava. Toisaalta tilaajan on tunnistettava myös ne tilanteet, jossa ulkoistaminen edellyttää sopimuksen johtamisen resurssien lisäämistä omassa organisaatiossa.

Tilapalvelun merkittävyys organisaation oppimiselle ja kasvulle

Tilapalveluhankintojen merkittävyyttä voidaan arvioida sen vaikutuksilla organisaation oppimiseen ja kehittymiseen. Geneerinen osaaminen on Otalan (2008, 54) mukaan yleistä osaamista, jotka liittyvät organisaation toimintaan. Geneeriset toiminnot voidaan hankkia ulkopuoliselta toimijalta ja varmistaa kilpailuttamalla paras osaaminen edullisimpaan hintaan. Strateginen osaaminen on geneeristä osaamista arvokkaampaa. Yksi tai useampi strategisen osaamisen alue muodostaa organisaatiolle kilpailuetua luovan ydinosaamisen. Ydinosaaminen puolestaan on resurssi, jonka johtaminen on osa organisaation strategista johtamista. (Mts. 54, 56.)

Ydinosaaminen (*core competence*) on aina organisaation osaamista, joka ei ole sidoksissa yhteen henkilöön. Organisaation ydinosaaminen liittyy tekniseen osaamiseen, markkinoiden tai asiakkaiden ainutlaatuisen tuntemiseen tai kilpailijoita vahvempaan operatiiviseen tehokkuuteen. Ydinosaamisen avulla organisaatio voi kehittää uusia tuotteita tai palveluita ja kasvattaa näin markkinaosuuttaan. Erilaista ydinosaamista yhdistämällä organisaatio voi päästä kokonaan uusille markkinoille. Ydinosaamisen kehittäminen on tietoista sekä pitkäjänteistä kehittämistä ja sen kopiointi on vaikeaa. (Mts., 55.) Keskisuurella organisaatiolla on Ruohotien (1998, 22) mukaan kuitenkin yleensä vai muutamia ydinosaamisen alueita. Ydinosaamisen johtaminen ja hyödyntäminen organisaation toiminnassa edellyttää ydinosaamisalueiden tunnistamista. Ydinosaamisen johtamisessa on otettava huomioon, että myös osaamisella on elinkaarensa. Tästä syystä myös osaamista on hankittava, kehitettävä tai niistä on luovuttava osana organisaation strategian toteutusta. (Ojala, 2008, 56 - 57.)

Ulkoistaminen ei välttämättä tarkoita aina luopumista, vaan sitä voidaan pitää keinona tehdä valintoja. Osaamista voidaan punnista kysymyksillä, mikä on tilapalveluorganisaation ydinosaamista, josta ei luovuta ja jota kehitetään, ja mikä on geneeristä osaamista, jota ei tarvita ja josta luovutaan. Koko palvelutuotannon ja siinä työskentelevän henkilöstön siirto liikkeenluovutuksena voi olla houkutteleva ja yksinkertaiselta tuntuva vaihtoehto tiukassa taloudellisessa tilanteessa. Vaikutukset voivat kuitenkin olla erilaisia, jos toimenpidettä tarkastellaan henkilöstön mukana siirtyvän osaamisen menettämisen näkökulmasta.

Hankinnan merkittävyyttä arvioitaessa voidaan tarkastella myös organisaation hankintaosaamisen näkökulmasta. On aiheellista selvittää, onko organisaatiossa riittävästi hankinnan edellyttämää substanssiosaamista sekä osto-osaamista, vai tarvitseeko organisaatio lisäresursseja. Hankinnan toteuttaminen voi toisaalta olla oppimisprosessi, jossa organisaatio perehtyy syvällisesti hankittavaan palveluun tai kehittää osto-osaamistaan.

4.6 Toimittajamarkkinoiden vaikutukset hankintoihin

Toimittajamarkkinoiden hallinnalla tarkoitetaan toimittajamarkkinoiden vaikeutta ja niihin liittyviä riskejä. Ostajan markkinoista voidaan puhua silloin, kun markkinoilla on useita, ostajan tarpeet täyttäviä, kilpailevia toimittajia. Toimittajan markkinat syntyvät päinvastaisessa tilanteessa: markkinoilla on vain vähän tai vain yksi sellainen toimittaja, joka pystyy täyttämään ostajan tarpeet. Toimittajamarkkinoiden luokittelua tehtäessä on kartoitettava perusteellisesti olemassa olevat toimittajamarkkinat, jotta nykyisille toimittajille ei muodostu tarpeettoman vahvaa (monopoli)asemaa. (Iloranta, Pajunen-Muhonen, 2008, 145).

Kraljicin portfolioanalyysissä käytettävän luokittelun mukaisia hankintaryhmiä ovat 1) volyymituotteet ja – palvelut, 2) rutiinituotteet ja -palvelut, 3) pullonkaulatuotteet ja – palvelut sekä 4) strategiset tuotteet ja – palvelut. Volyymituotteiden ja – palveluiden kulutus ja hankintavolyymit ovat suuret. Toimittajamarkkinat ovat ostajan markkinat, sillä tarjolla on runsaasti vaihtoehtoisia hankintakanavia ja toimittajia. Volyymituotteiden ja – palveluiden arvo on usein rahallisesti mitattuna suurin, vaikka hankittavien nimikkeiden määrä olisikin pieni. Kova kilpailu ja toimittajan pienet vaihtokustannukset alentavat hankintojen hintaa, pienentävät kokonaiskustannuksia ja parantavat palvelua - ainakin tiettyyn rajaan asti. Perinteiseen, halvimpaan hintaan perustuvan kilpailuttamisen varjopuolet on otettava huomioon hankintoja tehdessä. Tunnusomaista on, että prosentuaalisesti pienetkin säästöt hankinnoissa alentavat merkittävästi volyymituotteiden ja – palveluiden hankintakustannuksia. (Mts. 145 – 146.)

Rutiinituotteiden ja – palveluiden arvo ei sinänsä ole suuri, mutta toimittajamarkkinoilla on runsaasti kilpailevia toimittajia. Rutiinituotteisiin luokitellaan muun muassa toimistotarvikkeet, tietoliikennepalvelut sekä erilaiset kiinteistöpalvelut. Tunnusomaista on, että hankintaprosessi aiheuttaa suhteellisen paljon kustannuksia suhteessa hankinnan arvoon. Hankintakustannuksia voidaan vähentää automatisoimalla tai delegoimalla hankinnat käyttäjille tai antamalla vastuu varastojen ylläpidosta (*vendor managed inventory*) valitulle toimittajalle. (Mts. 146 – 147.)

Pullonkaulat tuotteiden ja – palveluiden volyyymi on suhteellisen pieni ja mahdollisia toimittajia on vähän. Tämän ryhmän tuotteiden ja palveluiden hankinnassa ostaja on riippuvainen yhdestä ainoasta toimittajasta. Vähäisestä hankinta-arvosta huolimatta pullonkaulat tuotteiden tai – palveluiden puuttuminen voi aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia yrityksen toimintaan. Hintaneuvotteluissa pullonkaulat tuotteen tai – palvelun toimittaja on ostajaa selvästi vahvemmassa asemassa ja riippuvuus toimittajasta kasvaa jatkuvasti sopimussuhteen aikana. Pullonkaulat tuotteiksi tai – palveluiksi voivat muodostua esimerkiksi ostajalle räätälöidyt tietoliikennepalvelut tai tuotannon varaosapalvelut. (Mts. 148.)

Strategisten tuotteiden ja palveluiden arvo on suuri, niiden merkitys yrityksen toiminnan kannalta on kriittinen ja vaihtoehtoisten toimittajien määrä on pieni. Hankittavat tuotteet tai palvelut voivat olla räätälöityjä ja niihin voi liittyä erilaisia testaus- ja sovituskvaiheita sekä patentein suojattua teknologiaa. Strategisille tuotteille on ominaista se, että ne vaativat huolto- ja kunnossapitopalveluja alkuperäiseltä toimittajalta koko elinkaarensa ajan. Toimittajan vaihtaminen on paitsi hidasta myös kallista. (Mts. 148.)

Edellä esitetyssä portfolioanalyysissä kiinteistöpalvelut luokitellaan rutiinipalveluihin. Perusteina käytetään hankintojen pientä arvoa suhteessa hankintahintaan ja toimittajien suurta määrää. Kiinteistöpalveluihin luettavien tilapalveluiden näkökulmasta peruste ei ole automaattisesti pitävä. Esimerkiksi yksin siivouspalveluhankinnan sopimuskauden arvo voi olla useita miljoonia euroja. Hankintojen arvo on suuri myös monipalveluhankinnoissa. Suurissa hankinnoissa potentiaalisten palvelun toimittajien määrä on rajallinen, kokemusten mukaan yleensä noin 5 – 7 kappaletta, monipalve-

luhankinnoissa tätäkin pienempi. Tilapalveluhankinnat voidaan perustellusti määrittellä strategisiin palveluihin: niiden arvo on suuri ja niiden merkitys organisaation toiminnan kannalta on kriittinen ja vaihtoehtoisten toimittajien määrä on pieni. Hyvänä esimerkkinä strategisista tilapalveluista ovat sairaalan siivous- ja ruokapalvelut sekä sairaalatekniikan huoltopalvelut.

Alford ja Hughes (2008, 130 – 148) tarkastelevat julkisten palveluiden hankintaa olosuhteiden, toimialan kilpailun sekä palvelun määrittelyn ja seurannan kannalta. Palvelun ulkoistaminen on tässä valossa perusteltua silloin, kun ulkopuolinen toimittaja voi tarjota halvemman tai paremman palvelun, toimialalla on kilpailua ja palvelun määrittely ja seuranta on helppoa. Palvelun järjestämistapojen vertailu voidaan tehdä alla olevan taulukon avulla.

TAULUKKO 2. Julkisten palveluiden järjestämistapoja (Alfor & Hughes, 142, 2008)

Palvelun tuotanto- /hankintatapa	Olosuhde	Toimialan kilpailu	Palvelun määrittely ja seuranta
Oma tuotanto	Parempaa ja halvempaa palvelua ei saa ulkopuoliselta toimittajalta	kyllä/ei	helppo/vaikea
Eritetty yksikkö, esim. liikelaitos	Ei ulkopuolisia toimittajia	kyllä/ei	helppo/vaikea
Kumppanuus ulkopuolisen toimittajan kanssa	Parempaa ja halvempaa palvelua voidaan saada ulkopuoliselta kumppanilta	kyllä/ei	helppo/vaikea
Toimitussopimukset ulkopuolisten toimittajien kanssa	Ulkopuolinen toimittaja voi tarjota halvemman tai paremman palvelun	Kyllä/ei	helppo/vaikea

Vertailussa käytetyt näkökulmat ovat sinänsä luotettavia, mutta siihen sisältyy eräänlainen helppouden ansa, kuten Kraljicin portfolioanalyysiinkin. Siivouspalvelut voidaan helposti sijoittaa taulukon alimmalle riville: ulkopuolisilta toimittajilta saa halvempaa palvelua, toimialalla on kilpailua ja palvelun määrittely ja seuranta on helppoa. Vertailu tulos on kuitenkin erilainen, kun sairaalan siivouspalveluista erotetaan

esimerkiksi yleisten tilojen siivous ja leikkaussalien siivous. Oleellista on, että hankintayksikkö tunnistaa hankittavan todelliset vaikutukset ja merkittävyyden organisaation toiminnan näkökulmasta. Tilapalvelun merkittävyyden tarkastelu talouden, asiakkaan, prosessien ja oppimisen näkökulmasta helpottavat hankinnan analysointia ja arvottamista.

Julkisen hankintayksikön on toimittajamarkkinoiden ja -suhteiden hallinnassa on otettava huomioon hankintoja koskeva lainsäädäntö. Hankintalain (L 30.4.2010/321) mukaan hankintayksikön on noudatettava avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta. Hankintayksikkö ei voi sulkea tarjouskilpailusta pois ei-toivottuina pitämiään yrityksiä tai suosia toisia. Tästä syystä toimittajamarkkinoiden kartoituksen tavoitteena ei voi olla tarjouskilpailuun mukaan otettavien tarjoajien valinta. Hankintalaissa (L 30.4.2010/321) määriteltyjen avoimuuden, tasapuolisuuden tai syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimittajamarkkinoita ei voisi tai saisi kartoittaa ennen hankintaprosessin käynnistämistä. Niin sanottu tekninen vuoropuhelu on hankintalain mukaan sallittua. Vuoropuhelua voidaan pitää hyvinkin suositeltavana keinona tunnistaa esimerkiksi toimittajamarkkinoiden tarjoamat palvelut ja mahdollisuudet oman palvelunsa kehittämiseksi. Kokemusten mukaan teknistä vuoropuhelua käydään verrattain vähän tilapalveluhankintojen yhteydessä. Vuoropuhelun niukkuuteen voivat vaikuttaa tilapalveluhankintojen pitäminen ”rutiinihankintoina”, taktisen tason suosiminen tilapalveluiden ulkoistamisessa tai näkemykset siitä, että toimittajamarkkinoilla ja niiden tuotamissa palveluissa ei ole tapahtunut merkittävää kehitystä.

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen kohteena on tilapalveluhankintojen suunnittelu yksityisellä ja kunnallisella sektorilla. Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää:

- 1) millainen on organisaation palvelustrategian ja tilapalveluhankintojen suunnittelun välinen yhteys ja
- 2) millainen on tilapalveluhankintojen suunnitteluprosessin sisältö.

Tutkimuksen kohde on ajankohtainen. Tilapalveluhankintoja koskeva keskustelu ajautuu nopeasti toimialan ongelmiin, joita ovat esimerkiksi alati kiristynvä hintakilpailu, tarjouspyyntöjen ja tarjousten heikko taso sekä palveluiden huono laatu. On tavallista, että hankintaprosessin käynnistäneellä hankintayksiköllä ei ole tarkkaa tietoa muun muassa hankittavien tilapalveluiden sisällöstä, tilapalveluille asetetuista laatu- tavoitteista tai käyttäjäasiakkaiden palvelutarpeista. Kytkeä organisaation palvelustrategiaan on ohut tai se puuttuu kokonaan. Lisäksi päätökset hankintojen käynnistämisestä tehdään usein niin myöhään, että hankinnan valmistelulle ja tarjousten laadinnalle jää liian vähän aikaa. Toisaalta tilapalveluhankintoja pidetään usein rutiinihankintoina, jotka ei vaadi erityistä substanssiosaamista.

Tilapalveluhankintoihin liittyvien ongelmien taustalta löytyy kokemusteni mukaan usein hankintojen riittämätön suunnittelu. Heikko suunnittelu heikentää kiistatta tarjouspyyntöjen laatua, mikä voi puolestaan johtaa hankinnan keskeyttämiseen tai laatuolosuhteiden epätyytyttävän palvelun laatuun sopimusaikana. Molemmissa tapauksissa esimerkiksi julkisten hankintojen yksi keskeinen tavoite, tilapalvelun järjestäminen kokonaistaloudellisesti edullisesti, jää saavuttamatta. Epätyytyttävä lopputulos heikentää usein asiakastytyväisyyttä, aiheuttaa kustannuksia sopimuksen johtamisen näkökulmasta sekä vaikuttaa nopeasti työympäristön ominaisuuksiin. Ongelmat voivat kärjistyessään johtaa palvelusopimuksen purkamiseen ja hankinnan uudelleen kilpailuttamiseen, joka aiheuttaa taloudellisia kustannuksia niin palvelun tilaajalle kuin toimittajallekin.

Tutkimuksen kohteen valintaan ovat vaikuttaneet edellä mainittujen lisäksi seuraavat tekijät:

- tilapalveluhankintojen strategisen ja operatiivisen suunnittelun käsitteistö ja rajapinnat vaativat tarkempaa määrittelyä

- tilapalveluhankintojen suunnitteluun ei ole olemassa yleisesti käytössä olevaa menetelmää ja
- tilapalveluhankintojen suunnittelusta löytyy vain vähän tutkimustietoa.

5.2 Tutkimusmenetelmä

Tässä opinnäytetyössä käytettiin tutkimusmenetelmänä tapaustutkimusta. Tapaustutkimukselle on vaikeaa antaa yhtä yleispätevää tai kattavaa määritelmää, sillä tapaustutkimuksen nimikkeellä tehdään tutkimusta eri tieteenaloilla, erilaisista lähtökohdista ja erilaisin tavoittein, Eriksson ja Koistinen (2005, 3) toteavat. Tapaustutkimuksille yhteinen piirre on se, että niissä tarkastellaan yhtä tai useampaa tapausta (*case, cases*), joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on tapaustutkimuksen keskeisin tavoite. (Mts. 3.)

Tapaustutkimuksessa tutkimusaineisto voidaan kerätä monin eri tavoin monista eri lähteistä käyttäen sekä laadullista (kvalitatiivista) että määrällistä (kvantitatiivista) aineistoa. Aineiston analyysissä voidaan tapaustutkimuksessa käyttää hyvinkin monenlaisia analyysimenetelmiä. Tapaustutkimus on koko tutkimusprosessia ohjaava strategia, joka kannattaa valita lähestymistavaksi, kun jokin tai useat seuraavista ehdoista täyttyvät:

- mitä -, miten- ja miksi- kysymykset ovat keskeisellä sijalla,
- tutkijalla on vähän kontrollia tapahtumiin,
- aiheesta on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta,
- tutkimuskohteena on jokin tämän ajan elävässä elämässä oleva ilmiö. (Mts. 13.)

Tapaustutkimus on Erikssonin ja Koistisen (mts. 18) mukaan yleensä monimuotoinen ja iteratiivinen prosessi, joka ei välttämättä etene suoraviivaisesti. Tutkija voi palata vaiheissa taaksepäin, tarkentaa aineistoa sekä rakentaa teorian ja käytännön välistä

vuorovaikutusta. Aineistolähtöisten käsitteiden ja teoreettisten mallien kehittäminen ei saa sitoa tutkijan ajattelua tapaustutkimuksessa. Tutkijan on tuotava esiin omat lähtökohtansa ja ennakko-oletuksensa, tehtävä tutkimusta ennakkoluulottomasti ja vältettävä liian aikaisia johtopäätöksiä. Tapaustutkimuksessa aineisto voi yllättää tutkijan ja nostaa esiin kokonaan uusia teemoja ja kysymyksiä. Ennakko-olettamusten vastainen aineisto antaa tutkijalle hyvän mahdollisuuden muokata käsitteitänsä tutkittavasta aiheesta sekä avata uutta luovaa keskustelua. (Mts. 24 – 25.)

Tämä opinnäytetyö aloitettiin tilapalvelua, tilapalvelun järjestämistä, ulkoistamista, kilpailuttamista ja hankintojen suunnittelua koskevan käsitteistön ja teorioiden tarkastelulla. Valittuun tapaukseen liittyvä haastattelu tehtiin vuoden 2011 toukokuussa. Haastattelussa saatujen tietojen perusteella tilapalveluhankintojen suunnittelua koskevaa teoriaosuutta täydennettiin strategisella suunnittelulla. Lisäksi tapauksen tarkasteluun otettiin mukaan organisaation päivitetty, vuosia 2012 – 2016 koskeva palvelustrategia.

5.3 Tutkimusasetelma, tutkimusaineiston kerääminen ja aineiston analysointi

Tutkimusasetelma

Eriksson ja Koistinen (2011, 20) toteavat, että tutkimusasetelmaan vaikuttavat tutkimuksen tavoitteet, tapausten lukumäärä, tutkittava ajanjakso ja tutkimuskysymysten luonne,. Tutkittavan tapauksen valinta ja täsmentäminen ovat tapaustutkimuksen tärkeimpiä vaiheita. Tapauksen valintaa ohjaa hyvin kysymys, ”mitä voimme oppia tästä tapauksesta”. Oppimista tukeva tapaus kehittää tutkijan ymmärrystä, ja se voi auttaa kehittämään teoriaa tai käsitejärjestelmää. Useamman tapauksen tutkimuksessa pitäisi kiinnittää huomiota tasapainoon ja monimuotoisuuteen valittavien tapausten välillä. Tapaustutkimuksessa ei ensisijaisesti noudateta tilastollista tutkimusjoukon määrittelyn logiikkaa, vaan tapaukset valitaan niiden erityisyyden, ainutlaatuisuuden tai teoreettisen mielenkiintoisuuden vuoksi. Tapauksen valinnassa on kiin-

nitettävä huomiota myös tutkimuksen toteuttamisen sujuvuuteen ja keston vai-
kuttaviin tekijöihin. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi aineiston saatavuus, käytössä
oleva taustamateriaali, käsiteltävien aiheiden arkaluontoisuus ja tulosten julkisuus.
Tutkittavat tapaukset voidaan tarkentaa ennen aineiston keruun aloittamista, sen
aikana tai vasta ensimmäinen aineiston analyysikierron jälkeen. (Mts. 21 – 22.)

Tutkija voi valita ja määrittää ns. kriittisen tapauksen (*critical case*), jos tutkijalla on
tutkimuksen alussa käytössään hyvin muotoiltu teoria ja tutkimuskysymykset on sel-
västi määritelty. Kriittinen tapaus vastaa suoraan asetettuihin kysymyksiin ja tutkija
olettaa, että juuri tässä tapauksessa on hyvät mahdollisuudet tutkia tutkimuksen
kohteena olevaa ilmiötä. Tutkimuksen tarkoituksena on näyttää, että olemassa oleva
teoria tarjoaa hyvän selityksen tarkasteltavaan tapaukseen. Tutkimus voi vaihtoehtoi-
sesti osoittaa, että tapaus vaatii toisenlaisen selityksen kehittämistä. (Mts. 22.)

Tutkittavaksi tapaukseksi on tässä tutkimuksessa valittu Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin
kuuluvan Tampereen yliopistollisen keskussairaalan siivouspalveluhankinta. Va-
lintaperusteita on useita. Tapaus on Suomen mittakaavassa erityinen, sillä sairaan-
hoitopiirit tuottivat tutkimusajankohtana pääosin itse järjestämänsä siivouspalvelut.
Ostopalveluja käytetään sairaanhoitopiireissä tällä hetkellä pääasiassa lyhytkestoisis-
sa tehtävissä, kuten perussiivouksessa ja sijaisuuksien hoidossa. Yllä- ja perussiivous-
palvelujen hankinta ja järjestäminen ostopalveluna on myös Tampereen yliopistolli-
sen keskussairaalan näkökulmasta ainutlaatuinen ja huolellisesta suunnittelua vaati-
va tapahtuma. Ensimmäisen mittavan siivouspalveluhankinnan toteuttaminen on
tutkittavan aiheen näkökulmasta mielenkiintoinen ja vastaa kysymykseen ”mitä
voimme oppia tästä tapauksesta”. Lisäksi hankintayksikkö edustaa suurta tilapalve-
lun järjestäjää, jonka ostovolyymit ovat merkittävät.

Tutkimusaineiston kerääminen

Erilaiset laadulliset ja määrälliset aineistot ja aineistolähteet ovat käyttökelpoisia ta-
paustutkimuksessa ja niitä voidaan Erikssonin ja Koistisen (2005, 26) mukaan käyttää
rinnakkain. Tyypillisiä tapaustutkimuksen aineistolähteitä ovat haastattelut, tilastot,

media-aineistot, havainnointi ja osallistuva havainnointi sekä erilaiset dokumentit, kuten esitteet, kokouspöytäkirjat, muistiinpanot ja päiväkirjat (mts., 26).

Haastattelu jaetaan Ruusuvuoren ja Tiittulan (2005, 11) mukaan strukturoituihin ja strukturoimattomiin haastatteluihin. Tiukasti strukturoitua (standardoitua) haastattelua edustaa lomakehaastattelu, jossa kaikille haastateltaville esitetään samat, valmiiksi määritellyt kysymykset ja vastausvaihtoehdot samassa järjestyksessä. Strukturoimattomassa (standardoimattomassa) haastattelussa haastattelu ei ole sidoksissa tiettyyn muotoon, vaan sen rakenne muotoutuu haastateltavien ehdoilla muistuttuen vapaata keskustelua. Strukturoimatonta haastattelua on kirjallisuudessa nimitetty muun muassa avoimeksi haastatteluksi. Puolistrukturoiduksi haastattelua nimitetään silloin, kun osa kysymyksistä on avoimia ja osalle kysymyksistä on määritelty valmiit vastausvaihtoehdot. Tutkimusten mukaan tutkijan ja haastateltavien välisen vuorovaikutuksen merkitystä tiedon tuottamisen prosessiin ei voida kokonaan ehkäistä strukturoiduissakaan haastatteluissa, vaan kaikki haastattelun osapuolet osallistuvat tiedon tuottamiseen haastattelulajista riippumatta. (Mts. 11 – 12.)

Ruusuvuori ja Tiitula (mts. 41) pitävät luottamuksen rakentamista ja neutraaliutta tärkeinä, haastattelumenetelmän vuorovaikutusta koskevinä ideologioina. Haastattelijan ja haastateltavan välistä luottamuksellista suhdetta pidetään tiedon saannin edellytyksenä. Tästä syystä haastattelijan on kerrottava totuudenmukaisesti haastattelun tarkoituksesta, pidettävä tiedot luottamuksellisina ja huolehdittava haastateltavien anonymiteetista. Luottamusta rakentaa myös haastattelijan osoittama kiinnostus haastateltavaa ja tämän kertomaan tietoon. Neutraaliudella tarkoitetaan haastattelijan oman osuuden minimoimista, jolloin hän ei saisi olla puolueellinen tai osoittaa omia mielipiteitään haastattelun aikana. Haastattelijan tehtävänä on kysymysten esittäminen, kyselyn etenemisen ohjaus ja vastausten riittävyden osoittaminen, ei vastausten kommentointi. (Mts. 41, 45.)

Tutkittavien informointi on tärkeää sekä Henkilötietolain perusteella että tutkimusetiikan näkökulmasta, Kuula (2006, 99) toteaa. Aineiston keruun yhteydessä on tutkittaville ilmoitettava tutkimuksen tekijän yhteystiedot, tutkittavien valintaperusteet sekä yhteystietojen lähde. Tutkittavien motivoimiseksi suositellaan tutkimuksella

tavoiteltavasta tiedosta ja tiedon hyödyntämistavoista informointia. Tutkimuksen pääaiheet, tavoitteet ja sisältö sekä tutkimukseen tarvittava aika on kerrottava tutkitavalle, jotta näillä on riittävät perusteet päätökselleen osallistua tutkimukseen. Laadullisissa tutkimuksissa haastateltaville voi kertoa tutkimusprosessin luonteesta ja siitä, että tutkimuskysymykset voivat muuttua tai tarkentua aineiston analysoinnin aikana. Haastateltavien kanssa on myös sovittava suorien tai epäsuorien tunnistetietojen luottamuksellisuudesta sekä aineiston käyttötarkoituksesta, käsittelystä ja säilyttämisestä. Suullinen informointi ja haastateltavien vapaaehtoinen suostumus riittävät, kun haastattelussa ei käytetä tallenteita tai haastateltavien tunnistetietoja ei kerätä. Kirjallinen informointi ja haastateltavien vapaaehtoinen suostumus tarvitaan silloin, kun tutkimusaineisto kerätään suoraan tutkittavilta ja tallennetaan sellaiseen. (Mts. 104 – 106, 109, 119, 121.)

Tässä tutkimuksessa käytettiin tutkimusaineiston keräämisessä tutkimuskohteen julkisia dokumentteja sekä haastattelua. Julkisia, tutkimuksessa käytettyjä dokumentteja olivat organisaation Internet-sivuilta saatu tieto organisaation toiminnasta sekä palvelustrategiasta. Haastattelusta sovittiin sähköpostitse ja puhelimitse. Haastateltaviksi valittiin hankinnan suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavan organisaation edustajat. Haastateltaville kerrottiin tutkimuksen tarkoitus, haastattelun aihe sekä tiedon hyödyntämistapa. Haastattelu suoritettiin 27.5.2011 parihaastatteluna käyttäen puolistrukturoitua haastattelumenetelmää. Haastattelulomake on esitetty liitteessä 1.

Tutkimusaineiston analysointi

Tapaustutkimuksen tulosten analysointiin vaikuttaa muun muassa tutkimuskysymyksen vaatimat tarkennukset sekä tutkimuksen tavoite ja tarkoitus. Tässä tutkimuksessa oli tarkoituksena selittää ilmiötä – julkisten tilapalveluhankintojen strategista suunnittelua – ja sen kehittymistä, joten tutkimusongelma on tarkasti määritelty lähdaineiston pohjalta kootun teorian perusteella, kuten Eriksson ja Koistinen (2005, 28 – 29) ohjaavat.

Tapaustutkimuksissa usein käytettyjä analyysimenetelmiä ovat erilaiset luokittelut, kategorisoinnit, tyypittelyt ja teemoittelut. Tutkimusaineiston pohjalta voidaan rakentaa tapaukselle jonkinlainen selitys, jolla täsmennetään käsitteiden, ilmiöiden tai tapahtumien välisiä suhteita. Selitys voi olla jonkinlainen malli tai prosessin kuvaus, joka yhdistetään prosessin lopputuloksiin ja näitä tuottavien mekanismien analyysiin. (Mts. 31 -32.)

Tapaustutkimuksessa päätarkoitus on kuitenkin tuottaa yksityiskohtaista ja täsmentävää tietoa tutkitusta aiheesta tapausten avulla. Tapaustutkimuksen yhteydessä puhutaankin usein analyttisestä yleistämisestä. Tällöin tuotettuja teoreettisia käsitteitä tai malleja voidaan kokeilla muiden tapausten selittämiseen, ainakin samassa tai samantyyppisessä kontekstissa. Joskus on myös mahdollista, ettei teorian tai käsitejärjestelmän kehittäminen tai laajentaminen onnistu kyseisten uusien ja erilaisten tapausten avulla. Tällöin voidaan todeta, että luotu teoria tai käsitejärjestelmä ei sovellu tietyn tyyppisiin tapauksiin. Uudet tapaukset voivat siis joko vahvistaa tai heikentää luotua teoriaa tai käsitejärjestelmää. (Mts. 33 – 34.)

Tutkimusaineiston analysointi aloitettiin kirjoittamalla puhtaaksi haastattelu, jonka jälkeen tiedot lähetettiin haastateltaville tarkistettavaksi. Haastattelun jälkeen opinnäytetyötä täydennettiin strategista suunnittelua koskevan teorian osalta, sillä haastateltavien mukaan johdon strategiset linjaukset olivat vaikuttaneet merkittävästi hankintaa koskevaan päätöksentekoon. Tutkimusaineistoa täydennettiin myös 28.11.2011 valtuuston käsittelemällä palvelustrategialla vuosille 2012 - 2016. Perusteena uuden palvelustrategian käytölle opinnäytetyössä oli se, että uusi palvelustrategia antoi mielenkiintoisia näkökulmia tilapalveluiden järjestämiseen. Uusi palvelustrategia antoi mahdollisuuden tarkastella, oliko vuoden 2012 alussa käynnistynyt siivouspalveluhankinta uuden palvelustrategian tavoitteiden mukainen. Opinnäytetyön tulokset – osiossa pyrittiin rakentamaan tilapalveluhankinnan suunnitteluprosessin kuvausta yhdistämällä teoriaosuutta ja case-tapauksesta kerättyä tietoa.

6 TULOKSET

6.1 Siivouspalvelun hankinta, case Tays

Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin kuuluva, Tampereen yliopistollinen sairaala (jäljempänä Tays) ulkoisti ei-hoidollisten tilojen siivouspalvelunsa 1.1.2012 alkaen. Ulkoistaminen oli siivouspalveluiden järjestämisen näkökulmasta merkittävä päätös, ja sitä edelsi pitkä suunnitteluvaihe pilottihankkeineen. Siivouspalvelun hankinnasta vastasivat yhdessä Tays:n Sairaala- ja välinehuoltopalvelut ja Materiaalihuolto. Molemmat yksiköt kuuluvat Tays:n Huollon palvelualueeseen, kuten myös Ruokapalvelut ja Tekninen huolto. Huollon palvelualueen johtajana toimii palvelualuejohtaja ja kullakin palvelualueella on erikseen nimetyt vastuualuejohtajat. Huollon palvelualueen toimintakulut olivat vuonna 2010 yhteensä 55,4 miljoonaa euroa ja henkilöstön määrä oli 720.

Siivouspalveluhankinnan toteuttamista selvitettiin haastatteleamalla kahta hankintaan osallistunutta Tays:n sairaala- ja välinehuollon edustajaa. Haastattelu toteutettiin 27.5.2011. Haastateltavien mukaan hankintayksiköllä ei ollut erikseen määriteltyä hankintastrategiaa, vaan hankintaprosessin käynnistäjänä toimi johdon päätös ulkoistamisesta. Johdon päätös antoi vahvan tuen ulkoistamiselle, mikä helpotti toimenpiteiden käynnistämistä. Haastateltavat kokivat, että siivouspalveluiden ulkoistamisen merkittävämpänä esteenä oli aiemmin ollut ennen kaikkea ulkoistamista koskevien strategisten linjausten puuttuminen. Siivouspalveluiden osittaista ulkoistamista oli haastateltujen mukaan pohdittu kauan. Ostopalveluiden käyttöä oli seurattu tiivisti ja erilaisia ulkoistamista koskevia selvityksiä tehty jo 2000 – luvun alusta alkaen. Keskustelu aiheesta oli vilkasta, mutta tuloksetonta, vaikka sairaala- ja välinehuollon palvelualue on ollut aktiivisesti edistämässä ostopalveluiden käyttöä.

Keskusteluista edettiin käytännön toimiin vasta siivouksen ostopalvelun pilottihankkeen jälkeen tehdyn strategisen linjauksen myötä. Pilottihankkeessa kerättiin kokemuksia ulkoistetusta siivouspalvelusta. Pilottihankkeessa saatujen positiivisten tulos-

ten perusteella ylin johto teki päätöksen yleisten tilojen siivouspalveluiden ulkoistamisesta keväällä 2011. Haastateltavien kuvauksen mukaan ylimmän johdon tuki ostopalveluiden käytön aloittamiselle oli *”kirkas ja selkeä”*. Palvelustrategissa tehtyjen linjauksen mukaan *”osastojen ovien sisäpuolelle ulkoistamista ei viedä”*, mikä viestittää selkeästi palveluiden järjestämisen periaatteista myös organisaation omalle henkilöstölle sekä käyttäjäasiakkaille. Tehdyn linjauksen jälkeen siivouspalvelun hankinta eteni nopeasti niin, että Tays:ssa siirryttiin ostopalveluiden käyttöön yleisten tilojen siivouksessa 1.1.2012 alkaen.

Ulkoistamisen tavoitteet ja valmistelu

Lisääntyvä tukipalveluiden tarve oli keskeinen impulssi siivouspalveluiden osittaiseen ulkoistamiseen ja oman palveluprosessin kehittämiseen. Ulkoistamisen tavoitteena oli myös kustannustehokkuuden parantaminen sekä siivoushenkilöstön osaamisen kehittäminen. Haastateltavat totesivat, että luopumalla ei-hoidollisten tilojen siivouksesta sairaanhoitopiiri voi keskittyä ydinosaamiseensa, kohdentaa resurssinsa palvelustrategiansa mukaisesti, parantaa kustannustehokkuuttaan sekä kehittää siivous- ja tukipalveluosaamistaan. Ulkoistamisella varaudutaan myös henkilöstön saatavuuteen. Haastateltavien mukaan hoitotyön ja muiden tukipalveluiden tarve lisääntyy edelleen tulevaisuudessa. Samanaikaisesti uskottiin työvoimapulan vaikeuttavan rekrytointia ja työvoimaresurssien varmistamista.

Tays:n yleisten tilojen siivouspalveluiden ulkoistaminen ei täyttänyt haastateltavien mukaan liikkeenluovutuksen tunnusmerkkejä. Tästä huolimatta hankintaa valmisteltiin huolellisesti siivoushenkilöstön ja työnjohdon kanssa. Ei-hoidollisissa tiloissa työskentelevälle henkilöstölle järjestettiin avoimia keskustelutilaisuuksia, ja tiedottaminen oli aktiivista. Keskustelua tulevaisuudesta ja siitä, *”miten meille käy”* käytiin vilkkaasti siitäkin huolimatta, että oman henkilöstön työsuhte oli turvattu osittaisesti ulkoistamisesta huolimatta. Ulkoistamisen valmistelun aikana henkilöstön edustajat ja ammattiliittojen luottamushenkilöstö osallistuivat hanketta koskeviin projektiryhmiin ja ulkoistamista koskevaan päätöksentekoon. Projektiryhmien kirjalliset kannanotot toimitettiin tiedoksi johdolle. *”Luottamuksen saavuttaminen on se juttu”*, jolla haastateltavien mukaan varmistetaan ulkoistamisen onnistunut käynnistäminen.

Epäluottamus ja henkilöstön kanssa käydyn keskustelun ajautuminen väärille rai-teille voivat haastateltavien mukaan aiheuttaa paljon työtä esimiehille, joten luotta-muksen ja uskottavuuden saavuttaminen ja säilyttäminen hankinnan aikana oli tär-keää. Haastateltavat painottivat ulkoistamisen valmistelua ja luottamuksen saavut-tamisen tärkeyttä oman siivoustyönjohdon kanssa.

Siivouspalveluhankinnassa käytettiin JYSE 2009 Palvelut – sopimusehtoja, joiden si-sältö räätälöitiin palvelun järjestäjän tarpeiden ja vaatimusten mukaiseksi. Tays:n siivouspalvelusopimuksen johtamisesta vastaa tehtävään nimetty työnjohtaja, joka osallistui myös siivouspalveluhankinnan sisällön valmisteluun. Työnjohtaja vastaa tehtävässään yhteistyöstä ja toiminnan kehittämisestä sairaanhoitopiirin käyttäjäasi-akkaiden sekä siivouspalvelun tuottajan kanssa. Tays:n siivouspalveluhankinnassa käyttäjäasiakasryhmää edustava hoitohenkilökunta osallistui hankinnan suunnitte-lussa vain yksittäisten tukipalveluiden sisältöjen kuvaukseen.

Toimittajamarkkinat ja tarjousten valintaperusteet

Haastateltavat nimesivät potentiaalisiksi siivouspalveluiden tarjoajiksi suuret valta-kunnalliset siivouspalvelun tuottajat. Näistä todennäköisiä palveluntarjoajia haasta-teltavat nimesivät yhteensä kolme. Muita valtakunnallisesti toimivia siivouspalvelun tuottajia haastateltavat eivät tunteneet. Haastateltavat eivät tunteneet pk-sektorin siivouspalveluyrityksiä, eivätkä he eivät pitäneet niiden edustajia potentiaalisina pal-veluntarjoajina. Hankinnan edellyttämät henkilöstöresurssit olivat suuret ja pilotti-vaiheen aikana eräs pienempi yritys oli vetäytynyt pois. Siivouspalveluiden hankin-nassa käytettiin avointa menettelyä, joka ei haastateltavien mukaan sulje pois pie-nempien yritysten mahdollisuutta tarjota ostettavaa siivouspalvelua. Haastateltavat totesivat, että tarjouspyynnössä kuvatuilla kelpoisuusvaatimuksilla varmistettiin pal-veluntarjoajan kyky tuottaa ostettava palvelu, joten palveluntuottajien rajaamista esimerkiksi rajoitetun hankintamenettelyn kautta ei pidetty edes tarpeellisena.

Tarjousten valintaperusteena käytettiin haastateltavien mukaan kokonaistaloudellis-ta edullisuutta. Haastateltavat korostivat palveluntarjoajan korkeita osaamisvaati-muksia, joiden vuoksi halvimman hinnan käyttämistä valintaperusteena ei pidetty

tarkoituksenmukaisena. Haastateltavien mukaan merkittävimmät hankintaan sisältyvät riskit olivat siivouspalvelun määrittelyssä onnistuminen ja mahdollinen osaamisvaje sopimuksen käynnistysvaiheessa. Siivouspalvelun tarkka määrittely ja kuvauksen yksiselitteisyys olivat haastateltavien mielestä hankinnan onnistumisen kannalta keskeisiä tekijöitä. Siivouspalvelun määrittelyssä käytettiin tilatyypikohtaisia työohjeita, joita täydennettiin puhtaustasokuvauksin. Lisäksi kuvattiin tilatyypien tai tilojen mahdolliset erityispiirteet. Ylläpito- ja perussiivoustehtävät määriteltiin erikseen.

Hankinnan riskit

Palveluntuottajan toiminnan laadussa olevista poikkeamista johtuva osaamisvaje on toinen tunnistetuista riskitekijöistä. Palvelustrategian mukaisen tavoitteen asettaminen ja siivouspalvelun profiloituminen vaikuttivat haastateltavien mukaan ostopalveluna tuotettavan siivouspalvelun laatuvaatimukseen, kuten siivouspalveluhenkilöstön osaamis- ja koulutusvaatimukseen. Siivouspalvelun tuottajan ja sen henkilöstön oli ymmärrettävä sairaalaympäristön hygieniavaatimukset kaikessa toiminnassaan myös yleisten tilojen ja toimistotilojen siivouksessa. Siivoustyön toteutuksessa korostuivat käsihygieniat ja kosketuspintojen säännöllinen puhdistus.

Riskeihin oli haastateltavien mukaan varauduttu hyödyntämällä pilottihankkeessa saatuja kokemuksia hankinnan määrittelyssä ja valmistamalla huolellisesti hankintaprosessin toteuttamiseen. Hankintaprosessin aikana riskeihin varauduttiin ostettavan siivouspalvelun huolellisella kuvaamisella sekä palveluntuottajan ja tilaajan perehdyttämismateriaalin määrittelyllä. Tarjouspyyntöasiakirjoissa oli määritelty tarkasti siivoushenkilöstön sekä työnjohdon työkokemusta ja koulutusta koskevat vaatimukset. Lisäksi hankintayksikkö oli kuvannut sopimuksen johtamisen työkalut ja sanktiojärjestelmän tarjouspyynnössään.

Haastattelun tulosten yhteenvetoa

Tays:n yleisten tilojen siivouspalveluhankintaan oli haastattelussa saatujen tietojen mukaan valmistauduttu huolellisesti. Hankinnan lähtökohtana oli siivouspalvelun

perustehtävän, potilaan hoidon tukemisen, taloudellisuuden varmistaminen osaan henkilöstön saatavuuden heikentyessä. Hankinnan merkittävyyttä oli punnittu huolellisesti asiakkaan, talouden, toiminnan ja henkilöstön näkökulmasta. Palveluntuottajia koskeva tieto oli vähäistä, mutta tarjoajien soveltuvuutta koskevat ehdot oli määritelty huolellisesti tarjouspyyntöön. On muistettava, että julkisissa hankinnoissa on noudatettava avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteita, jotka estävät tarjoajien poissulkemisen ennen hankinnan käynnistämistä. Hankinnasta oli tiedotettu omaa henkilöstöä aktiivisesti, vaikka oman henkilöstön työsuhteet olivat turvatut. Hankinnan toteutukseen ja sopimuksen aikaiseen johtamiseen oli varattu tarvittava henkilöstö ja osaaminen. Hankinnan riskit oli tunnistettu, ja niihin oli varauduttu tarjouspyyntöasiakirjoissa.

Haastattelun perusteella voidaan todeta, että siivouspalveluhankintaan oli perehdytty huolellisesti ja sen tavoitteita punnittu eri näkökulmista. Hankinnan toteuttamisessa käytettiin moniammatillista työryhmää, jossa substanssiosaamisesta vastasi tilapalvelun järjestäjä ja hankintaosaamisesta hankintapäällikkö. Tarjousten valintaperusteena käytetty kokonaistaloudellinen edullisuus oli toimintaympäristössä perustelua. Hankinnasta vastaavat olivat tunnistaneet sopimusaikaiset riskit ja niihin oli varauduttu hankintaa koskevassa palvelusopimuksessa. Hankintaan liittyvä tiedottaminen ja viestintä siivous- ja hoitohenkilökunnalle oli aktiivista.

Haastattelussa tuli ilmi, että hankintaprosessin käynnistäjänä toimi johdon strateginen linjaus ei-hoidollisten siivouspalveluiden ulkoistamisesta. Hankintaprosessin aikana kuitenkin ollut käytössä dokumentoitua, palvelustrategiasta johdettua hankintasuunnitelmaa. Opinnäytetyön strategista suunnittelua ja hankintojen suunnittelua koskevan teoriaosuuden valossa on todennäköistä, että hankintasuunnitelman laadinta parantaa hankinnan ja organisaation palvelustrategian yhteensopivuutta sekä helpottaa hankintaprosessin toteuttamista ja hankintaa koskevaa viestintää.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan case-tapauksen valossa organisaation palvelustrategiasta johdettavan tilapalveluhankinnan suunnitteluprosessin vaiheita. Hankinnan suunnittelussa sovelletaan Daniellin (2004) strategisen suunnittelun prosessia keskittyen sen muotoiluvaiheisiin (kuvio 7, s. 43).

6.2 Palvelustrategiasta suuntaviivat siivouspalveluiden järjestämiselle

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin vuosille 2012 – 2016 laadittu ”Palveluja elämän tähden” –strategia (20.1.2012) antaa mielenkiintoisia näkökulmia tilapalvelustrategian laadintaan. Sairaanhoitopiirin eettiset periaatteet ovat hyvä hoito, ihmisen kunnioittaminen, osaamisen arvostaminen ja yhteiskuntavastuullisuus. Vision mukaan Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on luotettava, turvallinen ja uudistuva terveystieteellisten tuottaja, jonka tarjoama hoito perustuu hyvään palveluun, korkeatasoiseen osaamiseen ja tieteelliseen tutkimukseen. Strategiset linjaukset on tiivistetty seuraavasti:

- lupaus hyvästä palvelukokemuksesta
- ytimessä erityisosaaminen
- palvelut uudistuvat yhteistyössä
- kyllä vuorovaikutukselle ja asiakkuuksille
- mielekäs työ elämän etulinjassa
- kohti terveystieteellisiä läpimurtoja
- taloudellisuus on eettistä
- vahvempaa omistajaohjausta sekä
- Strategiaan perustuvaa johtamista. (Mts. 2.)

Tilapalveluiden strategisen suunnittelun näkökulmasta ”Palveluja elämän tähden” –strategia sisältää useita huomioon otettavia tekijöitä. ”Lupaus hyvästä palvelukokemuksesta” määrittelee, että Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä potilas saa korkeatasoista ja turvallista hoitoa oikeaan aikaan. Potilaan hoitoa tukeville palvelulle se tarkoittaa työn suunnittelua ja rytmittämistä oikea-aikaisesti potilaan hoidon näkökulmasta. ”Palvelut uudistuvat yhteistyössä” linjaa, että tukipalvelujen tuotantotapa ratkaistaan palvelujen saatavuuden, laadun ja tuottavuuden perusteella ja kokonaisuuden mukaisesti. Näin ollen myös tilapalveluiden saatavuus, laatu ja tuottavuus ko-

konaistaloudellisen edullisuuden näkökulmasta ovat merkittäviä, strategian määrittelyyn vaikuttavia tekijöitä. *”Kyllä vuorovaikutukselle ja asiakkuuksille”* määrittelee, että sairaanhoitopiiri vahvistaa strategista kumppanuutta Tampereen yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueen kanssa. Sairaanhoitopiiri ja Tampereen yliopistollinen keskussairaala kehittävät yhteistyössä klinisiä palveluja, koulutusta ja terveydenhuollon tukipalveluja. Yhteistyön tiivistäminen voi uudistaa myös tilapalveluiden järjestämistä uudella tavalla. (Mts. 4 – 7.)

”Mielekäs työ elämän etulinjassa” määrittelee, että sairaanhoitopiiri arvostaa osaamista. Työntekijöiden kehittymistä erinomaisiksi ammattilaisiksi tuetaan mielekkäillä työtehtävillä ja edesauttamalla kouluttautumista. Työntekijöitä kannustetaan osallistumaan palvelujen ja työtehtävien kehittämiseen, sillä jokainen työntekijä osallistuu hyvän palvelukokemuksen tuottamiseen. Strategisten tavoitteiden toteutuminen, kuten laadun ja tuottavuuden kehittyminen, ovat keskeisiä palkitsemisen perusteita. Henkilöstövoimavaroja kohdennetaan nopeammin ja joustavammin ja tarvittaessa muutetaan ammattiryhmien välistä työnjakoa. Uudelleen sijoitusta tarvitsevat työntekijät sijoitetaan mielekkäisiin ja innostaviin tehtäviin. (Mts. 8).

Tuottavuuden näkökulma tulee esille myös *”Taloudellisuus on eettistä”* määrittelyssä, jonka mukaan sairaanhoitopiirin tavoitteena on olla tuottavin ja tehokkain yliopistollinen sairaanhoitopiiri. Lupaus palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden parantamisesta on haasteellista myös tilapalveluiden järjestämisessä ja sen hankinnassa. *”Strategiaan perustuvaa johtamista”* määrittelee, että johtaminen perustuu hyväksytyihin eettisiin periaatteisiin ja strategiaan, joka koskee koko konsernia. Sairaanhoitopiiri edellyttää hyvää johtamista organisaation kaikilla tasoilla. Strategia toteutetaan osaavalla ja osallistavalla muutosjohtamisella. Riskienhallinta sekä aktiivinen viestintä ovat osa ammattimaista johtamista. (Mts. 12). Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tilapalveluiden järjestämistä koskevan strategian ja sen tavoitteiden määrittelyä.

6.3 Siivouspalvelun järjestämisen strategiset näkökulmat ja tavoitteet

Tilapalveluiden järjestämistä koskevat strategiset näkökulmat johdetaan organisaation palvelustrategiasta. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin ”Palveluja elämän tähden” –strategian (20.1.2012) lupauksista voidaan määritellä siivouspalveluille taloutta, asiakasta, prosessia sekä osaamista ja kasvua koskevat linjaukset. Näiden pohjalta muotoillaan siivouspalvelun järjestämistä koskevat, strategiset näkökulmat. Siivouspalvelua koskevat linjaukset on ryhmitelty tasapainotetun tulokortin mukaisesti alla olevassa taulukossa.

TAULUKKO 3. Siivouspalvelun järjestämistä koskevat strategiset linjaukset, case Tays

TALOUS

Siivouspalvelut järjestetään tuottavammin ja tehokkaammin kuin missään muussa sairaanhoitopiirissä
Siivouspalveluiden järjestämistä ohjaavat palvelun saatavuus, laatu ja tuottavuus kokonaistaloudellisen edullisuuden näkökulmasta

ASIAKKAAT

Siivouspalvelut suunnitellaan ja rytmitetään oikea-aikaisesti potilaan hoidon näkökulmasta
Siivoustyöntekijät osallistuvat hyvän palvelukokemuksen tuottamiseen

PROSESSIT

Siivouspalveluiden järjestämistä ohjaavat palvelun saatavuus, laatu ja tuottavuus kokonaistaloudellisen edullisuuden näkökulmasta
Siivouspalvelun järjestämistä tarkastellaan yhteistyössä sairaanhoitopiirin ja TAYS:n kanssa
Määritellään toimenpiteiden aiheuttama muutosjohtamisen tarve ja keinot
Varmistetaan toimenpiteisiin liittyvä riskienhallinta
Varmistetaan aktiivinen viestintä eri toimenpiteiden aikana
Siivouspalveluiden johtaminen perustuu kaikilla tasoilla hyväksytyihin eettisiin periaatteisiin ja strategiaan

OPPIMINEN JA KASVU

Siivoushenkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa osaamista
Henkilöstövoimavaroja kohdennetaan nopeammin ja joustavammin
Uudelleen sijoitusta tarvitsevat työntekijät sijoitetaan mielekkäisiin ja innostaviin tehtäviin
Strategisten tavoitteiden toteutumisesta, kuten palvelukokemusten parantumisesta sekä laadun ja tuottavuuden kehittymisestä palkitaan
Siivoustyössä toimivia kannustetaan osallistumaan palvelujen ja työtehtävien kehittämiseen

Siivouspalvelun järjestämistä koskevat linjaukset määrittelevät palveluiden järjestämistä monipuolisesti. Taloudellisesta näkökulmasta esille nousevat siivouspalveluiden järjestäminen tuottavammin ja tehokkaammin, kuin missään muussa sairaanhoitopiirissä. Siivouspalvelun järjestämistä ohjaa kokonaistaloudellinen edullisuus, jossa laatukriteereinä ovat strategian mukaan palvelun saatavuus sekä lopputuloksen laa-

tu. Siivouspalveluhankintojen näkökulmasta taloudelliset linjaukset edellyttävät hankinnan taloudellisten tunnuslukujen määrittelyä tuottavuuden ja tehokkuuden mittaamista sekä vertailua varten. On huomattava, että vertailua varten tarvitaan taloudelliset tunnusluvut myös muista sairaanhoitopiireistä. Taloutta koskevat strateginen näkökulma voidaan edellä esitettyjen vaatimusten perusteella tiivistää esimerkiksi sanoilla *”kokonaistaloudellisesti edullisin palvelu”*.

Asiakasnäkökulma on selkeä: siivouspalvelun suunnittelua ja rytmittämistä ohjaa potilaan hoito. Siivouspalveluhenkilöstö osallistuu asiakkaan hyvän palvelukokemuksen tuottamiseen, joten strategiset linjaukset edellyttävät tiivistä yhteistyötä hoitohenkilökunnan kanssa. Yhteistyötä tarvitaan ennen kaikkea siivouspalvelutuotannon suunnittelussa sekä sen kytkemisessä potilaan hoitoprosesseihin. Potilaan hoito ohjaa toiminnan järjestämistä myös muuttuvissa tilanteissa. Hyvän palvelukokemuksen tuottaminen puolestaan edellyttää palveluntuottajan henkilöstöltä hyvää asiakaspalveluosaamista sekä perustietoja ja – taitoja hoitotyöstä. Henkilöstön osaamista koskevat vaatimukset on määriteltävä tältä osin huolellisesti hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä ja niitä voidaan käyttää myös tarjoajien soveltuvuutta koskevissa määrittelyissä. Asiakasnäkökulman huomioon ottaminen on haasteellista, mikäli hankinnat ulotettaisiin hoidollisiin tiloihin. Hankittavan palvelun määrittelyssä on otettava huomioon siivouspalvelun kytkennät hoitoprosesseihin. Hoitoprosessit vaikuttavat esimerkiksi siivouspalveluiden päivittäisten aikataulujen ja työtehtävien rytmittämiseen. Todettakoon, että ei-hoidollisten tilojen siivouspalveluhankintoihin potilaan hoito vaikuttaa verrattain vähän. Asiakasta koskeva strateginen näkökulma voidaan edellä esitettyjen vaatimusten perusteella tiivistää esimerkiksi sanoilla *”hyvä palvelukokemus”*.

Prosessien näkökulmasta strategissa määritellään, että siivouspalvelun järjestämistä tarkastellaan yhteistyössä sairaanhoitopiirin ja Tays:n kanssa. Erilaisissa muutostilanteissa määritellään toimenpiteiden aiheuttama muutosjohtamisen tarve ja keinot. Lisäksi varmistetaan toimenpiteisiin liittyvä riskienhallinta ja aktiivinen viestintä niiden aikana. Siivouspalveluiden johtamisen tulee perustua kaikilla tasoilla sairaanhoitopiirin eettisiin periaatteisiin ja strategiaan. Edellän esitetyt vaatimukset vaikuttavat myös siivouspalveluhankintoihin. Hankintojen suunnittelu ja toteuttamista tulee tar-

kastella yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa, kuten omaa palvelutuotantoakin. Ulkoistaminen on strategian määritelmän mukainen muutostilanne, joka edellyttää hankintayksiköltä ja tilapalvelun järjestäjältä suunnitelmallista muutosjohtamista, riskienhallintaa sekä aktiivista viestintää. Hankinnoissa tulee varmistaa, että palveluntarjoajan johto sitoutuu sairaanhoitopiirin eettisiin periaatteisiin ja strategiaan. Prosessia koskeva strateginen näkökulma voidaan edellä esitettyjen vaatimusten perusteella tiivistää esimerkiksi sanoilla *”oikea-aikainen ja tehokas palveluprosessi”*.

Oppimista ja kasvua koskevat strategiset näkökulmat linjaavat, että siivoushenkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa osaamista. Strategian mukaan henkilöstövoimavaroja kohdennetaan nopeammin ja joustavammin. Uudelleen sijoitusta tarvitsevat työntekijät sijoitetaan mielekkäisiin ja innostaviin tehtäviin. Strategisten tavoitteiden toteutumisesta, kuten palvelukokemusten parantumisesta sekä laadun ja tuottavuuden kehittymisestä palkitaan. Siivoustyössä toimivia kannustetaan osallistumaan palvelujen ja työtehtävien kehittämiseen. Siivouspalveluhankinnoissa on strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi määriteltävä palveluntarjoajan henkilöstöltä vaadittava työkokemus ja koulutus. Henkilöstövoimavarojen nopea ja joustava kohdentaminen voi edellyttää myös palveluntuottajalta nopeaa reagointia muuttuvissa olosuhteissa. Esimerkiksi lisäresurssien tarve tulee turvata toimivalla varahenkilöstöjärjestelmällä. Strategisten tavoitteiden toteutumisesta palkitseminen ja työtehtävien aktiivinen kehittäminen voidaan sisällyttää myös palveluntuottajan kanssa solmittuun sopimukseen. Palkitsemisen perusteille sekä työtehtävien kehittämisen mittaamiselle on määriteltävä selkeät tavoitteet ja mittarit sekä niihin kytketyt palkitsemisen muodot. Osaamista ja kasvua koskeva strateginen näkökulma voidaan edellä esitettyjen vaatimusten perusteella tiivistää esimerkiksi sanoilla *”osaava ja kehittävä henkilöstö”*.

Strategisten näkökulmien muotoilun jälkeen voidaan määritellä organisaation strategisten tavoitteiden ja arvojen saavuttamisen näkökulmasta tärkeimmät päämäärät ja tavoitteet. Tays:n siivouspalvelujen järjestämistä koskeva strategia on kuvattu Nortonin ja Kaplanin (2009) strategiakarttaa soveltaen. Strategiakartassa on kuvattu taloutta, asiakasta, prosesseja sekä oppimista ja kasvua koskevat strategiset näkökulmat sekä niiden mittarit ja tavoitearvot. Lisäksi kukin strateginen näkökulma on pil-

kottu strategian toteuttamista ohjaavaksi hankkeeksi. Esimerkki Tays:n siivouspalveluiden järjestämistä koskevasta strategiakartasta on kuvattu alla olevassa taulukossa.

TAULUKKO 4. Esimerkki siivouspalvelun järjestämistä koskevasta palvelustrategiasta, case Tays

	Strategiset näkökulmat	Mittarit	Tavoitearvot	Hankkeet
Talous	Kokonaistaloudellisesti edullisin palvelu	Tehokkuuden kasvu	€/m ² / vuosi €/h m ² /h €/ asiakas	Vertailutietojen hankinta ja taloudellisten tavoitteiden määrittely Tehokkuutta parantavien toimenpiteiden määrittely
Asiakkaat	Hyvä palvelukokemus	Asiakastyytyväisyys Poikkeamien määrä	tavoitearvo max. kpl/vuosi	Palvelun rytmittäminen hoitotyötä tukeväksi Asiakaspalvelun kehittäminen
Prosessit	Oikea-aikainen ja tehokas palveluprosessi	Vasteaika Laadunarvioinnin tulokset Yhteistyöhankkeiden tulokset Muutosjohtamisen onnistuminen Toteutuneiden riskien määrä Viestinnän onnistuminen Johtamisen arvioinnin tulokset	h hyväksytyt (%) hyväksytyt (%) työtyytyväisyys max. kpl työtyytyväisyys työtyytyväisyys	Palvelun saatavuuden kehittäminen Palvelun laadun kehittäminen Yhteistyöhankkeet Muutosjohtamisen kehittäminen Riskien hallinta Viestinnän kehittäminen Johtamisen kehittäminen
Oppiminen ja kasvu	Osaava ja kehittävä henkilöstö	Henkilöstön koulutustaso Henkilöstön työkokemus Henkilöstön pysyvyys Uudelleen sijoitusten onnistuminen Kannustepalkkioiden määrä Kehittämisiδεoiden määrä ja toteutuminen	tutkinnot (kpl) työkokemus (v) (%) kpl / vuosi kpl/ vuosi kpl/vuosi	Oppisopimuskoulutus Toimiva perehdyttäminen Työn opastamisen kehittäminen Menetelmien luominen Kannustejärjestelmän luominen Havaintojen kerääminen

Tays:n siivouspalvelustrategia ja siitä johdetut toimenpidevaatimukset ohjaavat sekä oman että ulkoistetun siivouspalvelun järjestämistä. Seuraavassa kappaleessa käsitellään vaihtoehtoisten toimintamallien valintaa ja hankintojen strategisia vaihtoehtoja edellä kuvattuun palvelustrategiaan pohjautuen.

6.4 Toimintamallien ja siivouspalveluhankinnan strategisten vaihtoehtojen valinta

Strategisten näkökulmien ja tavoitteiden määrittelyn jälkeen valitaan strategian toteuttamista tukevat toimintamallit. Siivouspalveluiden järjestämisen näkökulmasta tämä voi tarkoittaa valintaa palvelun tuottamisesta itse tai sen ulkoistamista koko-

naan tai osittain. Ulkoistamista koskevassa päätöksenteossa voidaan käyttää apuna esimerkiksi tilapalveluiden merkittävyyden arviointia, Kraljicin portfolioanalyysiä tai Alfordin ja Hughesin palveluiden järjestämistä koskevaa mallia. Oleellista on, että toimintamallien analysointi ja valinta on rationaalista sekä perustuu riittävään ja luotettavaan tietoon.

TAYS:n siivouspalveluiden järjestämisessä päädyttiin toimintamalliin, jossa oma siivouspalveluorganisaatio vastaa siivouspalveluiden järjestämisestä vain hoidollisissa tiloissa. Toimintamallin valinnan perusteena oli, että luopumalla ei-hoidollisten tilojen siivouksesta sairaanhoitopiiri voi keskittyä ydinosaamiseensa, kohdentaa resursseja palvelustrategiansa mukaisesti, parantaa kustannustehokkuuttaan sekä kehittää siivous- ja tukipalveluosaamistaan. Ulkoistamisella pyrittiin varautumaan myös henkilöstön saatavuuteen tulevaisuudessa. Toimintamallin valinnassa käytettiin apuna erilaisia selvityksiä sekä ulkoistamisen pilottiprojektia.

Toimintamallien valinnan jälkeen tehdään strategisten vaihtoehtojen valinta. Vaiheen tavoitteena on Daniellin (2004, 240) mukaan löytää organisaation vision toteuttamisen näkökulmasta tehokkaimmat vaihtoehdot. Vaihtoehtoja ja niiden tehokkuutta arvioidaan rationaalisesti useasta eri näkökulmasta. Tässä opinnäytetyössä tilapalveluhankintoja koskevat strategiset vaihtoehdot on johdettu hankintoja koskevasta lainsäädännöstä ja organisaatiokohtaisista ohjeista, sopimuksen johtamiseen liittyvistä käytänteistä sekä palveluntuottajalta ja palvelulta vaadittavista ominaisuuksista. Eri tekijöihin liittyviä vaihtoehtoja voidaan pohtia esimerkiksi alla olevassa taulukossa esitettyjen kysymysten valossa.

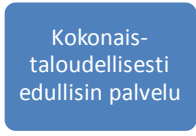

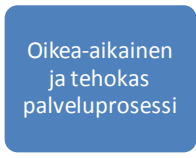
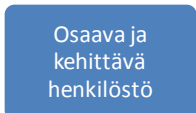
TAULUKKO 5. Tilapalveluhankintojen strategisia vaihtoehtoja.

Tekijä	Vaihtoehdot
Palveluntuottajalta vaadittavat ominaisuudet	Mitkä ovat tilapalvelustrategian asettamat vaatimukset palveluntuottajan toiminnalle ja osaamiselle?
Tilapalvelun hankintaa ohjaava lainsäädäntö	Mikä lainsäädäntö ohjaa tilapalveluhankintaa?
Tilapalvelun hankintaa ohjaavat suositukset ja ohjeet	Mitkä organisaation sisäiset ohjeet tai suositukset ohjaavat hankinnan toteuttamista?
Hankinnan luonne	Onko hankinta luonteeltaan taktinen (win - loos), strateginen (win – win) vai transformaalinen (palvelutuotantoa muuttava)?
Hankintojen ryhmittely	Tehdäänkö tilapalveluhankinnat erikseen kustakin palvelusta vai tehdäänkö hankinta ns. monipalveluhankintana? Jos kyllä, mitkä ovat monipalveluhankinnan tavoitellut hyödyt?
Sopimuskauden pituus	Onko sopimuskausi määräaikainen? Jos kyllä, kuinka pitkä sopimuskausi on ja käytetäänkö optiovuosia? Onko sopimuskausi toistaiseksi voimassa oleva? Jos kyllä, kuinka pitkä on irtisanomisaika?
Sopimusten määrä	Laaditaanko tilapalvelusopimukset rakennuksittain, asiakkaittain vai erikseen kustakin tilapalvelusta?
Sopijaosapuolet	Ovatko sopijaosapuolina tilapalvelun järjestäjä ja palveluntuottaja vai laaditaanko sopimukset käyttäjäasiakkaiden ja palveluntuottajien välillä?
Palvelusopimus	Mitä sopimusehtoja tilapalvelusopimuksissa noudatetaan? Miltä osin sopimusehtoja räätälöidään?
Tilapalvelun ominaisuudet	Mitkä ovat tilapalvelulta vaadittavat ominaisuudet talouden, asiakkaan, prosessien sekä osaamisen ja kehittymisen näkökulmasta?
Tarjouksen valintaperuste	Valitaanko tarjoukset halvimman hinnan vai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella?

Tays:n siivouspalvelun järjestämistä koskevaan strategiaan pohjautuen palveluntuottajalta on vaadittava toimintavarmuutta, strategista yhteensopivuutta sekä ylläpito- ja perussiivoustyöt kattavaa palvelutuotantoa. Henkilöstön määrä, pysyvyys ja osaaminen ovat merkittäviä tekijöitä vaadittavan osaamisen ja toiminnan joustavuuden kannalta. Tilapalvelun hankintaa ohjaa julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö, ns. tilaajavastuulaki sekä organisaation omat suositukset ja ohjeet. Hankinta on luonteeltaan transformaalinen eli Tays:n itse hoidollisissa tiloissa tuottama siivouspalvelu muuttuu entistä enemmän potilaan hoitoa tukevaksi palveluksi. Palvelusopimus on määräaikainen ja siivouspalvelusopimus kattaa kaikki sopimukseen kuuluvat kohteet ja käyttäjäasiakkaat. Sopijaosapuolina ovat tilapalveluiden järjestäjä ja palveluntuottaja ja sopimusehdot räätälöidään JYSE 2009 Palvelut – sopimuksen pohjalta. Siivouspalvelulta vaadittavat ominaisuudet on johdettu sairaanhoitopiirin palvelustrategiasta ja ne otetaan huomioon tarjouspyyntöön kuuluvien asiakirjojen laadinnassa. Tarjouksen valintaperusteena käytetään strategiaan kirjattua kokonaistaloudellista edullisuutta ja hinta- ja laatukriteereiden painoarvo määritellään palvelua koskevien

vaatimusten perusteella. Siivouspalveluhankintaa ja sitä koskevat, strategisten valintojen pohjalta määritellyt hankkeet on kuvattu alla olevassa, Nortonin ja Kaplanin (2009) strategiakartassa.

TAULUKKO 6. Siivouspalveluhankinnan strategisten vaihtoehtojen pohjalta johdetut hankkeet, case Tays.

Strategiset näkökulmat	Hankkeet
Talous 	Hankintakustannusten taloudellisuuden varmistaminen Siivouspalvelun tehokkuuden lisääminen
Asiakkaat 	Hoitotyötä tukevan siivouspalvelun kehittäminen Asiakaspalvelun kehittäminen
Hankinta-Prosessi 	Palveluyrityksen strateginen yhteensopivuus Hankintalain (30.3.2007/348) ja (30.4.2010/321) noudattaminen Hankinta-asetuksen (24.5.2007/614) noudattaminen Tilajavastuulain (L 22.12.2006/1233) noudattaminen Sisäisten hankintaohjeiden noudattaminen Palveluprosessin muutoksen tukeminen Yksittäiset palveluhankinnat Määräaikainen sopimus (sis. optiot) Sopijaosapuolina hankintayksikkö ja palveluntuottaja Kaikki rakennukset kattava palvelusopimus Tilapalvelun laadullisten ominaisuuksien määrittely Kokonaistaloudellinen edullisuus valintakriteerinä
Oppiminen ja kasvu 	Siivoustyöntekijöiden koulutusvaatimus Siivoustyöntekijöiden työkokemusvaatimus Siivoustyönjohdon koulutusvaatimus Siivoustyönjohdon työkokemusvaatimus Siivoustyöntekijöiden ja -johdon kannustaminen toiminnan kehittämiseen

Siivouspalveluhankintoja koskevat strategiset näkökulmat ovat samat kuin Tays:n siivouspalveluiden järjestämistä koskevassa strategiassa. Myös strategian toteuttamisessa tarvittavat hankkeet on johdettu talouden, asiakkaiden ja osaamisen sekä kehittymisen osalta siivouspalvelustrategiasta. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan hankintastrategian vaikutuksia organisaation toimintaan sekä riskien arviointia.

6.5 Organisaation toiminnan sopeuttaminen ja riskien arviointi, case Tays

Strategiset valinnat tulee toteuttaa niin, että ne sopivat organisaation kulttuuriin ja luonteeseen. Toisaalta strategian toteuttaminen voi edellyttää organisaation rakenteen, henkilöstön ja sen toimintaperiaatteiden uudistamista. (Daniell, 2004, 246.)

Siivouspalvelun hankintastrategian edellyttämien toimenpiteiden arviointi rakenteen, henkilöstön ja toimintaperiaatteiden näkökulmasta on myös perusteltua, sillä hankinnat vaikuttavat yleensä aina organisaation oman henkilöstön toimintaan. Esimerkiksi Tays:n siivouspalveluhankintaa koskevat strategiset valinnat edellyttivät siivouspalvelun tehtävien ja tavoitteiden uudelleenmuotoilua. Niin sanottu muutoksellinen hankinta vaikutti merkittävästi siivoushenkilöstön työtehtäviin ja siivouspalvelun toimintaperiaatteisiin. Hankinnan strategisten tavoitteiden toteutumista tukivat oleellisesti johdon tuki sekä siivoustyönjohdon sitoutuminen muutokseen. Toimintaperiaatteiden uudistamista tukivat myös tehokas muutosjohtaminen sekä aktiivinen viestintä siivoushenkilöstölle ja käyttäjäasiakkaille.

Toimenpiteiden arvioinnin jälkeen tarkastellaan riskien hallintaa. Jokaiseen strategiaan sisältyy riskinsä, joiden analysointiin ja johtamiseen on kiinnitettävä huomiota. Riskien arvioinnissa huomioon otettavia näkökulmia ovat vaikutusten laajuus, todennäköisyys sekä vastarinta ja sen ajankohdan todennäköisyys. (Mts. 251.)

Tays:n siivouspalveluhankinnan merkittävimpinä riskeinä pidettiin hankittavan palvelun riittävän tarkkaa määrittelyä sekä mahdollista osaamisvajetta sopimuksen käynnistymisen aikana. Tunnistettuihin riskeihin varauduttiin hyödyntämällä pilottihankkeessa saatuja kokemuksia hankinnan määrittelyssä sekä valmistumalla huolellisesti hankintaprosessin toteuttamiseen. Hankittavan siivouspalvelun sisältö kuvattiin huolellisesti ja palveluntuottajan ja tilaajan perehdyttämismääräykset sekä siivoushenkilöstön osaamisvaatimukset määriteltiin tarkasti.

Tilapalveluhankintojen riskien arviointi pilottihankkeen avulla ei kuitenkaan ole tavanomaista. Pilotointiin sisältyy taloudellisia ja laadullisia riskejä ja pilottivaihe on

kestoltaan pitkä. Strategisiin vaihtoehtoihin sisältyviä riskejä tulisi arvioida määrittelemällä esimerkiksi riskin vaikutukset, todennäköisyys ja toteutumisaikajankohta erillisen työkalun avulla. Tilapalveluhankinnoissa on tärkeää varautua myös sopimuksen aikaisiin riskeihin. Esimerkiksi Tays:n siivouspalvelusopimukseen lisättiin riskien hallinnan parantamiseksi sopimuksen johtamista tukevat työkalut sekä sanktiojärjestelmä.

6.6 Siivouspalvelun hankintastrategian mittarit, case Tays

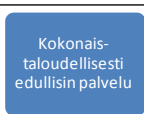
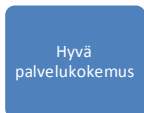
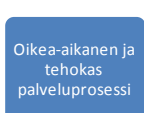

Hankintastrategian laadinnan viimeisessä vaiheessa asetetaan strategian onnistumista mittaavat määrälliset tavoitteet. Liiketoiminnan vahvistamisen ja kehittämisen kannalta on hyvä valita toisistaan poikkeavia mittareita. Strategian onnistumista voidaan mitata esimerkiksi toimenpiteiden vaikutuksilla yhteiskuntaan ja ympäristöön. Sisäisiä mittareita voivat olla esimerkiksi henkilöstön tyytyväisyys ja pysyvyys, osaamis pääoman kasvu, yrityksen brändin arvon kasvu sekä yhteistyösuhteiden määrä. (Daniell, 2004, 252.)

Hankintastrategian tulee tukea palvelustrategiassa määriteltyjä, tilapalveluiden järjestämistä koskevia tavoitteita, joten hankinnoille asetettavat tavoitteet voidaan ainakin osittain johtaa tilapalveluiden järjestämistä koskevasta strategiasta. Tays:n siivouspalveluiden järjestämistä koskevan strategian mittareista taloutta ja asiakassuhdetta koskevia tunnuslukuja voidaan käyttää myös siivouspalveluhankinnalle asetettavina tavoitteina. Ostopalveluna tuotettavan siivouspalvelun tehokkuutta voidaan mitata ja verrata omana palveluna tuotettavaan siivouspalveluun käyttämällä neliötehoa (m^2/h), tuntihintaa (e/m^2), ylläpitosiivouksen kokonaiskustannusta ($e/m^2/vuosi$) tai asiakasta kohti syntyneitä kustannuksia ($e/asiakas/vuosi$). Asiakastyytyväisyyttä voidaan mitata asiakastyytyväisyydellä sekä siivouspalvelun poikkeamien määrällä ($kpl/vuosi$). Henkilöstön osaamista, työkokemusta ja pysyvyyttä voidaan mitata samoilla mittareilla, kuin oman henkilöstön ominaisuuksia. Palveluntuottajan henkilöstön osallistumisen ja kehittämisideoiden määrän mittarit ovat myös samat.

Hankintaprosessin onnistumista voidaan mitata sekä hankintaprosessin että palvelusopimuksen aikana. Palvelusopimuksen aikana hankinnan onnistumista voidaan mitata vasteajalla (h) ja laadunarviointitulosten perusteella (hyväksytyjen laadunarviointien osuus prosentteina). Itse julkisen hankintaprosessin onnistumista voidaan mitata esimerkiksi oikaisupyynnöiden tai keskeytettyjen hankintojen määrällä, saatujen tarjousten laadulla, tarjoajien tekemien lisäkysymysten ja tarjouspyynnön tarkennusten määrällä. Hankintastrategiaa voidaan kehittää molemmissa vaiheissa saatujen mittaustulosten avulla.

Siivouspalvelun hankinnan onnistumista mittaavat tavoitteet ja niiden mittarit sijoitetaan määrittelyn jälkeen strategiakarttaan. Esimerkki Tays:n siivouspalveluhankinnan strategiakartta on kuvattu alla olevassa taulukossa.

TAULUKKO 7. Esimerkki siivouspalveluhankinnan strategiakartasta, case Tays

Strategiset näkökulmat	Tavoitteet	Mittarit	Vaativukset (hankkeet)
Talous 	Hankintakustannus Tehokkuuden kasvu	€/vuosi €/m ² / vuosi €/h , m ² /h €/ asiakas	Hankintakustannusten taloudellisuuden varmistaminen Siivouspalvelun tehokkuuden lisääminen
Asiakkaat 	Hoitotyön sujuvuus Asiakastyytyväisyys	hyväksytyt arviointi (%) Asiakastyytyväisyys (arvo) poikkeamat (kpl)	Hoitotyötä tukevan siivouspalvelun kehittäminen Asiakaspalvelun kehittäminen
Hankinta-Prosessi 	Hankinnan oikaisupyynnöt Keskeytetty hankinnat Tarjousten laatu Tarjouspyynnön tarkennukset	0 kpl 0 kpl Tarjouspyynnön mukaisuus 95 % Max. 10 kpl / tarjous	Palveluyrityksen strateginen yhteensopivuus Hankintalain (30.3.2007/348) ja (30.4.2010/321) noudattaminen Hankinta-asetuksen (24.5.2007/614) noudattaminen Tilajaavastuulain (L 22.12.2006/1233) noudattaminen Sisäisten hankintaohjeiden noudattaminen Palveluprosessin muutoksen tukeminen Yksittäiset palveluhankinnat Määräaikainen sopimus (sis. optiot) Sopijaosapuolina hankintayksikkö ja palveluntuottaja Kaikki rakennukset kattava palvelusopimus Tilapalvelun laadullisten ominaisuuksien määrittely Kokonaistaloudellinen edullisuus valintakriteerinä
Oppiminen ja kasvu 	Koulutustaso Työkokemus Koulutustaso Työkokemus Kannustepalkkiot Kehittämisasiat	tutkinnot (%) X vuotta tutkinnot (%) X vuotta kpl/vuosi Kpl/vuosi	Siivoustyöntekijöiden koulutusvaatimus Siivoustyöntekijöiden työkokemusvaatimus Siivoustyönjohdon koulutusvaatimus Siivoustyönjohdon työkokemusvaatimus Siivoustyöntekijöiden ja -johdon kannustaminen toiminnan kehittämiseen

Siivouspalvelunhankintoja kuvaavan strategiakartan avulla voidaan helposti verrata tilapalveluiden järjestämiselle ja hankinnoille asetettujen tavoitteiden yhdenmukaisuutta. Strategiakartta tiivistää hankintaan liittyvät hankkeet sekä toimii hankintoja koskevan viestinnän välineenä.

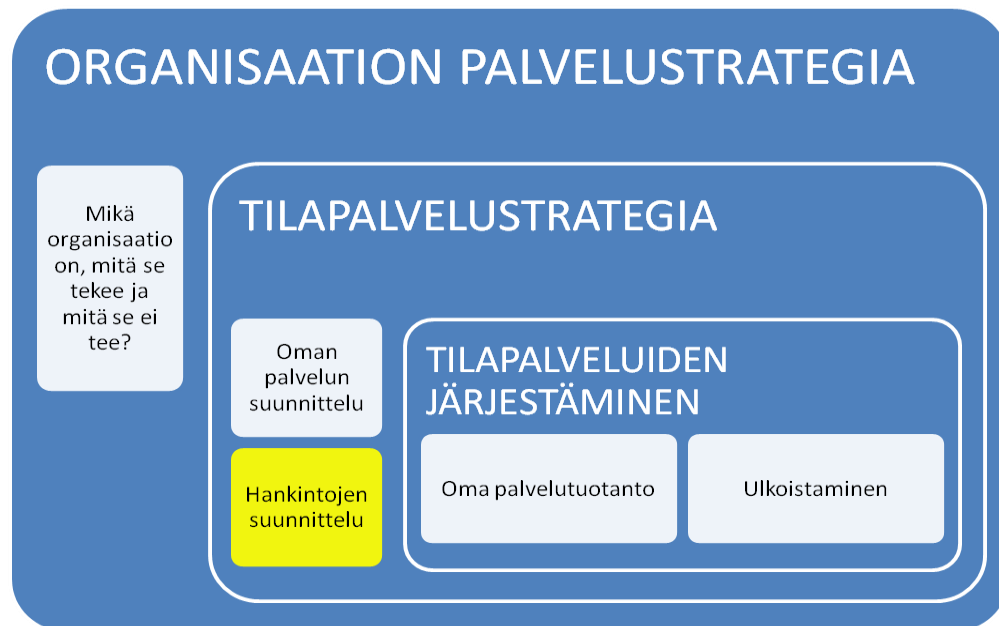
Daniellin (2004) kuvaama strategiaproessin etenee strategian muotoilusta strategian toteutukseen ja arviointiin. Hankintaa koskevien strategisten linjausten jälkeen voidaan itse hankintaprosessissa keskittyä olennaiseen eli tilapalveluhankintaa koskevan tarjouspyynnön laadintaan ja palvelustrategian toteuttamista tukevan tarjouksen valintaan. Hankintojen strategisen suunnittelun onnistumista voidaan arvioida hankinta- ja palveluprosessin aikana. Arviointitulosten pohjalta määritellään ne toimenpiteet, joiden perusteella päivitetään hankintastrategiaa ja/tai voimassa olevaa palvelusopimusta. Arviointitulosten lisäksi hankintastrategian päivittämiseen johtavat muun muassa organisaation palvelustrategiassa, lainsäädännössä tai toimittajamarkkinoilla tapahtuvat muutokset. Tilapalvelun tilaajan on käytävä aktiivista vuoropuhelua organisaation johdon, käyttäjäasiakkaiden, toimittajamarkkinoiden sekä muiden sidosryhmien kanssa varmistaakseen hankinnan suunnittelun ajantasaisuuden ja ennakoidakseen tulevia muutostarpeita.

6.7 Yhteenveto tilapalveluhankinnan strategisesta suunnittelusta

Tilapalveluhankintojen suunnittelu on organisaation strategista toimintaa ja siinä voidaan käyttää erilaisia strategisen suunnittelun teorioita. Tässä opinnäytetyössä on sovellettu Daniellin (2004) strategisen suunnittelun mallia ja hankintasuunnitelman kuvaamisessa käytettiin Nortonin ja Kaplanin (2009) havainnollista strategiakarttaa.

Tilapalveluiden järjestämistä ja hankintaa koskeva strategia tulee johtaa organisaation palvelustrategiasta, jotta tilapalvelut tukevat organisaation toiminta-ajatuksen, arvojen ja vision toteuttamista. Palvelustrategian avulla organisaatio määrittelee, mikä organisaatio on, mitä se tekee ja mitä se ei tee, kuten Bryson (2004, 6) toteaa. Kuntaliiton suosittama palvelustrategiamalli (kuvio 8) on käyttökelpoinen julkisella sektorilla sekä sovellettavissa myös yksityisen sektorin tarpeisiin. Organisaation pal-

velustrategian ja tilapalveluiden järjestämisen välinen suhde on kuvattu alla olevassa kuviossa.



KUVIO 10. Organisaation palvelustrategian ja tilapalveluiden järjestämisen välinen suhde.

Tilapalveluiden järjestämisestä koskevasta strategiasta johdetaan palveluiden suunnittelua ja toteuttamista koskevat toimenpiteet kunkin tilapalvelun osalta. Tilapalvelukohtaisten suunnitelmien sisältö ja niiden tarkkuus riippuvat järjestettävien tilapalveluiden määrästä ja laajuudesta. On todennäköistä, että strategiat ovat sitä yksityiskohtaisempia, mitä suurempia ovat järjestettävien palveluiden arvo ja määrä tai mitä erityisempiä ovat käyttäjäasiakkaiden vaatimukset. Pienissä organisaatioissa eri tilapalveluiden strategioiden räätälöinnin tarve on todennäköisesti pienempi. Tilapalvelustrategian pohjalta tehdään tilapalveluiden järjestämistä koskevat valinnat tuottamien palvelut itse tai ulkoistamalla palvelut kokonaan tai osittain.

Hankintojen suunnittelu aloitetaan valitsemalla tilapalveluiden hankintaa koskevat, strategisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta tehokkaimmat vaihtoehdot. Valinnat koskevat palveluntuottajien ominaisuuksia, hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, suosituksia ja ohjeita. Lisäksi on pohdittava hankintojen luonnetta ja ryhmittelyä sekä sopimukseen ja hankittavien tilapalveluiden ominaisuuksiin liittyviä vaatimuksia.

Hankintoja koskevien strategisten valintojen jälkeen määritellään, mitä toimenpiteitä hankintojen toteuttaminen aiheuttaa organisaatiossa ja sen toiminnassa. Hankinta voi edellyttää esimerkiksi palveluorganisaation tai sen prosessien uudistamista, muutosjohtamista sekä siihen liittyvän viestinnän aktivointia. Hankinnan riskejä voidaan arvioida määrittelemällä hankinnan vaikutuksia talouden, asiakkaiden, prosessien tai organisaation osaamisen ja kasvun näkökulmasta. Riskien arvioinnissa tarkastellaan riskien vaikutusta, ajankohtaa ja todennäköisyyttä esimerkiksi arvottamalla sen sovitulla numeroasteikolla. Merkittävät riskit johtavat hankintastrategian uudelleenarviointiin.

Hankintastrategian laadinnan viimeisessä vaiheessa asetetaan hankintastrategian tehokkuutta kuvaavat mittarit ja niiden tavoitearvot. Hankintojen strategisen suunnittelun onnistumista arvioidaan hankinta- ja palveluprosessin aikana määriteltyjen tavoitteiden ja mittareiden avulla. Arviointitulosten pohjalta päivitetään hankintastrategiaa ja/tai voimassa olevaa palvelusopimusta. Hankintastrategian päivittämistä voivat edellyttää myös organisaation palvelustrategiassa ja toiminnassa, lainsäädännössä tai toimittajamarkkinoilla tapahtuvat muutokset. Hankintastrategian johtaminen organisaation palvelustrategiasta ja tilapalvelustrategiasta, hankintastrategian laadinta, toteutus ja tehokkuuden arviointi on kuvattu vaiheittain seuraavalla sivulla olevassa kuviossa.



KUVIO 11. Tilapalveluhankinnan strategisen suunnittelun toteutus

Hankintastrategia tulisi päivittää säännöllisesti vuosittain sekä aina tilapalveluiden järjestämisessä merkittävien muutosten yhteydessä. Hankintastrategian laadinnan ja päivittämisen tulisi olla tilapalvelun järjestämisestä ja tilaamisesta vastaavan organisaation vastuulla. Hankintastrategian suunnittelu ja päivittäminen edellyttää aktiivista vuoropuhelua organisaation johdon, käyttäjäasiakkaiden, toimittajamarkkinoiden sekä muiden sidosryhmien kanssa.

7 POHDINTA

7.1 Tutkimustulokset

Tämän opinnäytetyön tulosten perusteella voidaan todeta, että tilapalveluita ja niiden järjestämistä koskevat määritelmät vaativat selkiyttämistä. Epäselvä termistö

vaikeuttaa palvelun tilaajien ja toimittajien välistä yhteistyötä, toiminnan kehittämistä ja koko kiinteistöhoitoalaa koskevaa tutkimusta. Kiinteistöliiketoiminnan sanasto (2001) on kattava ja soveltuu tämän opinnäytetyön mukaan hyvin itse tilapalveluiden määrittelyyn. Myös hankintaa koskevaa sanastoa tulisi yhdenmukaistaa. Hankinnalla tarkoitetaan palveluiden ostamista, kun taas kilpailuttaminen on yksityisellä ja julkisella sektorilla käytetty hankinnan muoto. Termit ovat myös eri tavoin virittyneitä. Kilpailuttaminen synnyttää helposti mielikuvan alhaisimpaan hintaan perustuvasta kaupankäynnistä, kun taas hankinta on terminä neutraalimpi.

Tilaaजारoolit ja tilapalveluiden järjestäminen vaihtelevat organisaatioittain. Kiristyvää kuntatalous, kunta- ja palvelurakennemuutokset sekä henkilöstön eläköityminen lisäävät väistämättä tilapalveluiden ulkoistamista. Taloudellisesti merkittävien tilapalveluhankintojen määrän kasvaessa hankintayksiköltä edellytetään laajaa substanssi- ja hankintaosaamista. Osaamisvaatimusten kasvaessa on todennäköisesti syytä tarkastella uudestaan tilapalveluiden tilaajarooleja ja johtamista.

Tilapalveluiden järjestämisessä voidaan käyttää erilaisia toimintatapoja. Erilaiset vaihtoehdot eivät ole toisiaan pois sulkevia, vaan niitä voidaan käyttää rinnakkain ja toisiaan tukien. Oleellista on, että tilapalveluiden järjestämisen tavat tukevat organisaation toimintaa. Tilapalveluiden ulkoistaminen ja hankinta tulisivatkin nähdä mahdollisuutena, jota kannattaa käyttää ennen kuin siitä tulee pakko. Tilapalveluhankintoja tulisi tavoiteltavien kustannussäästöjen sijaan tarkastella erityisesti siitä saatavan ulkopuolisen osaamisen ja kokonaisedun näkökulmasta.

Tilaaajan on tunnistettava tilapalveluiden ulkoistamiseen liittyvät hyödyt, riskit ja ta-sot. Ulkoistaminen voi avata uusia mahdollisuuksia, jos tavanomaisen taktisen ulkoistamisen sijaan näkökulmana on strateginen kumppanuus tai palveluprosessien uudistaminen. Tilapalveluiden ulkoistaminen monipalveluhankintana on harkitsemisen arvoinen vaihtoehto silloin, kun siitä saadaan todellisia toiminnallisia hyötyjä.

Julkisen sektorin tilaajan ja palvelun toimittajan pitkäaikaisten kumppanuussuhteiden esteinä pidetään tarjousten valintaa halvimman hinnan perusteella ja lyhyitä sopimuskausia. Syytä etsitään turhaan julkisia hankintoja koskeva lainsäädännöstä.

Hankintalaki ei sulje pois tarjousten valintaa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella tai toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Toisaalta hankintojen ongelmia käsittelevässä keskustelussa on unohtunut, että julkisen hankintalain mukaisen kilpailutusprosessin noudattaminen parantaa tarjouspyyntöjen laatua sekä kohtelee tarjoajia tasapuolisesti, avoimesti ja syrjimättömästi. Tilapalveluiden hankintaa ja suunnittelua koskevat vaatimukset ja haasteet ovat samanlaiset sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Koko toimialan ja tilapalveluhankintojen kehittämistä voidaan edistää poistamalla keinotekoinen raja-aita yksityisen ja julkisen sektorin väliltä.

Tilapalveluja ei voida automaattisesti määritellä rutiinipalveluiksi. Esimerkiksi hankinta-arvoltaan suuret ja organisaation ydinprosessien kannalta merkittävät tilapalvelut ovat aina strategisista palveluista. Tästä syystä tilapalveluiden järjestäminen on kytkettävä organisaation toiminta-ajatukseen, arvioihin ja visioihin sekä strategiseen suunnitteluun. Julkisella sektorilla tilapalveluiden järjestämistä koskevat linjaukset voidaan johtaa kunnan määrittelemästä palvelustrategiasta. Kuntaliiton suosittama palvelustrategian laadinnan mallia voidaan soveltaa myös yksityisen sektorin käyttöön. Palvelustrategioiden laajuus ja tarkkuus vaihtelevat erilaisissa organisaatioissa. Hankintastrategian johtaminen palvelustrategiasta voi edellyttää tilapalveluiden järjestämistä koskevan strategian määrittelyä tai tarkentamista.

Tilapalveluiden järjestämistä koskevassa strategiassa määritellään, miten organisaatio tuottaa palvelunsa, mitkä ovat toiminnan tavoitteet ja mittarit ja mitä toimenpiteitä strategian toteuttaminen edellyttää. Huolellisesti laadittu tilapalvelustrategia antaa selvät, tilapalveluhankintojen suunnittelua ohjaavat tavoitteet. Todettakoon, että tilapalveluita koskevien palvelu- ja hankintastrategioiden monitasoisuus tekee niiden kuvaamisesta haasteellista. Järjestettävien tilapalveluiden määrästä ja arvosta riippuu se, kuinka yleisiä tai yksityiskohtaisia organisaatioiden tilapalvelu- ja hankintastrategioiden tulisi olla.

Tilapalveluhankinnan suunnitteluprosessissa voidaan käyttää erilaisia strategisen suunnittelun teorioita. Tässä opinnäytetyössä käytetty Daniellin (2004) diagnoosista strategian muotoiluun ja toteutukseen etenevä malli soveltui hyvin tilapalveluhankinnan suunnitteluun. Opinnäytetyössä tehtyä mallintamista helpotti case-

tapauksena käytetyn sairaanhoitopiirin huolellisesti laadittu palvelustrategia. Se antoi suuntaviivat niin tilapalveluiden järjestämisen ja hankintojen suunnitteluun. Suunnittelussa on otettava huomioon, että tilapalveluhankintoja koskevien valintojen ja tavoitteiden on oltava linjassa koko organisaation palvelustrategian kanssa. Tilapalveluhankintojen merkittävyyden luokittelu talouden, asiakkaan, prosessien ja osaamisen ja kasvun näkökulmasta on tärkeä perusta hankintasuunnitelman laadinnalle. Tilapalveluiden hankintaa tulee tarkastella myös toimittajamarkkinoiden tarjonnan näkökulmasta.

Nortonin ja Kaplanin (2009) strategiakartan avulla voidaan helposti verrata tilapalveluiden järjestämiselle ja hankinnoille asetettujen tavoitteiden yhdenmukaisuutta. Strategiakartta tiivistää hankintaan liittyvät hankkeet sekä toimii hankintoja koskevan viestinnän välineenä. Tilapalveluhankintojen suunnittelun ja sen menetelmien kehittäminen palvelevat tilapalveluiden järjestäjiä ja toimittajia. On todennäköistä, että hankintasuunnitelman käyttö parantaa hankintojen suunnittelua, strategista yhteensopivuutta sekä tarjousten laatua. Hyvä suunnittelu pienentää hankintaprosessin läpimenoaikoja sekä vähentää hankintakustannuksia. Parhaimmillaan se kehittää uusia tilapalveluiden järjestämisen ja tuottamisen toimintamalleja toimialalla. Jatkotutkimus voisi antaa lisätietoa eri tilapalveluiden hankintojen suunnittelusta ja niiden erityspiirteistä. Jatkotutkimuksella voitaisiin selvittää, kuinka hankintasuunnitelman käyttö vaikuttaa tilapalveluhankintojen onnistumiseen ja palvelusopimukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Tilapalvelustrategiaa ja hankintasuunnitelmaa on päivitettävä säännöllisesti. Kehittämissimpulsseina ovat lainsäädännössä, toimittajamarkkinoilla, palvelustrategiassa, tilapalveluiden järjestämistä koskevassa strategiassa, asiakkaiden toiminnassa yms. tapahtuvat muutokset. Kehittämisessä tulisi käyttää myös hankintaprosessin tulosten mittaamisesta saatuja tietoja. Hankintastrategian ja siitä johdetun hankintaprosessin tuloksia tulee seurata aktiivisesti sopimuksen aikana. Laadunvarmistuksessa ja mittaamisessa voidaan käyttää esimerkiksi tilapalvelun laadunarviointia, asiakastytyvyysskyselyitä sekä toimittaja-arvioiteja.

7.2 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuskohteen valintaan vaikutti aiheen ajankohtaisuus; tilapalveluhankintojen määrä ja niiden toteutukseen liittyvä kritiikki etenkin julkisella sektorilla kasvavat. Tutkimuskohteen toisena valintakriteerinä oli työelämässä esille tullut tarve luoda tilapalveluhankintojen suunnitteluun soveltuva menetelmä.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin tapaustutkimusta. Tutkittavaksi tapaukseksi valittiin Tampereen yliopistollisen keskussairaalan siivouspalveluhankinta, joka soveltui tähän tehtävään hyvin. Hankinta oli Tays:n näkökulmasta ainutlaatuinen ja huolellista suunnittelua vaativa tapahtuma. Tays edustaa myös suurta tilapalvelun järjestäjää, jonka ostovolyymit ovat merkittävät. Tutkittavan tapauksen yhtenä valintaperusteena oli myös sen asema julkisena hankintayksikkönä. Tällöin organisaation toimintaa ja hankintaa koskevat tiedot ovat usein julkisia.

Tapaustutkimus ei sille tyypillisesti edennyt tässäkin opinnäytetyössä suoraviivaisesti. Tutkimuksen aikana kävi ilmi, että tutkimusaineistona käytetty haastattelu antoi tarpeellista taustatietoa hankinnan suunnittelusta, mutta ei yksin riittänyt suunnitteluprosessin kuvaukseen. Tutkimusaineistoa täydennettiin siksi sairaanhoitopiirin vuosille 2012 – 2016 laatimalla palvelustrategialla. Tutkimuksen edetessä myös tutkimuksen kohde tarkentui koskemaan julkisen sektorin lisäksi yksityisen sektorin tilapalveluhankintojen suunnittelua. Tuolloin varmistui, että tilapalveluhankintojen suunnitteluprosessin erot ovat pienet, vaikka itse hankintaprosessi onkin erilainen.

Tutkimusaineistona käytettiin puolistrukturoitua haastattelua. On selvää, että kaikki haastattelun osapuolet ovat osallistuneet tiedon tuottamiseen, vaikka haastattelija pyrki minimoimaan omaa osuuttaan haastattelun aikana. Haastattelu oli tärkeä tietolähde hankinnan suunnitteluun vaikuttaneista tekijöistä, vaikka palvelustrategian merkitys osoittautui suunnitteluprosessin kuvauksen kannalta välttämättömäksi. Riittävää taustatietoa ei olisi saatu analysoimalla esimerkiksi hankintaa koskevaa tarjouspyyntöä.

Tutkimuksen tuloksena syntynyttä hankintasuunnitelmaa voidaan pitää luotettavana vain case-tapauksen näkökulmasta, eikä tutkimuksessa syntynyttä hankintasuunnitelmaa sellaisenaan voida käyttää muissa organisaatioissa. Tutkimuksessa syntynyttä palvelustrategiasta johdettavaa tilapalveluhankinnan suunnittelumallia sen sijaan voidaan soveltaa erilaisissa tilapalveluhankinnoissa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

LÄHTEET

A 24.5.2007/614. Asetus julkisista hankinnoista. Viitattu 3.3.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

Alford, J., Hughes, O. 2008. Public Values Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*. Vol. 38 (2), 130 – 148.

Brax, S. A. Palvelut ja tuottavuus. 2007. Teknologia katsaus 204. Tekes. Helsinki

Bryson, J. M. 2004. Strategic planning for public and nonprofit organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. 3rd edition.

Daniell, M. Strategy. 2004. A step-by-step approach to the development and presentation of world class business strategy. New York: Palgrave Macmillan.

Eriksson, P., Koistinen, K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kerava: Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4:2005.

Grönroos, C. 1990. Nyt kilpaillaan palveluilla. Helsinki: Weilin+Göös..

Haastattelu – tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Toim. Ruusu vuori, J., Tiittula, L. 2005. Jyväskylä: PS-kustannus.

Halmeenmäki, T. 2010. Kunta-alan eläkepoistuman haasteet ja ratkaisumallit. Helsinki: Kuntien eläkevakuutus.

Hanhijärvi, H., Tuomela, A., Puhto, J. 2001. Toimitilapalvelujen laadunhallinta. Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion selvityksiä 40. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2008. Hankintojen johtaminen: ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Jyväskylä: Paino Gummerus Kirjapaino Oy.

Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. JYSE 2009 Palvelut. 2009. Valtiovaranministeriö. Viitattu 29.9.2011.

[Http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100217Julkis/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100217Julkis/name.jsp)

Kauppinen A-L, Pietilä, P., Sundbäck, L., Kaleva, H. 2002. Kiinteistöjohtamisen tehostaminen – vaihtoehtona ulkoistaminen. Ulkoistamisen edellytykset ja päätöksenteon mallintaminen. Espoo: Valtion teknillinen tutkimuskeskus.

Kaljunen, L. 2011. Johtamisopit kuntaorganisaatiosta – diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980 – luvulta 2000 – luvulle. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Kaplan R. S., Norton, D. P. 1996. The Balance Scorecard. Translating strategy into action. Harvard business school press. Boston, Massachusetts.

Kaplan R. S., Norton D. P. 2009. Strategiaverkko. Helsinki: Talentum.

KH X4-00405. Kiinteistöpalvelualan yleiset sopimusehdot. KP YSE 2007. 2008. Rakennustieto.

Kiinteistöliiketoiminnan sanasto. 2001. Viitattu 14.3.2011.

[Http://www.rakli.fi/attachements/2005-08-16T13-22-0345.pdf](http://www.rakli.fi/attachements/2005-08-16T13-22-0345.pdf)

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Korhonen, E. 2011. Puhtauspalvelut ja työympäristö. Ostettujen siivouspalveluiden laadunmittausmenetelmät ja laatu sekä siivouksen vaikutukset sisäilman laatuun,

tilojen käyttäjien kokemaan terveyteen ja työn tehokkuuteen toimistorakennuksissa. Jyväskylä Studies in Biological and Environmental Science 226.

Kunnan palvelustrategian laatiminen. Kuntaliitto. Viitattu 3.10.2011.

[Http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;102064;106849;39002](http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;102064;106849;39002).

Kunta tarvitsee palvelustrategian. 2008. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Viitattu 4.4.2011.

[Http://www.google.com/search?hl=en&q=kunta+tarvitsee+palvelustrategian](http://www.google.com/search?hl=en&q=kunta+tarvitsee+palvelustrategian)

Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. Valtiovarainministeriö. 33/2010. Helsinki.

Kuula, A. Tutkimusetiikka. 2006. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Jyväskylä: Vastapaino.

Kynnysarvot. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 5.8.2011.

[Http://www.tem.fi/index.phtml?s=2018](http://www.tem.fi/index.phtml?s=2018).

L 17.3.1995/365. Kuntalaki. Viitattu 3.1.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex.

[Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista. Viitattu 3.1.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 30.4.2010/321. Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta. Viitattu 3.1.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 9.2.2007/169. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Viitattu 4.1.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 22.12.2006/1233. Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä. Viitattu 6.8.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 13.4.2007/449. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa. Viitattu 3.1.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 1.7.1988/651. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa. Viitattu 3.1.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta-väitöskirja. Acta nro 277. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lith, P. 2003. Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa. Kuntaliiton julkaisuja.

Me olemme Palmia. Viitattu 9.9.2011.

[Http://www.hel.fi/hki/palmia/fi/Me+olemme+Palmia](http://www.hel.fi/hki/palmia/fi/Me+olemme+Palmia).

NCC-yhtiöt. Viitattu 5.11.2011.

[Http://www.ncc.fi/rakentamispalvelut/julkisyhteisoille/fi_FI/public-private-partnership/](http://www.ncc.fi/rakentamispalvelut/julkisyhteisoille/fi_FI/public-private-partnership/).

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Otala, L. 2008. Osaamispääoman johtamisesta kilpailuetu. Helsinki: WSOYpro.

Palveluja elämän tähden. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin strategia 2012 – 2016. Viitattu 20.1.2012. [Http://www.pshp.fi/download.aspx?ID=20725&GUID=%7B14539517-B2AF-4D4A-B7D3-E7AF838124F0%7D](http://www.pshp.fi/download.aspx?ID=20725&GUID=%7B14539517-B2AF-4D4A-B7D3-E7AF838124F0%7D).

Ruohotie, P. 1998. Oppimalla osaamiseen ja menestykseen.. Helsinki: Edita.

Tuomela, A., Salonen, A., Puhto, J. 2004. Toimitilapalveluverkostot. Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion raportteja 210. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Valtion hankintastrategia. Hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelma.

35/2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Viitattu 5.7.2011.

[Http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20091008Valtio/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20091008Valtio/name.jsp)

Vantaan Tilapalvelut. Tiedote 30.12.2011. Vantaan kaupunki, Tilakeskus. Viitattu

5.1.2012. [Http://vantaanjhl865.jhlyhdistys.fi/?x118281=146873](http://vantaanjhl865.jhlyhdistys.fi/?x118281=146873)

Ventovuori, Tomi. 2007. Elements of sourcing strategy in facilities management services – decision categories and choices. Helsinki University of Technology Economics and Management. A Research reports 9. Doctoral dissertation. Espoo.

Ylönen, M. Strategialla selkeyttä hankintoihin. Tilapalvelujen hankintastrategiakartoitus kuntasektorilla. 2010. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. Palvelujen tuottaminen ja johtaminen. Matkailu-, ravitsemis- ja talousala.

LIITE 1. Haastattelurunko

1. Ulkoistamisen perusteet

1.1 Ohjaako palvelustrategia tilapalvelun ulkoistamista? Miten?

1.2 Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tilapalveluiden ulkoistamista koskevaan päätöksentekoon?

- a. Hankinnasta ei ole strategisia / poliittisia linjauksia
- b. Alueella ei ole riittävästi palveluntuottajia
- c. Halu pitää kiinni omasta tuotannosta / henkilöstöstä
- d. Ostopalvelulla ei saavuteta riittäviä kustannussäästöjä
- e. Ostopalvelulla ei saada parempia palveluja käyttäjäasiakkaille
- f. Palvelun laadun määrittely on vaikeaa
- g. Oman henkilöstön asema liikkeenluovutuksessa
- h. Huonot kokemukset ostopalveluista
- i. Oman organisaation toimialojen / yksiköiden vastustus
- j. Oman palvelutuotannon tuotteistamista ei ole tehty
- k. Hankintalainsäädännön osaaminen on puutteellista
- l. Muu, mikä?

1.3 Miten em. tekijät tulee ottaa huomioon ulkoistamisen toteuttamisessa?

1.4 Mitkä ovat palvelustrategiaan kirjatut, tilapalveluiden ulkoistamisen yleiset tavoitteet?

- a. Kustannustehokkuus
- b. Resurssien varmistaminen
- c. Palveluosaamisen kehittäminen
- d. Keskittyminen ydinpalveluun
- e. Uuden osaamisen hankinta organisaation ulkopuolelta
- f. Muu, mikä?

2 Hankinnan organisointi ja sisäinen viestintä

2.1 Mikä organisaatio vastaa tilapalveluhankinnasta?

2.2 Missä tehtävissä / organisaatiossa tilapalveluhankinnoista vastaavat työskentelevät?

2.3 Onko vastuuhenkilöllä tilapalvelun substanssiosaamista? Jos ei, miten palvelun sisällön määrittelyn oikeellisuus varmistetaan?

2.4 Onko vastuuhenkilöillä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön osaamista? Jos ei, miten hankintaprosessin lain mukaisuus varmistetaan?

2.5 Vastaako hankintayksikkö sopimuksen johtamisesta? Jos ei, miten sopimuksen johtamisen on resurssoitu?

2.6 Ovatko käyttäjät mukana hankintaprosessissa? Jos kyllä, ketkä hankintaan osallistuvat?

2.7 Onko tilapalveluja tuottava henkilökunta (työntekijät, työnjohto, suunnittelijat jne.) mukana hankinnan suunnittelussa ja toteutuksessa? Jos kyllä, ketkä osallistuvat hankintaan ja mitkä ovat heidän vastuualueensa?

2.8 Kuka vastaa henkilöstön ja sidosryhmän muusta tiedottamisesta ennen hankintaprosessin käynnistämistä ja sen aikana?

3. Hankinnan kohde / kohteet

3.1 Mitkä ovat hankinnassa mukana olevat rakennukset ja niiden tiedot (kiinteistöluettelo)?

3.2 Mitä tilapalveluita hankinta koskee?

3.3 Miten tilapalveluhankinnan sisältö on kuvattu?

3.4 Sisältääkö hankinta useita eri tilapalveluita? Jos kyllä, toteutetaanko hankinta monipalveluhankintana vai hankitaanko palvelut erillisin sopimuksin? Onko hankintoja luokittelua tehty?

3.5 Mitkä ovat toteutettavien tilapalveluhankintojen merkittävimmät riskit?

- a. Hankittavien palveluiden määrittelyssä onnistuminen
- b. Tilaajalle epäedulliset sopimusehdot
- c. Palveluntarjoajien vähäinen määrä ja näennäinen kilpailu
- d. Palveluntuottajan osaamisen hyödyntämättä jättäminen

- e. Osaamisvaje palvelun käynnistymisvaiheessa
- f. Palvelulupauksen lunastamatta jättäminen
- g. Tilaajaorganisaatio ei ole resursoinut sopimuksen johtamista
- h. Hankinnan pieni arvo ei tuo tilaajalle volyymietua
- i. Hankinnan pieni arvo ei synnytä riittävästi kilpailua
- j. Hankintojen pilkkominen / lyhyt sopimuskausi nostaa hankintakustannuksia

3.6 Miten riskeihin varaudutaan hankintaprosessin ja sopimuksen aikana?

3.7 Ovatko palvelusopimukset tarjouspyynnön liitteenä? Jos kyllä, kuka vastaa palvelusopimusten laadinnasta?

3.8 Sisältykö hankintaa liikkeenluovutus? Jos kyllä, kuka vastaa liikkeenluovutuksessa määriteltävistä ehdoista ja ehtojen lain mukaisuudesta? Kuka vastaa YT-lain mukaisista toimenpiteistä?

4 Markkinatilanne

4.1 Onko hankintayksiköllä riittävästi tietoa toimittajamarkkinoista hankittavien tilapalveluiden toimittajamarkkinoista? Jos ei, miten toimittajamarkkinat kartoitetaan?

4.2 Millä yrityksillä on tilapalveluhankinnan toteuttamiseen tarvittavat resurssit (henkilöstömäärä, osaaminen, palveluvalikoima yms.)?

4.3 Miten toimittajilta vaadittavat ominaisuudet otetaan huomioon tarjouksessa määritellyissä soveltuvuusehdoissa ja vertailukriteereissä?

5 Tilapalveluhankinnan ajankohta

5.1 Milloin on solmittavan tilapalvelusopimuksen aloituksen ajankohta?

5.2 Onko nykyisen palveluntuottajan kanssa tehty palvelusopimus irtisanottu? Jos ei, milloin sopimus voidaan päättää? Aiheuttaako sopimuksen irtisanominen tai purkamisen taloudellisia tai muita vaikutuksia? Miten turvataan palveluiden järjestäminen ennen uuden sopimuskauden aloitusta, jos palvelusopimus päättyy ennen sen alkamista?

5.3 Onko hankinnan suunnitteluun ja hankinnan toteutuksessa otettu huomioon julkisia hankintoja säätelevien lakien asettamat aikarajat?

5.4 Mitä hankintamenettelyä käytetään? Mitkä ovat valitun hankintamenettelyn valintaperusteet?

5.5 Mitä sopimuksen käynnistämiseen liittyviä asioita (työturvallisuus, lupamenettelyt jne.) on otettava huomioon jo hankintaprosessin aikana?