Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja
Espoo 2004 C75

PAIKALLISHALLINNON TILAPALVELUT – KANSAINVÄLISIÄ KOKEMUKSIA

Anna-Liisa Sarasoja

Teknillinen korkeakoulu
Maanmittausosasto
Kiinteistöopin laboratorio

Teknillinen korkeakoulu
Kiinteistöopin laboratorio
PL 1200
02015 TKK
Puh. (09) 451 3871
Telefax (09) 465 077
E-mail: real.estate.studies@hut.fi

ISBN 951-22-6923-6 (PDF)
ISSN 0783-9537

Esipuhe

Tämä tutkimusapulainen Anna-Liisa Sarasojan laatima raportti on syntynyt ”Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa” –tutkimuksessa, joka kuuluu TEKESin Rembrand–teknologiaohjelmaan.

Tutkimuksen johtoryhmään ovat kuuluneet:

Jorma Ruokojoki	Suomen Kuntaliitto, puheenjohtaja
Erkki Eriksson	Vihdin kunta
Kaj Hedvall	RAKLI ry.
Jukka Heikkilä	Oulun kaupunki
Seppo Holste	Espoon kaupunki
Harri Isoniemi	Turun kaupunki
Martti Kuitunen	Turun kaupunki
Jari Kuokkanen	Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirin kiinteistöliikelaitos Caretek
Markku Lehtonen	Porin kaupunki
Kaisa Leiwo	RAKLI ry.
Kari I. Leväinen	Teknillinen korkeakoulu
Ilona Nokela	Sipoon kunta
Ilkka Ojala	Tampereen kaupunki
Kauko Pellikka	Engel Palvelut Oy
Pasi Salo	Vantaan kaupunki
Heikki Salumäki	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Tiina Tanninen-Ahonen	TEKES
Jouni Tiihonen	Kuopion kaupunki.

Tutkimuksen johtajana lausun parhaat kiitokset tämän raportin kirjoittajalle, tutkimuksen rahoittajille, johtoryhmän jäsenille sekä kaikille muille, jotka ovat vaikuttaneet tämän julkaisun tekemiseen.

Otaniemessä, tammikuussa 2004

Kari I. Leväinen
Toimitilajohtamisen professori

Sisällysluettelo

1 ESIPUHE 2

2 JOHDANTO 4

2.1 ONGELMAT 4
2.2 TAVOITE 5
2.3 RAJAUS 5
2.4 TOTEUTUS 5

3 TOIMITILAJOHTAMINEN JA TILAPALVELUT 5

3.1 MÄÄRITELMÄT 5
3.2 PALVELUN TUOTTEISTAMINEN 7
3.3 TILAPALVELUT PAIKALLISHALLINNOISSA 9

4 ERI VAIHTOEHDOT TUOTTAA TILAPALVELUJA 10

4.1 OMA TUOTANTO 11
4.2 OSTOPALVELUT 12

5 TILAPALVELUT ERI MAIDEN PAIKALLISHALLINNOISSA 16

5.1 RUOTSI 16
5.2 NORJA 17
5.3 HOLLANTI 20
5.4 ISO-BRITANNIA 21
5.5 USA 22

6 KOKEMUKSIA KUNNISTA JA YRITYSMAAILMASTA 24

6.1 YRITYSMAAILMAN TRENDIT 24
6.2 KOKEMUKSIA TILAPALVELUJEN TUOTANTOTAVOISTA ERI MAIDEN PAIKALLISHALLINNOISSA 26
6.3 MUITA HAVAINTOJA 31

7 JOHTOPÄÄTÖKSET 32

1 JOHDANTO

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut ratkaisevasti 1990- ja 2000-luvuilla. Muutos on mahdollistanut kuntien toiminnan voimakkaan kehittämisen. Toimintojen kehittämistä ovat edesauttaneet myös kuntien ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, kuten työttömyyden kasvu ja liittyminen Euroopan Unioniin. Nämä tekijät ovat edellyttäneet kunnilta tuottavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden parantamista.

Markkinaperusteisten toimintamuotojen yleistymisen taustalla ovat olleet myös kansainvälistyminen ja individualistinen ideologia (Lievonen 1997). Koska pelkästään palvelujen laadusta ei ole haluttu tinkiä, kunnat ovat hyvinvointipalvelujen pääasiallisena tuottajina saaneet ratkaistavakseen vaikean yhtälön: kuinka yhä pienemmillä käytettävissä olevilla resursseilla voidaan tarjota tehokkaasti ja taloudellisesti tuotettuja, laadukkaita ja asiakaslähtöisiä palveluja (Mustila 1994).

Kunnat ovat joutuneet arvioimaan uudelleen palveluitaan ja niiden tuotantotapoja. Perinteisen kuntien oman palvelutuotannon rinnalle ovat tulleet kuntien uusimuotoiset palveluntuottajat eli ns. tilaaja-tuottajamalliset organisaatiot, kunnalliset liikelaitokset, kunnalliset yhtiöt, kuntien välinen yhteistoiminta eri muodoissaan ja yksityiseltä sektorilta ostetut palvelut. Lähtökohtaisesti kunta voi itse ratkaista, millä tavoin sen järjestettävinä olevat palvelut tuotetaan. (Harjula-Prättälä 1995.)

Kuntien oman palvelutuotannon on ansaittava paikkansa tehokkailla tuotantotavoilla, pelkkä korkea laatu ja ammattitaito eivät yksistään takaa olemassaolon oikeutta. Palvelujen ostaminen ulkopuolisilta palvelujen tarjoajilta tulee kuitenkin aloittaa harkiten, koska uusien tapojen opettelu vie oman aikansa.

Teknillisen Korkeakoulun Kiinteistöopin laboratoriossa käynnissä olevan tutkimuksen *Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa,* tarkoituksena on tuottaa mallit, joiden avulla kiinteistötoimen ostopalvelut voidaan tuottaa tai ulkoistaa parhaalla mahdollisella tavalla suomalaisissa kunnissa.

1.1 Ongelmat

Ostopalveluiden arvioidaan lisääntyvän kuntasektorilla tulevaisuudessa mm. rekrytointiongelmien, taloudellisempien toimitapojen hakemisen ja alan yleisten trendien takia. Nykyaikainen tilajohtaminen ja tehokas ostopalvelujen toteuttaminen ovatkin edellytys kuntien ydintoiminnan, eli palvelujen tuottamisen kuntalaisille, laadukkaalle toiminnalle tulevaisuudessakin. Parhaan mahdollisen tiedon saamiseksi on syytä hakea kokemuksia maista, joissa paikallishallinnon tilapalveluita ja ostopalveluita on organisoitu ja toteutettu eri tavoin jo pitkään.

Monissa maissa, etenkin Hollannissa ja Iso-Britanniassa on ulkoistamista ja tehty tilapalveluiden järjestelyä jo 1980-luvun alusta lähtien. Tietoa eri maiden julkishallinnon toimitavoista ja kokemuksia niiden vaikutuksista on saatavilla, mutta tieto on hajallaan ja luotettavaa tietoa voi olla hankala löytää.

1.2 Tavoite

Tässä työssä selvitetään eri maiden paikallishallintojen toimitapoja ja kokemuksia tilapalveluiden toteuttamisesta ja ostamisesta. Tutkimuskohteena olevat maat ovat Suomi, Ruotsi, Norja, Hollanti, Iso-Britannia ja Yhdysvallat. Tavoitteena on kartoittaa kuntien eri toimitapoja ja menettelyjä toteuttaa tilapalveluja, eri käytäntöjen hyötyjä ja haittoja ja kokemuksia, joiden perusteella tuotetaan tutkimuksen johtopäätökset ja saadaan enemmän tietoa tilapalvelujen tuottamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.

1.3 Rajaus

Tässä tutkimuksessa käsitellään tilapalveluita, jotka RAKLI (2001, s.23) määrittelee tilojen ominaisuuksiin kohdistuviksi ja käyttäjän toimintaa tukeviksi palveluiksi. Niihin sisältyy erilaisia käyttäjä- ja kiinteistöpalveluita. Tilapalvelujen sisältö vaihtelee organisaatiokohtaisesti, ja niistä sovitaan yleensä erikseen joko vuokrasopimuksessa tai erillisessä palvelusopimuksessa. nimitystä toimitilapalvelut käytetään kiinteistöalalla usein synonyymina tilapalvelut käsitteelle, vaikka käsitteet rajautuvatkin hieman eri tavalla. (RAKLI 2001, s.23.)

Tutkimuksessa käsitellään vain Ruotsin, Norjan, Hollannin, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen paikallishallintoja.

1.4 Toteutus

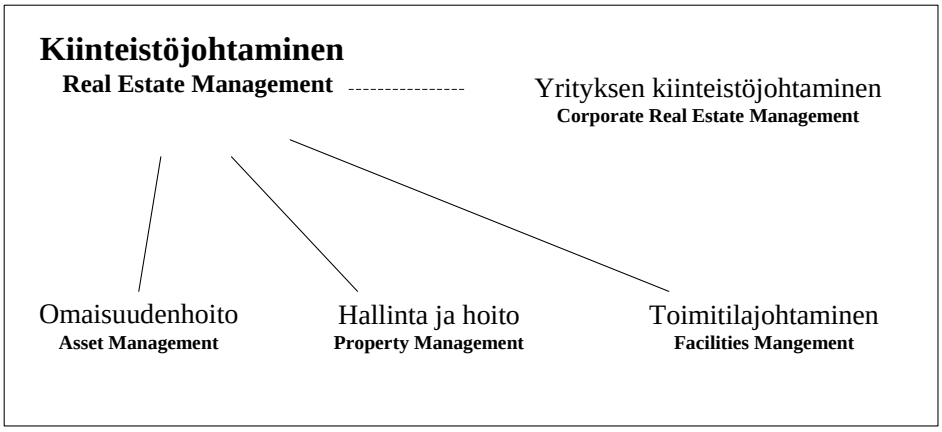
Tutkimus on kvalitatiivinen kirjallisuustutkimus, jossa lähdemateriaalina on käytetty pääosin ulkomaisia tilajohtamista ja ostopalveluita käsittelevää kirjallisuutta mm. artikkeleita, seminaariesitelmiä, projektien loppuraportteja ja muita aiheeseen liittyviä julkaisuja. Kirjallisuuden lisäksi tietoa on haettu Internetistä, palvelujen tarjoajien ja erinäisten aiheeseen liittyvien projektien kotisivuilta.

Varsinainen diplomityö on tehty englanniksi, jonka jälkeen on tuotettu tämä suomenkielinen yhteenveto työn keskeisistä kohdista.

2 TOIMITILAJOHTAMINEN JA TILAPALVELUT

2.1 Määritelmät

Leväisen (2001) mukaan kiinteistöjohtamista voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta, joita ovat kiinteistön hallinta ja hoito, omaisuuden hoito ja toimitilajohtaminen (Kuva 1).



Kuva 1. *Kiinteistöjohtamisen kolme näkökulmaa ja niiden englanninkieliset vastineet (Leväinen 2001)*

Toimitilajohtaminen (Facilities Management, FM) on suhteellisen tuore ala, joten termiä ei voida yksiselitteisesti määritellä. Määritelmiä ja tavoitteita löytyy yhtä paljon kuin alan tutkijoitakin.

Suurimmat FM:n ”markkinoijat” ovat olleet brittiläinen ja amerikkalainen kulttuuri ja alalla toimijat. Vaikkakin kummallakin maalla on ollut samat lähtökohdat ja tarkoitukset, on ajan myötä kehittynyt hieman toisistaan poikkeavat käsitykset ja ajattelutavat. Amerikkalainen kiinteistöjohtaminen on keskittynyt enimmäkseen työpaikan ja työpisteen tehokkuuteen ja kiinteistöjen hallinnointiin. Amerikkalaiset ovat myös keskittyneet brittiläisiä enemmän teknisiin ratkaisuihin ja installaatioihin. Brittiläinen koulukunta on keskittynyt tarkastelemaan FM:a integroituneina palveluina. Tärkeitä näkökulmia on tilojen terveellisyys, tuottavuus ja työympäristön parantaminen. (Leväinen 2000, Tuomela 2001.)

Kuten muussakin maailmassa, Skandinaviassa on FM:lle useita määritelmiä ja muotoja riippuen organisaatiosta ja –maasta. Erityisesti pohjoismaiset palvelujentuottajayritykset käyttävät FM:lle omia määritelmiään markkinoidessaan tuotteittaan paikallisilla markkinoilla. Perinteiset kiinteistöhallinnan tehtävät katsotaan usein kuuluvaksi FM:iin, vaikka brittiläiset ja amerikkalaiset ovat määritelmissään tiputtaneet ne pois. (Tuomela 2001.)

Kirjallisuudessa esitettyjen määritelmien lähemmän tarkastelun perusteella voidaan löytää myös yhtäläisyyksiä. Termin FM keskeinen painopiste on kaikissa määritelmissä paikka, tila. Tila viittaa yleensä paikkaan, jossa työskennellään. Tilaa ei rajoiteta pelkästään koskemaan liiketilaa, vaan se kattaa kaikenlaiset työskentelytilat kuten opetustilat, tehdastilat, julkiset tilat ym. Kiinteistöjohtaminen soveltuu kaikenlaisiin organisaatioihin, koska kaikki organisaatiot toimivat jonkinlaisissa tiloissa. Lisäksi FM:n katsotaan olevan tukitoiminto, joka tukee organisaation ydintoimintoja. FM tukee sekä yksityistä yritystä että julkishallinnon yksikköä. (Tai & Ooi 2001, Leväinen 2003.)

Toimitilajohtamisen yksi keskeinen osa-alue on tilapalvelujen johtaminen. Tilapalvelut ovat varsin laaja palvelukokonaisuus ja palvelujen tarkka luettelointi on hankalaa. Tilapalveluiksi voidaan katsoa kaikki toimitiloissa tapahtuva palvelutoiminta, jolla tuetaan ja edistetään toimitilojen ydinliiketoimintoja. RAKLI (2001, s.23) määrittelee

tilapalvelut tilojen ominaisuuksiin kohdistuviksi ja käyttäjän toimintaa tukeviksi **1) kiinteistö- ja 2) käyttäjäpalveluiksi.**

Kiinteistöpalveluilla (facility services) tarkoitetaan kiinteistön ylläpitoon kohdistuvia palveluja. Ne voidaan jakaa edelleen kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluihin. Kiinteistöpalvelut sisältää mm. seuraavia palveluja (RAKLI 2001, Tuomela 2003):

- teknisten järjestelmien hoito
- kiinteistönhuolto
- siivous
- lumityö
- liukkauden torjunta
- puhtaanapito, kasvityö
- jätehuolto ja kunnossapito.

Käyttäjäpalveluilla (user services) tarkoitetaan kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnattuja palveluja. Käyttäjäpalvelut sisältää mm. seuraavia palveluja (RAKLI 2001, Tuomela 2003):

- ajoneuvot
- arkistointi
- atk-palvelut
- auditoriotilat
- aulapalvelut
- automaatit
- henkilöstöruokailu
- ikkunoiden pesu
- kirjanpito
- kokoustilat
- kopiointi
- kuljetukset
- kuntosali
- lähettipalvelut
- matkustuspalvelut
- muuttopalvelut
- pesulapalvelut
- pitopalvelu
- postitus ja postinjakelu
- puhelinvaihde
- ravintopalvelut
- saunatilat
- sisustus- ja kalustuspalvelut
- terveydenhuolto
- toimistopalvelut
- toimistotarvikkeet
- tuholaiskontrolli
- turvapalvelut
- varastotilat
- vartiointi
- videokonferenssit
- viestintälaitteet
- viherkasvit

2.2 Palvelun tuotteistaminen

Sanan palvelu merkitys vaihtelee henkilökohtaisesta palvelusta palveluun tuotteena. Koneesta ja miltei mistä tahansa tuotteesta voi tehdä palvelun, jos myyjä pyrkii mukauttamaan ratkaisun asiakkaan yksityiskohtaisempien vaatimusten mukaisesti. Kone itsessään on fyysinen tavara, mutta tapa toimittaa asiakkaalle hyvin suunniteltu kone on palvelua. (Grönroos 1994)

Tuote koetaan yleensä tavaramaailmaan viittaavaksi tai katsotaan, että se on aina standardituote (Sipilä 1996). Jako palveluihin ja tavaroihin on kuitenkin liian karkea ja keinotekoinen. Tuote kannattaakin nähdä kokonaisuutena, jossa on aineettomia ja aineellisia elementtejä. (Sipilä 1996). Tuotteessa on tietty määrä palvelua, tavaraa ja

informaatiota. Tuotteen luonteesta riippuu kuinka paljon kutakin komponenttia siihen sisältyy.

Palveluntarjoajan näkökulmasta tuote voidaan määritellä esimerkiksi seuraavasti (Gustafsson ja Mannermaa 1987):

tuote = se mitä yritys myy

Jos tuotetta tarkastellaan asiakkaan kannalta, saadaan edellä esitetty tuotteen määritelmää seuraavaan muotoon (Gustafsson ja Mannermaa 1987):

tuote = se mitä asiakas ostaa

Palvelutuote on tuotteistettu, kun sen käyttö- tai omistusoikeus voidaan halutessa myydä edelleen. Tuotteistus on ajattelutapa ja se on tuote- ja tuotekehitysstrategian käytännön toteutusta, Tuotteistus voi olla eri asteista ja se voi edetä vaiheittain. Tuotteistamalla voidaan kehittää sisäisiä työ- ja toimintamenetelmiä ja asiakastilanteisiin voidaan kehittää palvelua nopeuttavia ja tehostavia apuvälineitä. (Sipilä 1996.)

Varsinaisesta tuotteistuksesta on kyse kuitenkin vasta, kun palvelusta kehitetään selkeitä palvelukokonaisuuksia tai –prosesseja, joita tarjotaan sellaisenaan asiakkaille. Tuotteistaminen vähentää henkilökohtaista kiirettä ja stressiä. Tuotteistamattomalla mallilla toimittaessa energiaa sitoutuu liiaksi niihin asioihin, joiden pitäisi olla jo tuotantosysteemin hallussa. Lisäksi tuotteistaminen antaa mahdollisuuksia työnjakoon ja henkilöiden osaamisen parempaan hyödyntämiseen. (Sipilä 1996.)

Palvelujen tuotteistaminen edesauttaa ja helpottaa muun muassa palvelujen ostamista ja vertailua. Tuotteistuksen kautta saadaan selkeä kuva palveluratkaisusta. Asiakas näkee selvemmin mistä hän maksaa / mitä hän saa rahoillaan. Tuotteistamisprosessissa mietitään mitä ”palikoita” tarvitaan, jotta asiakas tulee hyvin palvelluksi. On turha antaa sellaista palvelua, josta ei ole asiakkaalle hyötyä. palikoiden miettiminen ja tuotteen suunnitteleminen auttaa myös sisäisesti hinnoittelussa ja palvelun kehittämisessä.

Palveluntarjoajalle tuotteistamisesta on hyötyä, sillä tiedonkulku helpottuu organisaatiossa: Tiedetään mitä tehdään eli voidaan olla realistisia. Tiedetään mitä myydään ja millaiselle asiakasryhmälle tuotetta tarjotaan. Tuotteistamisen kautta ajankäyttö tehostuu, tiedetään tuotteen eri palikat ja tiedetään mistä kustannukset syntyvät eli ymmärretään hinnoittelun lähtökohdat. Tuotteistamisprosessissa voidaan havaita päällekkäisiä prosesseja ja näin saadaan aikaan resurssisäästöjä.

Tuotteistamisessa pohditaan asiakkaan tarpeita hieman yksityiskohtaisemmin ja esimerkiksi siivousorganisaatio tekee siivouspalveluista erilaisia tuotepaketteja, jotka ovat täsmällisempiä ja antavat palvelusta enemmän mielikuvia. Siivoojat puolestaan tietävät, mitä siivousvaiheita kukin tuote pitää sisällään ja mitkä aineet/välineet mihinkin tapaukseen parhaiten sopivat. Erilaisia siivoustuotteita voi olla esimerkiksi:

- porrassiivous
- markiisien pesu
- toimistosiivous
- ikkunanpesu
- pihasiivous

Kunnille tuotteistamisesta voi olla hyötyä, joko tuotteistamalla omia palveluja, jolloin saadaan samalla sisäistä hyötyä, kuten toiminnan tehostaminen, päällekkäisten toimintojen karsiminen ja hinnoittelun helpottuminen tai palveluntarjoajien tuotteistamisen kautta, jolloin kunnan ostopalvelut helpottuvat muun muassa vertailun helpottumisen muodossa.

2.3 Tilapalvelut paikallishallinnoissa

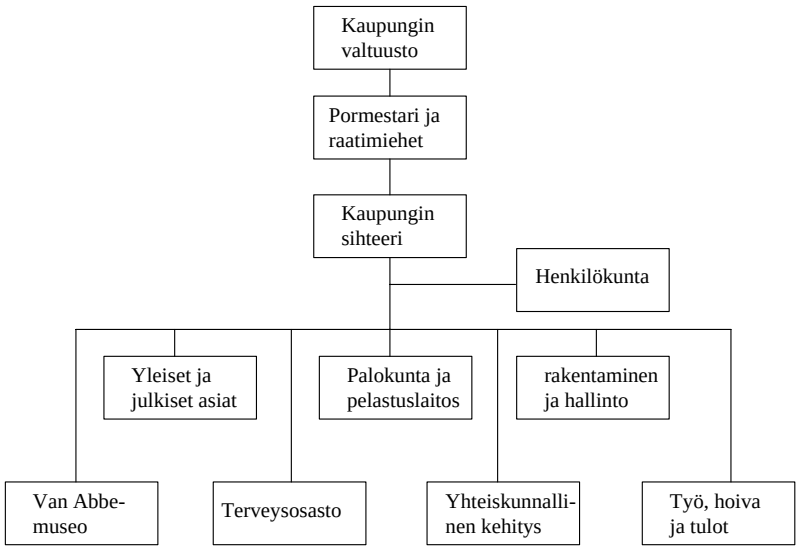
Kunnan keskeisenä tehtävänä on palvelujen järjestäminen kuntalaisille. Peruskysymyksenä on, miten verorahoilla saataisiin mahdollisimman edullisesti kuntalaisten tarpeita vastaavia palveluja. Kunnan on tehtävää suorittaessaan vastattava kolmeen kysymykseen (Hautamäki 1993):

1. Kuka päättää, mitä palveluja kuntalaisille tarjotaan?
2. Kuka tilaa palvelut?
3. Kuka tuottaa palvelut?

Perinteisesti kunnat ovat lakien asettamissa rajoissa päättäneet, mitä palveluja ne järjestävät ja tavallisesti ne myös itse tuottaneet (Lievonen 1997).

Tässä tutkimuksessa käsiteltävänä olevat tilapalvelut voidaan järjestää monin eri tavoin niin kunnan sisällä kuin ulkopuoleltakin hankittuna.

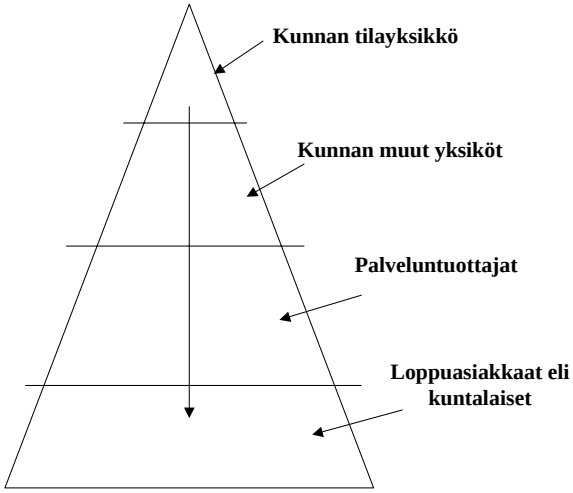
Kunnat voivat itse valita organisaatiorakenteensa ja ne voivat olla hyvinkin poikkeavia toisistaan. Eri maiden paikallishallintojen rakenteet vaihtelevat riippuen kunnan koosta, historiallisesta taustasta ja suuntautuneisuudesta. Wagenberg (2002) on käyttänyt artikkelissaan esimerkkinä Hollannin kuntarakenteesta Eindhovenin kaupunkia (Kuva 2).



***Kuva 2**. Eindhovenin kunnan organisaatiorakenne (Wagenberg 2002)*

Kuten muissakin maissa, Hollannin kunnilla on useita eri tehtäviä ja palveluja hoidettavanaan, jotka on jaettu eri puolille kunnan hallintoa. Tilapalvelut hoidetaan rakentaminen- ja hallinto yksikön sisällä. (Wagenberg 2002.)

Yleensä valvonta ja omistajuus ovat jakautuneet eri maiden paikallishallinnoissa siten, että tilayksikkö edustaa omistajaa ja muut yksiköt (Suomessa hallintokunnat) edustavat käyttäjää eli vuokralaista (Leväinen 2003). Kunnan tilayksiköllä voidaankin näin katsoa olevan asiakkaista eri tasoissa (Kuva 3), sillä muiden yksiköiden (hallintokuntien) asiakkaat eli kuntalaiset ovat myös tilayksiköiden asiakkaista. Myös palveluntuottajat kuuluvat kunnan asiakaspalveluketjuun, sillä he tuottavat ja toimittavat tilatun tuotteen asiakkaalle.



***Kuva 3**. Kunnan asiakaspalveluketju (Mukaellen: Theriault 2002)*

Theriault (2002) on kerännyt muutamia merkittäviä eroja kunnallisen FM:n ja perinteisen asiakaspalvelun välillä:

- Ei suoraa linkkiä palvelun ja kustannusten välillä
- Tilayksikön asiakkaat ovat sidottuja palveluntuottajaansa
- Tilayksikön asiakkaat ovat myös kollegoita
- Asiakkaita on moninkertainen määrä erilaisilla tarpeilla ja odotuksilla.

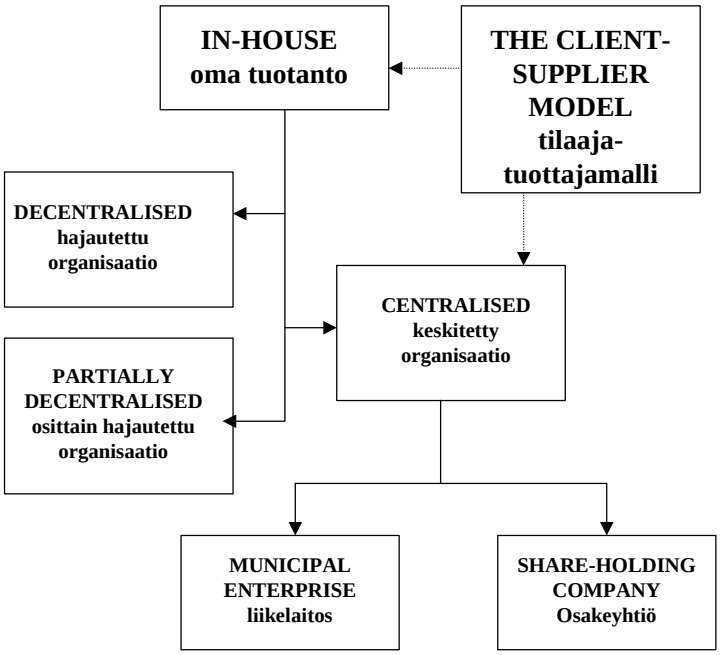
3 ERI VAIHTOEHDOT TUOTTAA TILAPALVELUJA

Tilapalveluja ja niiden järjestämistä voidaan kehittää omaa toimintaa tehostamalla ja organisoimalla toimintoja uudelleen. Sen lisäksi tuottavuutta voidaan parantaa ulkopuolisten palvelujen käytöllä ja kilpailuttamisella sekä jossain tapauksissa palveluja yksityistämällä (Kuntaliitto 2001). Kunnan tärkeimpiä strategisia linjauksia on se, miten se palvelut järjestää. Tällöin on myös arvioitava yksityisten palveluntuottajien rooli (Kietäväinen 2002).

Kunnilla on useita vaihtoehtoja tilapalvelujen järjestämiseksi. Joissain tapauksissa ne hankitaan ostopalveluina ja toisissa tapauksissa ne pidetään itsellä. Organisaatiot voivat myös toimia ns. sekataloudessa (mixed economy), jossa tietyt palvelut tuotetaan itse ja tietyt (voivat olla jopa samoja) ostetaan ulkoa. Mallin valinnassa ja päätöksenteossa. organisaation tulee toimia ikään kuin valistuneena asiakkaana (informed customer), jotta he voivat olla varmoja, että saavat täyden hyödyn palveluntuottajilta ja saavuttavat parhaan vastineen (rahalle), olivatpa palvelut ostettuja tai itse tuotettuja. (Atkin 2002.)

3.1 Oma tuotanto

Kunnan olemassa olevat yksiköt kannattaa hyödyntää tehokkaasti. Kunta, joka luopuu omasta palvelutuotannostaan, joutuu helposti esimerkiksi noususuhdanteessa liian riippuvaisiksi ulkopuolisista palvelun tuottajista. Kunnalla on omia joustomahdollisuuksia, kuten esim. tehtävänsiirrot, joustot, uudelleen koulutus ja työn kierrättäminen (Rusanen 2001). Kunnan koko oman palvelutuotannon alasajo ei ole tarkoituksenmukaista. Omaa tuotanto tarvitaan useasta syystä (Rusanen 2001). Oman tuotannon kehittäminen on oltava lähtökohtana ennen kuin ryhdytään kilpailuttamaan omaa yksikköä ja yksityistä palveluntuottajaa keskenään. Kuvassa 4 on esitetty kunnan oman palvelutuotannon vaihtoehdot.



***Kuva 4**. Oman tuotannon eri vaihtoehdot*

Etenkin Pohjoismaissa perinteisesti sovelletuin malli kunnan tilapalvelujen järjestämisessä on ollut hajautettu organisaatio. Tässä mallissa kunnan eri yksiköt (hallintokunnat) hoitavat itse sekä käyttäjän että omistajan roolit ja ovat myös vastuussa tilapalvelujen tuottamisesta. (Gillesen 2002.)

Osittain hajautetussa organisaatiossa eri yksiköt ovat vastuussa päivittäisistä tilapalveluista ja keskitetty kiinteistöyksikkö huolehtii isommista projekteista ja hankinnoista. Kiinteistöyksikkö toimii myös konsulttina tai asiantuntijana erikoisosaamista vaativissa tehtävissä. (Gillesen 2002.)

Keskitetyssä organisaatiossa tilayksikkö huolehtii kaikista tilapalveluista ja hallintokunnat toimivat vain käyttäjän tai vuokralaisen roolissa. Tilayksikkö on itsenäinen yksikkö, joka toimii samojen ohjeiden ja sääntöjen mukaan kuin muutkin kunnan yksiköt. Keskitetyn organisaation tilayksikkönä voi toimia joko kunnan yksikkö, kunnallinen liikelaitos tai kunnan omistama osakeyhtiö. (Gillesen 2002.)

Tilapalveluiden tai tilojen omistamisen hoitamiseksi voidaan perustaa myös kunnallinen liikelaitos. Tällöin käytetään keskitettyä organisaatiomallia, jossa hallintokunta tilaa liikelaitokselta haluamansa palvelut tai tilat ja maksaa vastikkeena vuokraa liikelaitokselle. Toiminnallisesti ja taloudellisesti liikelaitos on varsin itsenäinen, tulosohjattu yksikkö. Liikelaitoksissa on pyritty yhdistämään osakeyhtiön toiminnan tehokkuus ja kunnallisen toiminnan vahvuudet seuraavasti: selkeä poliittinen vastuu, määrämuotoinen ohjaus ja valvonta, päätöksenteon demokraattisuus, julkisuus ja tasapuolisuus sekä kuntalaisen vahva oikeusturva. (Suomen kuntaliitto 1996.)

Silloin kun liiketoimintaa ei voida järjestää riittävän itsenäisesti osana kunnan hallintoa, perustetaan kunnan määräysvallassa oleva osakeyhtiö eli organisaatioyksikkö poistetaan kunnan organisaatiosta ja muutetaan yksityisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi, jossa kunta on ainoa tai enemmistöosakas. Yksittäinen kunta voi yhtiöittää toimintojaan taikka yhtiöittäminen voi olla kuntien keskinäisen yhteistoiminnan muoto. (Suomen kuntaliitto 1996.) Tilapalvelut järjestetään kuten kunnan liikelaitoksessakin keskitetyn organisaatiorakenteen mukaisesti.

Kunnan oman tilapalvelutuotannon tehokkain muoto on tilaaja-tuottaja-malli, jossa tuotteen tai palvelun tilaaja (järjestäjä, ostaja, hankkija) erotetaan tuottajasta (tarjoaja, toimittaja) ja tällä pyritään kilpailun lisäämiseen ja tätä kautta toiminnan tehostumiseen. Mallin toteuttamistavat ei kunnissa ja maissa ovat olleet toisistaan poikkeavia. Yhteistä mallin erilaisille muutoksille kuitenkin on, että päättävä ja toteuttava taho on eriytetty ja tuotantoyksikön tulee toimia liiketaloudellisesti ja tehokkaasti. (Häggrot 1993.) Oleellista mallissa on, että tilaaja päättää, mitä palveluja asiakkaille tuotetaan. Mallin toimivuuden kannalta on tärkeätä, ettei tilaaja ole sidottu pelkästään omaan tuotanto-organisaatioon eikä tuotanto-organisaatio ole puolestaan sidottu yhteen tilaajaan. (Lievonen 1997.)

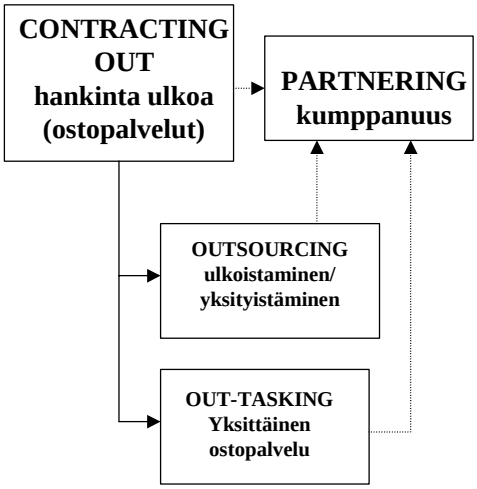
3.2 Ostopalvelut

Ulkoisten palvelujen ostamista koskevat käsitteet eivät ole täysin vakiintuneet alalla kansainvälisesti. Englanninkielisessä kirjallisuudessa palvelujen ostamisesta ulkopuolisilta toimittajilta käytetään esimerkiksi termejä "outsourcing", "contracting out", "out-tasking" ja "vendoring" jossain määrin sekaisin. Termiä ”outsourcing” käytetään yleisimmin hyvinkin eri merkityksissä ja eri tilanteissa puhuttaessa ostopalveluista, vaikka käsitteen todellinen merkitys onkin suppeampi.

Käsitteiden eroa on määritelty siten, että "outsourcing", ulkoistaminen, on yksi "contracting out" -toiminnan tyyppi. Se on prosessi jossa ulkoistava organisaatio siirtää sopimuksella palveluntuottajalle toiminnon, joka on aiemmin tehty organisaation sisäisin resurssein. Palveluntuottajalle siirtyy vastuu toiminnosta sekä mahdollisesti henkilöstöä ja muita resursseja. (Barrett 2000.) Alkuperäinen omistaja saa asiakkaan roolin ja johtaa vanhaa henkilöstöään sopimuksen perusteella. Käytännössä alkuperäinen organisaatio jatkaa toimintaansa kuten ennenkin, ainakin jossain muodossa, mutta vastuu siirtyy palveluntarjoajalle.

"Contracting out" -termillä tarkoitetaan yleensä kaikkia tilanteita, joissa organisaatio ostaa tai tilaa palvelun ulkopuoliselta toimittajalta. Suomen termi alihankinta tai "hankinta ulkoa" voisi olla merkitykseltään lähimpänä. Termillä ”Outsourcing” ymmärretään myös pitkäaikaista suhdetta palvelun ostajan ja tuottajan välillä, kun taas ”contracting out” viittaa enemmänkin lyhyempiin työperusteisiin suhteisiin (Embleton & Wright 1998).

"Out-tasking" on puolestaan ostopalvelujen vanhin muoto, jossa ulkopuolinen palveluntuottaja palkataan suorittamaan yksi tai useampi palvelu. Termillä viitataan tilanteeseen, jossa johtaminen ja hallinta pysyy organisaatiossa mutta tehtävän suoritus ostetaan organisaation ulkopuolelta. Tehtävään ei sisälly henkilöstön tai toimintojen siirtymistä. Termejä ”out-tasking” ja ”contracting-out” käytetään usein sekaisin. Suomenkielessä puhuttaneen ostopalveluista termin yhteydessä. Kuvassa 5 on selvennetty ostopalveluihin liittyvien termien ja käsitteiden eroa ja niiden välisiä suhteita.



Kuva 5. *Ostopalvelujen eri vaihtoehdot*

Kumppanuus (Partnering) viittaa tilaajayrityksen ja tietyn palvelun tuottajan pitkäaikaiseen yhteistyöhön, joka perustuu molemminpuoliseen taloudelliseen hyötyyn sekä luottamukseen palvelujen parhaasta mahdollisesta toimittamisesta. Kumppanuus mahdollistaa pidempiaikaisemman sopimussuhteen kuin perinteiset yksivuotiset palveluntoimitussopimukset. Kumppanuus on usein toimivan ulkoistamisen perusedellytys. Julkisen ja yksityisen kumppanuudesta on kehitetty myös oma toimitapamalli PPP (Public Private Partnership).

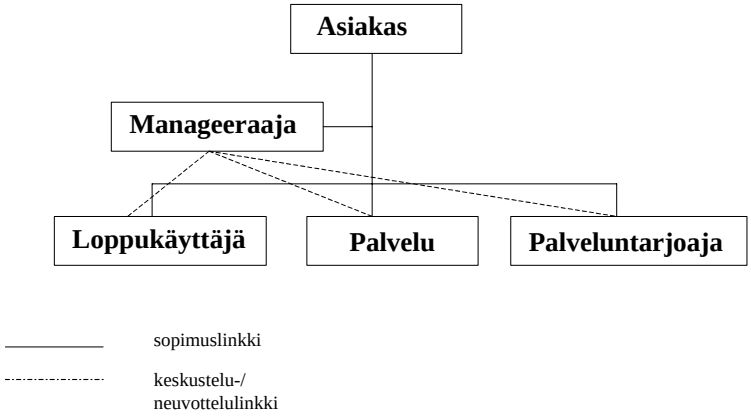
3.2.1 Ostopalvelujen eri muotoja (toimitilajohtamismallit)

Toimitilajohtamisen eri malleja voidaan jaotella monin eri tavoin. Heinimäki ym. (2002) jakavat toimitilajohtamisen mallit viiteen eri ryhmään: sisäiseen malliin, sisäiseen johtamismalliin, johtamisvastuumalliin, kustannusvastuumalliin ja kokonaisvastuumalliin. Englannissa toimitilajohtamisen kehittyessä ovat Atkin ja Brooks (2001) jakaneet toimitilajohtamismallit kuuteen eri ryhmään: sisäiseen malliin, tytäryritykseen/liiketoimintayksikköön, toimitilajohtokonsulttiin, toimitilajohtoyritykseen, kokonaispalveluyritykseen ja konsulttiin.

Ulkopuolisilta palveluntuottajilta hankitut toimitilajohtamismallit Atkin ja Broooks (2000) jakavat kolmeen eri johtamisvastuuta ja sopimussuhdetta kuvaavaan malliin:

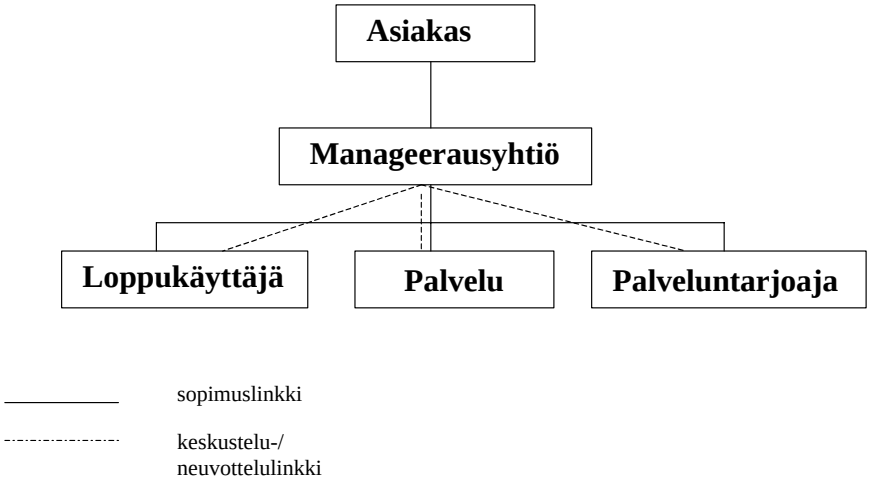
1. kokonaisvastuumallilla tarkoitetaan *Total Facilities Management* –mallia
2. Kustannusvastuumallilla tarkoitetaan *Managing Contractor* -mallia
3. Johtamisvastuumallilla tarkoitetaan *Managing Agent* -mallia

Toimitilajohtokonsulttimallissa (managing agent) (Kuva 6) palkataan yrityksen käyttöön toimitilapalvelujen johtamiseen erikoistunut edustaja. Tämä henkilö tai yritys toimii palvelutuotannon organisoijana ja asiakkaan edunvalvojana neuvottelu- ja sopimustilanteissa. (Atkin & Brooks 2000.)



Kuva 6. *Managing agent (Atkin & Brooks 2000.)*

Toimtilajohtayritys-mallissa (managing contractor) (Kuva 7) toimitilapalvelujen organisoinnista ja johtamisesta hankitaan vastaamaan yritys, joka saa palkkion tuottamastaan johtamisesta (Atkin & Brooks 2000.)



***Kuva 7**. Managing contractor (Atkin & Brooks 2000)*

Kokonaispalvelu-mallissa (Total Facilities Managenment) yksi yhtiö tuottaa kaikki tilapalvelut ja niiden johtamisen sovittuun hintaan. Eli yksi yhtiö vastaa sekä toimtilajohtamisesta että toimitilapalveluista(Atkin & Brooks 2000.)

***Kuva 8**. Total Facilities Management(Atkin & Brooks 2000)*

Eri palveluntarjontamallit ovat hyvin kilpailukykyisiä keskenään, mutta niitä käytetään yleensä erilaisissa tilanteissa (Alexander 2000). Eri toimintamalleihin erikoistuneet toimitilajohtoyritykset kilpailevat usein samoista asiakaskohteista. Vaikka kilpailuasetelma eri vaihtoehtojen välillä tulee aina säilymään, on eri tyyppisillä yrityksillä omat vahvuusalueensa eri johtamismallien käytössä. Kaikilla malleilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, joiden perusteella asiakas valitsee itselleen sopivimman mallin ja palveluntarjoajan. (Atkin & Brook 2000.) Atkin (2002) on pisteyttänyt eri mallien ominaisuudet käyttäen reittaustekijöinä seuraavia palvelujen ominaisuuksia: asiakaslähtöisyys, palvelun ainutlaatuisuus, joustavuus, epäsuorat kustannukset, suorat kustannukset ja valvonta (Taulukko 1).

4 TILAPALVELUT ERI MAIDEN PAIKALLISHALLINNOISSA

4.1 Ruotsi

Tällä hetkellä Ruotsissa on 289 kuntaa. Perinteisten teknisten palvelujen lisäksi ne tarjoavat lähes kaiken koulutuksen yliopistotasosta alaspäin, lastenhoidon ja vuodesta 1992 alkaen vanhustenhoidon. 18 maakuntahallitusta ovat vastuullisia terveydenhoidosta ja julkisesta hammashoidosta. Ruotsin kuntaliiton mukaan julkisten rakennusten kokonaispinta-ala on noin 50 miljoona neliömetriä. Kunnallisilla asuntoyhtiöillä ja säätiöillä, joita on noin 700, on yhteensä noin 800.000 asuntoa suurimmaksi osaksi kerrostaloissa. Ruotsissa on noin 30.000 urheilupaikka, joista kunnat omistavat noin puolet. (Bröchner 2002.)

Kuten Suomessakin, Ruotsin laki sallii kuntien valita organisaatiorakenteensa, joten lautakuntien määrä ja sisältö vaihtelee paljon kunnasta riippuen. Usein käytetty järjestely on Tekninen lautakunta (Tekniska nämden), jonka alaisuudessa on tekninen osasto (Teknikkontoret), joka johtaa laajempaa teknisten palvelujen kenttää. Joillakin suuremmilla kunnilla on edelleen kiinteistölautakunta (Fastighetsnämd), jota palvelee kiinteistöosasto (Fastighetskontor). Noin kahdellakymmenellä kunnalla on maantieteellisesti hajautettu lautakuntajärjestelmä. Myös keskitettyä osto- ja sopimustoimintaa käytetään joissakin kunnissa. (Bröchner 2002.)

Kunnat voivat valita tavan kiinteistöjen käsittelyyn yhtenä kokonaisuutena, maantieteellisesti hajautettuna tai kunnallisten toimintojen mukaan jaoteltuna. Kunnalliset kiinteistöyhtiöt ja säätiöt voivat myös olla tapa hallita kiinteistöomaisuutta. Sisäisten sopimusten järjestelyt poikkeavat paljon, osoittaen eri tasoista hallinnollista ja fyysistä eriytymistä asiakas- ja palveluntuottajatoiminnoissa. (Bröchner 2002.)

Johansson (1999) on osoittanut Ruotsin kunnissa käytössä olevien tilapalvelujen järjestämismallien vaihtelevan täysin ulkoistetuista palveluista perinteiseen integroituun yhden kunnallisen laitoksen järjestelmään. Siten sisäisen tilaaja-tuottajamallin osapuolet voivat olla saman laitoksen sisällä tai kaksi erillistä kunnallista laitosta. Lisäksi palveluntuottaja voi olla kunnan omistama yritys. On olemassa myös tapauksia, joissa sisäiset ja ulkoiset sopimukset ovat kerroksellisia: kunnallinen tilaaja tekee sopimuksen ulkoisen palveluntuottajan kanssa, joka käyttää kunnallista palveluntuottajaa alihankkijana ja alihankkija tosiasiassa tuottaa palvelun. (Bröchner 2002.)

Ruotsissa kunnallisten osakeyhtiöiden lukumäärä on kasvanut räjähdysmäisesti 1990-luvulla. Vuonna 1995 Ruotsissa oli 1100 kunnallista osakeyhtiötä, joista yksistään Tukholmassa toimi 100. Ruotsissa on yhtiöitetty lähes kaikkia palveluja: siivousta, pesuloita, kouluja, vanhustenhoitoa, sairaanhoitoa, energiantuotantoa, pelastuslaitosta – vain viranomaistoiminnot on jätetty kunnan hoidettavaksi. (DI 1995.)

Ruotsissa vain yhden tai muutamien harvojen ulkopuolisten sopimuskumppaneiden käyttö kunnan tilapalvelujen tuottamisessa oli suurimmaksi osaksi 1990-luvun ilmiö. Bröchnerin (2002) mukaan onnistunein esimerkkitapaus on Åre (10.000 asukasta) Pohjois-Ruotsissa, joka ensimmäisenä kuntana siirsi kaikki kunnalliset tilapalvelut

ulkopuoliselle palveluntuottajalle (Sangren ja Anbäcken 1994). Tänäkin päivänä kaikki kunnan omistamat tilat ovat saman laitoksen omistuksessa ja sopimuskumppanina yksi paikallinen palveluntarjoaja. Nykyisen sopimuksen kestoaika on 4 ½ vuotta (Bröchner 2002). Nilssonin (1999) mukaan kokonaisvaltaiset FM-sopimukset (Total Facilities Management) ovat hyvin epätavallisia. Sopimukset ovat kattaneet yleensä vain kiinteistöjen käyttö- ja huoltopalveluja.

4.2 Norja

Norja koostuu 435 kunnasta ja 19 maakunnasta/läänistä (Haugen 2002). Kuntien asukasluku vaihtelee 256:sta (Utsira, Rogaland) Oslon yli 500 000:een. Maaseudun kunnissa on keskimäärin 10 000 asukasta ja kaupungeissa 30 000:sta 100 000 asukasta. Vain viidessä Norjan kunnassa on yli 100 000 asukasta.

Jokaisella kunnalla on vaihteleva määrä kiinteistöjä ja tiloja hallinnoitavanaan, päiväkodeista, kouluihin, kunnan- ja vanhustentaloihin, urheilutiloihin, kirkkoihin ja useisiin julkisiin tiloihin. Kunnan asuntotuotanto on hyvin harvinaista Norjassa verrattuna muihin pohjoismaihin, Hollantiin ja Iso-Britanniaan. (Haugen 2002.)

Tyypillisesti Norjan kuntien kiinteistöyksiköt ovat keskittyneet talotekniikkaan, huoltoon ja uusien tilojen tuotantoon. Suurin osa operationaalisista toiminnoista tehdään omana työnä. Haugenin (2002) mukaan kunnan työntekijät ovat ammattitaitoisia teknisissä toimissa, mutta ei niinkään taloudellisissa asioissa.

Perinteisesti oma tuotanto on nähty Norjassa tehokkaampana, kuin ostopalvelut, omien työntekijöiden matalien palkkojen ja ostopalvelujen verotuksen (alv) takia. Useiden kuntien kiinteistötoimen analyysissa kuitenkin havaittiin, että nykyinen tilanne ei tyydytäkään kaikkia. Mm. seuraaviin seikkoihin ei oltu tyytyväisiä (Haugen 2002):

- Toimintojen taloudellinen kannattavuus ja kustannustaso
- Palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys
- Palvelujen johtaminen ja valvonta
- Ammattitaidon kehittäminen

Tyypillisin ongelma kuntien FM:ssä oli kuntien kyvyttömyys toimia tehokkaasti myönnettyjen budjettien avulla. Erityisesti tilojen huolto ja kunnossapito todettiin tehottomaksi. Multiconsultin (ECON 2001) tutkimuksessa paljastui, että noin 40% kuntien julkisista tiloista on tyydyttymättömässä kunnossa huollon puutteen takia.

Norjan kunnat ovat myös velvoitettuja (Lov om offentlige anskaffelser) valitsemaan palveluntarjoaja, joka tarjoaa työtä halvimmalla hinnalla, vaikka tiedettäisiin, että toinen taho pystyisi toimittamaan palvelun tehokkaammin. Arvonlisävero politiikka aihettaa myös sen, että ei synny todellista kilpailua oman tuotannon ja ostopalvelun välillä, ostopalvelujen korkeampien bruttokustannusten vuoksi. (Haugen 2002.)

Norjan kunnissa on perinteisesti ollut hyvin vahva kolmijako liittyen tiloihin: tilan omistaja, hallinto ja käyttäjä. Nämä kolme roolia ovat toimineet hyvin lähellä toisiaan ja usein samassa yksikössä tai osastossa. Hallinnon uudelleen organisoinnin uskotaan

aiheuttavan kitkaa näiden tahojen välille, onkin suuri haaste saada yhteistyö ja hyvät suhteet säilymään. (Haugen 2002.)

Perinteisin tapa Norja kunnissa järjestää kunnan tilayksikkö, on käyttää hajautettua mallia, jossa kunnalla on vastuu tilojen hallinnosta, toiminnasta ja palveluista. Jokaisella yksiköllä on laaja vastuu eri rooleista: käyttäjä, manageri ja omistaja. Taloudelliset päätökset tehdään yleensä keskushallinnossa eli kunnan valtuustossa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut havaittavissa siirtymistä hajautetusta mallista, osittain hajautettuun malliin, keskitettyyn malliin ja edelleen tilaaja-tuottaja-malliin ja jopa kuntien liikelaitoksiin. (Haugen 2002.)

Useimmiten ulkoistettuja tai alihankintana ostettuja palveluja Norjassa ovat olleet huoltotyöt, joita ovat suorittaneet aikaisemmin vahtimestarit/talonmiehet, IT-palvelut, siivous, ateriapalvelut, aulapalvelut, postituspalvelut, puhelinvaihdepalvelut, valvonta- ja turvallisuuspalvelut. (Haugen 2002.)

Siivouspalvelujen on todettu olevan ehdottomasti kallein palvelu tilapalvelujen joukossa. Normaalisti sen kustannukset ovat noin 35%-45% kaikista tilakustannuksista/m², joten Norjassa on havaittu etsimään kustannustehokkaampia menetelmiä siivouksen toteuttamiseen. Ateriapalvelut poikkeavat kunnan muista tilapalveluista siinä mielessä, että palvelu on vapaaehtoista ja käyttäjät itse kustantavat palvelun tai ainakin osan siitä. (Haugen 2002.)

Perinteisesti varsinkin vahtimestareilla ja siivoojilla on ollut merkittäviä tehtäviä oman työn suorittamisen lisäksi. Erityisesti päiväkodeissa ja kouluissa he ovat ns. sosiaalinen elementti, jonka kaikki tuntevat, tuntevat turvalliseksi ja joiden kanssa voi jutella. Tämä on omalta osaltaan herättänyt vastustusta ostopalvelujen käytölle. (Haugen 2002.)

Case- Trondheim

Trondheim on Norjan kolmanneksi suurin kaupunki. Kunnassa on 137 000 asukasta ja yhdessä maalaiskunnan kanssa, Trondheimissa on noin 150 000 asukasta

Kunnassa on hiljattain käyty läpi muutos koko kiinteistöjohtamisen alueella. Vuonna 2000 luotiin uusi kunnallinen yksikkö, *Trondheim Eiendom,* jonka omistukseen siirtyivät kaikki kunnan omistavat kiinteistöt ja tilat. Yksikkö on hierarkkisesti suoraan kunnan johtajan alla, jonka tehtäväksi tuli tehdä kaikki strategiset päätökset liittyen kiinteistöjohtamiseen. Samalla perustettiin myös liikelaitos, Trondheim Byggservice KF, jonka vastuulle tuli kaikki operatiiviset tehtävät liittyen kunnan tiloihin. Uuteen liikelaitokseen siirtyivät kaikki tilapalvelujen operatiivisessa toiminnassa ollut henkilöstö (n. 500 tyntekijää), joka oli aikaisemmin ollut hajasijoitettuna eri yksiköissä ja toiminnoissa. (Haugen 2002.)

Trondheim Eiendom ostaa kaikki siivoukseen ja päivittäiseen huoltoon ja kunnossapitoon liittyvät palvelut Tronheim Byggserviceltä. Byggservive toimii täysin yksityisen kaupallisen mallin mukaan; heillä ei enää ole tiettyjä henkilöitä tietyissä paikoissa (vrt. oma talonmies) vaan he lähettävät apua Eiendomin pyynnöstä. Osa huoltotoiminnosta ostetaan ulkoisilta toimittajilta. (Haugen 2002.)

Suurin osa kiinteistöjohtamisesta kunnan sisällä on toteutettu tilaaja-tuottaja-malliin perustuen, siten että kunnan muut toiminnot ja yksiköt ovat Trondheim Eiendomin vuokralaisia, joka edelleen hoitaa kaikki kiinteistöihin liittyvät hallinnolliset tehtävät. (Haugen 2002.)

Uudelleen järjestelyn suurimmat hyödyt ovat olleet kiinteistöjohtamisen ammattimaisuuden lisääntyminen ja mahdollisuudet vertailla avainlukuja ja suorittaa benchmarkingia muiden organisaatioiden kanssa. Havaittuja haittoja ovat olleet pienten yksiköiden johtajien tuntemukset siitä, että he ovat menettäneet mahdollisuuden hoitaa itse tilojansa, heidät on hierarkkisesti siirretty alaspäin ja eivät voi kokea omistamisen tunnetta kuten ennen. Entisistä paikoistaan siirretyt työntekijät eivät ole suorittaneet työtään yhtä laadukkaasti kuin ennen. Mahdollinen selitys tälle on, että on vaikeaa sopeutuu uusiin työolosuhteisiin, -rooleihin ja –laitteisiin jne. (Haugen 2002.)

Case- Drammen

Drammen on Norjan suurin satamakaupunki, jossa on noin 54 500 asukasta. Drammen oli ensimmäinen Norjan kunta, joka alkoi hoitamaan tilojansa uusien FM periaatteiden mukaisesti. Vuonna 1995 perustettiin kunnallinen liikelaitos, Drammen Eiendom (DEKB), jolla alun perin oli vain managerin tehtävät. Myöhemmin mukaan liitettiin myös kehittämis- ja rakennuttamistehtävät. (Haugen 2003.)

DEKB:lla on keskitetty kiinteistöhallinto, eli tilat ja kiinteistöt on jaettu 5 eri sektoriin. Jokaisella sektorilla on oma huoltomies tarvittavine työvälineineen ja –autoineen. Huoltomies raportoi toiminnan johtajalle, joka puolestaan raportoi DEKB:n pääjohtajalle. (Haugen 2003.)

Suurin osa tilapalveluista ostetaan ulkopuolisilta. Suurimmissa projekteissa projektinjohto ja projektissa tarvittavat palvelut ostetaan ulkoa. Suurin osa ”yleismies”-tehtävistä toteutetaan myös ostopalveluina. Kiertävällä huoltomiehellä on valmiudet ostaa ja tilata palveluja, mutta vain pienessä mittakaavassa. (Haugen 2003.)

Tulevaisuudessa DEKB tulee viemään ostopalveluja vielä ammattimaisempaan suuntaan. Lisäksi on mietitty palvelujen kuten siivous ja energiakulujen lisäämistä tilavuokraan. Nykyinen vuokra sisältää pääomakulut ja hoitokulut (hallinto ja päivittäinen huolto).

DEKB näkee ostopalvelujen käytön ammattimaisuuden lisääntymisenä ja mahdollisuutena tilaajalle ja tuottajalla keskittyä vain omiin ydintoimintoihinsa. (Haugen 2003.)

Tilapalvelujen ostaminen ulkoa on vasta aluillaan Norjan kunnissa ja vielä ei ole nähtävillä miten se kehittyy. Suuntauksena on ollut ostaa tiettyjä palveluja ulkoa ja käyttää tilaaja-tuottajamallia liikelaitosten, kunnan omistamien osakeyhtiöiden ja ”vuokralaisten” välillä. Varsinkin suuret kaupunkikunnat ovat muuttaneet lisääntymässä määrin perinteistä kiinteistöyksikköänsä, FM-yksiköksi, jossa on selvemmät jaot ja tehtävät eri roolien välillä kuin aikaisemmin ja ostopalvelut johdattavat kilpailunomaisille markkinoille kaikkineen hyötyineen ja haittoineen. (Haugen 2003.)

Muutaman viime vuoden aikana on käyty väittelyä siitä, tulisiko yksityiselle sektorille antaa mahdollisuus ostaa julkisia kouluja, mukaan lukien niiden tilapalvelujen hoitaminen, ja edelleen vuokrata tilat takaisin kunnalle. (Haugen 2003.)

Bergen on jo ulkoistanut muutaman koulunsa ja keskustelu on lisääntynyt myös muissakin kunnissa. Norjassa on myös läpikäyty terveydenhoitosektorin omistamisjärjestelyjä, jossa kaikki julkiset sairaalta siirtyivät kuntien omistuksesta valtiolle. Tämän jälkeen on ollut jatkuvaa keskustelua tulisiko terveydenhoitopalvelut yksityistää kokonaan. Tosin viime aikoina on ollut muutama tapaus, jossa yksityinen palveluntarjoaja on epäonnistunut täydellisesti tarjoamaan vaadittua palvelutasoa. Viimeaikainen mielipidetutkimus (kesäkuu 2003) osoitti, että suurin osa kansasta on perinteisten kunnan toimintojen , kuten vanhusten- ja sairaidenhoidon, koulujen ja lastenhoidon ulkoistamista ja yksityistämistä vastaan. (Haugen 2002.)

4.3 Hollanti

Hollanti muodostuu 500 pinta-alaltaan hyvin pienestä kunnasta, joiden hallintorakenne vaihtelee kuten edellisissäkin maissa. Yleensä kunnallinen rakentaminen ja hallinto muodostavat oman toiminnon, joka vastaa myös tilapalvelujen tuottamisesta. Lähitulevaisuudessa kuntien hallintoa muutetaan siten, että hierarkkisesti ylimpänä kunnan hallintorakenteessa oleva kaupunginvaltuusto tulee yhä enemmän vastaamaan menettelytavoista ja valvonnasta, kun taas kaupungin virkamiehet tulevat olemaan vastuussa eri toimintojen ohjaamisesta. Uusi laki velvoittaa kunnat arvioimaan toimintojensa kustannuksia ja vertaamaan niitä muiden kuntien kanssa. Näiden tuloksena oletetaan tulevan yhä suurempia paineita ostopalvelujen käyttämiseen. (Wagenberg 2002.)

Cap Gemini Ernst & Yang ovat tehneet tutkimuksia 1999 ja 2000 Hollannin kuntien tilapalvelujen toteuttamisesta. Tutkimus (Taulukko 2) osoittaa mm. että 74% kunnista ostavat osittain tai täysin rakennusten huollon ja kunnossapidon ulkoa. Vuotta aikaisemmin osuus oli vain 54%, joten ostopalvelut ovat lisääntyneet huomattavasti. 95% kunnista myös ostavat ulkoa siivouksen joko täysin tai osittain.

Taulukossa 2 on lueteltu tilapalveluja, jotka on täysin ostettu ulkoa, kuten siivous 81%:ssa kunnista ja jätehuolto 57%:ssa kunnista. Taulusta näkee myös toiminnot, joissa käytetään sekaisin ostopalveluja ja omaa tuotantoa (rakennusten kunnossapito 40%-26%), kun taas ateriapalvelut joko kokonaan ostettu ulkoa tai pidetty omana tuotantona. (Wagenberg 2002.)

	Ostopalvelut	osittain osto.
Rakennusten kunnossapito	34 %	40 %
Ravintolat ja ateriapalvelut	47 %	6 %
Siivous	81 %	14 %
Jätehuolto	57 %	16 %
Vastaanotto	2 %	7 %
Tietoliikenne	9 %	14 %
	38 %	16 %

***Taulukko 2**. Tilapalvelujen ulkoistaminen Hollannin kunnissa vuonna 2000 (pohjautuu NEN 2748)*

Kuntien tulee noudattaa Hollannin omien lakien lisäksi myös EU:n sääntöjä, Joista ostopalvelujen kannalta oleellisin sääntö koskee Arvonlisäveroa. Säännön mukaan kunnan ostaessa ulkoa tietyn toiminnon, tulee heidän maksaa arvonlisävero (19,5%). Tammikuussa 2003 uuden verolain voimaantullessa kunnat pakotetaan laskemaan arvonlisävero kaikkiin palveluihin, joista kuntalaiset maksavat suoraan. Tämä tekee ostopalvelut myös entistä kiinnostavammiksi Hollannissa. (Wagenberg 2002.)

Tällä hetkellä kunnat ostavat ulkoa lähes aina yksittäisiä palveluja. On olemassa muutamia kokemuksia useampien palvelujen palvelupakettien ostamista, mutta kokonaisvaltaisia FM-palveluja ei olla vielä kokeiltu Hollannin kunnissa. (Wagenberg 2002.)

Hollannissa on nähtävissä yleisen suuntauksen olevan ostopalvelujen lisääntyvän edelleen. Tämä tapahtuu kuitenkin pikkuhiljaa ajan kuluessa työntekijöiden levottomuuden ja ammattiyhdistyssuhteiden kiristymisen välttämiseksi. Hollannin markkinoilla on nähtävissä kaupallisten yritysten keskittymistä tilapalvelujen, kuten siivouksen, ateriapalvelujen ja turvallisuuspalvelujen osalta. (Wagenberg 2002.)

4.4 Iso-Britannia

Iso-Britannian paikallishallinto on rakentunut kahdella vastakohtaisella tavalla. Skotlannissa, Walesissa ja osissa Englantia, yksitasoinen ”joka tarkoituksen neuvosto” on vastuussa kaikista paikallishallinnon toiminnoista. Lopussa Englantia on kaksitasoinen järjestelmä, jossa kaksi erillistä valtuustoa jakavat tehtävät. Yhteensä paikallishallintoja Iso-Britanniassa on 410. (Alexander 2002.)

Vuonna 1988 tarkastuskomission (Audit commision) teettämien tutkimusten, paikallishallintojen tilojen hallinnoinnista, tuloksena paljastui, että paikallishallintojen kiinteistöt ja tilat ovat alihoidettuja ja niiden strateginen johtaminen oli hyvin kehittymätöntä. Vielä myöhemminkin, DETR (2000) selvitys vahvistaa, että tilanne on pysynyt samana ja valtio toivoo paikallishallintojen keskittyvän enemmän strategiseen kiinteistöjohtamiseen. Hallitus on edesauttanut positiivista kehitystä julkistamalla esityksen määrärahojen jakamisesta tarpeiden ja tulosten perusteella ja toiseksi luonut lakisäänteinen vaatimuksen ”parhaasta arvosta” (best value). Paras arvo korostaa suorituskykyä, tehokkuutta ja taloudellisuutta. (Alexander 2002.)

Vuonna 1988 tuli Iso-Britanniassa voimaan Local Government Act, jonka mukaan laissa on kielletty tuottamasta eräitä palveluja ilman tarjouskilpailua. Lain mukaan pakollinen

kilpailu on järjestettävä ruokahuollosta, jätteiden kuljetuksesta, puhtaanapidosta, siivouksesta, maanparannustöistä sekä koneiden ja laitteiden kunnostuksesta ja huollosta (Rasinmäki 1993). Laissa organisaation sisäiset tarjoukset on rinnastettu ulkopuolisten tekemiin tarjouksiin. (Alexander 2002.)

4.4.1 ”Best Value”

Clark (2000) on tehnyt tutkimuksen kuinka keskitetty kiinteistöjohtaminen on vaikuttanut parhaan arvon saavuttamisessa. Tutkimuksessa haastateltiin paikallishallintojen ylintä johtoa. Tutkimuksessa tuli ilmi, että paikallishallintojen johtajat, joissa on keskittynyt kiinteistöhallinto, olivat paremmin selvillä tilojensa kuluista ja palvelujen hankkimisesta.

Paikallishallinnoille on tarjolla laajoja oppaita palvelujen hankinnasta ja hankintaprosessista, jotka omalta osaltaan takaavat parhaan mahdollisen arvon saavuttamisen rahalle. (Alexander 2002.)

Iso-Britannian hallitus esitteli parhaan arvon menetelmän vuonna 1999, jolloin se tuli myös lainsäädäntöön. Paikallishallintojen tuli näin tehdä järjestelyjä, taatakseen toimintojen jatkuvan kehittämisen, huomioiden taloudellisuuden, tehokkuuden ja suorituskyvyn yhdistelmä. Uusi laki vaatii kaikkien paikallishallintojen arvioimaan kaikki palvelunsa viiden vuoden aikana käyttämällä 4C:n periaatteita –challenge, compare, consult, and compete (kyseenalaista, vertaile, konsultoi ja kilpaile). (Alexander 2002.)

Clarkin (2000) tutkimuksessa 80% prosenttia paikallishallinnoista olisi valmis ottamaan myös tilapalvelut best value-ohjelmaansa. 99% paikallishallinnoista etsivät tilapalvelujen jatkuvaa kehittämistä ja tehostamista, mutta vain puolet heistä tiesivät miten. 32%:lla kunnista oli olemassa strategia kuinka tuottaa tilapalveluja parhaalla mahdollisella arvolla. Tosin luku nousi 48 prosenttiin , kun tutkittiin vain kuntia, joissa on keskittynyt kiinteistöhallinto.

4.5 USA

Kahden viime vuosikymmenen aikana USA:ssa on lisääntynyt merkittävissä määrin yksityistä yritykset tarjoamat palvelut, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkisille yksiköille. Lukuisat tekijät ovat vaikuttaneet tähän kehitykseen. Valtion ja paikallishallintojen budjettien tiukkeneminen ja kustannusten kasvu yhdessä hallitusten tulosvastuun kanssa ovat kasvattaneet kiinnostusta julkisten toimintojen ja palvelujen yksityistämiseen ja ulkoistamiseen. Suurin osa yleisemmin yksityistetyistä toiminnoista tosin tehdään omana tuotantona paikallishallinnoissa, kun taas osavaltio- ja jopa liittovaltiotasolle niitä on siirretty ulkoistamisohjelmiin. (Zumpano 2002.)

Dilgerin, Moffettin ja Struyk:n vuonna 1997 tekemässä tutkimuksessa useimmin yksityistettyjä palveluja USA:n kaupungeissa on ollut:

- Autojen hinaus 53-80%
- Jätehuolto 33-50%
- Turvallisuuspalvelut 32-48%
- Kopiointipalvelut 23-35%

Yksityistäminen sisältää monia erilaisia tapoja tuottaa palvelut. USA:ssa yleisimmät ulkoistamisen muodot ovat perinteiset sopimukset ulkopuolisen palveluntuottajan kanssa, franchising, toimilupien myöntäminen, apurahat ja tuotantotuet ja vapaaehtoistyö. (Zumpano 2002.)

Yleisemmin käytetty menetelmä on sopimus yksityisen kanssa (80% kaikista menetelmistä). Tällöin julkishallinnon yksikkö tekee sopimuksen yksityisen yrityksen kanssa palvelun tuottamisesta. Yleensä palveluntarjoaja valitaan tarjousten perusteella, prosessissa joka enenevin määrin sallii julkisten yksiköiden kilvoitella oikeudesta jatkaa palvelun tuottamista. Monet tutkimukset ja haastattelut ovat paljastaneet, että kansalaisten tyytyväisyystaso julkisiin palveluihin on ollut suurempi silloin, kun julkinen yksikkö kilpailee yksityisen kanssa. (Zumpano 2002.)

Franchising ja toimilupien myöntäminen tarkoittaa sitä, että julkinen yksikkö antaa yksityiselle luvan tuottaa julkisia palveluja. Näissä malleissa, kaupunkilaiset maksavat palveluista suoraan palveluntuottajille. Monissa tapauksissa mallit vaativat sen, että julkinen yksikkö myöntää monopolioikeudet yksityiselle tuottajalle, josta näin ollen tulee ainoa lähde, joka tuottaa palvelua. Kaapelitelevisio on esimerkkinä palvelusta joka tuotetaan yksinoikeudella. Snack baarit ja matkatavaramyymälät julkisissa puistoissa ovat yleisiä esimerkkejä toimiluvista. (Zumpano 2002.)

Vouchereiden avulla hallitus asettaa standardit ja halutun laatutason palveluille. Yksityiset yritykset, joille myönnetään ns. voucher-oikeus, saavat myydä palvelua suoraan kansalaisille. Hallituksen kansalaisille myöntävät voucherit ovat yleensä maksettu valmiiksi. Vouchereiden arvo määräytyy palvelun tarpeen ja kansalaisen varallisuuden perusteella. Vaikka valtio maksaa näistä palveluista, voivat kuluttajat valita itse palveluntarjoajan. Ruokakupongit ovat tyypillinen esimerkki tästä menetelmästä. Tähän asti vouchreita on käytetty liittovaltiotasolla, mutta myös osavaltiot ja paikallishallinnotkin ovat siirtymässä käytäntöön. (Auger 1998 ja Eggers 1993.)

Apurahat ja tuotantotuet ovat taloudellisia avustuksia yksityisille yrityksille rohkaisemaan julkisten palvelujen tarjoamisessa kansalasille alennettuun hintaan. Julkinen liikenne (liittovaltion junat, valtioiden valtatiet ja lukuisat kunnalliset bussi- ja junalaitokset), kulttuuri- ja taidetapahtumat ovat esimerkkejä palveluista, jotka toimivat avustusten avulla. (Zumpano 2002.)

Ehkä aliarvostetuin palvelujen tuotantotapa on vapaaehtoistyö. Valtion- ja paikallishallintojen yksiköt käyttävät vapaaehtoisia monilla osa-alueilla, erityisesti terveydenhoidossa, koulutuksessa, vanhustenhoidossa ja ateriapalveluissa (varattomille). Monissa paikallishallinnoissa on lisääntynyt kiinnostunut vapaaehtoistyön käyttöön. (Zumpano 2002.)

Muita palvelujen tuotantotapoja ovat yksityiset lahjoitukset, joissa julkinen yksikkö tukeutuu yksityisten taloudellisiin avustuksiin julkisten palvelujen tuottamisessa. Yksityiset voivat lainata henkilöstöä, tiloja tai välineitä julkiselta yksiköltä, joka auttaa tuottamaan laadukkaampia palveluja kuin muuten olisi mahdollista. Esimerkiksi vuosina 1991-1996 IBM lainasi kokopäiväisiä työntekijöitä auttaakseen lähiöiden kunnostamisessa Altlantassa (Austin ja McCaffrey 2002).

Julkisen ja yksityisen kumppanuutta (Public Private Partnership) käytetään rakennusprojektien lisäksi lähiöiden rikostentorjunnassa, asuinalueiden saneerauksessa, ja työpaikkojen tarjonnassa. Menetelmä on erittäin tehokas kun kaikkien osapuolten tavoitteet ovat yhteneväisiä. (Zumpano 2002.)

Vähemmän käytetty tuotantotapa on omaisuudenmyynti. Tällöin julkinen yksikkö myy kiinteistöjään tai muuta julkista omaisuuttaan yksityiselle, jolloin julkinen puoli pystyy rahoittamaan julkisia palveluja ja saa lisää kiinteistöveroa. Yleensä tällaiset omaisuuden myynnit tapahtuvat julkisen palvelun ulkoistamisen seurauksena, jolloin tilojen tarve yksikössä on vähentynyt. (Zumpano 2002.)

Amerikkalaisten tutkimusten perusteella ostopalvelujen käyttö lisääntyy edelleen USA:ssa tulevaisuudessa, mutta vauhti on hiljentynyt sitten vuoden 1992 huippuvuosien (ICMA). (Zumpano 2002.)

5 KOKEMUKSIA KUNNISTA JA YRITYSMAAILMASTA

5.1 Yritysmaailman trendit

Suomessa on alkanut viime vuosikymmenen loppupuolella kiinteistöalalla kehitysprosessi, joka tulee todennäköisesti jatkumaan vielä useita vuosia. Meneillään on useita kehitystrendejä, joista keskeisimpinä voidaan mainita seuraavat (Puhto 2000):

- Omistaminen ja käyttö ovat edelleen eriytymässä. Tosin varovaisemmin kuin aikaisemmin.
- Omistajat siivoavat salkkujaan ja keskittävät omistustaan.
- Omistajat miettivät uusia keinoja palvella asiakkaistaan paremmin.
- Kiinteistösalkkuajattelu on siirtymässä asiakassalkkuajatteluun.
- Käyttäjät haluavat hyvälaatuisia kokonaispalvelupaketteja.
- Sekä omistajat että palveluyritykset ovat heränneet toimitilapalvelujen kehittämiseen.

Globaalissa talousmaailmassa voimassa olevan trendin mukaisesti myös suomalaiset yritykset pyrkivät keskittymään omaan ydinliiketoimintaansa. Toiminnot, joiden ei katsota kuuluvan varsinaiseen ydinliiketoimintaan, pyritään ulkoistamaan. Kiinteistö- ja toimitilajohtaminen ollaan mieltämässä yhä selkeämmin palvelualaksi. Käyttäjäpalvelujen korostuvaa roolia kuvaa erittäin hyvin British Institute of Facility Management:n vuoden 1999 jäsenkysely, jossa kiinteistöalan ammattilaisilta kysyttiin mistä eri tehtävistä heidän kokonaistoimenkuvansa koostuu (BIFM 1999). Kyselyn tulokset osoittivat selvästi, kuinka perinteisen kiinteistön ylläpidon järjestämisen lisäksi myös käyttäjäpalvelujen organisointiin ja hallintaan käytetään paljon resursseja.

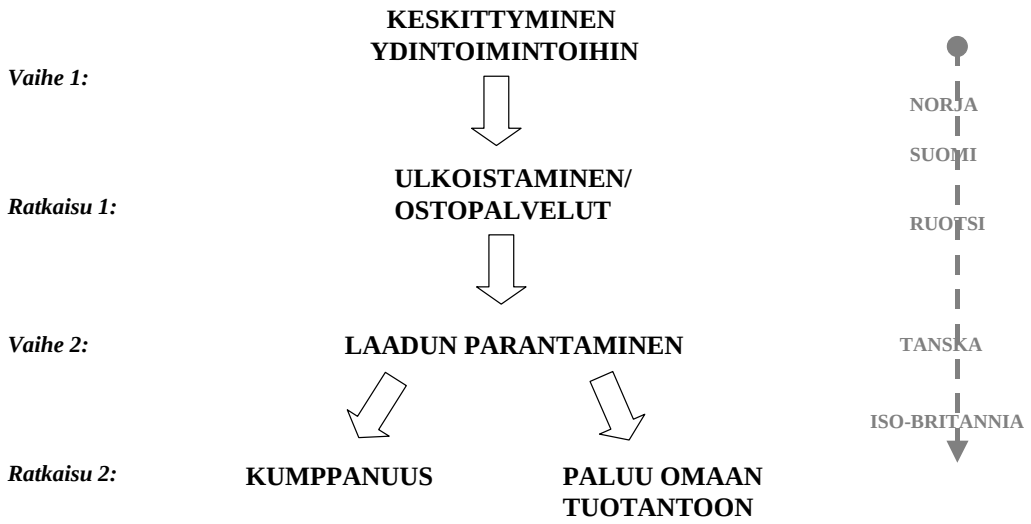
Tuomelan (2001) tutkimuksen mukaan pohjoismaalaiset yritykset käyttävät ostopalveluja lähes yhtä paljon kuin brittiläiset, mutta brittiläiset organisaatiot ovat kokeneempia palvelujen ostamisen johtamisessa ja managerionnissa. Ostopalvelun käyttö lisääntyy ympäri Eurooppaa tulevaisuudessakin, mutta mitään huippuboomia ei ole enää

odotettavissa. Ostopalvelut muuttamat myös muotoaan tulevaisuudessa; se tullaan ajattelemaan enenevissä määrin kumppanuutena.

Iso-Britanniassa ostopalvelujen käyttöön siirtymisen taustalla on havaittu seuraavia tapahtumia ja kehitysvaiheita (Leväinen 2001).

- ⇨ FM aloitti monien tukitoimintojen koordinoinnin yritysten sisällä
- ⇨ syntyi sisäinen imperiumi
- ⇨ joustavuuden puute ja tarve lisähenkilökuntaan
- ⇨ lisääntyvä kilpailu + maailmanlaajuinen laskusuhdanne
- ⇨ kustannusten vähentäminen
- ⇨ downsizing – toimintojen karsinta ja järkiperäistäminen
- ⇨ ostopalvelujen käyttö

Tuomelan (2001) tutkimuksen mukaan on selvästi havaittavissa piirre, jossa monet organisaatiot eri maissa seuraavat tai tulevat seuraaman tiettyä kaavaa ydintoimintoajattelusta ja ulkoistamisen myötä tulevasta laatuajattelusta kumppanuuteen ja sen jälkeen takaisin oman tuotannon käyttöön. Tuomela uskoo, että tilapalvelujen evoluutiomalli (Kuva 9) pätee kaikkiin organisaatioihin, ostopalveluihin ja palvelujen sisäistämiseen kaikissa Pohjois-Euroopan maissa.



Kuva 9. *FM:n kehitysvaiheet (Tuomela 2001)*

Ensimmäinen trendi/kehitysvaihe on organisaation keskittyminen ydintoimintoihin. Tällöin lähes automaattisena ratkaisuna on tilapalvelujen siirtäminen omasta organisaatiosta ulkopuolisten palveluntuottajien vastuulle. Kustannussäästöjä pidetään lähes varmoina, mutta työtulokset ja erityisesti työn laatu eivät ole itsestään selviä. (Tuomela 2001.)

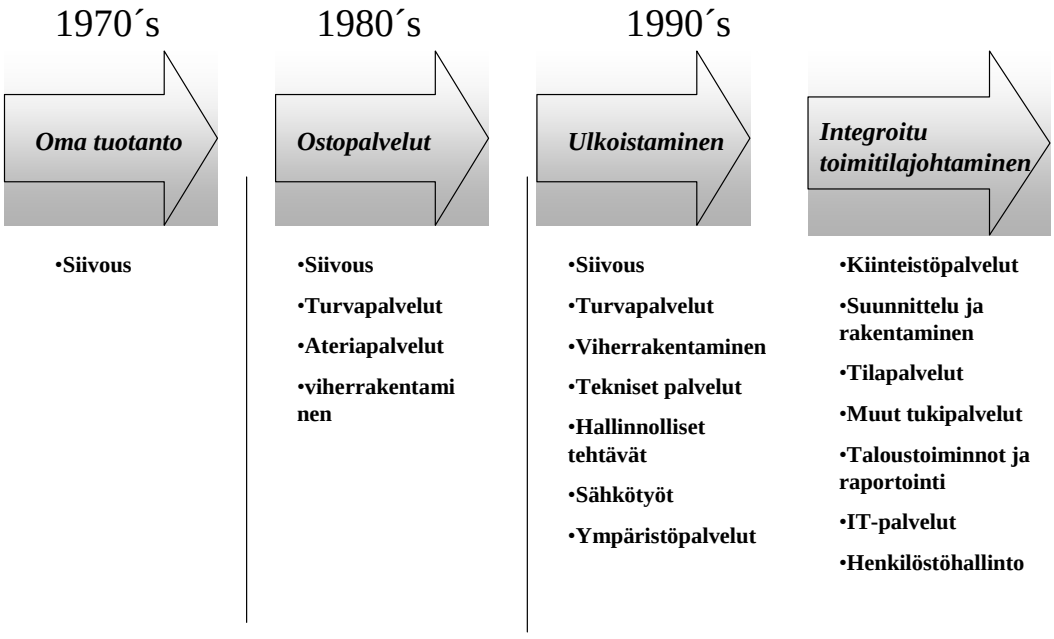
Kadonneiden työsuoritusten ja laadun palauttamista pohditaan seuraavassa kehitysvaiheessa. Organisaatiot yrittävät saada takaisin entisenlaisen laadun ja

työtulokset. Organisaatiot alkavat keskittymään enemmän todellisiin tarpeisiin ja oikean tasapainon löytämiseksi kustannusten ja laadun välille. (Tuomela 2001.)

Ratkaisuksi laadun parantamiseen jotkut organisaatiot päättävät palata takaisin sisäiseen tuotantoon ja jotkut luottavat tehokkaampien kumppanuussuhteiden auttavan ongelmaan. (Tuomela 2001.)

Tuomelan mukaan jokainen maa on aloittanut tietystä kehitysvaiheesta, joka väistämättä on johtanut seuraavaan. Kehitysvaiheet näyttävät siirtyvän maantieteellisesti lännestä itään. Vaiheessa, jossa Brittiläiset organisaatiot olivat viisi vuotta sitten, tanskalaiset pari vuotta sitten ja Ruotsalaiset vuosi sitten, on suurin piirtein se vaihe, missä suomalaiset organisaatiot ovat tällä hetkellä. Mallista huolimatta, modernin toimitilajohtamisen muutokset ja kansainvälistyminen muuttavat paikallisia eroja kehitysvaiheissa. Viiden vuoden kuilu Suomen ja Iso-Britannian välillä tullee lyhentymään. (Tuomela 2001.)

Kansainvälisten kokemusten perusteella on myös havaittavissa trendi eri palvelujen ”ulkoistamisjärjestyksessä”. Esimerkiksi Iso-Britanniassa (Kuva 10) on ensimmäinen askel ostopalvelujen suuntaan otettu jo 80-luvulla jolloin siivous on ollut ensimmäisiä ulkoa ostettuja palveluita. Yksittäisten ostopalvelujen jälkeen on siirrytty 90-luvulla kokonaisten toimintojen ulkoistamiseen ja edelleen integroituun toimitilajohtamiseen, jolloin mukaan on otettu jo lähes kaikki mahdolliset organisaatio tukipalvelut.



***Kuva 10**. Tilapalvelujen evoluutio Iso-Britanniassa (Johnsson Controls 2000, Leväinen 2001)*

5.2 Kokemuksia tilapalvelujen tuotantotavoista eri maiden paikallishallinnoissa

5.2.1 Oma tuotanto

Omalla palvelutuotannolla katsotaan olevan palvelujen hankinnassa useita etuja. Omien palvelujen hankintaan voidaan soveltaa yksinkertaisempia menettelytapoja kuin ostopalveluissa. Tämä säästää hallinnointikustannuksia. Lisäksi omaa tuotantoa ei tarvitse valvoa: tuotantoyksikön oma laadunvalvonta katsotaan riittäväksi takeeksi laadun toteutumiselle ja näin teettämiskustannukset jäävät pienemmiksi. (Lievonen 1997.)

Omassa tuotannossa kunta säilyttää myös palvelujen tuottamiseen tarvittavan ammattitaidon. Vaikka omaa tuotantoa ei olisikaan, tarvitaan kunnissa kuitenkin asiantuntijoita, jotka osallistuvat palvelujen hankintaan. Oma henkilöstö takaa osaltaan myös kilpailutilanteen säilymisen. Oman tuotannon etuna on myös palvelujen saatavuus kohtuulliseen hintaan kaikissa olosuhteissa ja siten esim. noususuhdanteessa ei häiritse palvelujen tuottamista. Toisaalta osaavien ja ammattitaitoisten yhteistyökumppaneiden löytäminen ja pitkäaikainen yhteistyö näiden kanssa voi myös tasata ongelmia. (Lievonen 1997.)

Uutena oman palvelutuotannon kehittämiskeinona on kokeiltu palvelun tuotteistamista. Tämä on edesauttanut kunnan omaa palveluorganisaatioita varsinkin tilanteissa, joissa oma organisaatio joutuu kilpailemaan yksityisten palveluntarjoajien kanssa palvelun tuottamisesta. Tuotteistaminen koetaan asiakaslähtöisemmäksi toiminnaksi ja sen kautta saatu aikaan monia sisäisiä ja ulkoisia hyötyjä.

5.2.2 Tilaaja-tuottaja-malli

Ruotsissa 1990-luvun markkinatalousoriontuneisuuden yksi ilmentymä on tilaaja-tuottaja –malli. Mallia sinällään on käytetty Ruotsissa jo yli parikymmentä vuotta, mutta järjestelmä on kilpailun vapautuessa saanut lisää merkitystä. Vuonna 1993 noin 30 prosenttia Ruotsin kunnista käytti tilaaja-tuottaja –mallia sen eri muodoissa (Häggrot 1993.)

Tilaaja-tuottaja-mallia voidaan kritisoida sillä perusteella, että mallin käyttöönotto merkitsee pahimmillaan vain organisaation kaksinkertaistamista. Mallia voidaan soveltaa myös täysin keinotekoisesti ja väkisin, jolloin se on pelkkää näennäistilaamista ja –tuottamista. Mallin käyttöönoton esteenä voivat olla myös asenteet, mikäli jokin mukana oleva yksikkö tuntee joutuvansa toisen palvelijaksi. (Jonninen 1994.)

Vuonna 1992 Ruotsin kunnanjohtajille tehdyn kyselyn mukaan tilaaja-tuottajamallin myönteiset vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi todellisen kilpailun ja markkinoiden puutteessa. Malli on jopa saattanut lisätä byrokratiaa ja siten vähentää tehokkuutta. (Jonninen 1994). Toisaalta malli on nähty kilpailukykyisenä vaihtoehtona yhtiöittämiselle. Mallin etuna voidaan lisäksi pitää sitä, että se pakotta kunnan sisällä miettimään myös sisäisen asiakkaan tarpeita ja siten parantaa muiden kunnan palvelujen laatua ja asiakaslähtöisyyttä. (Lievonen 1997.)

Norjan kunnissa tilaaja-tuottaja-mallin käytöllä näyttäisi oleva positiivisia vaikutuksia lyhyen ajan kuluessa. Ollaan tilanteessa, jossa tilapalvelut ovat monelle vapaata kauppatavaraa ja kustannukset näkyvät vain kokonaisbudjetissa. Malli auttaa kiinnittämään huomioita tilapalvelujen toimittamiseen, palvelun laatuun ja palvelujen

todellisiin kustannuksiin. Pitkällä ajanjaksolla näyttäisi, että malli ei toimikaan tehokkaasti (Claussen 2003). Omalla tavallaan mallin käytöllä yritetään luoda oikea markkinatilanne tilapalvelujen tuottamiseksi, mutta samanaikaisesti kunnan johdolla on täysi taloudellinen kontrolli (kulujen leikkaus ja pääoman siirrot muihin toimintoihin). Tällöin on havaittavissa eräänlainen ”herra ja palvelija” –tilanne, jossa kumpikin sisäinen palveluntuottaja ja omistaja palvelevat vuokralaista eli loppukäyttäjää ja kunnanjohtajia. Samanaikaisesti tilaaja-tuottajamalli toimii ikään kuin monopolitilanteessa tarviten enemmän hallinnollista väkeä hoitamaan kaikki sisäinen byrokratia. (Haugen 2003.)

Suurimmalla osalla Norjan suurista kunnista (Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger) ja lukuisista keskikokoisista on käytössään tilaaja-tuottaja-malli tilapalvelujen tuottamisessa. Muutamalla kunnalla (Baerum, Drammen) on useiden vuosien kokemus mallista, joten on ollut mahdollista nähdä mallin hyötyjä ja haittoja käytännössä. Useimmissa tapauksissa on nähtävissä, että tilaaja-tuottaja-malli on ensimmäinen askel kohti ostopalveluja. Omalla tuottajalla on yleensä annettu 2-5 vuoden ”suoja” ulkoisilta palvelujen tuottajilta, siten että tilaaja (kunnan omistajat ja käyttäjät) ovat velvoitettuja käyttämään omaa tuottajaa. Seuraava askel onkin liikelaitostaminen ja osakeyhtiö, jonka kunta omistaa ainakin osittain. Vain harva Norjan kunnista on mennyt näin pitkälle. (Haugen 2002.)

5.2.3 Ostopalvelut

Ruotsin ja Hollannin kunnissa on havaittu seuraavia syitä ostopalvelujen käytölle (Nilsson 1999 ja Wagenberg 2002):

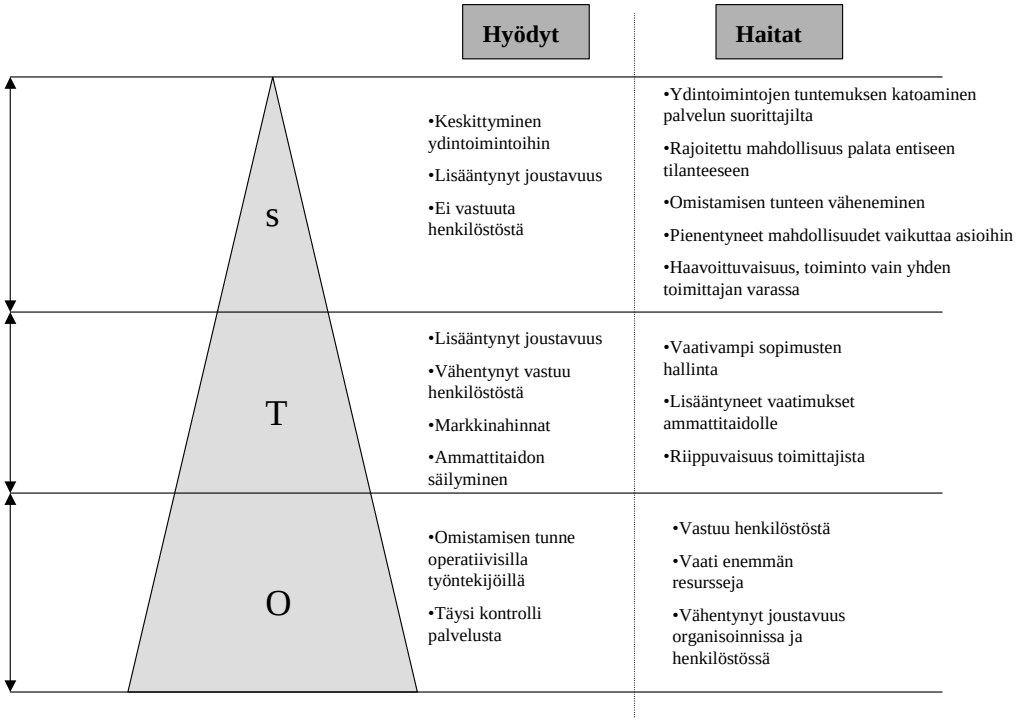
- Kunnallinen politiikka: lisätään kilpailua tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi
- Riittämätön henkilökunnan määrä tai usko oman ja vieraan työn sekoittamisen tehokkuutta parantavaan vaikutukseen
- Usko kustannusten pienentymiseen (10-30%) ja laadun parantumiseen.
- Omien toimintojen rajoittaminen ydintoimintaan.
- Joustavuuden lisääntyminen.
- Kapasiteettiongelmien ratkaisu siirtämällä tehtävät ulkopuoliselle.
- Toimintojen todellisten kustannusten selvittäminen (tekemällä kustannukset ”läpinäkyväksi”)
- Saada tietoa ja taitoa, jota ei ole omassa organisaatiossa.
- Rajoittaa omia henkilöstö- ja/tai pääomakustannuksia.
- Mahdollisuus hyödyntää ulkopuolista ammattitaitoa.

Yleisesti kirjallisuudessa ostopalvelujen puolesta argumentoidaan alhaisemmat kustannukset, korkeampi laatu, ja muita kaivattuja vaikutuksia paremman rutiinien ja operatiivisen toiminnan tuntemuksen, sekä uusimman teknologian ja tehokkaampien IT-järjestelmien avulla. Ulkopuolisen palveluntarjoajan katsotaan myös tarjoavan parempia urakehitysmahdollisuuksia, koulusta, vaihtelevuutta työhön useiden eri asiakkaiden kautta, paremmat työvälineet käyttöön ja kansainväliset proseduurit työn suorittamiseksi. (Bröchner 2002.)

Eri maiden paikallishallintojen ostopalvelu kokemusten perusteella voidaan listata seuraavia haittoja, joista syntyy kun palvelut ostetaan ulkoa oman tuotannon sijaan. (Wagenber 2002, Kleiven 2002, Haugen 2002):

- Palveluntuottaja ei ole täyttänytkään toivottuja vaatimuksia
- Kustannussäästöt eivät olekaan toteutuneet.
- Uusi tuottaja ei valvo palvelujen tuottamista.
- Pelätään tulevan riippuvaiseksi palveluntuottajasta.
- Palvelun suorittajat eivät tunne organisaatioita ja sen ydintoimintaa.
- Vaikeus palata entiseen tilanteeseen.
- Vähentynyt mahdollisuus vaikutta asioihin ja palveluihin.
- Palvelujen ostamisen vaikeus.

Ulkoistamista, ostopalvelujen ja oman tuotannon hyötyjä ja haittoja on verrattu keskenään kuvassa 11. Strategisen tason FM:ssa eli ulkoistamistilanteessa hyötyinä ovat mm. mahdollisuus keskittyä ydintoimintoihin, joustavuuden lisääntyminen ja vähentynyt vastuu henkilöstöstä kun taas haittoina on esille tullut tuntemukset ”omistamisen” vähentymisestä, haavoittuvaisuus, koska ollaan vain yhden toimittajan varassa ja pienentyneet mahdollisuudet vaikuttaa operatiivisten asioiden kulkuun. Taktisen tason FM:ssä eli ostopalvelujen yhteydessä, suorina hyötyinä ovat joustavuuden lisääntyminen, vähentynyt vastuu henkilöstöstä, mahdollisuus verrata toimintojen hintoja markkinahintoihin ja oman ammattitaidon säilyminen. Haittoina tällä tasolla pidetään lisääntyneitä vaatimuksia ammattitaidolle, vaativampaa sopimustenhallintaa ja riippuvaisuutta toimittajista. Operatiivisella tasolla pysyttäessä eli pidettäessä palvelut omana tuotantona hyötyinä muihin verrattuna on omistamisen tunteen säilyminen ja täysi kontrolli ja valvonta palveluista. Haittoina pidetään vastuuta henkilöstöstä, vaatimusta resursseista ja vähentynyttä joustavuutta organisoinnissa ja henkilöstöasioissa.



Kuva 11. *Ostopalvelujen hyötyjä ja haittoja (Kleiven 2002).*
Kirjaimet S, T ja O edustavat Strategista, taktista ja operatiivista FM:n tasoa.

USA:ssa vuonna 1988 ICMA:n teettämän tutkimuksen mukaan 40% kyselyyn vastanneista paikallishallintojen edustajista kertoi ulkoistamisen tuottaneen 20% kustannussäästöt tilapalveluissa. Toinen 40% sanoi säästäneensä 10-19% aikaisempaan verrattuna. Tutkimuksen tuloksena paljastui myös, että palveluihin, joiden ulkoistamisaste oli suurin, oltiin myös eniten tyytyväisiä.

Kuitenkin pääasialliset kustannussäästöt mitä, esitetään heti palvelujen ulkoistamisen jälkeen, ovat yleensä selitettävissä palveluntuottajalle tehtyjen palveluvaatimusten kautta. Kustannussäästöjä saavutetaan jättämällä palveluja pois tai pidentämällä välejä palveluissa, jotka ovat esimerkiksi tuotettu sisäisesti tietyin väliajoin vanhojen tottumusten takia. Palveluvaatimusten tekeminen on usein hyvin vaativaa ja tehokkaasti organisoitunakin se osoittaa vain nykyisen palvelutason, valikoimasta on helppo jättää osia pois subjektiivisten näkemysten perusteella. (Brochner 2002.)

Myöskin USA:ssa ollaan havaittu, että todelliset kustannussäästöt yhteiskunnalle saattavat olla liioiteltuja. Lukuisat tutkimukset (Haltry 1988, Shanker 1995) ovat väittäneet, että syy yksityisten palveluntuottajien halvempiin hintoihin samasta työstä johtuvat osa-aikaisen työvoiman käytöstä, joista ei tarvitse maksaa samoja työnantajamaksuja, joita vakinaisista työntekijöistä maksettaisiin. Tämä ei aiheuta pelkästään vastoinkäymisiä kuntien työntekijöille, jotka korvataan halvoilla osa-aikaisilla, vaan saattaa jopa kasvattaa kuntien terveydenhoitokustannuksia ja toimeentulotukienhakijoita. Tutkimuksen mukaan 95% USA:n paikallishallinnoista sanoi omien työntekijöiden etuuksien olevan parempia kuin yksityistettyjen. (Zumpano 2002.)

ICMA:n (1988) tutkimuksessa osoittautui myös, että suurimmalla osalla kunnista ovat puutteelliset valvontajärjestelmät, joilla he voisivat seurata tuotetun palvelun laatua. Jotta kattavat järjestelmät voidaan kehittää, ei ulkoistaminen ehkä säästäkään niin paljon rahaa kuin yleisesti luullaan. Globerman ja Vining (1996) väittävät, että kun huomioidaan suorien palvelukustannusten lisäksi, valvonta ja sisäiset hallinnointikulut ei säästöä enää synnykään verratessa kokonaan omaan tuotantoon. Tosin tutkimukset osoittavat myös, että ostopalvelut säästävät hallinnointikuluja, mutta ei läheskään niin paljon kuin yleisesti sanotaan. Tämä saattaa selittää myös sen miksi tuki- ja tilapalveluja ostetaan ulkoa paljon yleisemmin kuin kunnan ydintoimintoja. Kun oma yksikkö on asiakkaana, on paljon helpompaa ja halvempaa valvoa ostetun palvelun laatua ja tehokkuutta. Samanlainen kustannustehokkuus on todennäköisesti ajamassa yksityisten yksinoikeudesta saada palveluntarjouksia yksityisen ja julkisen yksikön väliseen kilpailuun. Tämä ei ainoastaan rohkaise julkisen yksikön työntekijöitä kilpailemaan oikeudesta jatkaa palvelun tuottajana, vaan luo myös innovaatioita palvelun tuottamiseen. Silloin kuin julkinen yksikkö voittaa tarjouskilpailun, saadaan kaksinkertainen hyöty. Kokemukset ovat osoittaneet, että yksi tärkeä tekijä, joka rajoittaa ostopalveluja on oman henkilöstön vastustus. (Augur 1999). Julkisen ja yksityisen yksikön välinen kilpailu pienentää todennäköisyyttä, että yksityinen monopoli korvaisi julkisen.

5.2.4 Hankintamenettely ja sopimukset

Päädyttäessä ostopalvelujen käyttöön, Nilsson (1999) suosittelee palveluntarjoajan hankintamenettelyksi valikoivaa hankintaa, joka käytännössä tarkoittaa 5-7 yrityksen mukaan kutsumista tarjouskilpailuun. Menettely vaatii kuitenkin paljon valmistelua ja on

työläs, sillä kaikille tarjouskilpailuun osallistuville yrityksille tulee tuottaa tarvittavat dokumentaatiot tarjouksen kohteesta. Sopimukset tehdään tyypillisesti 3-5 vuodeksi yksilöiden siten, että niissä kuvataan asiat mitä vaaditaan tehtävän ennemmin kuin yksilöitäisiin vaadittavaa laatutasoa.

Suositeltava hankintaprosessi parhaan mahdollisen arvon saavuttamiseksi perustuu seuraaville periaatteille: (Alexander 2002)

- Parasta arvoa rahalle tulee etsiä koko sopimusajan
- Tulee keskittyä ennemminkin työn tuloksiin: Mitä, ei miten.
- Laatu- ja tasovaatimusten jatkuva kehittäminen
- Useiden palveluntarjoajien valikoima useissa eri vaiheissa hankintaprosessia.
- Hankintastrategia tulee olla selvillä ennen hankintaprosessin aloittamista.

5.3 Muita havaintoja

Ruotsissa on todettu alueen asukasmäärien ja mahdollisten palveluntarjoajien lukumäärän välillä olevan yhteys tutkittaessa ostopalvelujen käytön laajuutta. Tämä selittänee Tukholman seudun kuntien suuremman ostopalvelujen käyttöprosentin ja esimerkiksi Ruotsin prosessiteollisuuden vastahakoisuuden ostopalvelujen käyttöön verrattaessa Iso-Britannian Prosessiteollisuuteen. (Brochner 2002). Ruotsalaisten kokemusten mukaan kunnan oman tuottajayksikön kilpailuttaminen tai ostopalvelujen käyttö ylipäänsä on osoittautunut eräissä tapauksissa vaikeaksi, koska kilpailevia kaupallisia yrityksiä ei ole. Siten kuntien perinteisten omana työnään hoitamille aloille ei ole syntynyt yksityisiä palveluyrityksiä. (Lievonen 1997.)

Jos kunnalla on yhteisymmärrys kunnan johtamisen visiosta, useimmat tilapalvelut on mahdollista ostaa ulkoa. FM:n strategisten tavoitteiden tulisi tähdätä tilapalvelujen tuotantoprosessien ammatillisen pätevyyden lisäämiseen ja ulkopuolisten kumppanien käyttämiseen tilapalvelujen ja –tuotteiden tarjoamisessa. Kuntien tulisi ulkoistaa palvelujaan vähitellen, askel askeleelta. Kuntien tulisi myös kannustaa yksityisiä yhteistyökumppaneitaan parantamaan tarjoamiensa palvelujen laatua käyttämällä ISO 9000 standardeja tai EQM:a. (Wagenberg 2002.)

Haugenin (2002) mielestä norjalaisten kokemusten perusteella ehkä paras ratkaisu tilapalvelujen järjestämisessä olisi valita malli, jossa palvelut on integroitu ydintoimintoihin tai luoda erillinen ulkoinen organisaatio esim. kunnallinen liikelaitos, joka hoitaa tilapalvelut.

Jotta organisaatio saavuttaa parhaan mahdollisen vastineen (rahalle) valitessaan palvelujen järjestämistapaa, on sen toimittava ”valistuneen asiakkaan” (en Informed Customer) lailla. Valistuneen asiakkaan toiminto (en Informed Customer Function, IFC) sisältää: (Atkin 2002)

- Oman organisaation, sen kulttuurin ja asiakkaiden tuntemisen ja ymmärtämisen.
- Palvelujen suorituskyvyn vaatimusten erittelemisen taidon.
- Ostopalvelujen toteuttamisen johtamisen.
- Riskien minimoimisen.
- Seuranta- ja mittausjärjestelmien kehittämisen.
- Palvelun tuottajien ja muiden sopimuskumppaneiden johtamisen.

- Ostopalvelujen suorituskyvyn vertailun.
- Sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden tyytyväisyyden seurannan ja tarkkailun.
- Asianmukaisten raporttien tuottaminen asiakkaille.
- Palvelutasovaatimusten tarkistaminen määräajoin, varmistaakseen, että ne yhä edelleen täyttävät asiakkaiden tarpeet.
- Strategian kehittäminen yhdessä palvelujen tuottajien kanssa.
- Markkinatestauksen taidon säilyttämisen itsellä.
- Tarjousten pyytämisen uudelleen.
- Toimitilamarkkinoiden kehityksen ja tilanteen seuraamisen.
- Organisaation FM-strategian kehittämisen.
- Omien taitojen kehittämisen.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Lisääntyvät paineet tiukentuneista budjeteista, vaativimmista kansalaisista ja kasvanut kilpailu lahjakkaista työntekijöistä motivoivat paikallishallintojen päättäjiä ympäri maailmaa etsimään uusia tapoja operoida. Esimerkit ovat osoittaneet, että julkisen sektorin organisaatioilla on monia tapoja tilapalvelujensa tehostamiseksi. Perinteisten oman tuotannon mallien, kuten hajautettu , osittain keskitetty ja keskistetty tilahallinto rinnalle ovat tulleet uusmuotoiset mallit kuten tilaaja-tuottaja-malli, kunnalliset liikelaitokset ja kunnalliset osakeyhtiöt. (Alexander 2002)

Kansainvälisten paikallishallintojen ja yritysmaailman kokemusten perusteella on havaittavissa tietty sykli, jonka mukaan FM-palvelukehitys kunnissa tapahtuu. Oman sisäisen tuotannon eri tilapalvelujen organisointi mallit voidaan nähdä eräänlaisina kehitysvaiheina, jossa ensimmäinen vaihe on hajautettu tilahallinto, seuraava osittain hajautettu ja keskitetty, josta siirrytään tilaaja-tuottajamallin käyttöön, jota pidetäänkin ostopalvelujen esivaiheena; Omalle sisäiselle palveluntuottajalle annetaan 2-5 vuoden suoja kunnes siirrytään pyytämään tarjouksia myös ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Kunnallinen liikelaitos /kunnallinen osakeyhtiö on kunnan oman tilapalvelutuotannon kehittämisen viimeinen tai ns. jalostetuin vaihe, jonka monien maiden kokemusten perusteella, onkin koko entinen oma organisaatio ulkoistettu, jolloin palveluja voidaan ostaa ulkoistetulta organisaatiolta ja/tai muilta yksityisiltä palveluntarjoajilta ja tämä ulkoistettu organisaatio voi myöskin tarjota palvelujaan muille kuin kunnan yksiköille.

Varsinkin Iso-Britannian kokemusten perusteella on havaittavissa trendi, jossa yksittäisten ostopalvelujen jälkeen on siirrytty kokonaisten toimintojen ulkoistamiseen ja edelleen integroituun FM:ään, mikä onkin käytännössä varsin lähellä hajautettua organisaatiota. Tosin syklin alkuvaiheessa oletetaan palvelutuotannon tapahtuvan pelkästään omana tuotantona, kun taas integoidussa FM:ssa palvelut voidaan ostaa myös ulkoa.

Toistaiseksi vielä tutkimaton kehitysvaihe on kuntien välinen yhteistyö, jossa kunnat yhdessä ulkoistavat omat toimintonsa yhteen yhtiöön, joka sitten jatkossa tarjoaa palveluja kunnille.

Käytännössä yksikään organisaatio tuskin käy kaikkia syklin vaiheita läpi ja kehitys voi pysähtyä tiettyyn syklin vaiheeseen, jos päätetäänkin esimerkiksi pysyä pelkästään omassa tuotannossa. Omalla palvelutuotannolla katsotaan olevan palvelujen hankinnassa useita etuja. Ja monesti suositellaankin, että oman tuotannon tehostaminen olisi lähtökohta tilapalvelujen uudelleen järjestämiselle. Toisaalta monet tutkimukset ovat osoittaneet, että parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen organisaation kannalta päästään tilanteessa, jossa kunnan oma organisaatio kilpailee ulkopuolisten palveluntarjoajien kanssa palvelusuhteen jatkamisesta. Lisäksi omassa tuotannossa pysyminen ei ratkaise perusongelmia, joita monessa maassa, Suomi mukaan lukien, on tulevaisuudessa vastassa eli kuntien työntekijöiden ikärakenne ja matalapalkkaisen työvoiman saanti.

Kunnat voivat käyttää ostopalveluja ja ulkoistamista apuna kohdatessaan tulevaisuuden haasteita. Ostopalvelujen avulla voidaan säästää rahaa, laajentaa kykyjä ja parantaa palveluja, joita tarjotaan kansalaisille ja yrityksille. Monet kuntien päättäjät tarkastelevat näitä potentiaalisia hyötyjä hyvin kiinnostuneesti. Ulkoistamisen ja ostopalvelujen käytön lisääntyminen on tuonut mukanaan myös erimielisyyttä. Tulokset ovat sekoittuneet – jotkut ulkoistamisyritykset epäonnistuvat tuottamaan haluttuja tuloksia- ja moni päättäjä näkeekin ne hallinnon supistumisena, vastuun päättymisenä tai pelkästään riskialttiina taloudellisena toimenpiteenä. (Alexander 2002). Myöskin yleisesti esitetyt ostopalvelujen hyödyt kuten kustannussäästöt, eivät olekaan itsestään selviä kun ajatellaan todellisia säästöjä koko yhteiskunnan kannalta.

Accenturen hiljattain ilmestyneessä tutkimuksessa ”Outsourcing in government: the path to transformation” on haastateltu useita kunnallisia päättäjiä kahdeksassa eri maassa. Tutkimuksen tuloksena esitettiin viisi perusteemaa hallintojen havainnoista ja käytännöistä, jotka liittyvät ostopalveluihin ja ulkoistamiseen:

- Kokemukset julkishallinnon ostopalveluista ovat sekalaisia
- Julkisen sektorin ostopalvelut ovat erityisen monimutkaisia.
- Tavanomaiset näkemykset ulkoistamisesta rajoittavat päättäjien näkemyksiä siitä mikä on mahdollista.
- Tuloshakuperäiset hallinnot ovat oppineet tekemään ulkoistamisesta osan jokapäiväistä hallintoa.

Tämän tutkimuksen kohdemaiden paikallishallinnoista saadut kokemukset ovat samansuuntaisia Accenturen tutkimuksen kanssa. Kokemukset ostopalveluista ovat sekalaisia, koska eri maiden kuntien ostopalvelut ovat hyvin eri kehitysvaiheissa. Norjassa ostopalveluita on toteutettu vielä toistaiseksi vähän ja enemmän huomiota onkin kiinnitetty oman palveluntuotannon kehittämiseen ja tehostamiseen. Hollannissa ja Iso-Britannissa ostopalveluja on käytetty kunnissa eniten. Hollannin kunnissa tilapalveluja ostetaan ulkoa joko kokonaan tai osittain noin 54% ja Iso-Britanniassa vastaava luku on noin 35%. Eniten ulkoa ostettu palvelu Hollannissa on siivous, jota ostetaan ulkoa joko kokonaan tai osittain 95% kunnista ja Iso-Britannissa siivouksen ulkoistamisaste on noin 60%.

Kansainvälisten kokemusten perusteella on voidaan todeta, että ostopalvelujen käyttö tuo mukanaan monia hyötyjä verrattaessa omaan tuotantoon, mutta mukana tulee myös paljon haittoja. Vaikkakin tutkimuksessa aikaisemmin kritisoitiin ostopalvelujen odotettuja kustannussäästöjä on lienee selvää, että säästöt syntyvät vasta pidemmän ajan kuluessa. Kuten Accenturen tutkimuksessakin kävi ilmi: säästöjä syntyy, kun ostopalvelut ja ulkoistaminen muuttuvat osaksi jokapäiväistä hallintoa ja rutiineja. Ostopalveluja, ei

kuitenkaan voida pitää parhaana ratkaisuna kaikissa tapauksissa. Kunkin palvelun ulkoa ostamisen edut ja lisäarvo verrattuna omaan tuotantoon tulee harkita kunnes optimaalinen yhdistelmä ostopalveluista ja itse tuotetuista palveluista saavutetaan (Atkin 2002).

Kansainvälisen selvityksen perusteella voidaan todeta, että kunnilla on useita eri vaihtoehtoja tilapalvelujen taloudelliselle, tehokkaalle ja laadukkaalle toteuttamiselle. Kaikilla malleilla ja vaihtoehdoilla on omat hyvät ja huonot puolensa, joita organisaation tulee punnita tarkasti ennen päätöksentekoa. Kaikki mallit eivät sovi kaikille. Mikään organisaatiomalli sinällään takaa tehokkuuden paranemista, vaan antaa siihen ainoastaan mahdollisuuden.

Lähdeluettelo

Alexander, Keith: Local Authority Facilities Management in the United Kingdom, International seminar Contracted property and facility services in local government 23.-25.5.2002 Espoo, Finland

Atkin, Brian: Determing the Case for Contracting Out or managing services in-house. International seminar Contracted property and facility services in local government 23.-25.5.2002 Espoo, Finland

Auger, Deporah: Privatization, Contracting, and the States, Lessons From State Governmenr Experience ”Puplic Productivity & Management Review, Vol. 22, No. 4, 1999.

Austin, James & Arthur McCaffeey; Business Leadership Coalitions and PPP in American cities. The Jurnal of Urban Affairs, Vol. 24, No. 1, 2002

Barrett, Peter: Facilities Management –Towards Best Practice. Blackwell Science Ltd, London, UK, 1995.

BIFM Members Survey – Survey of Facilities Managers´Resbonsibilities. British Institute of Facilities Management BIFM. 1999, 28 s.

Bröchner, Jan: Notes on Municipal FM Contracts in Sweden,International seminar Contracted property and facility services in local government 23.-25.5.2002 Espoo, Finland.

Clark Liz ja Rees, David: Professional facilities management in public sector organisations. Facilities, Vol. 18, No. 10/11/12 2000.

Claussen, J.E.: Erfaringer med bestiller – og utforer modellen. Pöytäkirjassa Konkurranseutsetting innen Bygg og eiendoms forvaltning. Oslo: Norges Bygg og Eiendomforening.

Dagens Industri: ”Stocholm i topp”. Artikkeli 27.2.1995

Digger, R.J, Moffet, R. Ja Struyk, L.: Privatization of municipal services in America´s Largest Cities. Public Administration review, Vol 57, No. 1, 1997

ECON: Vedlikehold av kommunale bygninger. Oslo: ECON and Multiconsult. Raportti 3/01. 2001.

Eggers, W.D.: Privatisation Opportunities For States. Los Angeles, CA, Reason Foundation, 1993.

Enbleton, Peter R. & Wright, Phillip C.: A practical guide to successful outsourcing. Empowerment in Organisations, Vol 6 No 3, 1998.

Gillesen, Cecilie: Experiences with reorganising municipal real estate management –contracting-out services as possibilities for a more efficient real estates management in the public sector. Report on the course SAA 1075, NTNU, Trondheim.

Grönroos, Christian: Nyt kilpaillaan palveluilla, 3.pianos. Ekonoma-sarja. Espoo 1987, 338 s.

Gustafsson , Kaj ja Mannermaa, Ari: Markkinointi, 5. painos. Ekonomia-sarja. Espoo 1987, 156 s.

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari. Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. 1. painos. Helsinki 1995.

Hatry, Harry P.: Privatization Present Problems. National Civic Review, March/April, 1988.

Haugen, Tore I:Contracted Services and Advanced FM in Municipalities Norway, International seminar Contracted property and facility services in local government 23.-25.5.2002 Espoo, Finland.

Hautamäki, Antti: Tilaaja-tuottajamalli kuntien palvelujen ohjauskeinona. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1993.

Häggrot, Sören: Erfarenheter i Sverige av beställar-utförarorganisationernas verksamhet. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 3/1993.

Johansson, A.G.: *Internal Clients, Contractors and Inspection: Six Swedish Municipalities*. Department of Management of Construction and Facilities, Chalmers University of Technology. Göteborg 1999.

Jonninen, Pentti: Julkisten palvelujen yksityistäminen –edellytykset ja kokemukset. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos. Sarja B 113/1995. Helsinki 1994.

Järvelin, Kimmo & Kvist, Hans-Henry & Kähäri, Perttu & Räikkönen, Jukka: Palveluyrityksen laadun kehittäminen. jyväskylä 1992, 158 s.

Kleiven, H.: Bygg og eiendomsforvaltning –et fagområde i utvikling. Pöytäkirjassa ”Bygg og eiendomsforvaltningen –FDVUS 2002, Trondheim.

Korhonen, Anne: Kiinteistöhankinnan valmistelu. Diplomityö, Teknillinen Korkeakoulu. Espoo 2000, 104 s.

Leväinen, Kari I. Facilities Management ja Property Management –tehtävät. Toimitilajohtaminen-kurssin luento 18.9.2001 TKK.

Lievonen, Kirsi-Marja: Kuntien hankinnat ja uudet palveluntuottajat. Turun Yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden julkaisusarja A:31. Turku 1997.

Mustila, Martti: Kunnallisen palvelutoiminnan uudistuminen –Taustatekijät ja muutospaineet. Tampereen Yliopiston Aluetieteen laitos. Tutkimuksia Sarja B 67/1994. Tampere 1994.

Nilsson, G.:*Förvaltningsentreprenader ur tre perspektiv*. Stockholm 1999: Svenska Kommunförbundet.

Puhto, Jukka: Toimitilapalvelujen organisoinnin ja laadunhallinnan kehittäminen. Tutkimussuunnitelma. Teknillinen Korkeakoulu, Rakentamistalouden laboratorio. Espoo 2000, 16 s.

Rasinmäki, Jorma: Aidon kilpailun esteet kunnissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1993.

Rusanen, Merja. Kilpailuttamisen ABC, 3. uudistettu painos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2001. 69 s.

Sandgren, U. and Anbäcken, B.:*Det medvetna valet: fastighetsförvaltning i egen regi och på entreprenad.* Stockholm 1994: Svenska Kommunförbundet.

Shanker, Albert: Does Privatization Work? State Legislatures, May, 1995.

Sipilä, Jorma: Asiantuntijapalvelujen tuotteistaminen. Ekonomia-sarja. Porvoo 1996, 151 s.

Suomen Kuntaliitto: Kunnan liiketoimintojen järjestäminen –Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen? Helsinki 1996.

Tay, Linda & Ooi, Joseph T.L.: Facilities Management: a ”Jack of all trades”? Journal of Facilities. MCB University Press. Volume 19, number 10, 2001.

Theriault, Michel: Between a rock and a hard place –what customer service means in corporate facilities. FMJ January/Ferbruary 2002.

Tuomela, Antti 2001: Service Provision Trends of Facility Management in Northern Europe. Diplomityö, TKK.

Tuomela, Antti 2003: Toimitilajohtamisen ja palvelujen organisointi. Yrityksen kiinteistöjohtaminen-kurssin luento 19.2.2003. TKK.

Van Wagenberg, Anreas F.:FM in Dutch municipalities,International seminar Contracted property and facility services in local government 23.-25.5.2002 Espoo, Finland.

Zumpano, Leonard: The Current Status of Privatization within the United States. International seminar Contracted property and facility services in local government 23.-25.5.2002 Espoo, Finland.