



# **Lempäälän kuntakonsernin toimitila- johtamisen kehittäminen**

Jaakko Hupanen

Opinnäytetyö  
Marraskuu 2014  
Rakennustekniikan koulu-  
tushjelma  
Ylempi ammattikorkeakou-  
lutkinto

## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Rakennustekniikan koulutusohjelma  
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

JAAKKO HUPANEN

Lempäälän kuntakonsernin toimitilajohtamisen kehittäminen

Opinnäytetyö 56 sivua  
Marraskuu 2014

---

Tampereen kaupunkiseudun Rakennesuunnitelma 2030 pohjalta laaditussa asuntopoliittisessa ohjelmassa ennustetaan kaupunkiseudun väestölisäykseksi vuosina 2007 – 2030 91 000 uutta asukasta, joista 6 600 sijoittuisi Lempäälän kunnan alueelle. Väestöennuste toteutuessaan, toimitilajohtamisen toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä vuosittain kiristynyt kuntatalous luo erittäin suuret haasteet julkisten palvelurakennusten toimitilajohtamiselle tulevaisuudessa myös Lempäälän kuntakonsernissa. Tämän tutkimustyön tarkoitus oli selvittää Lempäälän kuntakonsernin toimitilapalvelujen nykytila sekä tuottaa esitys Lempäälän kunnanvaltuuston päätettäväksi kuntakonsernin toimitilajohtamisen kehittämisestä. Tutkimus tehtiin kirjallisuustutkimuksena. Esitetystä kiinteistöpalvelujen uudelleen organisoinnissa on hyödynnetty kirjallisuustutkimuksen tuloksia sekä ohjausryhmän käytännönkokemusta.

Tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen on kerätty toimitilajohtamisen keskeisiä elementtejä toimitilapalveluista ja niiden tuotantotavoista sekä koottu Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalveluvastuut sekä nykyiset kiinteistöpalveluresurssit.

Tutkimustyön johtopäätöksenä on, että Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelut on järkevää tuottaa hankintalain tarkoittamina konsernin sidosryhmähankintoina. Kehittämisehdotuksena Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalveluihin liittyvät kaikki resurssit keskitetään palvelujen järjestämiseksi Kiinteistö Oy Sirkkavuoren omistukseen perustettavaan tytäryhtiöön. Perustettavan tuotantoyhtiön järjestämä kiinteistöpalvelu tulee perustua yhteistyössä valmisteltaviin palvelusopimuksiin, joissa tilaajaa edustavat Lempäälän kunnan osalta tilapalvelu sekä vapaa-aikatoimi ja kuntakonsernin yhtiöistä Lempäälän Lämpö Oy, Lempäälän Energia Oy ja Kiinteistö Oy Sirkkavuori.

## ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Construction Engineering  
Construction Engineering Master`s Degree

JAAKKO HUPANEN

Development of the facilities management in municipal enterprise group of Lempäälä

Master's thesis 56 pages  
November 2014

---

In the housing policy program based on the Tampere City Region Structural Plan 2030, it is predicted that the population of the city region will increase by 91,000 new residents between 2007 and 2030. 6,600 of them are settling in the Lempäälä municipality. The population prognosis, changes taking place in the operational environment of facilities management and more strained municipal economy will create overpowering challenges in regard to future facilities management of buildings in the municipal of Lempäälä as well. The purpose of this thesis was to study the current state of the facility services in the municipal enterprise group of Lempäälä and to provide a proposition for the development of the facilities management in the municipal enterprise group of Lempäälä. The study was carried out as literary research. The proposition on the reorganisation of real estate services utilizes the results of literary research as well as practical experience obtained by the steering group.

The theoretical framework of the thesis consists of central elements of facilities services and their implementation. The report includes the facility service liabilities and current facility service resources of the municipal enterprise of Lempäälä.

The conclusion of the study is that it is advisable to produce the facility services of the municipal enterprise group of Lempäälä as interest group acquisitions in accordance with the Act on Public Contracts. All resources connected to the facility services of the municipal enterprise group of Lempäälä will be assigned to a subsidiary company to be founded under the ownership of Kiinteistö Oy Sirkkavuori. The facilities services will be arranged by the provider company to be founded. The service contracts will be prepared in cooperation, buyer being represented by the providers of facilities services and leisure activities on behalf of the municipality of Lempäälä and by the companies Lempäälän Lämpö Oy, Lempäälän Energia Oy and Kiinteistö Oy Sirkkavuori of the municipal enterprise group.

---

Key words: facilities management, facilities services, service contract

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT.....	8
2.1	Lempäälän kunta.....	8
2.2	Lempäälän kuntakonserni.....	8
2.2.1	Kiinteistö Oy Sirkkavuori.....	8
2.2.2	Lempäälän Lämpö Oy.....	9
2.3	Selvityksen toimeksianto.....	9
3	KIINTEISTÖJOHTAMINEN.....	10
4	TOIMITILAJOHTAMINEN.....	12
5	TOIMITILAPALVELUT.....	13
5.1	Toimitilapalveluiden määritelmä.....	13
5.1.1	Kiinteistönhoito- ja ylläpitopalvelut.....	13
5.1.2	Toimitila- ja käyttäjäpalvelut.....	14
6	PALVELUT JA LAATU.....	16
6.1	Palvelun käsite.....	16
6.2	Palvelun laatu.....	17
6.2.1	Palvelutasosopimus.....	18
7	TOIMITILAPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN.....	20
7.1	Palvelujen omaehtoinen tuottaminen.....	20
7.1.1	Sisäinen tilaaja-tuottajamalli.....	20
7.1.2	Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli.....	21
7.2	Konsernin ulkopuoliset palvelut.....	21
8	HANKINTAPROSESSI.....	23
9	JULKISET HANKINNAT.....	25
9.1	Sidosyksikköhankinta.....	25
9.2	Pienhankinnat.....	26
9.3	Kansalliset hankinnat.....	26
9.3.1	Avoin menettely.....	27
9.3.2	Rajoitettu menettely.....	27
9.3.3	Neuvottelumenettely.....	28
9.4	EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat.....	29
10	PALVELUTUOTANNON ERIYTTÄMINEN.....	30
10.1	Jakautuminen.....	30
10.2	Liikkeen luovutus.....	31

10.3	Yhteistoimintamenettely liikkeen luovutuksen yhteydessä .....	33
11	LEMPÄÄLÄN KUNTAKONSERNIN KIIINTEISTÖHOITOVASTUU .....	35
11.1	Lempäälän kunta .....	35
11.2	Kiinteistö Oy Sirkkavuori .....	37
11.3	Lempäälän Lämpö Oy .....	37
12	LEMPÄÄLÄN KUNTAKONSERNIN KIIINTEISTÖPALVELURESURSSI.....	39
12.1	Lempäälän kunta .....	39
12.2	Kiinteistö Oy Sirkkavuori .....	40
12.3	Lempäälän Lämpö Oy .....	40
13	KUNTAKONSERNIN KIIINTEISTÖPALVELUJEN KEHITTÄMINEN .....	41
13.1	Kiinteistöpalveluvaihtoehtojen tarkastelu .....	42
13.2	Vaihtoehtojen yhteenveto ja vertailu .....	46
14	KEHITTÄMISEHDOTUS .....	50
15	POHDINTA.....	54
	LÄHTEET.....	55

## 1 JOHDANTO

Taustana tutkimukselle on Lempäälän kunnanvaltuuston vuoden 2014 talousarviokäsittelyn yhteydessä kirjaama päätös vuosien 2014 – 2016 taloussuunnitelmaan, että Lempäälän kuntakonsernin omistamien kiinteistöjen hoidon ja ylläpidon organisointi tulee selvittää yhteistyössä kuntakonserniin kuuluvien Lempäälän Lämpö Oy:n ja Kiinteistö Oy Sirkkavuoren kanssa vuoden 2014 aikana. Lempäälän kunnanjohtaja Olli Viitasaari on nimennyt selvitystyölle ohjausryhmän, johon kuuluvat talousjohtaja Kari Auvinen Lempäälän kunnasta, toimitusjohtaja Toni Laakso Lempäälän Lämpö Oy:stä, toimitusjohtaja Johanna Heikkilä Kiinteistö Oy Sirkkavuoresta sekä tekninen johtaja Jaakko Hupanen, ohjausryhmän puheenjohtaja sekä sihteeri, Lempäälän kunnasta.

Lempäälän kunnan teknisen toimen yhtenä merkittävimpänä tämänhetkisenä tehtävänä on tuottaa ja ylläpitää Lempäälän kunnan tarvitsemat kiinteistöt käyttäjäpalveluineen. Valtaosan kiinteistöjen rakennuksiin kohdistuvista hoito- ja ylläpitotehtävistä kunnan tekninen toimi hoitaa omalla henkilöstöllä. Kiinteistöjen ulkoalueiden talvikunnossapitalpalvelut ostetaan julkisen hankintalain edellyttämällä tavalla pääsääntöisesti kuntakonsernin ulkopuolisilta urakoitsijoilta. Pienen osan edellä mainituista ostettavista palveluista tuottaa kuntakonserniin kuuluva Lempäälän Lämpö Oy.

Kuntakonserniin kuuluvan vuokrataloyhtiö Kiinteistö Oy Sirkkavuoren tehtävänä on toteuttaa Lempäälän kunnan asuntopoliittista ohjelmaa tarjoamalla kuntalaisille vuokra-asuntoja. Kiinteistö Oy Sirkkavuori ostaa kiinteistöhoitopalvelut omistamiinsa kiinteistöihin osittain Lempäälän Lämpö Oy:ltä ja osittain konsernin ulkopuolisilta toimijoilta.

Kiinteistönhoidon teknistymisen johdosta toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina merkittävästi. Vuosittain kiristynvä kuntatalous tuo myös omat haasteensa kiinteistön hoitotehtävien järjestämiselle. Tulevaisuudessa kiinteistöihin kohdistuvat hoito- ja ylläpitotehtävät tulee järjestää kustannustehokkaammin laatutason kuitenkaan kärsimättä.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa taustatietoa kunnallisista kiinteistöpalveluorganisaatiovaihtoehdoista sekä ehdotus Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelujen uudelleen organisoinnista. Varsinainen päätös Lempäälän kuntakonsernin kiinteistönhoidon organisoinnista tehdään vaiheistetusti vuoden 2014 – 2015 välisenä aikana osallistamal-

la kuntakonsernin henkilöstö ja luottamushenkilöt selvitys- sekä valmistelutyöhön. Lempäälän kunnanhallitus on hyväksynyt keväällä 2014 selvitystyölle nimetyn ohjausryhmän laatiman työsuunnitelman, jossa on määritelty Lempäälän kuntakonsernin selvitettävät mahdolliset kiinteistönhoidon organisaatiovaihtoehdot.

Tutkimus on tehty ensisijaisesti kirjallisuustutkimuksena. Ohjausryhmän pitkäaikaista työkokemusta kuntakonsernityöympäristössä sekä kirjallisuustutkimusta hyödyntäen on laadittu raportissa esitettävä Lempäälän kuntakonsernin toimitilajohtamisen kehittämishanke. Tutkimus on rajattu ensisijaisesti selvittämään toimitilapalveluiden uudelleenorganisoinnin vaihtoehtoisia mahdollisuuksia Lempäälän kuntakonsernissa.

## **2 SELVITYKSEN LÄHTÖKOHDAT**

### **2.1 Lempäälän kunta**

Lempäälä on vireästi kasvava lähes 22 000 asukkaan alueellinen palvelukeskus Tampereen kaupunkiseudulla. Lempäälän maantieteellinen sijainti on edullinen Tampereen kaupunki naapurinaan. Lempäälän kunnan läpi kulkevat sekä valtatie 3 moottoritienä että Helsinki – Tampere päärautatie. Erinomaisten liikenneyhteyksien ansiosta Lempäälän saavutettavuus on hyvä, mikä osittain näkyy vuosittaisena noin 2 prosentin väestönlisäyksenä Lempäälän kunnassa.

Tampereen kaupunkiseudun Rakennesuunnitelma 2030 (2010) pohjalta laaditussa asuntopoliittisessa ohjelmassa (2010, 10) ennustetaan kaupunkiseudun vuosien 2007 - 2030 väestölisäykseksi 91 000 uutta asukasta, joista 6 600 sijoittuisi Lempäälän kunnan alueelle. Väestöennuste toteutuessaan luo erittäin suuret haasteet julkisten palvelurakennusten toimitilajohtamiselle myös Lempäälässä.

### **2.2 Lempäälän kuntakonserni**

Kuntalain (365/1995) mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunnan tytäryhteisöksi määritellään sellainen yhteisö, jossa kunta käyttää kirjanpitolain (1336/1997) mukaista määräysvaltaa. Kuntalain mukaisesti kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset.

Lempäälän kuntakonserni muodostuu Lempäälän kunnasta sekä kunnan omistamasta liikelaitoksesta ja osakeyhtiöistä. Suurimpina yksittäisinä yhtiöinä ovat Lempäälän Lämpö Oy ja Kiinteistö Oy Sirkkavuori. Konserniyhtiöiden toiminta-ajatuksena on vahvistaa palvelutarjontaa Lempäälän kunnassa.



### **2.2.1 Kiinteistö Oy Sirkkavuori**

Kiinteistö Oy Sirkkavuori on Lempäälän kunnan 100 prosenttisesti omistama vuokrataloyhtiö, joka toteuttaa kunnan asuntopoliittisen ohjelman tavoitteita tarjoamalla vuokra-asuntoja kuntalaisille. Kiinteistö Oy Sirkkavuoren omistuksessa on noin 40 000 kerrosneliometriä käsittävä rakennuskanta vuokra-asuntoja, jotka koostuvat sekä rivitalo- että kerrostaloasunnoista. Yhtiö isännöi itse kiinteistöjään, mutta ostaa valtaosan muista kiinteistönhoitopalveluista kuntakonserniin kuuluvalla Lempäälän Lämpö Oy:ltä.

Tampereen kaupunkiseudun asuntopoliittisen ohjelman 2030 (2010, 19) ennusteessa uusien aravavuokra-asuntojen tarve kaupunkiseudulla vuosina 2008 – 2030 on 15 970 vuokra-asuntoa, joista 410 sijoittuisi Lempäälän kunnan alueelle.

### **2.2.2 Lempäälän Lämpö Oy**

Lempäälän kunnan 100 prosenttisesti omistaman Lempäälän Lämpö Oy:n toiminta-ajatuksena on tuottaa kiinteistöpalveluja Lempäälän kunnan alueella sijaitseville kiinteistöille. Palvelut pitävät sisällään maakaasun jakelua, kaukolämmön ja kylmäenergian tuotantoa sekä jakelua ja kiinteistön hoito- sekä ylläpitopalveluja. Lempäälän Lämpö Oy:n tuottamien kiinteistöpalvelujen vuotuinen liikevaihto on reilu 7 miljoonaa euroa. Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalvelujen osuus liikevaihdosta on noin 10 prosenttia.

## **2.3 Selvitystyön toimeksianto**

Lempäälän kunnanvaltuusto on vuoden 2014 talousarvion käsittelyn yhteydessä päättänyt, että tehdään yhteistyössä Lempäälän Lämpö Oy:n ja Kiinteistö Oy Sirkkavuoren kanssa selvitys kiinteistönhoidon ja kunnossapidon tarvitsemista resursseista ja tulevasista toimintamallista vuoden 2014 aikana. Selvityksen tulokset tuodaan Lempäälän kunnanvaltuuston käsittelyyn syksyllä ennen vuoden 2015 talousarvion käsittelyä.

### 3 KIINTEISTÖJOHTAMINEN

Kiinteistöjohtaminen on kiinteistöliiketoimintaan tai kiinteistönpitoon liittyvän johtamisen yläkäsite. Kiinteistöjohtaminen toteutuu käytännön johtamistoiminnassa esimerkiksi kiinteistökohteen johtamisena tai toimitilajohtamisena (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 16).

Kiinteistöjohtamisella tarkoitetaan kaikkia toimintoja, jotka liittyvät kiinteistöjen taloudelliseen ja asianmukaiseen hoitamiseen. Nämä toiminnot liittyvät kiinteistöjen hankintaan, omistamiseen, kiinteistöstä luopumiseen sekä kaikkien edellisten toimintojen suunnitteluun (Leväinen 2013, 27).

Kiinteistöjohtamisen yläkäsite kostuu useammasta eri näkökulmasta. Omaisuudenhoidossa kiinteistöä tarkastellaan sijoittajan tai omistajan näkökulmasta, kun taas toimitilajohtamisessa tiloja tarkastellaan käyttäjän ja palvelujen näkökulmasta. Kiinteistöjen hallinta ja hoito on kiinteistön ylläpitäjän näkökulma, josta käytetään myös termiä tekninen kiinteistöjohtaminen, joka keskittyy kiinteistöön, rakennukseen ja sen toimivuuteen (Leväinen 2013, 28).

Kiinteistökohteen johtamisen ja operatiivisen kiinteistöjohtamisen tarkoituksena on vastata tietyn kiinteistön tai sen osan käytettävyydestä ja arvon kehittämisestä ottamalla huomioon kiinteistönomistajan edut ja tarpeet. Kiinteistökohteen johtamisessa pyritään ohjaamaan erityisesti kiinteistön hallintaan ja kiinteistön ylläpitoon liittyviä toimintoja kiinteistönomistajan näkökulmasta (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 17).

Yrityksissä, joissa ydintoiminta ei ole kiinteistöliiketoiminnassa, integroidaan tilat ja ydintoiminnan tarpeita vastaavat tilapalvelut niin, että ne tukevat parhaalla mahdollisella tavalla yrityksen työprosesseja ja tuovat lisäarvoa yrityksen ydinliiketoiminnalle. Tätä kutsutaan yrityksen kiinteistöjohtamiseksi (Leväinen 2013, 27). Yrityksen strategisen toimitilajohtamisen (CREM, corporate real estate management) tarkoituksena on integroida toimitilavarallisuus ja toimitilojen käyttö osaksi yrityksen keskeisiä resursseja, siten, että ne tuottavat lisäarvoa yrityksen ydinliiketoiminnalle. Strategisella toimitilajohtamisella pyritään integroimaan kiinteistösijoitusjohtamisen, kiinteistökohteen joh-

tamisen ja toimitilajohtamisen näkökulmat yrityksen ydinliiketoiminnan strategioihin ja prosesseihin (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 17).

Edellä kuvatussa strategisessa kiinteistöjohtamisessa (CREM) toimitilat ja niiden käyttö nähdään organisaation keskeisinä resursseina ja niitä pyritään johtamaan niin, että ne tuottavat lisäarvoa yrityksen tai yhteisön ydintoiminnalle (Sarasoja 2012, 7). Tavoitteena yrityksen kiinteistöjohtamisessa on yhdistää optimaalisesti yrityksen tavoitteet, arvot, toiminta, johtamistyyli ja kiinteistö- ja tilaratkaisut. Yrityksen kiinteistöjohtamisen määritelmään sisällytetään myös julkishallinnon ja muiden vastaavien organisaatioiden kiinteistöjohtaminen, koska julkishallinto ja säätiöt toimivat kiinteistöjohtamisessa yritysten kaltaisesti (Leväinen 2013, 27).

CREM on strategista ja kokonaisvaltaista toimitilojen, tilankäytön ja lisäpalvelujen johtamista, jolla edistetään käyttäjäyhteisöjen imagoa, innovatiivisuutta, joustavuutta, työtehoa, työhyvinvointia sekä lisätään kiinteistöjen ympäristötehokkuutta ja kiinteistöihin sidottujen pääomien arvon kasvua. Julkisella sektorilla lopullisen hyödyn kiinteistöjohtamisesta korjaavat sidosryhmät laadukkaampina palveluina, puhtaampana ympäristönä tai ylipäänsä parempana yhteiskuntana (Sarasoja 2012, 9).

## 4 TOIMITILAJOHTAMINEN

Toimitilajohtamisen tarkoituksena on vastata tilojen hankkimisesta ja kehittämisestä sekä kiinteistö- ja käyttäjäpalveluista (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 17). Se on kiinteistöjohtamista, joka tarkastelee toimitiloja käyttäjän ja palvelujen näkökulmasta. Toimitilajohtaminen, joka kostuu käytettävyyden ja käyttäytymisen hallinnasta, tilatoimintojen johtamisesta, tilasuunnittelusta ja tilapalvelujen johtamisesta, on integroitu prosessi tukemaan ja parantamaan organisaation ydintoiminnan tehokkuutta tuottamalla ja johtamalla sovittuja tukipalveluita organisaation tavoitteiden toteuttamiseen (Leväinen 2013, 41).

Eri organisaatiossa toimitilajohtamisen sisältö vaihtelee ja se saattaa muuttua ajan myötä. Toimitilajohtaminen toimii abstraktina ja avoimena, eikä aina ole mahdollista erottaa tukitoimintoja perustoiminnoista. Toimitilajohtamisen päätehtävänä on tuottaa ja koordinoida vaatimukset täyttävää palvelun tarjontaa. Toimitilajohtamisen lisäarvo toteutuu, kun organisaation perustoiminnan saama tuki toteutuu. Edellä kuvatun varmistamiseksi on organisaation strategiaan tarpeen liittää toimitilajohtaminen (Leväinen 2013, 42-43).

Toimitilapalveluista ja tiloista huolehtiminen kuuluu toimitilajohtamiseen, jonka strategisen sydämen muodostavat ihmiset, teknologia ja kiinteistö yhdessä. Toimitilajohtaminen tukee yrityksen perusprosessia tukien sen tarpeita ja tavoitteita taktisella ja operatiivisella tasolla. Strategisella tasolla toiminta tapahtuu ylimmän johdon kanssa yhdessä (Leväinen 2013, 43-44).

## **5 TOIMITILAPALVELUT**

### **5.1 Toimitilapalveluiden määritelmä**

Toimitilapalvelu jakaantuu yleisimmän jaottelun mukaan kiinteistöpalveluihin ja käyttäjäpalveluihin. Kiinteistöpalvelut kohdistuvat kiinteistön ylläpitoon jakautuen kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluihin. Kiinteistönhoidolla tarkoitetaan hoitotoimenpiteitä, joilla pysytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla ilman korjaustoimenpiteitä, poiketen kunnossapitotehtävistä, joilla säilytetään kohteen ominaisuudet uusimalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että suhteellinen laatutaso olennaisesti muuttuu (Leväinen 2013, 47). Käytössä on myös toisenlainen jaottelu, jossa kiinteistöpalvelut sisältävät kiinteistönhoidon ja ylläpidon lisäksi myös toimitiloihin ja käyttäjiin kohdistuvat palvelut on kokonaisuudessaan (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 55).

#### **5.1.1 Kiinteistönhoito- ja ylläpitopalvelut**

Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalveluiden tarkoituksena on säilyttää kiinteistön kunto, arvo, ominaisuudet ja olosuhteet halutulla tasolla. Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalveluita ovat energiahallintapalvelut, tekniset palvelut, kiinteistöhuolto, jätehuolto, siivouspalvelut ja ulkoalueiden hoito (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 55). Kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluilla pysytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla kohteen suhteellisen laatutason olennaisesti muuttumatta (Leväinen 2013, 47).

Teknisillä palveluilla pidetään yllä haluttuja oloja tai haluttua toimintaa teknisten järjestelmien tarkastuksen, ohjaustoiminnan, kunnostusten ja korjausten avulla. Teknisiä palveluja ovat muun muassa teknisten järjestelmien energianhallinta, valvonta sekä korjaus- ja huoltotoimenpiteet (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 56).

Energiahallintapalvelut ovat energia-alan asiantuntijapalveluita, joita ovat muun muassa energianhankintakonsultointi, energiakatselmusten laatiminen, lyhyen ja pitkän tähtäimen toimenpidesuunnittelu ja investointiehdotusten tekeminen. Energiakatselmus on

energianhallintapalvelu, jossa selvitetään energiatehokkuutta, energiankulutusta ja energiansäästämahdollisuuksia. Energiakatselmukseen voidaan myös sisällyttää selvitys veden- ja sähkönkulutuksesta sekä säästämahdollisuuksista. Energiakatselmus on tyyppillisesti kertaluonteinen ja se tehdään usein kuntotutkimuksen yhteydessä, mutta sitä voidaan tarvittaessa päivittää. Kiinteistön ylläpidon aktiiviset toimenpiteet tähtäävät energiatehokkuuteen (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 55)

Kiinteistöhuollon tarkoitus on pitää kohde käyttö- ja toimintakunnossa ja estää vikojen ilmaantuminen. Kiinteistöhuolto kohdistuu muun muassa kiinteistön rakenteisiin, rakennusosiin ja teknisiin laitteisiin (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 56).

Siivouspalveluiden, joita muun muassa ovat lian, roskien ja jätteiden poisto sekä likaantumista vähentävä pintojen hoito ja suojaus, tarkoituksena on halutun puhtaustason ylläpitäminen sisätiloissa. Jätehuolto organisoii kiinteistössä syntyvän jätteen keräyksen, merkitsemisen, lajittelun, säilyttämisen ja kuljetuksen sekä kaikkeen edellä mainittuun toimintaan liittyvän raportoinnin (RAKLI Kiinteistötoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 56).

Ulkoalueiden hoidon tarkoituksena on ylläpitää ja parantaa kiinteistön ulkoalueiden turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Ulkoalueiden hoitotehtäviin kuuluu puhtaanapito, lumi-työ, liukkauden torjunta sekä viheralueiden hoito (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 56)

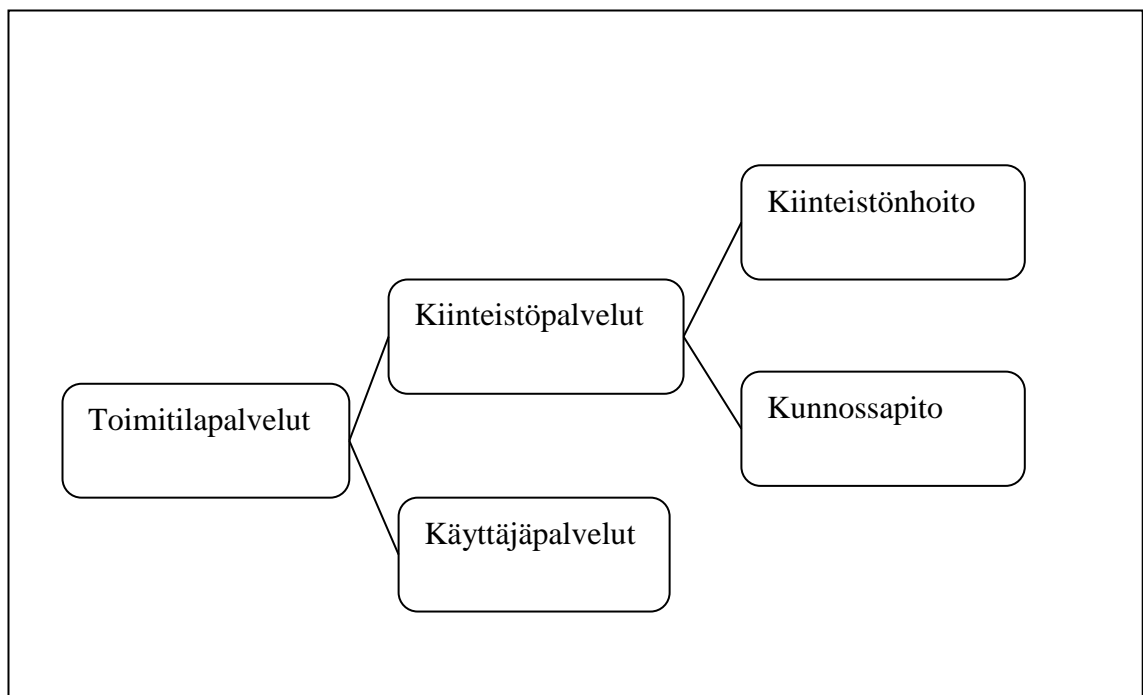
### **5.1.2 Toimitila- ja käyttäjäpalvelut**

Toimitila- ja käyttäjäpalveluiden tarkoituksena on luoda tilojen käyttäjille edellytykset harjoittaa toimintaansa kiinteistössä. Palveluiden sisältö vaihtelee organisaatiokohtaisesti ja niistä sovitaan yleensä joko vuokrasopimuksessa tai erikseen laadittavassa palvelusopimuksessa (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 57).

Toimitilapalveluiden jaottelu voidaan tehdä tilaan ja infrastruktuuriin sekä ihmisiin ja organisaatioon kohdistuviin palveluihin. Tilankäyttö, työympäristöstä huolehtiminen, tekninen infrastruktuuri ja siivous ovat palveluita, jotka kohdistuvat tilaan. Terveelli-

syydestä, turvallisuudesta ja vieraanvaraisuudesta huolehtiminen, tieto- ja viestintäteknologiasta vastaaminen sekä logistiikka liittyvät kiinteistössä työskenteleviin ihmisiin sekä organisaatioihin (Leväinen 2013, 47). Tilojen ominaisuuksiin kohdistuvat käyttäjän toimintaa tukevat toiminnot muodostavat toimitilapalvelut, joita ovat mm. vartiointi ja viherpalvelut (RAKLI Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 57).

Kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnatuista heidän toimintaansa tukevista palveluista, joita ovat aula-, vahtimestari- ja turvapalvelut, puhdistuspalvelut, viherkasvien hankinta ja hoito, puhelin-, pito- ja kokouspalvelut, postitus ja postinjakelu, skannaus- ja kopiointipalvelut, tietoverkko-, sisustus-, hankinta-, lähetti- ja toimistopalvelut sekä muut mahdolliset tukipalvelut, käytetään nimitystä käyttäjäpalvelut. Käyttäjällä voidaan tarkoittaa joko organisaatiota tai yksityistä henkilöä, joilla voi olla erilaisia rooleja käyttäjänä, kuten käyttäjäorganisaatio, asukas, kuluttaja tai asiakas (RAKLI, Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos 2012, 57).



KUVA 1. Toimitilapalvelujen jaottelu (Leväinen 2013)

## 6 PALVELUT JA LAATU

### 6.1 Palvelun käsite

Palvelun määritelmää on tarkasteltu useista eri lähtökohdista alan kirjallisuudessa lähes-tyen käsitettä kuluttajan ja organisaation kannalta sekä vertaamalla tavaroita ja palveluja tuottavia organisaatioita. Palvelutapahtuma on vuorovaikutussuhde fyysisen laitteen tai kontaktihenkilön kanssa. Useimmat palvelut eivät ole täysin aineettomia, vaan niihin sisältyy fyysisiä tavaratuotteen ominaispiirteitä, joita ovat käsin kosketeltavuus ja silmin havaittavuus (Ventovuori & Puhto 2001, 9).

Palvelut ovat enemmän tai vähemmän aineettomia. Ne ovat tekoja tai tekojen sarjoja, eivät asioita. Palvelut tuotetaan ja kulutetaan ainakin jossain määrin samanaikaisesti. Asiakas voi osallistua tuotantoprosessiin (Ventovuori & Puhto 2001, 9). Emeritus professori Kari I. Leväisen (2013, 48) mukaan palveluiden erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että palvelut kulutetaan tai koetaan samanaikaisesti, kun niitä tuotetaan.

Filosofian tohtori Antti Hautamäki (1992, 6) määrittelee julkisten laitosten palvelun olevan työtä kansalaisten, kuntalaisten, asiakkaiden hyväksi. Varsin usein palvelu koostuu ainoastaan työstä julkisissa laitoksissa ilman, että palveluun liittyy mitään tavaraa tai muuta hyödykettä.

Palvelu on monimutkainen ilmiö vaihdellen henkilökohtaisesta palvelusta palveluun tuotteena. ISO 9004-2-standardin mukaan palvelu on toimintaa asiakkaan puolesta ja asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseksi. Asiakasta tai palveluyritystä voi palvelutapahtumassa edustaa henkilö tai laite. Palvelun syntymisen tärkein edellytys saattaa olla asiakkaan osallistuminen palvelutuotantoon. Käsin kosketeltavan tavaran luovuttaminen tai käyttäminen voi liittyä palveluun ja tavara voi olla ainoa kohde, josta palveluyritys veloittaa asiakasta (Ventovuori & Puhto 2001, 9).



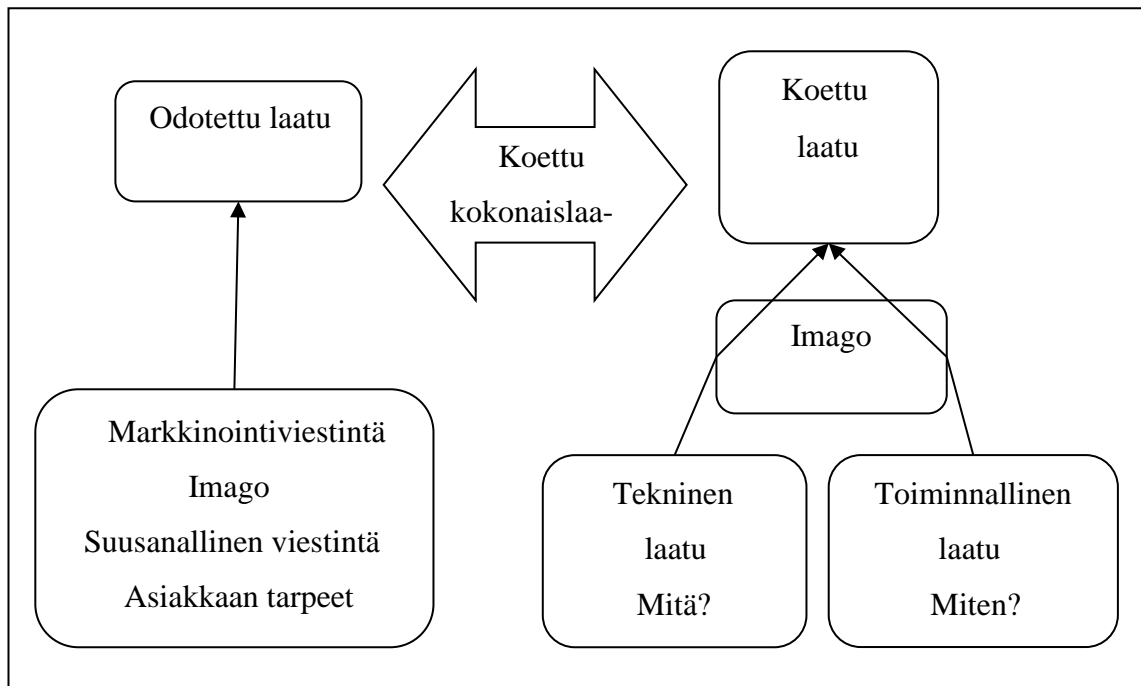
## 6.2 Palvelun laatu

Palvelussa on aina tärkeintä palvelun sisältö, se mitä asiakkaan hyväksi tehdään. Periaatteessa palvelun laatu on hyvä, jos palvelun sisältö vastaa asiakkaan tarpeita (Hautamäki 1992, 8). Palvelun kokonaislaatu voidaan jakaa vähintäänkin kahteen eri osatekijään. Toiminnallinen laatu kuvaa palveluprosessin laatua, joka on arvioitavissa asiakkaan saaman palvelun aikana. Tuloksellinen laatu, joka kuvaa palvelun lopputulosta, on arvioitavissa vasta palvelutapahtuman jälkeen (Ventovuori & Puhto 2001, 11).

Palvelun laatu voidaan myös ymmärtää myönteisinä ominaisuuksina ja haluttavuutena. Suhteellisen objektiivisia asioita ovat välineiden ja toiminnan ominaisuudet, jotka voidaan määritellä ja luetella hyvinkin tarkkaan. Käyttäjien arvioidessa palvelua omien tarpeidensa ja kokemusten pohjalta laatu on tällöin subjektiivista (Leväinen 2013, 75).

Professori Christian Grönroosin mukaan laatukokemus koostuu kolmesta tekijästä. Palvelun tekninen laatu on sitä, mitä palveluntuottaja konkreettisesti tekee asiakkaalle. Toiminnallinen laatu kuvaa, miten asiakas saa palvelun. Kolmantena tekijänä on yrityskuva, joka voi tilapäisesti lievittää asiakkaan kokeman ja teknisen laadun puutteita, mutta myös vahvistaa koettuja virheitä (Ventovuori & Puhto 2001, 11).

Asiakkaan kokema palvelun kokonaislaatu muodostuu laatukokemuksen ja odotusten välisestä vertailusta. Asiakkaan laatuodotuksiin vaikuttavat hänen tarpeensa, muilta asiakkailta saamansa tieto palvelusta sekä palveluyrityksen yrityskuva (Leväinen 2013, 75). Palvelun hinta/laatu-suhteen sopivuuden asiakkaalle katsotaan olevan tyytyväisyyden perustekijä. Palvelua valitessaan asiakkaat ottavat huomioon entistä enemmän kuin ennen palvelun hinta/laatu-suhteen (Hautamäki 1992, 11)



KUVA 2. Koettu kokonaislaatu (Grönroos 1994)

### 6.2.1 Palvelutasosopimus

Palvelun laatutaso määritellään palvelutasosopimuksessa, jossa palvelulle on asetettu tietyt vaatimustasot. Asiakkaan ja palveluntarjoajan välisellä sopimuksella varmistetaan tarjotun palvelun laatu. Tarjottava palvelu molempien osapuolten tehtävineen ja toimintoineen, prioriteetit, vastuut ja takuut sekä maksut ja palkkiot määritellään yksityiskohtaisesti palvelutasosopimuksessa. Sopimuksen mukaisen palvelun laatua mitataan erityyppisillä laatumittareilla. Palvelun laatutasopoikkeamisista seuraa sopimuksen mukainen sanktio (Leväinen 2013, 76).

Sopimusosapuolten välisessä palvelutasosopimuksessa on määritetty mittarit tuotetun palvelun palvelutason arvioimiseen. Mittarit antavat tietoa laadusta, työsuorituksista, toimitusajoista, palvelujen maksuista sekä vuorovaikutuksen luonteesta palvelun tuottajan kanssa (Ventovuori & Puhto 2001, 23).

Laadukas palvelu voidaan taata ainoastaan huolellisesti laaditulla yksityiskohtaisella palvelukuvauksella sekä palvelutasosopimuksella. Palvelun laadun määrittely edellyttää ominaisuuksien kuvaamista, ei välttämättä monimutkaisia juridisia tai teknisiä lausekkeitä. Palvelutasosopimuksessa määritetyllä palvelun sisällöllä ja sille asetetuilla yksi-

tyiskohtaisilla vaatimuksilla tilaaja voi sanktioida vaatimusten täyttymisen erikseen  
(Halonen 2010, 103)

## 7 TOIMITILAPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

### 7.1. Palvelujen omaehtoinen tuottaminen

Organisaation palveluksessa oleva henkilöstö muodostaa sisäisen toimitilapalveluyksikön, joka tuottaa toimitilapalvelut. Yksikkö on suoraan ylemmän johdon alainen. Edellä kuvatun mukaista organisaatiota voidaan myös nimittää sisäisen tuotannonmalliksi (Leväinen 2013, 54).

Kuntien omaehtoinen palvelutuotanto voidaan järjestää kunnan tulosityksiköissä, liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä (Hyvärinen & Lith 2008, 14). Kunnan palvelujen tuottaminen omana tuotantona tapahtuu yleensä sektoreittain linjaorganisaation alimmalla tasolla tuotantoyksiköissä. Toimintaa ohjaavat ensisijaisesti tuotantoyksikköä hierarkiassa ylempänä olevat toimijat, kuten kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat esikuntineen. Tuotannonohjaus perustuu valta-asetelmaan, jossa ylempi hierarkiataso määrää alemmaa tasoa säädösten asettamissa rajoissa toimimaan tietyllä tavalla. Talousarviot ja -suunnitelmat, säädökset ja ohjeet ovat keskeisiä ohjauksen välineitä. Tuotantotoiminnan ohjaus tapahtuu resurssiohjauksella, jolla pyritään osoittamaan oikeamääräiset ja -laatuiset resurssit ja ohjeistamaan niiden käyttö. Palvelujen kustannukset koostuvat hierarkkisen toimintatavan ohjauksen ja varsinaisen tuotannon kustannuksista. Tuotteiden nimeämiseen ja kustannusten laskemiseen ei ole voimakkaita kannustimia (Huhtanen & Tuomivaara 2006, 19-22).

#### 7.1.1 Sisäinen tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottajatoimintatapa tarkoittaa kunnallisen palvelutuotannon organisointia siten, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Sisäisessä tilaaja-tuottajatoimintatavassa sekä tilaaja että tuottaja toimivat saman kunnan organisaatiossa (Huhtanen & Tuomivaara 2010, 11). Palvelutuottajana toimii kunnan omassa budjettitaloudessa toimiva nettoyksikkö tai liikelaitos, joka kuuluu kunnan sisäiseen konserniin toiminnallisessa mielessä. Sisäisestä tilaaja-tuottajamallista voidaan käyttää myös nimityksiä sopimusohjausmalli, sisäinen sopimusohjausmalli tai tulossopimusmalli

(Kallio ym. 2006, 30). Kyseessä on kumppanuussuhde, jossa vuorovaikutus rakentuu tilaajan ja tuottajan väliselle sopimukselle (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 11).

Nimetyt ja hinnoitellut palvelutuotteet luovat markkinasuuntautuneen asetelman. Tehokkuuskannustimena ei toimi kilpailuttaminen vaan kilpailuttamisen uhkakuva. Osapuolten tekemä hintavertailu tuo palvelun tuottajalle paineita pyrkiä tehokkaaseen toimintaan. Toimijoiden toimiessa kumppanuussuhteessa kunta ei juridisessa mielessä kilpailuta näitä palveluntuottajia (Kallio ym. 2006, 30).

### **7.1.2 Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli**

Sisäisen tuotannon henkilöstöstä voidaan muodostaa myös erillinen yhtiö, jonka tarkoituksena itsenäistytyään voi olla hankkia sisäisen organisaation ulkopuolisia asiakkaita. Perustetun erillisen yhtiön johtaminen voi olla edelleen organisaation oman johdon alainen (Leväinen 2013, 54).

Ulkoiseen konserniin toiminnallisessa mielessä kuuluvat ne yksiköt, joissa kunnalla on määräysvalta omistuksen tai muun syyn kautta ja joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään. Kunnalliset osakeyhtiöt, osakkuusyhtiöt ja kuntayhtymät ovat ulkoisen konsernin yhtiöitä, joiden kanssa yhteistoiminta voi perustua kumppanuuteen tai kilpailuttamiseen (Kallio ym. 2006, 30).

### **7.2 Konsernin ulkopuoliset palvelut**

Konsernin käyttämät ulkopuoliset palvelut, pelkistetyksi sanottuna ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa voidaan jakaa ostopalveluihin ja ulkoistamiseen. Kunnan hankkiessa välituotepalveluja omaa palvelutuotantoa varten ulkopuoliselta taholta eikä toimintaan sisälly liikkeen luovutusta kuten johtamisen, henkilöstön tai toimintojen siirtämistä, on kyseessä ostopalvelu. Palveluntuotanto voidaan myös kokonaan ulkoistaa, jolloin kunnalle jää ainoastaan rahoitus- ja valvontavastuu. Ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa vaatii lähes aina kilpailuttamisen (Hyvärinen & Lith 2008, 14-15). Yksityisten yritysten tai kolmannen sektorin ollessa palvelun tuottajana saattavat ne kilpailla ulkoiseen konserniin kuuluvien yksikköjen kanssa (Kallio ym. 2006, 30).

Ulkoistamisen voidaan katsoa olevan erikoistumista, joka lisää yrityksen toiminnan tehokkuutta. Palveluista maksetaan vain silloin, kun niitä tarvitaan, eikä enää ylläpidetä omaa palveluorganisaatiota, joka merkitsee kuluriskin siirtymistä sopimusteitse palveluntuottajalle. Kulurakenteen muuttuessa kiinteistä kustannuksista muuttuviksi kustannuksiksi kustannussäästö voi olla 10 – 30 prosenttia. Palveluntuottajalla on parempien kehittämisresurssien ansiosta laajempi erityisosaaminen ja asiantuntemus kuin tilaajalla. Ulkoistamisella verkostoitua palveluntuottajan suurempaan organisaatioon tilaaja saa palveluntuottajan organisaation koosta johtuvia etuja (Leväinen 2013, 69).

Ulkoistaminen ei ole täysin ongelmaton. Tilaajalta edellytetään uusia taitoja hierarkkisen johtamisen muututtua verkottuneeksi ja sopimukseen perustuviksi. Ulkoistamisen myötä pois siirtyvällä henkilöstöllä ei ole itselle tekemisen laatutietoisuutta sitoutumisen alennuttua tilaajana toimivaa vanhaa työnantajaa kohtaan sekä organisaation oma osaaminen katoaa, minkä jälkeen on vaikeaa palata tilanteeseen, jossa palvelut hoidetaan itse (Leväinen 2013, 69).

Tilaaja-tuottajamallissa hierarkkisen toimintatavan ohjauskustannuksista pitäisi osan poistua, mutta tilalle saattaa tulla transaktiokustannuksia, joita usein ei tunnisteta. Ennen palvelua, palvelutoiminnan aikana ja jälkikäteen voi syntyä varsin suuriakin transaktiokustannuksia, joita ovat mm. tuotteistamisesta johtuvat kustannukset, suunnittelukustannukset ja laadun valvontakustannukset. Kustannusten nousu-uhkasta huolimatta tilaaja-tuottajamalli edellyttää tuotteistamista ja tuotekohtaista kustannuslaskentaa (Kallio ym. 2006, 36).

Suunniteltaessa ulkoistamista säästöpotentiaali usein yliarvioidaan. Sopimusta tehtäessä ei kaikkia tarpeita ole huomioitu, mikä voi johtaa lisätöihin ja –kustannuksiin. Joustavuuden heikennyttyä tuottaja tekee vain sopimuksen mukaiset palvelut (Leväinen 2013, 70).

## 8 HANKINTAPROSESSI

Toimitilapalvelujen hankintapäätöksen jälkeen käynnistyy varsinainen hankintaprosessi valmisteluvaiheella, johon kuuluvat hankintatarpeen kartoitus, palvelujen organisointitavan valinta, palvelusisällön suunnittelu ja sisällön kuvaaminen. Valmisteluvaiheen aikana päätetään myös hankintastrategiasta ja hankintaohjeista sekä suunnitellaan uuteen menettelyyn siirtyminen sisältäen arvion henkilöstön asemasta. Kilpailutusprosessin aikataulu, vaiheistus ja hankintamenettely päätetään myös valmisteluvaiheessa (Leväinen 2013, 69).

Palvelukuvaus on yksi tärkeimmistä tarjouspyyntöasiakirjoista. Se kuvaa selvästi ja yksiselitteisellä tavalla asiakkaan ennako-odotukset palveluiden laadusta ja palvelutehtävien toteuttamisesta. Tilaajan tulee olla erittäin huolellinen laatiessaan palvelukuvausta saadakseen oikein hinnoitellun tarjouksen palvelun tuottajalta. Palvelukuvaus liitetään osaksi lopullisia sopimusasiakirjoja. (Ventovuori & Puhto 2001, 21).

Tarjouskilpailun mahdollisia toimeksisaajia tulee arvioida ennen tarjouskilpailuttamisen käynnistämistä. Arvioitaessa mahdollisia toimeksisaajia tulee huomio kiinnittää yrityksen referensseihin, kannattavuuteen, vakavaraisuuteen, maineeseen ja kykyyn tuottaa lisäarvoa tilaajan vaatimuksille (Ventovuori & Puhto 2001, 21).

Tarjouspyyntöasiakirjojen valmistuttua voidaan aloittaa varsinainen kilpailutus avoimena tai rajoitettuna menettelynä. Palvelun hankinta on mahdollista myös neuvottelumenettelyn kautta, jossa on mukana yksi tai useampi neuvottelukumppani (Leväinen 2013, 70). Julkisista hankinnoista annettu hankintalaki (348/2007) edellyttää, että hankintayksiköiden on noudatettava hankintalainsäädäntöä tavara- ja palveluhankinnoissaan sekä rakennusurakoissaan. Hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä ovat kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion viranomaiset, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta seurakuntineen sekä julkisoikeudelliset laitokset, kuten kunnalliset liikelaitokset, jotka on perustettu tyydyttämään sellaista yleisen edun tarvetta, jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja jota rahoittaa ja valvoo muu julkinen hankintayksikkö (Hyvärinen & Lith 2008, 20).

Kilpailutuksen jälkeen tarkistetaan, että saadut tarjoukset ovat tarjouspyynnön mukaisia. Saadut tarjoukset vertaillaan, mikä pohjalta laaditaan päätösesitys perusteluineen. Kun päätös on tehty, ryhdytään valmistelemaan varsinaista sopimusta kilpailutuksen voittaneen palveluntuottajan kanssa. Tarjouspyynnössä esitetyt asiat voivat vaatia tarkistamista tai sopimusneuvotteluja. Tarvittaessa voidaan tehdä esisopimus ennen varsinaisen sopimuksen allekirjoittamista (Leväinen 2013, 70).

Tilaaajan ja tuottajan yhteisesti hyväksymässä sopimuksessa on yksilöitävä palveluita tarjoavalta yritykseltä hankittavat palvelukokonaisuudet sekä niihin liittyvät palvelukohtaiset sopimusehdot. Palvelun tuottajalla ei ole velvollisuutta suorittaa sellaisia palveluita, joista sopimuksessa ei ole sovittu. Palvelusopimuksessa tilaajaosapuolena olevan on oltava erityisen tarkkana, että kaikki palvelun tuottajan tavoitteet ja velvoitteet on dokumentoituina yksityiskohtaisesti sopimukseen. Varsinainen palvelusopimus koostetaan palvelukuvauksesta, palvelutasosopimuksesta sekä yleisistä sopimusehdoista. Toteutunutta palvelutasoa mitataan sopimukseen rakennetulla laadunohjausjärjestelmällä (Ventovuori & Puhto 2001, 19).

Yksi vaikeimmista kilpailuttamiseen liittyvistä tehtävistä on palvelun laadun määrittely. Palvelun laatua voidaan parantaa hyvällä hankintasopimuksella, vaikkakaan laadun parantaminen tai sen varmistaminen eivät ole sopimusjuristin tehtäviä (Halonen 2010, 102).



## 9 JULKISET HANKINNAT

Hankintalainsäädäntö säätelee juridisesti kilpailuttamista. Julkisissa hankinnoissa noudatetaan koko EU-alueella menettelytapoja, joista on säädetty hankintadirektiivein ja kunkin maan omalla lainsäädännöllä. Suomessa julkisia hankintoja sääntelee hankintalaki (348/2007), erityisalojen hankintalaki (349/2007) ja lakeja täydentävä hankintasetus (614/2007) (Hyvärinen & Lith).

Hankintalakia sovelletaan organisaation ulkopuolelta tapahtuvien tavaroiden ja palveluiden ostamiseen, vuokraamiseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan sekä urakalla teettämiseen. Kiinteän omaisuuden hankintaa ja vuokraamista ei katsota hankinnaksi. Rahoituspalveluiden hankinta on hankintalain soveltamisen piirissä, mutta lainan hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Kilpailuttamisvelvollisuutta ei ole hallinto-organisaation tai kuntakonsernin sisäisissä hankinnoissa. Sidosyksikköhankinnan edellytykset arvioidaan hankintalain (348/2007) 10 §:n ja oikeuskäytännön perusteella (Oksanen 2010, 27).

### 9.1. Sidosyksikköhankinta

Hankintalain (348/2007) 10 §:n mukaista sidosyksikköhankintaa ei tarvitse kilpailuttaa. Tällöin hankinta tapahtuu hankintayksikön sidosyksiköltä, jolla tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Hankintayksikön yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa tulee valvoa sidosyksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, ja sidosyksikön tulee harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on, jotta sidosryhmähankinnan edellytykset täyttyvät. Valvontavaltaa koskeva edellytys täyttyy varmasti sidosyksikön ollessa hankintayksikön yksinomaisessa omistuksessa ja siten hankintayksikön rajoittamattomassa määräysvallassa. On katsottu, että toiminta voi myös kohdistua sellaisiin yksiköihin, jotka omistavat sidosyksikön omistajana toimivan yksikön. Hankintayksikön omistamaa osake-enemmistöä sidosyksiköstä, äänten enemmistöä tai oikeutta nimittää enemmistö yhtiön hallintoelinten jäsenistä ei voida katsoa yksinomaiseksi osoitukseksi riittävästä valvontavallan laajuudesta. Myös yhteisomistustilanteissa valvontavallan on oltava tosiasiallista ja ehdotonta. Yksityisen

yrittäjien osakkuus sulkee pois mahdollisuuden toimia hankintalain mukaisena sidosyksikkönä (Hankintayhteistyömuodot 2012; Oksanen 2010, 13–14).

Lain tarkoittamat sidosryhmähankinnat eivät ole mahdollisia sidosyksikön harjoittaessa toimintaa vähäistä suuremmassa määrin muiden kuin omistajien kanssa. Toimintaosuuksien omistajien ulkopuolella tulee olla koko sidosyksikön toiminnasta hyvin pieni. Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa, että toiminnan laadusta ja alan markkinoista riippuen toiminnan pääosa tarkoittaa 80 – 100 prosenttia sidosyksikön toiminnan volyyminä. Erityisalojen hankintalain (349/2007) 19 § määritelmä sallii yksiselitteisesti enintään 20 prosentin määrän liikevaihdosta tulevan omistavan tahon ulkopuolelta (Hankintayhteistyömuodot 2012; Oksanen 2010, 13–14).

## **9.2. Pienhankinnat**

Hankintalain mukaiset julkiset hankinnat jakautuvat kolmeen eri ryhmään niiden taloudellisen arvon perusteella. Pienhankinnat eli kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat ovat hankintoja, joiden arvioitu arvo on alle 30 000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa, alle 100 000 euroa terveydenhoito- ja sosiaalipalvelussa sekä koulutus- ja työvoimapalveluissa, alle 414 000 euroa erityisalojen tavara- ja palveluhankinnoissa ja alle 150 000 euroa rakennusurakoissa. Näihin hankintoihin ei pääsääntöisesti sovelleta hankintalakia, poikkeuksena hankintaoikaisua koskeva säännös, jossa hankintaoikaisu oikeussuojakeinona on ulotettu koskemaan myös pienhankintoja (Hyvärinen & Lith 2008, 21; Oksanen 2010, 14–15; Hilma Julkiset Hankinnat 2014).

## **9.3 Kansalliset hankinnat**

Kansallisissa hankinnoissa eli edellä määriteltujen pienhankintojen kynnyksarvon ylittävissä, mutta jäljempänä määriteltävien EU- kynnyksarvojen alittavissa hankinnoissa noudatetaan hankintalakia. Hankintamenettelyt kansallisissa hankinnoissa ovat osittain kevennettyjä verrattuna EU-kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin. Pääsääntöisesti kansalliset hankinnat suoritetaan tarjouskilpailuna käyttäen avointa tai rajoitettua menettelyä. Hankintalaista ilmenevin erityisperustein voidaan kansallisissa hankinnoissa käyttää

neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä, puitejärjestelyä ja suorahankintaa ilman tarjouskilpailua (Oksanen 2010, 35).

### **9.3.1 Avoin menettely**

Kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksen avoimessa menettelyssä. Julkisten hankintojen sähköisellä ilmoituskanavalla julkaistaan ilmoitus tarjouskilpailusta. Ilmoituksen julkaisemisesta on säädetty erikseen. Varsinainen tarjouskilpailu käynnistetään hankintailmoituksella, jonka tekemisestä on hankintalaissa ja asetuksessa yksityiskohtaiset menettelytapaohjeet. Kaikki hankinta-asetuksessa mainitut tiedot tulee sisällyttää hankintailmoitukseen. (Oksanen 2010, 35, 47).

Selkeästi määriteltävien tuotteiden tai palveluiden hankinnassa usein käytetään avointa menettelyä. Kansainvälisen hankintasanaston CPV- koodien mukaisesti merkittyjen tuotteiden ja palveluiden laatuvaatimukset tulee määrittellä tarjouspyyntöasiakirjoissa. Hankinnan ratkaisuperusteeksi on tarkoituksenmukaista ottaa hinta, jotta mahdollisesti lukuisten tarjousten käsittely on kohtuudella hallittavissa. Jos kuitenkin käytetään valintaperusteena kokonaistaloudellisuutta, on arviointikriteereitä ja niiden määrää syytä harkita huolella, jotta kaikki saatavat tarjoukset kyetään arvioimaan ja vertailemaan huolellisesti kohtuullisuuden rajoissa (Oksanen 2010, 35-36).

Tarjouspyyntöasiakirjoissa tulee varata riittävä aika tarjouksen tekemiselle ottaen huomioon hankinnan laatu, luonne ja laajuus. Tarjouksen jättäneiden yritysten kelpoisuus sekä tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus varmistetaan ennen varsinaista tarjousten vertailua, joka tehdään hyväksytyksi tulleiden tarjousten välillä. Hankintapäätös perusteluineen tehdään tarjouspyynnössä mainituin valintaperustein ja arviointikriteerein (Oksanen 2010, 36).

### **9.3.2 Rajoitettu menettely**

Rajoitetussa menettelyssä pyydetään tarjouksia yrityksiltä, jotka ovat arvioitu etukäteen soveltuviksi ko. hankinta huomioon ottaen. Rajoitetun menettelyn tarjouskilpailusta julkaistaan ilmoitus kuten avoimessa menettelyssä. Asetettuun määräaikaan mennessä

hankinnasta kiinnostuneiden yritysten tulee jättää hankintayksikölle osallistumishakemuksensa, jonka jättämistä varten on varattava riittävä aika hankinnan luonteen ja laajuuden mukaan. Osallistumishakemuksen jättäneiden ehdokkaiden joukosta valitaan varsinaiseen tarjouskilpailuun toimittajat, joiden on täytettävä hankintalain edellyttämät ja hankintayksikön asettamat ominaisuudet ja muut vaatimukset. Tarjouskilpailuun valittavien ehdokkaiden lukumäärän voi hankintayksikkö rajata ennalta. Valittavien ehdokkaiden lukumäärä vaihteluväleineen ilmoitetaan hankintailmoituksessa. Todellisen kilpailun varmistamiseksi on tarjoajia valittava riittävä määrä varsinaiseen kilpailutukseen. Vähimmäismäärä on kuitenkin viisi ehdokasta (Oksanen 2010, 36; Leväinen 2013, 72).

Hankintayksikön valitsemissa ehdokkaille lähetetään tarjouspyyntökirjat samanaikaisesti. Hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöasiakirjat muille sopivaksi katsotuille yrityksille, jos osallistumishakemuksen jättäneitä ehdokkaita on vähemmän kuin kilpailuun on ollut tarkoitus ottaa hankintailmoituksen mukaan. Tarjousten vertailu ja hankintapäätös tehdään kuten avoimessa menettelyssä (Oksanen 2010, 36).

Avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä voidaan käydä hankintayksikön ja tarjoajien välillä hankintaneuvotteluja täsmentämään tarjouksen sisältöä tai tilaajan vaatimuksia, kuitenkin vaarantamatta tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Jos poikkeavaan menettelyyn ei ole saatu tarjousten perusteella erityistä syytä, on neuvottelut käytävä kaikkien tarjoajien kanssa. Tarjoushinnan tarkistaminen tinkaamalla on kielletty (Oksanen 2010, 37).

### **9.3.3 Neuvottelumenettely**

Poikkeuksellisesti hankinta voidaan suorittaa neuvottelumenettelynä, joka poikkeaa avoimesta ja rajoitetusta menettelystä. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää itsenäisenä etukäteen ilmoitettuna valintamenettelynä tai siihen sallitaan siirtyä kesken hankintaprosessiin hankintalaista ilmenevin edellytyksin (Oksanen 2010, 37).

Yhtään saaduista tarjouksista ei voida hyväksyä sellaisenaan tai kaikki saadut tarjoukset ylittävät olennaisesti talousarviossa hankintaan varatut määrärahat ovat hankintalaissa mainittuja edellytyksiä, jolloin voidaan hankintaprosessin aikana siirtyä neuvottelume-

nettelyyn. Neuvottelumenettely itsenäisenä hankintana on hankintalain erityisin perustein mahdollista, kun tavanomainen kilpailuttaminen ei ole mahdollista. Perinteisen neuvottelumenettelyn jalostuneempi muoto on kilpailullinen neuvottelumenettely, joka tulee vain poikkeuksellisesti sovellettavaksi EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa (Oksanen 2010, 37-38).

#### **9.4. EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat**

Pääosin hankintalain velvoitteet ovat EU-kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa samat kuin kansallisissa hankinnoissa. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa sovelletaan hankintalaissa yksityiskohtaisemmin määrättyjä menettelytapoja ja toiminta-aikoja kuin kansallisissa hankinnoissa. Tarjousaika, osallistumishakemuksen jättöaika sekä hankinnasta ilmoittaminen ovat tarkoin määritelty poikkeuksineen (Oksanen 2010, 40-41).

EU-kynnysarvot vahvistetaan EU-komission toimesta kahden vuoden välein. Vuoden 2014 voimassa olevat EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 207 000 euroa, erityisalojen tavara- ja palveluhankinnoissa 414 000 euroa sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakoissa 5 186 000 euroa (Oksanen 2010, 40; Hilma Julkiset Hankinnat 2014)

## 10 PALVELUTUOTANNON ERIYTTÄMINEN

### 10.1 Jakautuminen

Monessa tilanteessa jakautuminen on käyttökelpoinen keino jakaa osakeyhtiön liiketoiminta kahteen osaan. Jakautumisessa eli diffuusiossa osakeyhtiö purkautuu selvitysmenettelyittä. Yhtiön varat ja velat siirtyvät yleisseuraantona kahdelle tai useammalle osakeyhtiölle. Jakautuvan yhtiön osakkeenomistajat saavat osuuksiensa mukaisessa suhteessa vastikkeena kunkin vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita. Vastike voi olla myös rahaa, elinkeinoverolain mukaan kuitenkin enintään 10 % vastikkeena annettavien osakkeiden nimellisarvosta (Ruohola 2012).

Jakautuminen on veroneutraali, jos se täyttää elinkeinoverolaissa säädetyt edellytykset. Vastaanottavien yhtiöiden osakkeiden tuleminen jakautuvan yhtiön osakkeiden tilalle ei laukaise luovutusvoittoverotusta. Verotuksessa katsotaan osakkeenomistajien omistaneen osakkeet siitä alkaen, kun jakautuneen yhtiön osakkeet hankittiin. Yhtiöiden verotuksessa ei realisoidu luovutusvoittoja eikä muita yhtiön purkamisen veroseuraamuksia. Vastaanottavien yhtiöiden taseisiin jaetaan tasearvot, jotka vähennetään aikanaan yhtiöiden verotuksessa vastaavasti kuin ne olisi vähennetty jakautuneessa yhtiössä. Siirtävästä omaisuudesta ei makseta varainsiirtoveroa (Ruohola 2012).

Kokonaisjakautumisen haittana on, että jakautuva yhtiö purkautuu kokonaan. Yhtiön purkautuminen voidaan välttää osittaisjakautumisella, jonka säädökset myös mahdollistavat. Osittaisjakautuminen tulee kysymykseen, kun yhtiöllä on vähintäänkin kaksi liiketoimintahaaraa, jotka ovat niin itsenäisiä, että ne voitaisiin eriyttää toisistaan esim. liiketoimintakaupalla (Ruohola 2012).

Sekä kokonais- että osittaisjakautuminen voidaan tehdä myös toimivaan yhtiöön, joka laskee liikkeeseen uusia osakkeita vastikkeeksi jakautumisessa saamastaan varallisuuskokonaisuudesta. Kaksi yritystä voi näin yhdistää yhteensopivat liiketoimintonsa yhteen omistuksineen muun liiketoiminnan jäädessä jakautuvaan yhtiöön (Ruohola 2012).

Yhtiön hallitus laatii ja allekirjoittaa jakautumissuunnitelman, jonka sisällöstä osakeyhtiölaissa on yksityiskohtaiset määräykset. Jakautumissuunnitelmassa selvitetään jakau-

tumisen syyt ja miten jakautuvan yhtiön varat ja velat jakautuvat vastaanottavien yhtiöiden kesken. Suunnitelmaan liitetään vastaanottavien yhtiöiden yhtiöjärjestykset ja määritellään tulevat hallituksen jäsenet, toimitusjohtajat ja tilintarkastajat (Ruohola 2012).

Jakautumissuunnitelma, josta KHT- tai HTM-tilintarkastaja antaa lausuntonsa rekisteröidään kaupparekisteriin, joka antaa kuulutuksen jakautuvan yhtiön velkojille. Jakautuvan yhtiön on annettava kuulutuksesta tieto velkojilleen, joiden erillistä suostumusta ei kuitenkaan edellytetä. Jakautuminen on huomattavasti käyttökelpoisempi kuin liiketoimintasiirto, josta jokaisen velkojan on erikseen annettava suostumus velallisen vaihdokseen (Ruohola 2012).

Yhtiökokous päättää jakautumisesta, jonka täytäntöönpano voidaan merkitä kaupparekisteriin velkojien vastustukselle varatun määräajan umpeuduttua. Jakautuvan yhtiön varat ja velat siirtyvät täytäntöönpanon rekisteröintipäivänä vastaanottaville yhtiöille. Jakautuvan yhtiön viimeinen tilinpäätös, jota kutsutaan lopputilitykseksi, tehdään täytäntöönpanopäivälle (Ruohola 2012).

## **10.2 Liikkeen luovutus**

Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liiketoimintakokonaisuus tarkoittaa sellaista henkilöistä ja muista tekijöistä muodostuvaa kokonaisuutta, jonka avulla voidaan harjoittaa taloudellista toimintaa, jolla on oma tavoite. Työnantajan oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät kokonaisuudessaan luovutuksen saajalle (Kuntatyönantajat 2011).

Liikkeen luovutuksen edellytykset ovat oikeudellinen yhteys, toiminnallisen kokonaisuuden luovutus sekä keskeytymättömyys (Työsuhdeinfoa 2011). Luovutuksen kohde on siirrettävä toimivana kokonaisuutena, jotta liikkeen luovutuksen voidaan katsoa tapahtuneen. Liiketoimintaa tulee toisin sanoen harjoittaa itsenäisesti ja sillä on oltava

taloudellista merkitystä, mutta varsinkaan kunnan ja kuntayhtymän tai niiden omistaman osakeyhtiön tai säätiön osalta voiton tuottaminen ei ole edellytys. Toiminta ei saa rajoittua yhden ainoan työn suorittamiseen. Liikkeen luovutuksen kohteena voi olla myös muu kuin yrityksen päätoiminto, joka ei liity yrityksen varsinaiseen toimintaan, vaan liittyy täysin eri toimialaan kuin mikä yrityksen päätoimiala on (Kuntatyönantajat 2011).

Liikkeen luovutuksessa henkilöstö siirtyy luovutuksen saajan palvelukseen. Heidän työsuhteensa ehdot pysyvät samoina työnantajan vaihtumisesta huolimatta. Siirtyneitä työntekijöitä ei luovutuksen saaja voi irtisanoa liikkeen luovutuksen perusteella. Työntekijöillä ei ole oikeutta yksipuolisesti vastustaa muutosta ja jäädä luovuttajan palvelukseen, mutta he voivat irtisanoa työsopimuksensa normaalia lyhyemmällä irtisanomisajalla. Määräaikaisen työsopimuksen voi irtisanoa loppumaan luovutushetken määräajasta riippumatta (Kuntatyönantajat 2011; Työsuhdeinfoa 2011 ).

Liikkeen luovutuksessa luovutuksen saajaa sitoo luovuttajaa sitonut työehtosopimus voimassa olevan työehtosopimuskauden päättymiseen asti. Tämä koskee myös työnantajaa, joka on työehtosopimuslain nojalla sidottu muuhun työehtosopimukseen (Kuntatyönantajat 2011).



### 10.3 Yhteistoimintamenettely liikkeen luovutuksen yhteydessä

Liikkeen luovuttajalla ja luovutuksen saajalla on velvollisuus tiedottaa henkilöstölle liikkeen luovutuksesta. Henkilöstöryhmien edustajille, joita luovutus koskee, on selvitettävä luovutuksen ajankohta tai suunniteltu ajankohta. Jos luovutuksen tarkka ajankohta ei ole selvillä, arvio luovutuksen ajankohdasta on riittävä. Liikkeen luovutuksen ajankohtana pidetään hetkeä, jolloin luovutuksen saaja ryhtyy käyttämään yrityksessä määräysvaltaa. Omistuksen siirtymisen hetki ei ole ratkaiseva (Yhteistoimintaopas 2013).

Tiedotusvelvollisuuteen kuuluu pääasiallisten syiden kertominen siitä, miksi liikkeen luovutus on päätetty toteuttaa. Liikkeen luovutukselle ei sinänsä tarvitse olla mitään perustetta. Päätökset yrityksen myymisestä ja ostamisesta kuuluvat omistajan liikkeenjohtovaltaan (Yhteistoimintaopas 2013).

Liikkeen luovutuksesta työntekijöille aiheutuvat oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset seuraamukset tulee myös tiedottaa luovutuksen kohteena olevien henkilöstöryhmien edustajille. Lähtökohtana on, etteivät työntekijöiden työsuhteiden ehdot muutu liikkeen luovutuksen seurauksena. Tiedotusvelvoitteen täyttämiseksi tältä osin riittää edellä mainitun asian toteaminen. Mikäli liikkeen luovutuksesta aiheutuu työntekijöille seurauksia, on niistä tiedotettava tässä yhteydessä (Yhteistoimintaopas 2013).

Suunnitelluista työntekijöitä koskevista toimenpiteistä tulee myös tiedottaa. Luovuttajan tulee kertoa hallussaan olevat tiedot. Jos luovutuksen saaja aikoo liikkeen luovutuksen jälkeen ryhtyä toimenpiteisiin henkilöstön vähentämiseksi tai työtehtävien muuttamiseksi, suunnitelluista toimenpiteistä on käytävä erikseen yhteistoimintaneuvottelut (Yhteistoimintaopas 2013).

Tiedottamisvelvollisuus on yksiselitteinen, eikä sitä poista se, että liikkeen luovutukseen johtavan päätöksen on tehnyt esimerkiksi konsernin emoyhtiö, joka ei ole antanut liikkeen luovuttajana tai luovutuksensaajana olevalle tytäryhtiölleen tarvittavia tietoja (Yhteistoimintaopas 2013).

Liikkeen luovuttajan on annettava edellä mainitut tiedot liikkeen luovutusta koskeville henkilöstöryhmien edustajille hyvissä ajoin ennen luovutuksen toteuttamista. Tietojen

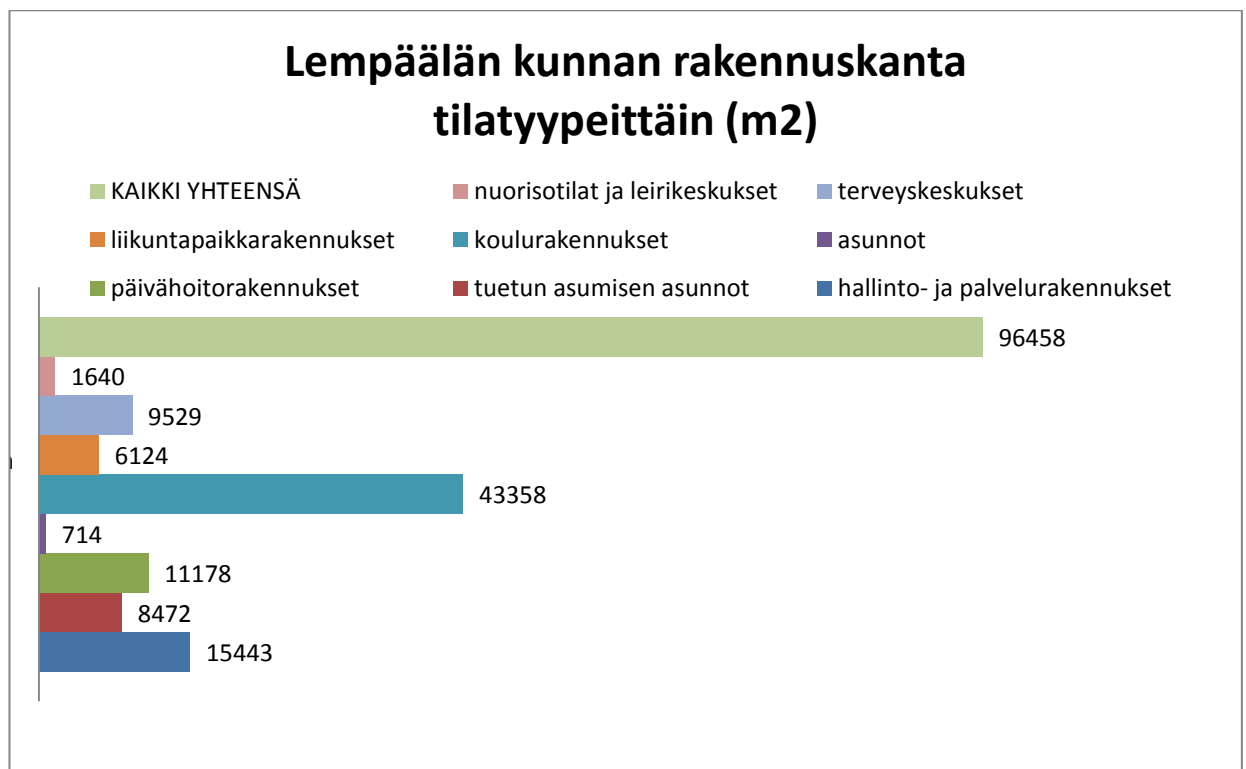
antamiselle ennen luovutuksen toteuttamista ei liikkeen luovuttajan osalta ole säädetty vähimmäisaikaa, vaan tiedottaminen on tehtävä riittävän ajoissa ottaen huomioon luovutuksesta päättämisen ja luovutuksen toteuttamisen väliin jäävän ajan pituus. Luovutuksensaajan on puolestaan annettava edellä mainitut tiedot henkilöstöryhmien edustajille viimeistään viikon kuluttua luovutuksen toteutumisesta. Luovutuksen saaja voi olla mukana yhteistoimintamenettelyissä ja tiedottaa edellä mainituista asioista jo ennen luovutuksen toteutumista (Yhteistoimintaopas 2013).

## 11 LEMPÄÄLÄN KUNTAKONSERNIN KIINTEISTÖHOITOVASTUU

### 11.1 Lempäälän kunta

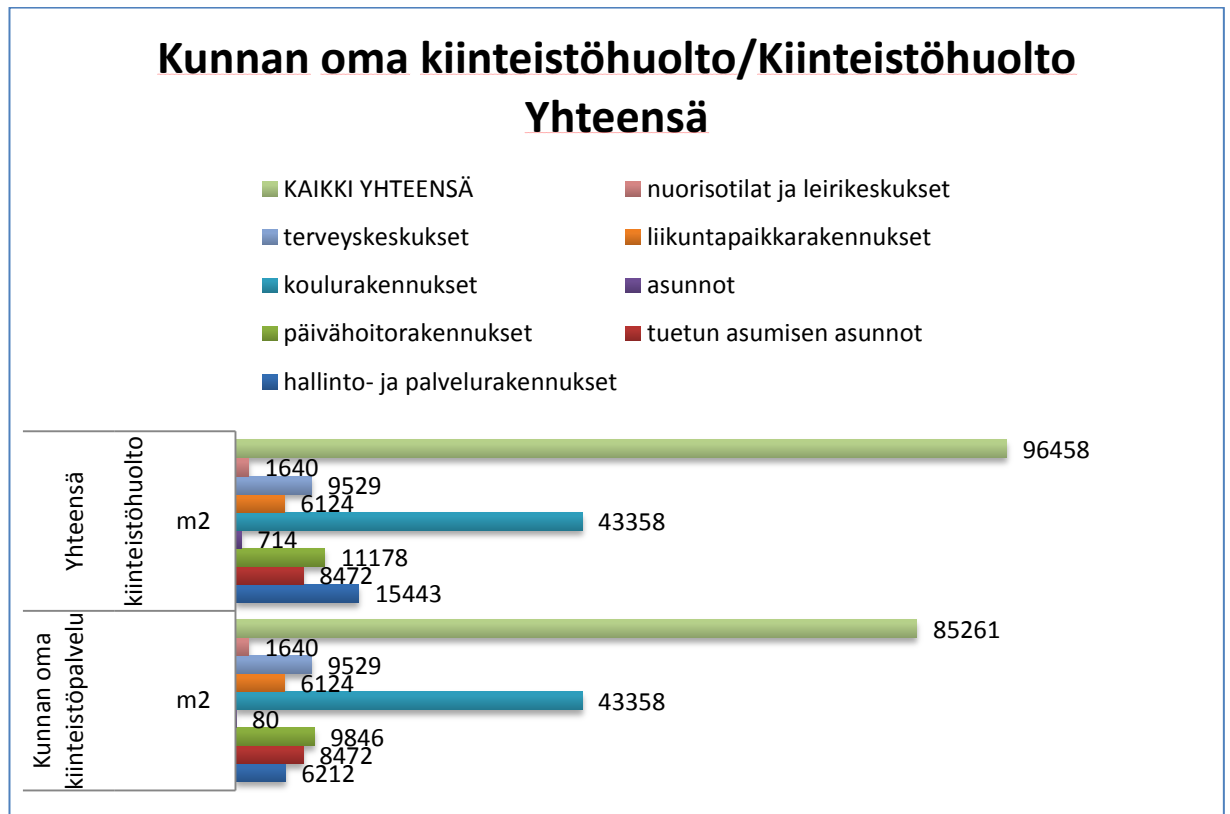
Lempäälän kunnalla on omistuksessaan noin 100 000 kerrosneliömetrin rakennuskanta, jonka yhteenlaskettu tilavuus on hieman yli 400 000 kuutiometriä. Valtaosa rakennuksista on julkisia palvelurakennuksia. Rakennuskanta jakautuu käyttötarkoituksen mukaan suurimmasta ryhmästä pienimpään seuraavasti:

- koulurakennukset
- päiväkotirakennukset (perhekerhot laskettu mukaan)
- terveystalujen rakennukset
- hallinto- ja palvelurakennukset
- tuetun asumisen asunnot
- liikuntapaikkojen rakennukset
- nuorisotilat ja leirikeskukset
- asunnot ja muut rakennukset



KUVA 3 Lempäälän kunnan rakennuskanta tilatyypeittäin

Rakennettujen kiinteistöjen kiinteistöhuolto tuotetaan valtaosin omana tuotantona Lempäälän kunnan tilapalvelut –tulosalueen toimesta. Joidenkin yksittäisten kiinteistöjen kiinteistöhuolto ostetaan ostopalveluna paikallisilta alan yrittäjiltä. Kiinteistöjen pihalueiden talvikunnossapitotehtävät hoidetaan paikallisten urakoitsijoiden toimesta erillisinä alueurakoina.



KUVA 4. Kunnan oma tuottama kiinteistöhuolto/kiinteistöhuolto yhteensä

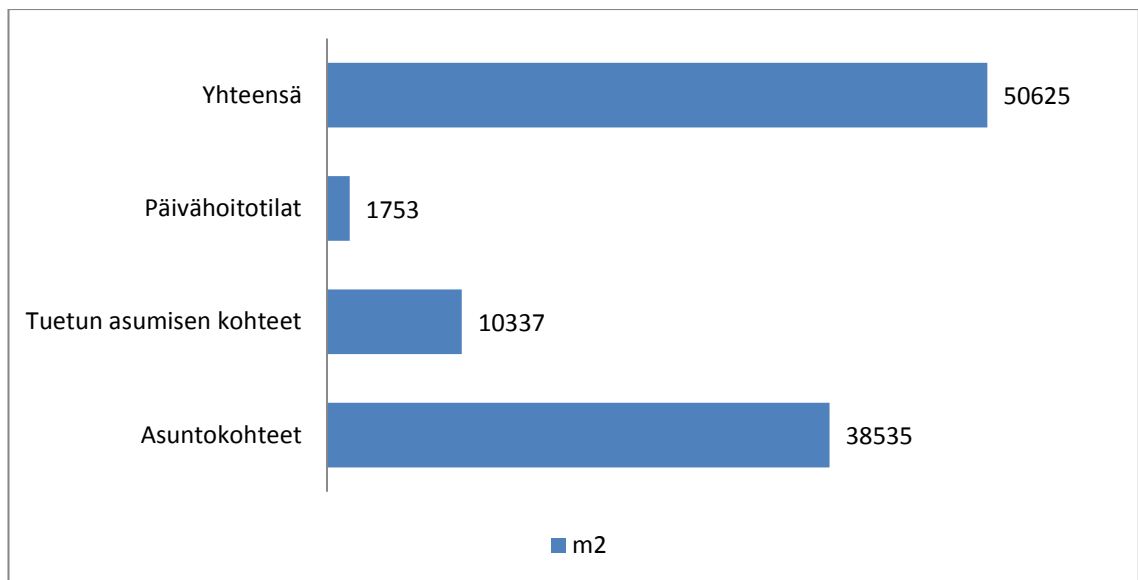
Lempäälän kunnan siivouspalvelut vastaa koulujen, päiväkotien, virastojen ja muiden kunnan kiinteistöjen ylläpito- ja perussiivouksesta, poikkeuksena terveyskeskuksen siivous, josta vastaavat kiinteistössä toimivat laitoshuoltajat. Kaikkiaan siivottavia neliömetrejä on siivouspalvelun vastuulla lähes 50 000 neliometriä.

Lisäksi Lempäälän kunnalla on lukuisa määrä rakentamattomia kiinteistöjä, joiden kiinteistönhoitotehtävistä vastaavat Lempäälän kunnan tekninen toimi sekä sivistystoimi. Edellä mainittuihin rakentamattomiin kiinteistöihin luetaan mm. yleiset puistoalueet, uimarannat, matonpesupaikat sekä ulkoliikuntapaikat mukaan lukien ulkoilureitit. Rakentamattomien ulkoilu- ulkoliikuntakiinteistöjen yhteenlaskettu pinta-ala on noin 170 ha.

## 11.2 Kiinteistö Oy Sirkkavuori

Kiinteistö Oy Sirkkavuorella on omistuksessaan noin 50 000 kerrosneliömetrin rakennuskanta, jonka yhteenlaskettu tilavuus on hieman yli 135 000 kuutiometriä. Valtaosa rakennuksista on vuokra-asuntoja. Rakennuskanta jakautuu käyttötarkoituksen mukaan suurimmasta ryhmästä pienimpään seuraavasti:

- vuokra-asunnot
- tuetun asumisen asunnot
- päivähoitotilat (vuokrattu Lempäälän kunnalle)



KUVA 5. Kiinteistö Oy Sirkkavuoren rakennuskanta tilatyypeittäin

Kiinteistö Oy Sirkkavuoren omistamien kiinteistöjen kiinteistönhoito järjestetään kokonaisuudessaan ostopalveluna paikallisten palveluntuottajien toimesta poislukien hallinnollinen isännöinti, jonka Kiinteistö Oy Sirkkavuori tuottaa itse.

## 11.3 Lempäälän Lämpö Oy

Lempäälän Lämpö Oy tuottaa itse tarvitsemansa kiinteistönhoitopalvelut omistamiinsa liiketoimintaansa liittyviin tuotantokiinteistöihin. Lisäksi yhtiö toimii markkinaehtoisella kiinteistönhoitoliiketoimialalla Lempäälän kunnan alueella. Kiinteistöhoitoliiketoimialan vuotuinen liikevaihto on noin 500 000 euroa sisältäen myös Lempäälän kunta-

konsernin ostamat kiinteistöhoitopalvelut, jotka muodostavat Lempäälän Lämpö Oy:n kiinteistöhoitoliiketoimialan liikevaihdosta noin puolet.

## 12 LEMPÄÄLÄN KUNTAKONSERNIN KIINTEISTÖNPALVELURESURSSI

### 12.1 Lempäälän kunta

Lempäälän kunnan kiinteistöhoidon henkilöstöresurssit ovat jakaantuneet kolmeen eri hallintokuntaan; tekniseen toimeen, sivistystoimeen sekä yleishallintoon. Kiinteistöhoiton eri tehtävissä Lempäälän kunnalla työskentelee yhteensä noin 100 vakinaista työntekijää. Suurin kiinteistöhoiton henkilöstöryhmä on siivoustyöntekijät, jotka työskentelevät yleishallintoon kuuluvassa huoltopalveluyksikössä. Vakinaisia siivoustyöntekijöitä on 60. Noin kolmasosalle siivoustyöntekijöistä kuuluu työtehtäviin myös ruokahuollon tehtäviä.

Teknisen toimen tilapalvelut -tulosalue vastaa Lempäälän kunnan omistaman rakennuskannan kiinteistöhuollosta valtaosin. Tulosalueella työskentelee 20 kiinteistöhuollon ammattilaista eri kiinteistöhuollon tehtävissä talotekniikan automaatiotehtävistä kiinteistön ulkoalueiden hoitoon. Kiinteistöhuollon perustehtävissä työskentelevät kiinteistöhoitajat vastaavat osittain myös käyttäjäpalveluista. Ulkoalueiden koneelliset talvikunnossapitotyöt aurauksen ja hiekoituksen osalta kilpailutetaan erillisinä alueurakoina.

Yleisten puistoalueiden, uimarantojen, matonpesupaikkojen sekä virkistysalueiden kiinteistöhuollosta vastaa teknisen toimen yhdyskuntatekniikan puistoyksikkö. Vakinaisia työntekijöitä yksikössä on neljä. Lisäksi kesäkautena puistoyksikössä työskentelee kahdeksan kausityöntekijää.

Ulkoliikunta-alueiden sekä ulkoilureittien kunnossa- ja ylläpitotehtävistä vastaa sivistystoimen liikuntatoimi. Tulosityksikössä työskentelee neljä vakinaista henkilöä sekä 10 kausityöntekijää ulkoliikuntapaikkojen kunnossa- ja ylläpitotehtävissä. Liikuntapaikkaohitajat vastaavat myös ulkoliikuntapaikoilla tarvittavista käyttäjäpalveluista. Sisäliikuntapaikkojen osalta ilta- ja viikonloppuvahtimestaripalvelut ostetaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Ulkoliikuntapaikkojen kunnossa- ja ylläpitotehtävien osalta liikuntatoimella on tarvittava kalusto poislukien latujen hoito, joka osittain ostetaan palveluntuottajalta.

## **12.2 Kiinteistö Oy Sirkkavuori**

Kiinteistö Oy Sirkkavuori tuottaa omistamiinsa kiinteistöihin hallinnolliset isännöintipalvelut itse. Yhtiössä työskentelee kolme vakinaista työntekijää. Kiinteistöjen huolto-  
tehtävät yhtiö ostaa ostopalveluna paikallisilta palveluntuottajilta.

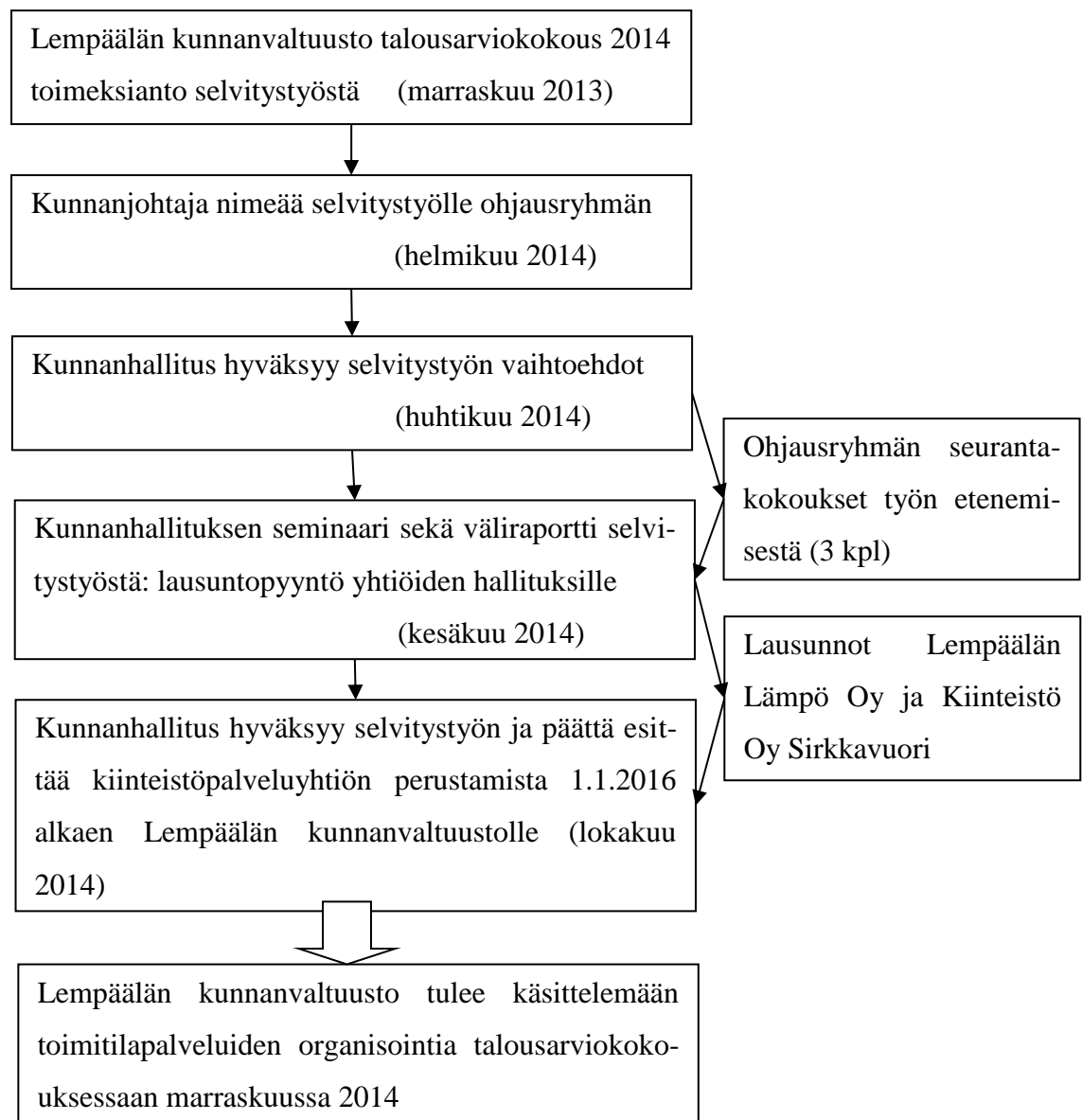
## **12.3 Lempäälän Lämpö Oy**

Lempäälän Lämpö Oy:ssä työskentelee 13 työntekijää kiinteistönhoidon liiketoimialalla kiinteistönhoidon eri ammattitehtävissä. Yhtiöllä on omistuksessaan oma kiinteistönhoitokalusto kokonaisvaltaisen kiinteistöhuoltopalvelun tuottamiseen hoitamiensa kiinteistöjen osalta, joita on kappalemääräisesti noin 90 eri kohdetta kerrostalokiinteistöistä omakotitaloihin.



### 13 KUNTAKONSERNIN KIINTEISTÖPALVELUJEN KEHITTÄMINEN

Lempäälän kunnanvaltuusto päätti vuoden 2014 talousarviokäsittelyn yhteydessä selvittää Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelujen vaihtoehtoiset toimintamallit. Kiinteistöpalvelut käsittävät tässä yhteydessä kiinteistönhoito- ja kunnossapitotehtävät sekä käyttäjäpalvelut. Selvitystyön vastuutahona toimi kunnanjohtajan nimeämä ohjausryhmä.



KUVA 6. Selvitystyön prosessikaavio

### 13.1 Kiinteistöpalveluvaihtoehtojen tarkastelu

Kunnanhallitus on rajasi kunnanvaltuuston toimeksiantoa selvittää kiinteistöpalveluiden uudelleen organisointia ohjausryhmän esityksestä käsittämään seuraavat vaihtoehdot:

- **Vaihtoehto 0:**  
Jatketaan nykyisellä toimintamallilla.
- **Vaihtoehto 0 +:**  
Jokainen kuntakonsernin eri toimija järjestää itsenäisesti kiinteistöpalvelunsa päättämällään tavalla.
- **Vaihtoehto 1:**  
Koko kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut järjestetään in house yhtiö/liikelaitos -periaatteella. Toiminta organisoidaan tarvittavin yhtiöjärjestelyn sisältäen liikkeen luovutuksen.
- **Vaihtoehto 2:**  
Kaikki kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut tuotteistetaan ja kilpailutetaan julkisen hankintamenettelyn edellyttämällä tavalla pitkäaikaisella sopimuksella pitäen sisällään liikkeen luovutuksen.
- **Vaihtoehto 3:**  
Koko kuntakonsernin kiinteistöpalvelut uudelleen organisoidaan sisältäen kiinteistöomaisuuden uudelleen järjestelyt ja liikkeen luovutuksen.

#### **Vaihtoehto 0:**

##### **Jatketaan nykyisellä toimintamallilla**

Nykyisessä toimintamallissa Lempäälän kunta tuottaa valtaosan kiinteistöjen rakennuksiin kohdistuvista hoito- ja ylläpitotehtävistä sekä käyttäjäpalveluista kunnan teknisen toimen omalla henkilöstöllä. Kiinteistöjen ulkoalueiden talvikunnossapitopalvelut ostetaan julkisen hankintalain edellyttämällä tavalla pääsääntöisesti kuntakonsernin ulkopuolisilta urakoitsijoilta. Pienen osan edellä mainituista ostettavista palveluista tuottaa kuntakonserniin kuuluva Lempäälän Lämpö Oy suoraan hankintana.

Kiinteistö Oy Sirkkavuori ostaa kiinteistöhuoltopalvelut omistamiinsa kiinteistöihin osittain Lempäälän Lämpö Oy:ltä suoraankintana ja osittain konsernin ulkopuolisilta toimijoilta. Hallinnollisen isännöinnin omistamiinsa kiinteistöihin Kiinteistö Oy Sirkkavuori tuottaa itse.

Lempäälän Lämpö Oy tuottaa kiinteistöpalveluja Lempäälän kunnan alueella sijaitseville yksityisomistuksessa oleville kiinteistöille. Palvelut pitävät sisällään maakaasun jakelua, kaukolämmön ja kylmäenergian tuotantoa sekä jakelua ja kiinteistön hoito- sekä ylläpitopalveluja. Lempäälän Lämpö Oy:n tuottamien kiinteistöpalvelujen vuotuinen liikevaihto on yli 7 miljoonaa euroa. Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalvelujen osuus liikevaihdosta on noin 10 prosenttia.

Koska sekä Lempäälän kunnan että Kiinteistö Oy Sirkkavuoren hankinnat ylittävät hankintalain (349/2007) 15 §:n kansalliset kynnyksarvot, eikä hankintalain 10 §:n sidosryhmähankinnan edellytykset täyty, tulee kiinteistöhoitopalvelut kilpailuttaa jatkossa hankintalain edellyttämällä tavalla määräajoin vähintäänkin 4 – 5 vuoden välein, jos kuntakonsernin kiinteistöpalvelut tuotetaan nykyisen toimintamallin mukaisesti. Lempäälän kuntakonsernin toimitilapalvelujen tuottaminen nykytoimintatavalla ei ole mahdollista jatkossa.

#### **Vaihtoehto 0+:**

#### **Jokainen kuntakonsernin eri toimija järjestää itsenäisesti kiinteistöpalvelunsa päättämällään tavalla**

Jokaisen Lempäälän kuntakonsernin eri toimijan järjestäessä itsenäisesti kiinteistönhoitonsa ei voida välttyä päällekkäisiltä toiminnoilta, jotka osaltaan nostavat yksittäisiä kiinteistöpalvelujen yksikköhintoja. Esimerkinomaisena päällekkäisenä toimintona voidaan käyttää välttämätöntä kiinteistöhuollon varallaolon järjestämistä.

Kiinteistöpalveluja tuottavien henkilöstö- ja kalustoresurssien sijoituessa kuntakonsernin eri organisaatioihin jää ko. resurssien käyttöaste huonommaksi kuin toimintamallissa, jossa kuntakonsernin kaikki kiinteistöpalveluja tuottavat resurssit on koottu samaan organisaatioon. Lempäälän kunnan tilapalveluorganisaation 2 – 3 henkilön resurssivaje voitaneen poistaa, lisäämättä henkilöstöresursseja kuntakonserni tasolla, parantamalla koko kuntakonsernin kiinteistöpalveluresurssien käyttöastetta kokoamalla ko. resurssit

samaan organisaatioon. Mikäli kiinteistönhoitotoiminta hajautetaan kuntakonsernin eri toimijoille, on Lempäälän kunnan tilatoimeen perustettava 2 – 4 uutta vakanssia kiinteistöpalvelun erinäisiin tehtäviin.

Työskentelymenetelmien ja -tapojen yhteiset uudelleen järjestelyt ja tehostamistoimenpiteet ovat hankalia kuntakonsernin eri organisaatioiden välillä. Kiinteistöpalveluresursien kokoaminen samaan organisaatioon antaa mahdollisuuden eri ammattiryhmien erityisosaamisen vahvistamiseen palvelukokonaisuuksien kasvaessa.

### **Vaihtoehto 1:**

**Koko kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut järjestetään in house yhtiö/liikelaitos -periaatteella. Toiminta organisoidaan tarvittavin yhtiöjärjestelyn sisältäen liikkeen luovutuksen**

Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelut voidaan järjestää kokoamalla käytettävissä olevat kiinteistöpalveluresurssit Lempäälän kunnan liikelaitokseen tai kuntakonsernin omistamaan osakeyhtiöön. Mikäli Lempäälän kuntakonserni haluaa tuottaa kiinteistöpalveluja myös kuntakonsernin ulkopuolisille toimijoille vapaasti kilpailluilla markkinoilla, on nykyisten säädösten mukaisesti kunnan omistama liikelaitos poissuljettu organisoitumisvaihtoehto. On huomioon otettavaa, että Lempäälän Lämpö Oy:n vuoden 2013 kiinteistöhuoltopalveluiden 500 000 euron liikevaihdosta noin puolet tuli kuntakonsernin ulkopuolelta.

Kuntakonsernin kiinteistöpalveluresursien kokoaminen yhteen tuottajaorganisaatioon mahdollistanee nykyisen sekä henkilöstö- että kalustoresurssien tehokkaamman käyttöasteen vähentämällä mm. nykyisiä päällekkäisiä kiinteistöpalvelutoimintoja. Laajalaisempi kiinteistöpalveluiden tehtäväkenttä mahdollistaa sekä henkilöstöressurssien erityisosaamisalueiden sekä monitaitoisuuden jatkuvan kehittämisen. Uudelleen organisoitu kiinteistöpalvelujen tuottaminen kuntakonsernin sidosryhmähankintana on joustavaa tilaajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaation ollessa kuitenkin samaa kuntakonsernia. Palvelutarpeiden muuttuessa kesken palvelusopimuskauden muutos voidaan päivittää joustavasti palvelusopimukseen toisin kuin markkinaehtoisesti kilpailutettuun palvelutarjontaan.

Toiminnan jakaminen tilaaja-tuottajamallin mukaisesti kuntakonsernissa edellyttää, että kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut mukaan lukien käyttäjäpalvelut tuotteistetaan ja ennen palvelutuotannon aloittamista laaditaan palvelukuvaukset tuotteistamistietoihin perustuen yhteistyössä tilaaja- ja tuottajaorganisaation kanssa. Palvelutuotannon tehostaminen vaatii selkeän yksilöidysti hinnoitellun palvelusopimuksen tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välille.

Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelujen tuottaminen kaikille kuntakonsernin jäsenille hankintalain (349/2007) 10 §:n sidosryhmähankinnan mukaisesti edellyttää kuntakonsernissa tehtäviä yhtiöjärjestelyitä liikkeen luovutuksineen. Yhtiöjärjestelyjen yhteydessä tulee muistaa käynnistää yhteistoimintalain (334/2007) mukaiset yhteistointaneuvottelut.

#### **Vaihtoehto 2:**

**Kaikki kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut tuotteistetaan ja kilpailutetaan julkisen hankintamenettelyn edellyttämällä tavalla pitkäaikaisella sopimuksella pitäen sisällään liikkeen luovutuksen**

Lempäälän kunnan kiinteistöpalveluiden kokonaistarvetta ei ole kokonaisuudessa mitoitettu eikä tuotteistettu. Kiinteistöpalveluiden hankinta kuntakonsernin ulkopuoliselta toimijalta vaatii hankintalain mukaisen kilpailuttamisen, koska kyseessä on vähintäänkin kansallisen kynnyksarvon, ellei jopa EU-kynnyksarvon ylittävä palvelunhankinta, joka ei täytä sidosryhmähankinnan edellytyksiä. Kilpailuttamisessa tarvittavien kilpailuttamisasiakirjojen laadinnan lähtökohtana ovat yksiselitteiset työmäärätiedot tilattavista palvelukokonaisuuksista, jotka osittain puuttuvat.

Täsmällinen palvelukuvaus määrittelyineen on merkittävä tekijä koko yhteistyön laadun kannalta. Palvelukuvaus työmäärineen puutteellisesti määriteltynä tarjouspyynnössä sisältää erittäin suuret riskit kilpailutettavan palvelun laatu- sekä kustannustekijöihin.

Kuntakonsernin kiinteistöpalveluiden kokonaan ulkoistaminen ja omista kiinteistöpalveluresursseista luopuminen sisältää huomattavan määrän erinäisiä riskejä. Kokonaisvaltaisessa ulkoistamisessa tilaaja on valinnut strategiansa altistaen itsensä huomattavalle kustannusten nousuriskille sekä avainhenkilöiden menettämiskä riskille seuraavassa palvelusopimuksen kilpailuttamisvaiheessa, sillä hankintalain mukaan palvelusopimukset

on kilpailutettava 4 – 5 vuoden määrävälein. On mahdollista, että seuraavien kilpailutusten johdosta palveluntuottaja vaihtuu, mikä altistaa tilaajan monille eri riskitekijöille kuten avainhenkilöriski, laaturiski ja kustannusriski.

Palvelutuotannon keskeytyminen mm. häiriö- ja konkurssitilanteissa on todellinen riskitekijä tilaajalle laajahkon palvelutuotanto kokonaisuuden kokonaan ulkoistamisessa. Myös täydellisen valvonnan mahdottomuus on yksi ulkoistuksessa seuraavista toiminnan riskeistä.

Onnistunut ulkoistettu kiinteistöpalvelutuotanto voi tuoda huomattaviakin kustannussäästöjä tilaajalle. Ulkoistamalla päästään käsiksi resursseihin, joita tilaajalla ei ole käytettävissä. Tämä mahdollistaa joustavan palvelutuotannon sekä avainhenkilöstön erityispätevöitymisen.

### **Vaihtoehto 3:**

#### **Koko kuntakonsernin kiinteistöpalvelut uudelleen organisoidaan sisältäen kiinteistöomaisuuden uudelleen järjestelyt ja liikkeen luovutuksen**

Lempäälän kunnan luottamushenkilöiden kanssa käydyissä haastattelussa ilmeni, että Lempäälän kunnan luottamushenkilöillä ei ole todellista halua tai valmiutta ryhtyä rakennetun kiinteistöomaisuuden omistuksen uudelleen järjestelyihin. Edellä mainitusta syystä johtuen ei ko. vaihtoehtoa ole selvitetty alkuhaastatteluja pidemmälle.

### **13.2 Vaihtoehtojen yhteenveto ja vertailu**

Edellä esitetyistä vaihtoehtoista on koottu yhteenveto taulukkoon, jossa vaihtoehtoja on vertailtu keskenään sekä pyritty analysoimaan kunkin vaihtoehdon hyvät ja huonot puolet. Vaihtoehtojen vertailussa on hyödynnetty kirjallisuustutkimuksen tietoa toimitilajohtamisesta ja ohjausryhmän laaja-alaista näkemystä työskenneltäessä kuntakonserni-työympäristössä.

Lempäälän kunnanvaltuuston toimeksiannon mukaisesti selvitystyön vaihtoehtoja ei ennalta rajattu. Selvitystyö käsitti sekä toimitilapalveluiden tuottamisen omana tuotan-

tona että ulkoistetun palvelutuotannon mukaan lukien kiinteistöomaisuuden myynnin pääomia vapauttaen.

Lempäälän kunnan kuten muidenkin kuntien tuottamista julkishallinnon lakisääteisistä palveluista suuri osa tukeutuu toimitilapalveluihin. Toimitilojen käyttäjiä ovat sekä kuntien sisäiset organisaatiot että kuntalaiset itse. Arvioitaessa toimitilapalveluiden eri tuotamistapoja tulee niiden riskiarvioinnissa ottaa tämä huomioon. Palvelutuotannon katkeamattomuus on ehdoton edellytys.

Arvioitaessa eri vaihtoehtoja on huomiota kiinnitetty seuraaviin asioihin:

- Hankintalain edellytysten täyttyminen
- Avainhenkilöiden menettämiskilpailu
- Henkilöstön erityisosaamisen vahvistaminen
- Henkilöstön sitoutuneisuus
- Kustannustehokkuus
- Palvelukustannusten nousuriski
- Palvelun laatu
- Palvelun keskeytymisen riski

	Vaihtoehto 0 nykyinen toimintamalli	Vaihtoehto 0+ kuntakonser- nin yksiköt toi- mivat itsenäisesti	Vaihtoehto 1 palvelutuotan- to kuntakonser- nissa in house – periaatteella	Vaihtoehto 2 kuntakonser- nin palvelutuotan- to ulkoistetaan	Vaihtoehto 3 ulkoista- minen + kiinteistö- omaisuus- den myynti
Hankintalain mukaisuus s.25	- ei täyty	+ täyttyy	+ täyttyy yhtiöjärjestelyin	+ täyttyy	+ täyttyy
Avainhenkilöiden menettämiskilpailuriski s.22, 45	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	+ vähäinen riski yksittäisten henkilöiden osalla	+ vähäinen riski yksittäisten henkilöiden osalla	- riski uudelleen kilpailutuksen yhteydessä	- riski uudelleen kilpailutuksen yhteydessä
Henkilöstön erityisosaamisen vahvistaminen s.22	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	- riittävän suurien palvelukokonaisuuksien puuttuessa vaikeahkoa	+ mahdollistuu suuremmissa palvelukokonaisuuksissa	+ + mahdollistuu yrityksen ydintoiminnan myötä	+ + mahdollistuu yrityksen ydintoiminnan myötä

Henkilöstön sitoutuneisuus s.22	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	++ henkilöstö sitoutuneempaan työhönsä	+ henkilöstö sitoutuneempaan työhönsä kuntakonsernissa	- sitoutuneisuus saattaa olla huonompi tilaajan ollessa etäämmällä	- sitoutuneisuus saattaa olla huonompi tilaajan ollessa etäämmällä
Kustannustehokkuus s.20, 22	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	- palvelukonaisuuksien ollessa pieneköjä resurssien tehokas käyttö haastavaa	+ isommat palvelukonaisuudet mahdollistavat resurssien tehokkaamman hyödyntämisen	+ isommat palvelukonaisuudet mahdollistavat resurssien tehokkaamman hyödyntämisen	+ isommat palvelukonaisuudet mahdollistavat resurssien tehokkaamman hyödyntämisen
Palvelukustannusten nousuriski s.22, 45	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	++ palvelutuotannon ollessa itsellä kilpailutusriskiä ei ole	+ palvelutuotanto omassa konsernissa on riski vähäinen	- luopuminen omasta organisaatiosta on huomattava riski palvelutuotannon hinnan nousulle	- - luopuminen sekä omista tiloista, että palvelutuotannosta luopumista suuren hintariskin pitkillä aikavälillä
Palvelun laatu s. 22, 24	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	++ palvelun laatu omassa tuotannossa saadaan järjestettyä juuri halutunlaiseksi	+ palvelun laatu palvelusopimuksessa, voitaneen tarkistaa sopimuskauden aikana, asettaa tilaajalle haasteita valvonnassa	- palveluntuottajan velvollisuus ainoastaan sopimuksen mukaan, täydellisen valvonnan mahdottomuus	- palveluntuottajan velvollisuus ainoastaan sopimuksen mukaan, täydellisen valvonnan mahdottomuus
Palvelun keskeytymisen riski s.45	ei arvioitu johtuen kohdasta 1	++ ei uhkaa	+ ei olennaista uhkaa, toimija samaa konsernia	- palvelun keskeytymisuhka todellinen konkurssitilanteessa	- - palvelun keskeytymisuhka ja toimitalauhka todellinen konkurssitilanteessa

Kuva 7. Vaihtoehtojen vertailu



Vertailutaulukon analysointi osoittaa, että julkishallinnon palvelutuotannon edellyttämät toimitilapalvelut on mahdollista tuottaa monella eri vaihtoehtoisella toimintamallilla. Mikäli kuntakonserni pyrkii hyödyntämään koko kuntakonsernissa olevan kiinteistöpalveluresurssin palvelutuotannossa kilpailuttamatta palveluita, on palvelutuotanto keskitettävä konsernin sisäisiin yhtiöjärjestelyin. Koko kiinteistöpalvelun ulkoistaminen altistaa kunnan palvelutuotannon monelle riskille, kuten vertailutaulukko osoittaa. Analysoitaessa eri vaihtoehtojen mahdollisuuksia ja riskejä nousee vaihtoehto 1 varteenotettavimmaksi kiinteistöpalvelujen kehittämisehdoksi Lempäälän kunnan kaltaisessa kuntakonsernirakenteessa.

## 14 KEHITTÄMISEHDOTUS

Vaihtoehtojen vertailemisen jälkeen ohjausryhmä esittää uudeksi Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelujen toimintamalliksi vaihtoehtoa 1. Kiinteistöpalveluihin liittyvät kaikki resurssit tulisi keskittää palvelujen järjestämiseksi Kiinteistö Oy Sirkkavuoren omistukseen perustettavaan tytäryhtiöön. Perustettavan tuotantoyhtiön järjestämä kiinteistöpalvelu tulee perustua yhteistyössä valmisteltaviin palvelusopimuksiin, joissa tilaajaa edustavat Lempäälän kunnan osalta tilapalvelu sekä vapaa-aikatoimi ja kuntakonsernin yhtiöistä Lempäälän Lämpö Oy, Lempäälän Energia Oy ja Kiinteistö Oy Sirkkavuori.

Päätös Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalvelujen uudelleen organisoitumisesta yhteen tuotantoyhtiöön ja liikkeen luovutuksilla yhtiöön keskitettävistä henkilöstö- ja muista resursseista tulee perustua yhdellä kerralla tehtävään kunnanvaltuuston päätökseen kiinteistöpalvelujen kokonaisuudesta, joka toimeenpannaan asianomaisilla tahoilla Lempäälän kunnanhallituksen antaman lisäohjeistuksen mukaisesti.

Kuntakonsernin kiinteistöpalveluresurssien kokoaminen yhteen tuotantoyhtiöön tukee Lempäälän kunnanvaltuuston hyväksymää kuntastrategiaa. Kunnan omaisuutta tulee käyttää tehokkaasti ja samalla huolehtia sen ylläpidosta niin, ettei se menetä arvoaan. Palveluja, palveluketjuja ja palvelun järjestämistapoja tulee kehittää kustannusten hillitsemiseksi. Palveluprosessit määritetään yhteistyössä yli toimiala- ja tehtävärajojen.

Nykyinen Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalveluiden järjestäminen ja siihen liittyvä päätöksenteko on käytettävissä olevien resurssien osaoptimointia. Käytettävissä olevien kiinteistöpalveluresurssien käyttö ei ole nykyisten toimijoiden kesken joustavaa. Kuntakonsernin kiinteistöpalveluresurssien yhteen kokoaminen mahdollistaa palvelutarpeen yhdenmukaisen määrittämisen, palveluprosessin joustavan muutoksen sekä palvelun laadun ja vaikuttavuuden arvioinnin. Kuntapalvelujen jatkuva kasvu ja toisaalta henkilöstön eläkepoistuma edellyttävät toimintamallia, jossa riittävä kiinteistöpalveluresurssi pystytään optimoimaan.

Lempäälän kuntakonsernin omistamien kiinteistöjen elinkaarikustannukset ovat tulevaisuudessa iso haaste. Kustannusten hallinta merkitsee mm. oikein ajoitettuja peruskorja-

usinvestointeja sekä laadukkaasti toimivaa kustannustehokasta kiinteistöpalveluorganisaatiota. Kiinteistöpalveluresurssien yhdistäminen mahdollistanee kiinteistöpalvelukustannusten ja toimenpiteiden priorisoinnin. Kiinteistöjen eri käyttäjätahot saataneen kustannustietoisemmiksi käyttämänsä toimitilan kiinteistönhoito- ja käyttäjäpalvelukustannuksista, mikä vaikuttanee ja muuttaa käyttäjätottumuksia kiinteistön elinkaarikustannuksia alentavasti.

Lempäälän kunnan tilapalveluissa on kiinteistöpalveluorganisaatiossa resurssivaje, joka voidaan poistaa yhdistämällä koko Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalveluresurssit yhteen palvelutuotanto-organisaatioon, joka tuottaa kaikki Lempäälän kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut. Koko konsernin kiinteistöpalvelujen lähivuosien resurssitarpeet voidaan järjestää kustannustehokkaimmin yhteisestä tuotantoyksiköstä. Suurempi tehtäväkokonaisuus työyhteisössä mahdollistanee paremmin henkilöstöresurssien ammattitaidon hyödyntämisen sekä erityisosaamisalueiden vahvistamisen.

Liikuntapaikkojen kunnossapito- ja käyttäjäpalvelutehtävät kasvavat lähivuosina merkittävästi uusien liikuntapaikkainvestointihankkeiden valmistuttua. Kunnossapito- ja käyttäjäpalveluista vastaavan vapaa-aikatoimen henkilöstö- sekä kalustoresurssit ovat varsin vähäiset. Jo tällä hetkellä osa tehtävistä hoidetaan ostopalvelusopimuksin. Kasvava palvelutarve maantieteellisesti hajautettuna kunnan eri osiin edellyttäisi lisää sekä henkilö- että kalustoresursseja tai ostopalvelun kasvattamista. Kuntakonsernin tuotantoyhtiöllä on esitetystä laajuudessaan paremmat edellytykset tuottaa sekä liikuntapaikkojen kunnossapitopalveluita että liikuntapaikkojen käyttäjäpalveluita kustannustehokkaammin vaarantamatta nykyistä laatutasoa. Liikuntapaikkakiinteistöjen kunnossa- ja ylläpitotehtävät eivät merkittävältä osin poikkea perinteisistä kiinteistöjen kunnossa- ja ylläpitotehtävistä.

Tuotantoyhtiöön on perusteltua siirtää koko huoltopalveluyksikön siivouspalveluhenkilöstö lukuun ottamatta sitä osaa henkilöstöstä, jonka huoltopalveluyksikön ruokapalvelu tarvitsee omiin tarkoituksiinsa, lähinnä jakelukeittiötyöhön. Siivouspalvelut on osa kiinteistöpalveluita ja toiminta yhdessä tuotantoyksikössä edistää palvelutuotannon tehokasta organisointia. Liikkeen luovutusta perustettavaan tuotantoyhtiöön terveyskeskuksen ja Himminkodon huolto- ja laitoshuoltajahenkilöstön osalta ei kannattane tehdä, perusteena sote-järjestämislaissa esitetyt kirjaukset tukipalvelujen järjestämistä vastaavasta.

Kaikki Lempäälän kuntakonsernin tarvitsemat kiinteistöpalvelut tuottava yhtiö tulee olemaan henkilöstömäärältään suurin kuntakonsernin yhtiö. Perustettavan tuotantoyhtiön perustamistoimiin ja siihen liittyvään valmisteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tuotantoyhtiölle tulee määrittää konserniohjauksella selvä toiminta-ajatus palveluvalvoitteineen. Perustettava palvelutuotantoyhtiö aloittaa johtamisjärjestelmänsä ja liiketoimintansa suunnittelun, tuotannon organisoinnin, palvelusopimusmallin valmistelun yhdessä tilaajatahojen kanssa ja valmistelee liikkeen luovutus menettelyllä yhtiöön siirtyvän henkilöstön vastaanottamista. Tuotantoyhtiön operatiivisen toiminnan käynnistyttyä tulee yhtiön tehdä jatkuvaa toimintansa vertailua muihin vastaavaa palvelua tuottaviin organisaatioihin varmistaakseen palvelutarjontansa kustannustason pysymisen liiketoiminta-alansa yleisellä kustannustasolla.

Koska toiminnan uudelleenorganisointi tehdään kuntakonsernin sisällä, voidaan olettaa, että palvelusopimusmallin yhteisvalmistelu antaa eri osapuolille huomattavasti enemmän lisätietoa ja yhteistä näkemystä kiinteistöpalveluiden tilaamisesta sekä tuottamisesta kuin avoimilla markkinoilla kilpailuttamalla tapahtuva ulkoistamisneuvottelu antaisi. Yhteisenä tavoitteena tulee olla, että uudella palvelusopimusmallilla tuotetut kiinteistöpalvelut ovat kustannustehokkaasti tuotettuja kiinteistöpalveluja, joiden palvelu- ja laatuso koetaan riittäväksi sekä tilaaja- että käyttäjäorganisaatioissa.

Tilaajatahoa organisoitaessa tulee ennen liikkeen luovutuksen loppuun saattamista varmistaa, että tilaajalla on riittävästi asiantuntemusta koko palvelusopimuskokonaisuudesta kasvattamatta tilaajaorganisaatiota kuitenkaan tarpeettomasti. Kiinteistöpalveluihin kuuluvien käyttäjäpalvelujen tilaaminen tulee organisoida ja vastuuttaa yhtenäisellä tavalla.

Yhteisessä palvelusopimusvalmistelussa tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä tulee luoda palvelutoimintamalli, jolla yleisimmät käyttäjäpalvelutarpeet saadaan määritettyä jo palvelusopimukseen. Lisäksi on varmistettava, että toimipisteiden käyttäjäpalvelutarpeet välittyvät mahdollisimman joustavasti tuotantoyhtiölle ja että palvelu annetaan kustannustehokkaasti nopealla palveluvasteella.

Liikkeen luovutus tulee tehdä normaalin yhteistoimintamenettelyn mukaisesti sekä luovuttavissa yksiköissä että vastaanottavassa tuotantoyhtiössä. Toteutettavien liikkeen luovutusten perusteena tulee olla Lempäälän kunnanvaltuuston päätös. Tuotantoyksikön

palvelutoiminnan järjestämisen kannalta liikkeen luovutusten tulee sisältää kaikki Lempäälän kuntakonsernin kiinteistöpalveluresurssit.

Yhtiön perustamistoimet ja palvelusopimusvalmistelu vaativat aikaa ja siksi on syytä erityisen tarkkaan harkita, miten liikkeenluovutukset tuotantoyhtiöön aikataulutetaan ja aloitetaanko tuotantoa yhtiön järjestämänä miltei osin ennen uuden palvelusopimusmallin käyttöönottoa. Tuotannon aloittaminen koko Lempäälän kuntakonserniin laajuudessa uudella palvelusopimusmallilla voitaneen käynnistää 1.1.2016.

## 15 POHDINTA

Tämän tutkimustyön tehtävänä oli selvittää Lempäälän kuntakonsernin toimitilajohtamisen kehittämistä ja ennen kaikkea kiinteistöpalveluiden uudelleen organisointia toiminnan tehostamiseksi. Uudelleen organisoinnin toisena tavoitteena voidaan pitää myös kustannustietoisuuden lisäämistä ennen kaikkea kiinteistönkäyttäjien keskuudessa.

Tutkimustyön aihe oli haastava, sillä toimitilajohtaminen on kokonaisuutena varsin nuori tieteenala ja julkishallinnon toimitilajohtaminen eroaa joiltain osin yksityisen sektorin toimitilajohtamisesta. Kunnallisessa julkishallinnossa on valalla vielä hyvin vahvasti käsitys, että valtaosa julkisen palvelun tarvitsemista palvelukiinteistöistä, kuten koulurakennukset ja terveydenhoidon kiinteistöt, tulee kunnan omistaa itse. Lisäksi kiinteistöpalveluiden ostopalveluissa tai kokonaan ulkoistamisessa nähdään uhkakuvia etenkin palvelun laadun suhteen. Selvitystyön yhteydessä käydyt keskustelut luottamushenkilöiden ja kiinteistönkäyttäjien kanssa vahvistivat tätä käsitystä. Lisäksi toimitilapalveluiden kustannusten kohdentaminen sekä jaottelu kiinteistönhoidon ja käyttäjäpalveluiden välillä on osittain puutteellista.

Selvitystyön kehittämissuositukseksi oleva kiinteistöpalveluyhtiön perustaminen Lempäälän kuntakonserniin luo mahdollisuuden kiinteistöpalveluiden tehostamiselle sekä palvelutuotannon yhdenmukaistamiselle eri toimialojen välillä. Yhtiön perustaminen itsessään ei tehosta toimintaa. Vuoden 2015 aikana tulee tilaajaorganisaatioiden yhdessä tuotantoyhtiön kanssa tehdä pohjatyö palvelukuvauksista tarkalleen määriteltyihin palvelusopimuksiin, jotta tehokas ja laadukas palvelutuotanto voi käynnistyä vuoden 2016 alusta.

## LÄHTEET

Halonen K-M. 2010. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (jyse 2009 tavarat ja palvelut). Helsinki: Edita Prima Oy.

Hankintayhteistyömuodot. Hankinta sidosyksiköltä (in-house yksikkö). 28.3.2012. Luettu 10.9.2014.

<http://www.cem.tkk.fi/fsr/Julkaisut/Selvitys%2041.pdf>.

Hautamäki A. 1992. Tehokkaat palveluorganisaatiot. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Hilma Julkiset Hankinnat. Hankintalainsäädännön EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2014. Päivitetty 16.12.2013. Luettu 29.10.2014.

[http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/news/uudet\\_kynnysarvot2014](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/news/uudet_kynnysarvot2014).

Hilma Julkiset Hankinnat. Kynnysarvot. Päivitetty 13.1.2014. Luettu 25.10.2014.

<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot>.

Huhtanen P & Tuomivaara S 2010. Tilaten ja tuottaen – kuntapalvelujen toimintatapa-uudistus. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Hyvärinen O. & Lith P. 2008. Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Leväinen K.I. 2013. Kiinteistö- ja toimitilajohtaminen. Helsinki: Gaudeamus Oy HYY Yhtymä.

Kallio O., Martikainen J-P., Meklin P., Rajala T & Tammi J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2. laitos. Helsinki 2012. RAKLI. Luettu 5.9.2014

[http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kiinteistoliiketoiminnan\\_sanasto2.pdf](http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kiinteistoliiketoiminnan_sanasto2.pdf).

KT Kuntatyönantajat 22.9.2011. Luettu 5.9.2014

<http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/esimiehille/palvelutuotannon-muutokset/liikkeenluovutus/Sivut/default.asp>.

Liikkeen luovutuksen työoikeudelliset näkökulmat. 9.6.2011. Luettu 10.9.2014.

[http://www.hpl.fi/www/fi/liitetiedostot/Tyosuhdeinfoa/Liikkeen\\_luovutus\\_muistio\\_2011\\_FINAL.pdf](http://www.hpl.fi/www/fi/liitetiedostot/Tyosuhdeinfoa/Liikkeen_luovutus_muistio_2011_FINAL.pdf).

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

Ruohola J. Miksi jakautuminen? Päivitetty 23.7.2013. Luettu 24.10.2014.

<http://www.lrhto.fi/artikkelit/yhtiooikeus/miksi-jakautuminen/>.

Sarasoja A-L. 2012. CREM luo lisäarvoa organisaation ydintoiminnalle. Kontrahti. Se-naattikiinteistöjen sidosryhmälehti, 7-9.

Tampereen kaupunkiseudun asuntopoliittinen ohjelma 2030. Luettu 22.9.2014.

[http://tampereenseutu-fi-bin.aldone.fi/@Bin/c83c8894a79c4cdbc16025ab1c059c74/1414849001/application/pdf/1874831/Asuntopoliittinen\\_ohjelma\\_SH\\_24\\_3\\_hyv%C3%A4ksym%C3%A4\\_%20Editoitu%20formaatti%2010.9.2010\\_JL.pdf](http://tampereenseutu-fi-bin.aldone.fi/@Bin/c83c8894a79c4cdbc16025ab1c059c74/1414849001/application/pdf/1874831/Asuntopoliittinen_ohjelma_SH_24_3_hyv%C3%A4ksym%C3%A4_%20Editoitu%20formaatti%2010.9.2010_JL.pdf).

Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030. Luettu 24.9.2014

[http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6K4BUQhBt/Rakennesuunnitelma\\_SH\\_24.3\\_hyvaksyma.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6K4BUQhBt/Rakennesuunnitelma_SH_24.3_hyvaksyma.pdf).

Ventovuori T. & Puhto J. 2001. Toimitilajohtamisen ostopalvelut. Teknisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion selvityksiä 41. Espoo: Otamedia Oy

<http://www.cem.tkk.fi/fsr/Julkaisut/Selvitys%2041.pdf>

Yhteistoimintaopas. Päivitetty 2.7.2013. Luettu 10.9.2014

<http://www.yhteistoimintaopas.fi/fi/7-luku-yhteistoiminta-menettely-liikkeenluovutuksen-yhteydessa-41-43-c2-a7/41-c2-a7-tiedottaminen-henkilostoryhmien-edustajille.html>.