



Kunnan siivouspalvelun osatuottavuuden ja yksikkökustannusten muutos 2007-2008



Läspä, Rita

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Leppävaara

Kunnan siivouspalvelun osatuottavuuden ja yksikkökustannusten muutos 2007-2008

Rita Läspä
Palvelujen tuottaminen ja johtaminen
Opinnäytetyö
Marraskuu, 2009

Rita Läspä

Kunnan siivouspalvelun osatuottavuuden ja yksikkökustannusten muutos 2007-2008

Vuosi 2009 Sivumäärä 33

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää siivouspalvelun osatuottavuuden ja yksikkökustannusten muutosta vuosina 2007-2008 organisaatiomuutoksen jälkeen. Vantaan kaupungin kaikki siivouspalvelua tekevät työntekijät keskitettiin Tilakeskuksen toimialalle 1.1.2007 alkaen Siivouspalvelut-tulosyksikköön. Ennen organisaatiomuutosta siivouspalvelujen tuottaminen oli hajautettuna kaupungin eri toimialoilla. Vantaan kaupungin siivouspalveluja tuotetaan tällä hetkellä omana tuotantona ja ostopalveluna. Tässä työssä vertasin omana tuotantona ja ostopalveluna tuotettujen koulukiinteistöjen siivouspalvelun osatuottavuutta ja yksikkökustannusten muutosta vuosina 2007-2008. Yksikkökustannukset laskettiin eri järjestelmistä saatavista tiedoista.

Tässä työssä tarkastelin kunnan palvelujen tuottamisen erilaisia toimintamalleja: oma tuotanto, tilaaja-tuottajamalli, ostopalvelu tai palvelujen ulkoistaminen. Vantaan kaupungin siivouspalveluja on tuotettu eri toimintamalleilla ja tavoitteena on tuottaa siivouspalveluja kustannustehokkaasti ja asiakaslähtöisesti. Vantaan kaupungin tuottavuusohjelmassa 2010-2013 tavoitteena on kehittää kaikkia tuotteita ja palvelujen toimintaa. Tavoitteena on säästää 2 prosentin säästöt vuosittain. Tuottavuuden kehittäminen on Vantaan kaupungin toimintatapa ja tuottavuusohjelman tavoitteena on kannustaa henkilöstöä kehittämään, mittaamaan tuottavuutta sovitulla mittareilla ja lisätä seuranta.

Vantaan kaupunki on kasvava kaupunki. Siivottavien tilojen ja neliöiden määrä on kasvanut vuosittain. Siivoustyötä tekevien laitoshuoltajien määrä on vähentynyt ja voidaan todeta, että kokonaistuottavuus on kasvanut. Siivouspalvelun tuottamisen kustannuksista isoin kustannuserä on henkilöstökustannukset. Siivouspalvelut on alittanut vuosittain sille myönnetty määrärahat. Vertasin kahden koulukiinteistön siivouspalveluja 2007-2008. Osatuottavuus ei ollut kehittynyt näissä kohteissa kahden vuoden aikana. Ostopalveluna tuotetun koulukiinteistön siivouspalvelut oli yksikkökustannuksiltaan halvempi kuin omana tuotantona toteutettu siivouspalvelu. Kustannusero kaventui vuonna 2008.

Kuntien siivouspalvelun tuottavuudesta tai sen lähellä olevista käsitteistä tehokkuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus ei ole saatavilla paljonkaan tietoa. Julkisin varoin tuotettavilta palveluilta tai tuotteilta odotetaan läpinäkyvyyttä. Toivon, että tulevaisuudessa kuntien omana tuotantona toteutetusta siivouspalvelusta olisi enemmän tietoa saatavilla. Kunnat edelleen tuottavat itse siivouspalveluja ja siivouspalvelujen tuottamisen uudet toimintamallit eivät ole odotuksista huolimatta lisääntyneet merkittävästi.

Rita Läspä

Changes in part-productivity and unit costs of municipal cleaning services years 2007-2008

Year 2009 Pages 33

The purpose of the thesis is to examine the changes part-productivity and unit costs of cleaning services in 2007-2008 after the change in the organization. All the persons doing the cleaning service in City of Vantaa were transferred to another unit of Tilakeskus, from 1.1.2007. Before the organizational change in the cleaning services, the industry was dispersed over the city's various industries. City of Vantaa, cleaning services are now produced as a separate production and purchased services. This work compared cleaning services in two different school buildings. In one of them cleaning services were produced by own production and in the other one cleaning services were subcontracted. Changes in the part-productivity and the unit costs were compared in 2007-2008. The unit cost was calculated based on from different systems.

This thesis looked at different function models of the municipal services: self-production, customer-producer model, purchase services or outsourcing of services. In the City of Vantaa cleaning services have been produced in various models and the goal is to provide cleaning services in a cost-effective and customer-oriented way. In City of Vantaa the productivity program 2010-2013 aims to develop functionality of all the products and services. The goal is to achieve a two percent saving on an annual basis. Improving the productivity of the City of Vantaa is a mode of operation and the productivity of the program aims to encourage staff to develop, measure the productivity of the agreed indicators and increase monitoring.

The City of Vantaa is a growing city. The number of square meters to clean has increased every year. The number of the cleaners has reduced it can be seen that the overall productivity is increased. The biggest cost of cleaning services is personnel costs. Cleaning services are below the annual budget allocated to it. The cleaning services of the two school buildings were compared in 2007-2008. Part-productivity was not developed in those locations over two years. Purchased services in this school building were cheaper than the cleaning by own production. Cost difference narrowed in 2008.

There is not much information available of municipal cleaning services' productivity, or close to it, the concepts of efficiency and effectiveness. Publicly funded services or products are expected to be transparent. Hopefully that in the future there is more information available about municipal cleaning services because municipal own production is still the most popular method to produce cleaning services. The new approaches of the cleaning services have not met expectations.

Key words cleaning service, productivity

Sisällys

1 Johdanto	5
2 Opinnäytetyön tavoite ja taustaa.....	6
3 Palvelujen tuottamisen toimintamallit	8
3.1 Palvelujen tuottaminen itse.....	8
3.2 Tilaaaja-tuottajamalli	9
3.3 Ostopalvelu.....	11
3.4 Palvelujen ulkoistaminen	13
4 Tuottavuus ja tuottavuuden mittaaminen	13
4.1 Tuottavuus.....	14
4.2 Tuottavuuden mittaaminen	14
4.3 Siivouspalvelun tuottavuus ja tuottavuuden mittaaminen.....	15
5 Vantaan kaupunki ja Tilakeskuksen toimiala	16
5.1 Vantaan kaupungin tuottavuusohjelma vuosille 2010-2013.....	16
5.2 Tilakeskuksen tehtävä, henkilöstö- ja palvelustrategia	17
5.3 Siivouspalvelun tehtävä ja tavoitteet	19
5.4 Siivouspalvelun tulevaisuuden haasteet.....	20
6 Siivouspalvelun tuottavuus.....	21
6.1 Siivouspalvelun järjestelmät	21
6.2 Siivouspalvelun tuottavuuden kehitys	22
6.3 Oman tuotannon koulukiinteistön yksikkökustannukset ja tuottavuus	24
6.4 Ostopalvelu koulukiinteistön yksikkökustannukset ja tuottavuus.....	25
6.5 Muita tunnuslukuja.....	26
6.6 Tulokset ja tulosten analysointi	27
7 Yhteenveto ja pohdinta	29
Lähteet	31
Julkaisemattomat lähteet	32
Kuva- ja taulukkoluetelo	33

1 Johdanto

Tässä opinnäytetyössä selvitän Vantaan kaupungin siivouspalvelun osatuottavuuden ja kustannusten kehitystä vuoden 2007 organisaatiomuutoksen jälkeen. Syksyllä 2008 maailmantalouden heikentymisen seurauksena kuntien ja valtion verotulot kääntyivät laskuun pitkään jatkuneen noususuhdanteen jälkeen. Kuntien tehtävänä on tuottaa itse tai järjestää peruspalveluja kuntalaisille. Kunnan kiinteistöissä tehtävät toimitilapalvelut ovat tukipalveluja ja tällä hetkellä kunnat voivat tuottaa palvelut tekemällä itse, tilaaja-tuottajamallilla, ostopalveluna tai ulkoistamalla. Suomen hallitus on antanut keväällä 2009 20:lle kunnalle tehtävän laatia suunnitelman tuottavuuden tehostamiseksi. Tämän suunnitelman tavoitteena on tuottaa palveluja kustannustehokkaammin ja lisäksi varmistaa palvelujen saatavuus kuntalaisille myös tulevaisuudessa.

Vantaan kaupungin valtuustoryhmät ovat syyskuussa 2009 sopineet Vantaa-sopimuksella 2010-2013 palvelujen tuotantomallien uudistuksesta. Sopimuksessa on sovittu, että tuotteiden tai palvelujen kustannukset nousevat maltillisesti valtuustokauden aikana. Vantaa-sopimuksen yhteydessä on myös suunniteltu Tilakeskuksen tuottamien palvelujen yhtiöittämisestä. Tällä muutoksella halutaan saada entistä tehokkaampia toimintamalleja kiinteistöjen omistamiseen, hallinointiin ja asiakkaiden tukipalvelujen tuottamiseen. Vantaan kaupungissa on aloitettu tuottavuusohjelman laadinta ja se toteutetaan kaikissa kaupungin toiminnoissa. Tuottavuusohjelman yhtenä tavoitteena on saavuttaa kahden prosentin tuottavuuden nousu vuosittain. Vantaalla on sovittu toiminnan tuottavuuden mittaamisesta ja mittareiden käyttöönottamisesta kaikilla toimialoilla.

Tässä työssä selvitän siivouspalvelun omana tuotantona ja ostopalveluna toteutuneen koulu-kiinteistöjen siivouspalvelun osatuottavuuden ja yksikkökustannusten muutosta vuosina 2007-2008. Lisäksi tarkastelen keskitetyn siivouspalveluorganisaation tunnuslukujen kehittymistä vuosina 2007-2008.

2 Opinnäytetyön tavoite ja taustaa

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää kunnan siivouspalvelun osatuottavuuden ja yksikkökustannusten muutosta organisaatiomuutoksen 2007 jälkeen. Vantaan kaupunki tuottaa itse ja ostaa siivouspalveluja palveluliikkeiltä kaupungin palvelujen tuotantoon. Siivouspalvelun henkilöstöstä on jäämässä seuraavan viiden vuoden aikana eläkkeelle 85 henkilöä. Eläkkeelle jäävien tilalle ei välttämättä palkata uutta henkilöstöä vaan tarvittavat palvelut hankitaan ostopalveluna. Ostopalvelun laajentaminen perustuu näkemykseen, että palveluliikkeet tuottavat samansisältöiset palvelut edullisemmin ja tuottavammin kuin kunnan itse tuottamana. Siivouspalvelun tuottavuudesta ei ole paljoa julkista tietoa ja tiedon vertailtavuutta vaikeuttaa jokaisen organisaation omat tavat tuottaa lukuja. Tavoitteeni on laskea kahden koulukiinteistön siivouspalvelun yksikkökustannuksia ja tuottavuutta. Tietojen tuottamisen jälkeen vertaan koulukiinteistöjen siivouspalvelun yksikkökustannuksia ja tuottavuutta vuosina 2007-2008. Toisessa kiinteistössä siivouspalvelut tuotetaan omana tuotantona ja toiseen kiinteistöön siivouspalvelut ostetaan palveluliikkeeltä.

Julkisten palvelujen tuottamiseen liitetään usein mielikuva tehottomuus. Julkinen palvelu on verovarolla tuotettu palvelu ja toiminnalla ei tavoitella voittoa. Kuntalaisilla on oikeus odottaa, että yhteisiä rahoja käytetään kustannustehokkaasti ja laadukkaiden palvelujen tai tuotteiden tuottamiseen. Toisaalta määrärahojen vähenemisen seurauksena on kuntien ja muiden verovarolla toimivien yhteisöjen pakko pohtia, mitä asioita voidaan tehdä ja millä tavoin tulevaisuudessa. Elinkeinoelämän keskusliiton (2007, 5) mukaan suuri osa julkisista palveluista on vielä kokonaan kilpailuttamatta. Yleisesti ajatellaan, että julkisten varojen käyttöä on mahdollista tehostaa merkittävästi. Erityisesti kuntien tuottamien Hoito- ja hoivapalveluja ei ole vielä paljon kilpailutettu ja arvioidaan niiden kustannusten kasvavan väestön ikääntyessä ja palvelutarpeiden kasvaessa. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, 5.)

Julkiset palvelut ovat Ranniston, Penton ja Vedenkannaksen (2007, 18-19) mukaan Suomessa ja useissa Euroopan maissa säilyneet pääosin julkisina monopoleina viime aikoihin saakka. He myös arvioivat, että kuntien toiminta on muuttumassa entistä enemmän yritysmäiseksi toimintamalliksi. Kunnat kehittävät palveluja jatkuvasti. Palvelujen tilaaminen ja tuottaminen ovat omia toimintojaan ja osa kuntien tuottamista palveluista voidaan myös ulkoistaa. Julkisten palvelujen tuottajat voivat keskittyä ydinosaamisalueeseensa. Erilaisilla toimintamalleilla voidaan tuottaa tai hankkia kustannustehokkaita palveluja ja optimoida resurssien määrää tarvetta vastaavaksi.

Siivouspalvelu on tuote, mikä suunnitellaan aina asiakas- ja kohdekohtaisesti. Siivoustyön käsikirjan (2005, 219) mukaan palvelun sisältö, laatuvaatimukset ja palveluun käytetty työaika ovat tekijät, joista palvelun hinta muodostuu. Asiakkaan toiminta määrittää myös siivouspalvelun tarpeen ja määrän kohteessa eli esimerkiksi koulussa ja terveydenhuollon tiloissa tarve on erilainen. Asiakkaan toiminnan ajankohta myös vaikuttaa mihin aikaan tiloja voidaan järkevästi siivota. Lisäksi kustannuksiin vaikuttavat myös kiinteistön kunto ja tilojen siivottavuus.

Siivouspalveluja voidaan tuottaa itse omalla henkilöstöllä tai ostaa palveluja yrityksiltä. Siivouspalvelun tuottamisessa suurin osa kustannuksista muodostuu aineettomista tuotannontekijöistä eli työvoimakustannuksista. Tähän saakka Vantaan kaupunki on tuottanut omalla henkilöstöllä kohteiden siivouspalvelut. 1990-luvulla Vantaan kaupunki suunnitteli siivouspalvelujen ulkoistamista, mutta päätyi kuitenkin oman tuotannon jatkamiseen ja sen kehittämiseen. Siivoukseen varattujen määrärahojen määrä on vaihdellut talouden suhdanteiden mukaan ja tiukkojen vuosien jälkeen siivoukseen on lisätty resursseja. Määrärahojen lisäämisellä on voitu tarkistaa siivouspalvelun sisältöä, määrää ja laatutasoa. Vantaan kaupungin siivouspalveluja on tuotettu monella eri organisaatiomallilla ja organisaatiomuutosten tavoitteena on ollut tehostaa siivouspalvelun tuottamisen toimintatapaa. Vantaan kaupunki on väestömäärältään kasvava kaupunki ja kuntalaisille tuotettavien palvelujen tarve ja määrä kasvaa vuosittain.

Suomen siivousteknisen julkaisun (2006, 190) mukaan siivouksen kehittymisestä tuottavuuden näkökulmasta on vähän julkisia tilastoja, eikä yksittäisten siivousorganisaatioiden tietoja voi verrata keskenään, eikä kuvata kehitystrendejä niiden erilaisten laskentamallien vuoksi. Vertailua vaikeuttaa myös se, että siivoojilla oli aikaisemmin myös muita tehtäviä ja niitä ei välttämättä huomioitu kustannusten ja tuottavuuslukujen laskennassa. Siivousalalla tilanne on tänä päivänä edelleen sama. Organisaatioiden tuottavuusluvut eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Lisäksi kuntien tai julkisten yhteisöjen lukujen vertaaminen suoraan markkinahintoihin voi olla vääristävää, jos ei ole tietoinen tuotettavien palvelujen toimintatavoista, palvelun sisällöstä ja laatutasosta.

Puhtaus-lehden (2009, 12-13) mukaan Ruotsissa ei enää säästetä siivouksesta. Ruotsissa astuu voimaan uusi kilpailulaki vuoden 2010 alusta ja se kieltää kunnilta epäreilun kilpailun julkisten tilojen siivouksessa. Laki on seurausta siitä, kun kunnat ja sairaalat säästivät siivouksesta vuosina 2006-2008. Asiakkaat valittivat koulujen, päiväkotien ja muiden julkisten tilojen siivouksesta ja kunnat ryhtyivät toimenpiteisiin. Nyt kunnat palkkaavat uutta henkilökuntaa tai hankkivat palveluja yrityksiltä. Muutoksessa on nostettu myös siivouspalvelun laatutasoa. "Ruotsin kunnat eivät enää ensi vuoden alusta lähtien saa perustaa omia yrityksiä, joilta he ostavat kuntaan verorahoilla siivouspalveluja. Lain mukaan kuntien on kilpailtava samoilla ehdoilla kuin yksityinen sektori kilpailee." (Palo 2009, 14.)

3 Palvelujen tuottamisen toimintamallit

Kunnat ja muut julkiset yhteisöt voivat tuottaa palveluja monilla erilaisilla toimintamalleilla. Tässä luvussa kerron yleisimmistä toimintamalleista: oma tuotanto, tilaaja-tuottajamalli, ostopalvelu ja palvelujen ulkoistaminen. Vantaan kaupungissa on pohdittu aktiivisesti siivouspalvelujen tuottamisen toimintatapoja ja kerron lyhyesti myös siitä.

3.1 Palvelujen tuottaminen itse

Kunnalla on pitkä historia palvelujen tuottamisesta itse. Kunnat ovat jo pitkään toimineet yhä enemmän yritysmäisesti. Tulevaisuudessa kunnat ovat isojen haasteiden edessä, kun kuntien henkilöstöä on jäämässä eläkkeelle pois työelämästä ja vastaavasti työelämään tulee vähemmän uusia henkilöitä kuin lähtee pois. Vuosi 2010 on ensimmäinen vuosi, jolloin työelämästä lähtee enemmän henkilöitä kuin tulee työelämään. Talouden taantuma asettaa myös haasteita palvelujen tuottamisen kustannustehokkuudelle. Palvelujen tuottaminen omalla henkilöstöllä on aina strateginen valinta. Juuti ja Luoma (2009, 26) määrittelevät strategian seuraavanlaisesti:

"Strategia on

- organisaation pitkän tähtäyksen suunta ja menestyksen resurssi
- tapa, jolla organisaatio hyödyntää resurssiaan muuttuvassa toimintaympäristössä
- ainutlaatuisuuden, kilpailuedun ja ylivoimaisuuden lähde
- tapa, jolla organisaatio täyttää markkinoiden ja sidosryhmien odotukset."

Kunnissa strategisen johtamisen päätösvaltaa käyttää valtuusto, hallitus ja kunnan ylin johto. "Kuntalain 2 §:ssä todetaan palvelujen järjestämistä, että "kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa". Tehtävien hoitoon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta"(Rannisto, Pentto & Vedenkannas 2007, 7). Kunnat joutuvat pohtimaan, mitkä ovat kuntien ydinosaamista ja ydinpalveluja. Perinteisesti ajatellaan, että opetuksen ja terveydenhuollon palvelut ovat kuntien ydinpalveluja. Siivouspalvelut on tukipalvelu ja yleinen näkemys on, että se ei ole kunnan ydinosaamista.

Palvelujen tuottamista omana tuotantona kutsutaan hierarkkiseksi toimintamalliksi. Sille on ominaista perinteinen linjaorganisaatio, tuotantoyksiköt, ohjausprosessi, tuotteet ja niiden kustannukset. Hierarkkisessa toimintamallissa tulosyksiköt tuottavat ja tuottamista ohjaa vahvasti olemassa olevat resurssit. Tässä mallissa valta eli toiminnan ohjaaminen (ohjausprosessi) on vahvasti kunnan valtuustolla, hallituksella ja lautakunnilla. Tuotteiden ja palveluiden hinnoittelu muodostuu tuotantoyksikön ja toiminnan valtaa käyttävien ohjaavien yksiköiden (hallitus, valtuusto, lautakunnat) kustannuksista. Omassa tuotannossa ei välttämättä ole kovin paljon tarvetta tunnistaa erilaisia tuotteita ja niiden kustannuksia. Ohjausyksiköiden

kustannusten laskeminen voi olla myös erittäin vaikeaa. Korpelan ja Mäkitalon (2008, 154) mukaan julkishallinnon on viisaasta tuottaa itse sellaiset palvelut ja tuotteet, jotka se osaa tehdä parhaiten, tehokkaasti ja edullisesti. Tässä on iso haaste päätöksentekijöille tiedostaa milloin toiminta on tehokasta ja edullista. Julkishallinnossa on suuria eroja palvelujen tuottamisessa ja kustannuksissa. Korpela ja Mäkitalo (2008, 157) toteavat myös, että palvelujen järjestämisrooli on sekoittunut vahvasti tuotantorooliin niin poliittisessa päätöksenteossa kuin virkamieshallinnossa. Jos ei ole käsitystä, mitä halutaan omalta tuotannolta tai ostopalvelulta, niin lopputulos voi olla sattumanvarainen ja ei vastaa asiakkaiden tarpeita. Oman toiminnan johtamisen puute voi myös osoittautua taitamattomuutena ostaa palveluja.

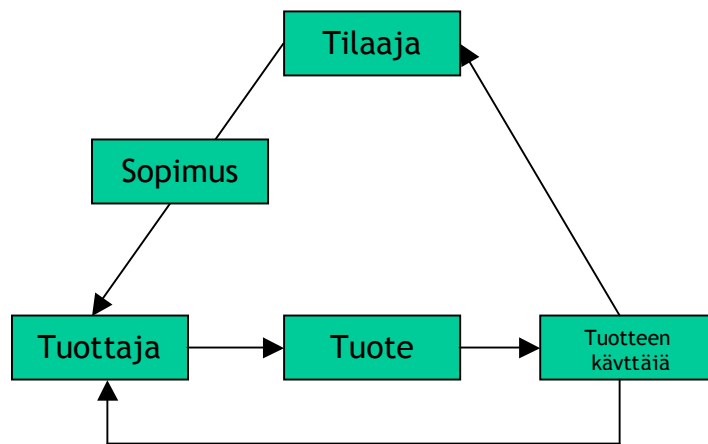
Omana tuotantona toteutetut siivouspalvelut edellyttävät siivousalan osaamista ja näkemystä siivouspalvelun tuottamisen tavoista. Pääkaupunkiseudulla on myös haastavaa löytää työntekijöitä, joilla on siivousalan koulutus ja osaamista. Muualla Suomessa tilanne voi olla päinvastoin eli koulutetuista työntekijöistä on ylitarjontaa ja hyvä henkilöstön saatavuus mahdollistaa siivouspalvelun tuottamisen omana työnä. Siivoustyön käsikirjassa (Suomen siivoustekninen liitto 2005, 27) todetaan, että ”siivoojan työ puhtauden, järjestyksen ja viihtyisyyden tekijänä on yhteiskunnallisesti merkittävää”. Siivoja mahdollistaa muille henkilöille toimintaedellytykset erilaisissa asiakaskohteissa ja antaa mahdollisuuden muiden työntekijöiden keskittyä omiin tehtäviinsä. Siivoustyö on yhä enemmän palvelutyötä, koska sitä tehdään samanaikaisesti kuin tiloissa työskennellään.

Vantaan kaupungin siivouspalvelut tuotetaan tällä hetkellä hierarkkisella toimintamallilla. Siivouspalvelun toimintaa johtaa ateria- ja siivouspalvelujohtaja. Siivouspalvelut on jaettu kolmeen maantieteelliseen alueeseen ja jokaista tulosyksikköä johtaa siivouspäällikkö. Siivouspäällikön vastuulla on yksikkönsä siivouspalvelun tuotanto. Laitoshuoltajien lähiesimiehenä toimii siivoustyönohjaaja. Siivouspalvelut on toteuttanut koulu-, toimisto- ja avoterveydenhuollon kohteiden siivouspalvelua pitkään ja toimintamalli on hyvin vakiintunut. Vastavasti 2007 keskitettyjen uusien asiakaskohteiden esim. päiväkotien, liikuntapaikkojen ja vanhainkotien siivouspalvelun sisältöä ja toimintamallia kehitetään edelleen. Siivouspalvelun palvelumaksu veloitetaan asiakastoimialoilta osana kiinteistöjen sisäistä vuokraa. Siivouspalvelu on kehittänyt toimintaansa, mutta toiminnan tuloksellisuus ja toiminnan läpinäkyvyys ei ole välttämättä onnistunut kovin hyvin.

3.2 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottajamallin ajatuksena on, että palvelujen tuottaminen ja tilaaminen on erotettu erillisiksi toiminnoiksi. Kunnan vastuulla on palvelujen järjestäminen, mutta kuntalaisille ei ole merkitystä, kuka palvelut tuottaa käytännössä. Sopimuksella ohjataan tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa. Huuskonen, Ijäs ja Lehtoranta (1997, 13) näkevät, että tilaaja-tuottajamalli sisältää kilpailullisia piirteitä eli päätöksenteko ja palvelutuotanto on erotettu

toisistaan. Tilaajana toimiva tekee päätöksen mistä hankitaan palvelut tai tuotteet sovitulla laatu- ja kustannustasolla. Tuottajat keskittyvät palvelujen tuottamiseen. Tilaaja-tuottajamalli mahdollistaa markkinaehtoisen toimintamallin käynnistämisen. Tuottajina voivat toimia kunnan omat yksiköt tai yritykset. Korpela ja Mäkitalon (2008, 186-187) näkemyksen mukaan tilaaja-tuottajamallin avulla julkishallinto voi oppia sopimus- ja laatuasioista, hintakilpailua ja liiketoiminnan periaatteita.



Kuva 1 Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 23)

Tilaaja- ja tuottajamallissa kustannukset muodostuvat hankittavan tuotteen tai palvelun ostohinnasta ja tilaajan kustannuksista. Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi (2006, 37) ovat sitä mieltä, että ei ole olemassa yhtä mallia tilaaja-tuottajamallista ja jokaisessa kunnassa on mietittävä omat tarpeet ennen toimintamallin käyttöönottoa. Tilaaja- ja tuottajamalli voi olla kunnan sisäinen tai ulkoinen. Kunnan sisäinen tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa, että tilaaminen ja tuottaminen on kaupungin omaa toimintaa. Vantaan kaupungissa oli toiminnassa tilaaja-tuottajamalli vuosina 2002-2006. Tilakeskus toimi työn tilaajana ja Tilapalvelut palvelujen tuottajina.

Vantaan kaupunginhallitus teki selvitystyötä vuonna 2005 (Vantaan kaupungin KH:n pöytäkirja 13.6.2005, 2005) tilaaja-tuottajamallista ja teki päätöksen tilaaja-tuottajamallin purkamisen valmistelun aloittamisesta. Kaupunginjohtaja nimitti työryhmän selvittämään tilaaja-tuottajamallin lopettamiseen liittyviä toimenpiteitä. Vantaan kaupungin tilapalvelujen, ruokapalvelun ja korjausrakentamisen uudelleenorganisoinnin työryhmän loppuraportissa (2006, 53) todettiin, että Vantaalla ei ollut toteutunut aito tilaaja-tuottajamalli. Työryhmän loppuraportissa on kuvattu seuraavasti tilannetta:

"Eryityisesti seuraavat aidon tilaaja-tuottajamallin hyödyt mahdollistavat toimintamallit eivät Vantaan tilapalveluissa toimi:

- kiinteistöpalveluita ei ole keskitetty kattavasti
- tilaaja-organisaatiossa ei ole riittäviä resursseja asiakaslähtöiseen, ammattimaiseen ja asiantuntevaan tilaustoimintaan
- palvelun määrästä, laadusta ja hinnasta ei ole sovittu kiinteistökohtaisesti tilaajan, tuottajan ja asiakkaan välillä
- ostopalveluita ja omaa tuotantoa ei kilpailuteta keskenään.

Tilaaja-tuottajamallissa havaitut puutteet ovat aiheuttaneet ongelmia palvelutuotannon asiakaslähtöisyydessä, palvelulaadussa ja toiminnan organisoinnissa". (Tahve 2 Tilapalvelujen, Ruokapalvelujen ja korjausrakentamisen loppuraportti 2006, 53.)

Tilaaja-tuottaja toimintamalli ei onnistunut sille asetetuissa tavoitteissa ja Vantaan kaupunki lopetti tämän organisaatiomallin vuoden 2006 lopussa. Tilakeskuksesta muodostettiin oma toimiala 1.1.2007 alkaen.

3.3 Ostopalvelu

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat ovat kasvaneet vuosittain ja Kuntaliiton mukaan vuonna 2005 kunnat ostivat ulkoisia hankintoja 11,4 miljardilla eurolla vuodessa (Halme & Kotilainen 2008, 33-37). Halme ja Kotilainen (2008, 34) arvioivat myös, että ulkoisista hankinnoista palvelujen ostot kasvoi aikavälillä 2002-2005 ja vuonna 2005 palvelujen ostojen arvo oli 4,9 miljardia euroa. Puhtaanapito- ja pesulapalvelujen ostojen määrä euroissa on kasvanut vuosittain, vaikka niiden osuus kuntien ja kuntayhtymien palvelujen kaikista ostoista vähentyi 13,3 prosenttia vuosina 1997-2005.

Kuntaliitto on tehnyt keväällä 2007 kyselyn kunnille kiinteistöpalvelujen ostamisesta (Ruokojoki 2007, 1). Kuntaliiton näkemyksen mukaan siivouspalvelut on yksi osa julkisten rakennusten ylläpitopalveluista ja osa kiinteistöpalveluja. Kyselyyn vastasi 75 kuntaa. Kuntaliiton (Ruokojoki 2007, 2) mukaan siivouspalvelu on yksi iso kustannuserä julkisten rakennusten ylläpidosta. Kuntaliitto arvioi siivouksen osuuden olevan 30-35 prosenttia kiinteistöjen ylläpidon kustannuksista (Ruokojoki 2007, 1). Kuntaliiton mukaan siivouspalvelun ostopalveluiden kokonaismäärä on viidessä vuodessa noussut 10 prosentista yli 15 prosenttiin.

Elinkeinoelämän keskusliiton (2007,14) mukaan julkisten palvelujen hankintaprosessissa on paljon kehitettävää. Hankintojen kilpailuttaminen on tulevaisuudessa kunnan ydinosaa. Hankintoja kilpailuttavat kunnat tarvitsevat enemmän koulutusta tarjousten laadintaan ja sopimusten tekemiseen. Palveluja tarjoavien yritysten mielestä julkisten palvelujen tarjous-

pyynnöt eivät ole selkeitä, hankintaosaaminen ei ole ammattimaista ja laadunarviointi on puutteellista. Palveluja tarjoavat yritykset toivovat myös, että hankintalaki yhtenäistäisi kilpailuttamista ja päätöksenteossa hinta ei olisi ainoa ratkaiseva tekijä.

Vantaan kaupungin siivouspalvelun ostopalvelut oli ennen vuotta 2007 hajautettuna toimintana sekä tilaaja-organisaatiossa Tilakeskuksessa ja tuottaja-organisaatiossa Teknisen toimialan Tilapalvelut-yksikössä. Ostopalvelujen käyttö perustui toimintatapaan, että palveluliikkeellä olevat ostopalvelukohteet jatkettiin sopimuskauden päättymisen jälkeen palveluliikkeellä. Palveluliikkeiden kohteita ei otettu omaan tuotantoon. Lisäksi oli päätetty, että uudet valmistuneet rakennuskohteet kilpailutettiin ja annettiin aina palveluliikkeille. Osittain ostopalvelun käyttöön vaikutti Tilapalvelut-yksikön resurssit eli oliko henkilöstöä tuottamaan lisäkohteiden siivouspalveluja. Ostopalveluna tuotettujen kohteiden ylläpitosiivouspalvelun sisältö on ollut samanlainen kuin omassa tuotannossa. Perussiivouspalvelujen osalta on ollut eroavaisuuksia oman ja ostopalvelukohteiden toteutuksessa. Osaan ostopalvelukohteista on vuosittain kilpailutettu perussiivouspalvelut. Omassa tuotannossa on käytetty ostopalveluja perussiivouksiin tai erityisosaamista edellyttäviin tehtäviin. Erityisosaamista vaativat tehtäviin ei ole ollut itsellä resursseja tai osaamista. Ostetut palvelut ovat olleet esimerkiksi hankalasti pestäviä yläikkunoiden pesuja tai tikkailta tehtävää yläpölyjen poistoja. Palveluliikkeiltä ostettavien palvelujen määrä euroissa on pysynyt samana vuosina 2007-2008.

Siivouspalvelujen ostaminen on oma palveluprosessi. Palvelujen kilpailuttaminen on tänä päivänä omaa osaamista vaativa tehtävä. Hankintalain myötä on tullut paljon asioita, jotka on osattava palvelujen kilpailuttamisessa. Siivouspalvelut päättää kilpailutettavat kohteet ja keskustelelee asiakastoimialojen kanssa palvelun sisällöstä. Siivouspalvelut laatii itse kilpailuttamiseen liittyvän materiaalin ja huolehtii prosessin etenemisestä päätökseen saakka. Yhdessä valitun palveluliikkeen kanssa suunnitellaan siivouspalvelun aloitus kohteessa. Palveluliike on päivittäisissä asioissa suoraan yhteydessä kohteen asiakkaisiin. Siivouspalvelun rooli on toimia hankinta-asiantuntijana ja valvoa sovitun laadun toteutumista. Korpela ja Mäkitalo (2008, 139) näkevät, että pelkästään ostopalvelujen käyttö palvelujen tuottamisessa voi olla riskialtista. Voi olla, että kilpailutustilanteissa ei tule tarjouksia tai hinnat ja laatu eivät vastaa sovittua. Pääkaupunkiseudulla on paljon siivouspalveluja tuottavia yrityksiä ja kilpailutustilanteisiin on osallistujia. Talouden suhdanteet vaikuttavat myös palveluja tuottavien yritysten hinnoitteluun ja hinta voi olla alhainen verrattuna palvelun laatutasoon. Yritykset voivat kilpailla epäterveesti ja lisämyynnillä tasapainottaa alihinnoiteltua palvelua.

Laki julkisten hankintojen kilpailuttamisesta on ollut voimassa vuodesta 1993 lähtien. Uusi hankintalaki tuli voimaan 1.6.2007. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten verovarojen käyttöä ja turvata tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu yrityksille ja yhteisöille, jotka tuottavat tuotteita tai palveluja. Lisäksi tavoitteena on yhtenäistää hankintaviranomaisten ostamiseen

liittyviä toimintatapoja. Hankintalain mukaan julkisilla yhteisöillä on velvollisuus kilpailuttaa hankintoja. Hankintalaki sisältää kolmiportaisen mallin hankinnan arvon mukaan: EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat, kansallisen kynnysarvon ylittävät tai alittavat hankinnat. Tavara- ja palveluhankinnoissa kansallinen kynnysarvo on tällä hetkellä 15 000 €. Hankinnan arvo määrittelee hankintaprosessin. Hankintalaissa ei oteta kantaa päätökseen, mitä tavaroita tai palveluja julkiset yhteisöt ostavat, niiden sisältöön tai laatutekijöihin. Ostaja myös määrittelee tarjouspyynnössä valintakriteerit. Hankintalakia uudistetaan ja kynnysarvot ovat muuttumassa.

3.4 Palvelujen ulkoistaminen

Kunnat voivat ulkoistaa palvelujen tuottamisen eli palvelujen tuottaminen siirtyy pois kunnalta yritykselle. Yleisin perustelu palvelujen ulkoistamiselle on ostettavien palvelujen alhaisemmat kustannukset ja asiakaslähtöinen toimintamalli. Ulkoistaminen on tavallaan alihankintaa eli kunta ostaa sopimuksella palveluja. Kunnissa joissa on tehty ulkoistamispäätöksiä on turvattu työntekijöiden työsuhteet.

Rannisto ym. (2007, 46) mukaan ulkoistamisen yhteydessä kunnan tuottamia palveluja voidaan lopettaa tai karsia. Ulkoistamisen lisääntyminen kunnissa alkoi Rannisto ym. (2007, 56) mukaan edellisen laman jälkeen ja juuri siivouksen ja muiden tukipalvelujen ulkoistamisella. Lähiaikoina ulkoistamisen kohteena on jo ydintoimintojen lähellä olevia toimintoja kuten talous- ja henkilöstöpalvelut. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan (2007, 22) ulkoistamisen jälkeen kunta edelleen vastaa järjestelmän rahoituksesta, valvonnasta ja muista viranomais-tehtävistä.

Kesällä 2009 Vantaan kaupunki pohti perusteellisesti siivouspalvelujen ulkoistamista tai yhteisyrityksen perustamista siivousalalla toimivan yrityksen kanssa.

4 Tuottavuus ja tuottavuuden mittaaminen

Tuottavuudesta keskustellaan paljon, mutta tuottavuuden ymmärtäminen yksiselitteisesti on haastavaa. Yleensä kaikki tekeminen lähtee tarpeesta ja tuottamalla asioita tyydytetään erilaisia tarpeita. Korpelan ja Mäkitalon (2008, 163) mukaan Suomi on 13. rikkain maa ja se perustuu Suomen tuottavuuden kasvuun. Heidän mukaansa "kansantuote on kasvanut ripeästi tällä vuosikymmenellä". He arvioivat myös (2008, 164), että tuottavuuden kasvuun vaikuttavat eniten teknologian käyttö, tietojen ja taitojen lisääntyminen ja rakenteelliset uudistukset. Saari toteaa (2006, 9-10), että tuottavuudesta tiedetään liian vähän ja hänen näkemyksenä mukaan kehittyvä tuottavuus on konkreettinen osoitus työn tehokkuudesta. Tuotannon toiminnan arvioiminen perustuu tuotannosta tiedossa oleviin tietoihin ja voidaan sanoa, että tuotannon tulosten perusteella halutaan kehittää toimintaa eteenpäin. Markkinoilla toimivien

yritysten toiminnan edellytys on mahdollisimman tuottava ja tehokas toimintamalli. Yleinen käsitys on, että kuntien palveluja ei voida tehostaa tai parantaa kuin lisäämällä resursseja. Korpelan ja Mäkitalon mukaan (2008, 176) palvelutuotantoa voidaan tehostaa esimerkiksi uudistamalla toiminta- ja palvelumalleja ja hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa. Johdaminen ja toiminnan ohjaus sekä henkilöstö- ja osaamisrakenteet ovat osatekijöitä, joita voidaan tehostaa. Lisäksi on pohdittava työnjakoa yhteistyössä julkishallinnon yritysten ja kolmannen sektorin kanssa.

4.1 Tuottavuus

Saaren mukaan (2006, 12) jokaiselle tuotantoprosessille on ominaista tuotantofunktio, joka kuvaa tuotannon suorituskykyä. Tuotantofunktio kuvaa tapaa tai osaamista, jolla tuotantopanokset yhdistetään tavaroiksi tai palveluiksi. Tämän tuotantofunktion mitta on tuottavuus. Tuottavuus sanalla on monta merkitystä ja siihen voidaan liittää hyvin erilaisia näkemyksiä. Tuottavuuden lähellä olevia käsitteitä ovat tehokkuus, tuloksellisuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Yleisesti tuottavuuden määritelmä on tuotosten ja panosten välinen suhde. Työyhteisössä ajatellaan, että työssä toiminnan kehittäminen ja parantaminen on itsestään selvää ja sitä myös mitataan.

$$\text{Tuottavuus} = \frac{\text{Tuotokset}}{\text{Panokset}}$$

Malirannan ja Ylä-Anttilan (2007, 30) mukaan tuottavuuden tutkiminen on pohjimmiltaan vertaamista. Jos vertailtavana on kaksi eri ajankohtaa, niin tutkitaan tuottavuuden kasvua. Meklinin (2009) mukaan vertailua voidaan tehdä suoritusstandardeihin (tavoitevertailu), toisiin yksikköihin (poikittaisvertailu) tai omaan kehitykseen (pitkittäisvertailu).

Tuottavuuden käsite voidaan jakaa myös kokonais- ja osatuottavuuteen. Kokonaistuottavuudessa on huomioitu kaikki tuotokset ja panokset. Osatuottavuudessa on huomioitu yksittäiset tuotannon tekijät ja heidän tuottamat tuotokset. Saari (2006, 14-15) määrittelee, että tuottavuuden tunnusluvut ovat usein osatuottavuuslukuja. Hänen näkemyksenä on, että osatuottavuuden avulla voidaan arvioida tuottavuuden kehitystä jollakin osa-alueella ja osatuottavuuden mittaustuloksia voidaan tulkita ja hyödyntää käytännön tilanteissa.

4.2 Tuottavuuden mittaaminen

Tuottavuuden mittaaminen on tuotos-panossuhteiden laskemista. Mittaamalla tuotetaan toiminnan tuloksia ja lukujen avulla nähdään kehittymistä. Uusi-Rauvan (1997, 24) mukaan tuottavuuden kehittymisen seuranta on tärkeää yrityksessä ja sitä varten on johdon ja työntekijöiden yhdessä hyvä määritellä tuottavuutta kuvaavia mittareita. Julkisten palvelujen tuot-

tamisessa puhutaan usein toiminnan läpinäkyvyydestä. Korpela ja Mäkitalo (2008, 186) ovat sitä mieltä, että julkisen sektorin tulisi olla kiinnostunut laadun, tuloksellisuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden kehittymisestä. On myös keskusteltu, että tuottavuuden tarkastelusta on siirryttävä vaikuttavuuden tarkasteluun. Vaikuttavuusasioiden mittaaminen voi olla vielä vaikeampaa kuin tuottavuuden mittaaminen.

Saaren mukaan (2006, 35) liiketoiminnan johtamisessa tarvitaan mittaamista. Mittaamalla osa-alueita voidaan tuottaa tietoja päätöksenteon tueksi ja asian ymmärtämiseksi samalla tavoin. Mittaamisen avulla voidaan tunnistaa ongelmia, tehdä parannusehdotuksia ja arvioida vaihtoehtoja. Mittaamalla voidaan seurata tavoitteiden etenemistä ja raportoida tuloksia ja mahdollisia muutoksia. Saari (2006, 43) määrittelee myös, että mittaamisen perustarkoituksena on saavuttaa mahdollisimman objektiivinen, mielipiteistä ja arvostuksista vapaa mittaustulos. Hyvän mittaamisen tuloksia on myös määritelty yleisessä mittausteoriassa.

Julkisissa palveluissa on tärkeää pohtia, mitä asioita pitäisi ensisijaisesti mitata. Korpelan ja Mäkitalo (2008, 188) mukaan mittareilla voi olla ohjaava vaikutus ja mitataan sitä mitä halutaan saada tulokseksi. Itse mittaamisesta ei saa myöskään tulla itsetarkoituksena. He myös toteavat, että mittaamisen tulisi auttaa toiminnan ja tulosten parantamista. Mittaamisen laajuus voi vaihdella makrotason asioista yksittäisen prosessin mittaamiseen.

4.3 Siivouspalvelun tuottavuus ja tuottavuuden mittaaminen

Siivoustyön käsikirja (2005, 212) määrittelee, että tuottavuudessa on kysymys resurssien (työ, materiaali, energia, pääoma) mahdollisimman tarkasta hyödyntämisestä. Siivouspalvelussa on käytetty yleisesti tuottavuuden mittarina m^2/h tai $m^2/työpäivä$.

$$\text{Siivouspalvelun tuottavuus} = \frac{\text{siivottavat neliöt}}{\text{tehty työtunti tai työpäivä}}$$

Yllä olevalla laskentakaavalla voidaan laskea tunti- tai päivätuottavuus.

Kustannuslaskentaa tarvitaan palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa. Siivouspalvelun kustannusten kuvaamisen yleisin mittari on €/siivottavat m^2/kk .

$$\text{yksikkökustannus} = \frac{\text{kustannukset/kk}}{\text{siivottavat } m^2}$$

Siivousalalla vähenevät resurssit ovat pakottaneet pohtimaan uusia toimintatapoja ja malleja tuottaa siivouspalveluja. Siivousteknisen liiton julkaisussa (2006, 190) arvioidaan, että siivousalalla tuottavuus lähes kolminkertaistui vajaan 20 vuodessa Rakennushallinnon asiakas-kohteissa vuosina 1976-1993. Tähän tuottavuuden paranemiseen syynä oli siirtyminen päivit-

täin tehtävästä siivoustyöstä vuoropäiväsiivoukseen. Tämän muutoksen myötä siivoojan työalue kasvoi, mutta hän ei enää siivonnut kaikkia tiloja päivittäin. Samassa yhteydessä alettiin pohtia likaantumista, pintamateriaaleja ja siivouspalvelun tehtäviä ja taajuuksia. Siivousalalla tuottavuus kasvoi kaikissa organisaatioissa samaan tapaan eli siirryttiin päivittäisestä siivoustyöstä vuoropäiväsiivoukseen.

5 Vantaan kaupunki ja Tilakeskuksen toimiala

Opinnäytetyö tehdään Vantaan kaupungin Tilakeskuksen toimialalle. Vantaan kaupunki on Suomen neljänneksi suurin kaupunki. Tilakeskus on yksi Vantaan kaupungin kuudesta toimialasta. Vantaan kaupungin Tilakeskuksen toimiala on perustettu 2007. Tilakeskuksen toimialan tehtävänä on vastata kaupungin toimitilojen omistamisesta, hallinnoinnista ja ylläpidosta. Tilakeskuksen toimintaa johtaa toimialajohtaja. Tilakeskuksessa on viisi eri tulosaluetta: talous- ja hallintopalvelut, hankepalvelut, kiinteistöjohto, kiinteistöpalvelut ja ateriala- ja siivouspalvelut. Tilakeskuksessa on aloitettu vuonna 2007 toiminnan kehittämishanke ja tavoitteena on luoda yhteinen toimintamalli asiakaslähtöinen Tilakeskus. Tilakeskuksen henkilöstömäärä oli vuoden 2009 alussa 1179.

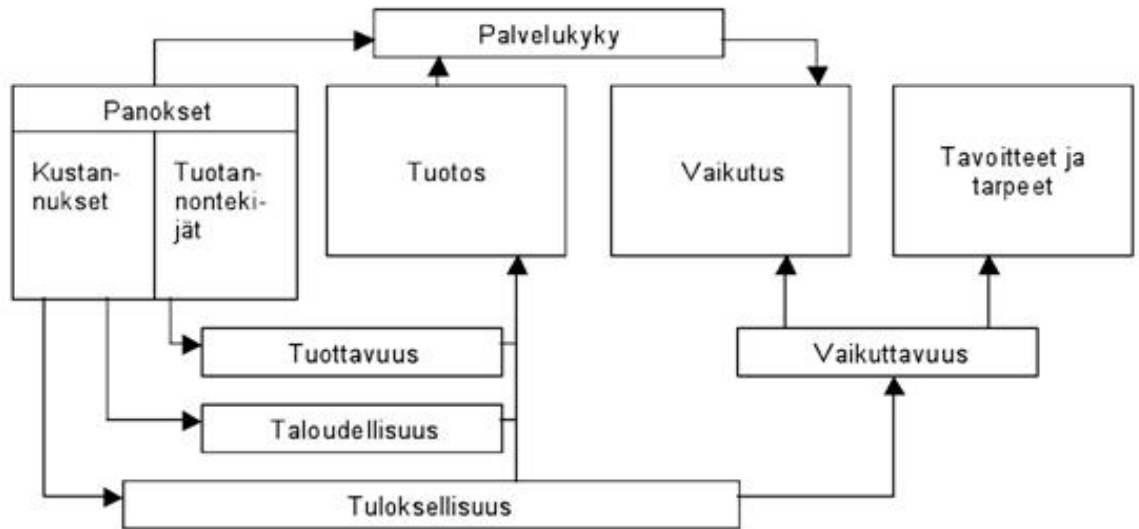
Vantaan kaupungin Tilinpäätöksessä 2007 (2008, 41) kuvataan yleistä taloudellista tilannetta seuraavasti: "Epävarmuus maailman talouden hyvän kehityksen jatkumisesta alkoi kasvaa syksyllä 2007, kun kävi ilmi, että Yhdysvaltojen asuntorahoituksessa on suuria ongelmia. Rahoituskriisi on heijastunut myös Euroopan rahamarkkinoille". Kuitenkin vuosi 2007 oli taloudellisesti hyvä vuosi ja kuntien verotulot kasvoivat 7,5 prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen. Vastaavasti kuntien menot kasvoivat 5,3 prosenttia. Menojen kasvua selvitettiin palvelujen kysynnän kasvulla ja henkilöstön palkkojen nousulla. Vantaan kaupunki sai vuonna 2007 budjetoitua enemmän tulo- ja yhteisöveroja. Kaupungin tilinpäätös oli ylijäämäinen ja yli asetetun tavoitteen. Kaupungin tilikauden tulos oli hieman yli kolme miljoonaa euroa vuonna 2008 (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2008 2009, 1). Kaupunginjohtaja Juhani Paajanen toteaa vuoden 2008 tilinpäätöksen (2009, 1) katsauksessa, että syksyllä alkanut yleismaailmallinen talouden heikkeneminen asettaa suuria haasteita vuoden 2009 taloudelle. Hän toteaa myös, että verotulojen kertymistä on seurattava tehokkaasti ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin talouden tasapainottamiseksi.

5.1 Vantaan kaupungin tuottavuusohjelma vuosille 2010-2013

Vantaan kaupunki on kehittänyt toimintaansa aktiivisesti. Vantaan kaupungissa on ollut tuottavuuden jatkuva parantaminen toimintatapana hyvin pitkään. 2000-luvulla tuottavuustavoitteena oli yhden prosentin tuottavuuden parantaminen vuosittain. Keväällä 2009 kaupunginjohtaja nimesi tuottavuustyöryhmän laatimaan tuottavuusohjelmaa vuosille 2010-2013. Tuottavuustyöryhmän perustaminen perustui siihen, kun Valtiovarainministeriö velvoitti 20 suu-

rimman kunnan tekemään palvelujen kehittämisen tuottavuusohjelman. Vantaan kaupungin tuottavuustyöryhmän tavoitteena on laatia tavoitteet tuottavuuden parantamiseksi kaikkiin kaupungin toimintoihin ja palveluihin ja kehittää tavoitteita kuvaavat mittarit. Mittareilla seurataan tavoitteiden toteutumista jatkossa. Osa mittareista on jo taloussuunnittelussa käytettäviä tunnuslukuja.

Tuottavuustyöryhmä on kuvannut tuloksellisuuskehikolla tuottavuuteen liittyviä käsitteitä.



Kuva 2 Tuloksellisuuskehikko (Vantaan kaupungin tuottavuusryhmä 2009)

"Vantaan tuottavuusohjelman tavoitteet ovat valtuustokaudelle 2010-2013:

1. Kaupungin toiminnoissa ja palveluissa 2 % vuotuinen tuottavuuden kasvu
2. Toiminnanohjausjärjestelmän tehokas käyttöönotto
3. Henkilöstölle luodaan palkitsemisohjelma tuottavuuden kehittämiseen
4. Toimialat ylittävää toimitilojen yhteiskäyttöä edistetään
5. Asetetaan tuottavuustavoitteet kuntayhtymille "(Vantaan kaupungin tuottavuustyöryhmä 2009)

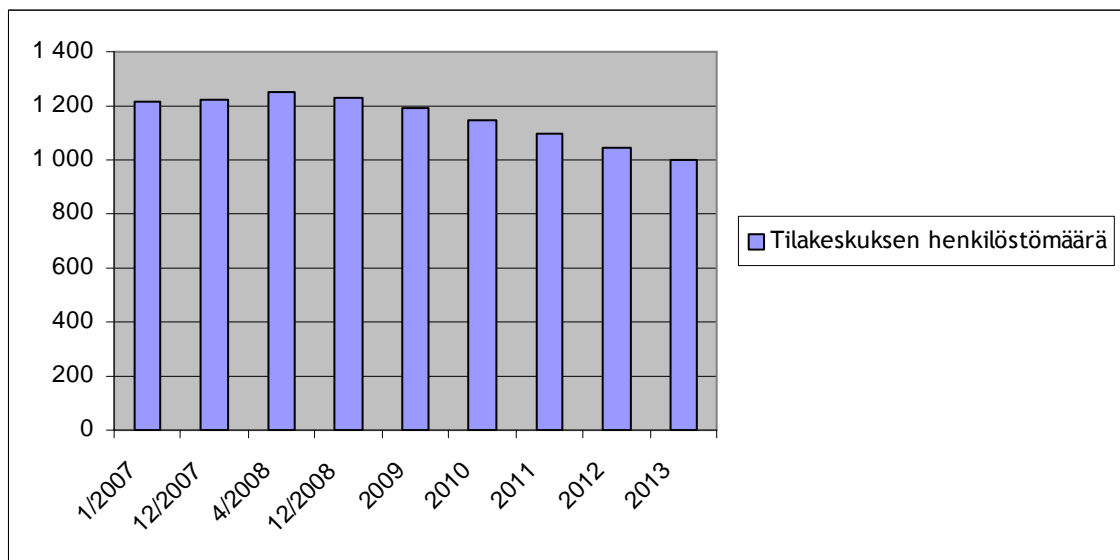
Tuottavuusohjelmassa tavoitteena on tuottaa tehokkaammin palveluja ja nostaa tuottavuutta kahdella prosentilla vuodessa. Henkilöstöä halutaan myös palkita tuottavuuden kehittämistä.

5.2 Tilakeskuksen tehtävä, henkilöstö- ja palvelustrategia

Tilakeskuksen toimiala on aloittanut toiminnan tammikuussa 2007. Aikaisemmin Vantaan kaupungin toimitilapalvelut toteutettiin tilaaja-tuottajamallilla. Tilaaja-tuottajamalli organisaatiomalli oli toiminnassa viisi vuotta ja Tilakeskus aloitti vuonna 2007 nettobudjetoituna toimialana. Nettobudjetoinnilla tarkoitetaan, että toimiala kattaa kustannukset toiminnan tuotoil-

la. Toimiala voi vaikuttaa myös omilla toimenpiteillään tuloihin ja menoihin. Tilakeskus perustettiin tuottamaan toimitilapalveluja asiakastoimialoille, jotta asiakkaat voivat keskittyä omaan toimintaansa ja sen kehittämiseen. Tilakeskus tuottaa sisäisille asiakkaille kokonaispalveluja. Vuoden 2009 alusta lähtien Tilakeskus on toiminut bruttobudjetoituna toimialana. Bruttobudjetoidulla tarkoitetaan, että talousarviossa on määritelty tuotettavat palvelut ja niiden kustannukset ja niistä ei voi poiketa, vaikka toiminnassa tapahtuisi muutoksia. Tilakeskuksen visiona on tuottaa palveluja asiakaslähtöisesti, yhteneväisesti ja kustannustehokkaasti. Tilakeskuksen talousarvion on noin 10 prosenttia Vantaan kaupungin talousarviosta. (Vantaan kaupunki Tilakeskus palvelustrategia 2009-2011 2008, 4)

Ateria- ja siivouspalvelut on henkilöstömäärältään Tilakeskuksen suurin tulosalue. Ateria- ja siivouspalvelut tulosalueella on 875 henkilöä, joista 480 toimii siivouspalvelussa. Kuviossa on kuvattuna Tilakeskuksen henkilöstön määrän kehitys vuodesta 2007 lähtien ennusteeseen 2013 saakka. (Vantaan kaupunki Tilakeskus palvelustrategia 2009-2011 2008, 5)



Kuva 3 Tilakeskuksen toteutunut henkilöstön määrä ja suunnitelma 2009-2013 (Tilakeskuksen henkilöstö- ja palvelustrategia 2009-2012 2008)

"Tilakeskuksen toimialan henkilöstösuunnitelma toteuttaa kaupungin hyväksyttyä tasapainotettua strategiaa. Henkilöstösuunnittelun taustalla vaikuttavat erityisesti Tilakeskuksen tuloskortin strategiset tavoitteet. Niihin liittyvät esimerkiksi palvelukonseptin tarkastaminen ja tuotannon tehostaminen, joiden yhteys henkilöstösuunnitelmaan on ilmeinen. Henkilöstösuunnitelman olennaisesti vaikuttavat myös työhyvinvointi ja uudistuminen, joka liittyy niin osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen kuin hiljaisen tiedon siirtoon ja rekrytointiinkin." (Tilakeskuksen henkilöstö- ja palvelustrategia 2010-2013 2009, 3)

Vantaan kaupungin henkilöstösuunnitelman mukaan tavoitteena on hallita henkilöstömäärän kasvua, vähentää määräaikaisen henkilöstön tarvetta ja pyrkiä vakinaistamaan henkilöstöä. Tilakeskuksessa vakituudessa työsuhteessa oleva henkilömäärä tulee vähenemään noin 1000 henkilöön vuoteen 2013 mennessä.

Tilakeskuksen palvelustrategian tavoitteena on tuottaa palveluja asiakaslähtöisellä toimintamallilla. Jokaisella tulosalueella on tehty tuotettavista palveluista palvelusopimukset yhteistyössä asiakastoimialojen kanssa. Tilakeskuksen palvelustrategian (2008, 20) mukaan siivouspalvelun osalta on päätetty, että omaa tuotantoa ja ostopalvelua tullaan käyttämään rinnakkain. Tällä ratkaisulla pyritään siihen, että oma tuotanto ja ostopalvelut täydentävät toisiaan. Lisäksi oman tuotannon asiantuntemus on hyödynnettävissä ostopalveluja hankittaessa.

5.3 Siivouspalvelun tehtävä ja tavoitteet

Vuonna 2007 toimialojen siivouspalvelut keskitettiin Tilakeskukseen siivouspalvelut tulosalueelle. Aikaisemmin siivouspalvelujen henkilöstöä oli usealla eri toimialalla kuten sivistys- ja sosiaali- ja terveystoimialoilla. Tämän organisaatiomuutoksen tavoitteena oli siivouspalvelujen tuottavuuden kehittäminen ja kustannustietoisuuden parantaminen. Tavoitteena oli myös saada laitoshuoltajien lähiesimiehiksi ammatillinen esimies, koska aikaisemmin heidän esimiehinään toimi esimerkiksi päiväkodin johtaja tai toimintayksikön esimies. Ennen organisaatiomuutosta kohteissa oli hyvin erilaisia toimintamalleja ja siivouspalvelun tuottamisen resurssien määrä vaihteli samanlaisissa kohteissa. Uudessa siivouspalveluorganisaatiossa myös lisättiin ammatillisia esimies- ja asiantuntijaresursseja.

Kaupunginhallitus teki päätöksen § 14 24.4 2006 tilapalvelujen keskittämisestä 1.1.2007 alkaen (KH:n päätöspöytäkirja 24.4.2006 2006). Päätöksessä todetaan, että otetaan käyttöön organisaatiomalli, jolla varmistetaan kiinteistökohtaiset ja asiakaslähtöiset tilapalvelut.

Siivouspalvelun perustehtävänä on siivouspalvelun tuottaminen tai hankinta Vantaan kaupungin toimialojen organisaatioille. Siivouspalvelun tehtäviä ovat kiinteistöjen ylläpito- ja perussiivoustehtävät, käyttöönottosivoukset, liinavaatehuolto, sairaalan ja päiväkotien avustavat tehtävät. Tällä hetkellä siivouspalvelut tuotetaan pääsääntöisesti omana tuotantona. Siivouspalvelun ostopalvelujen osuus on noin 10 % siivouspalvelun talousarviosta. Ateria- ja siivouspalveluilla on omat talousarviot, vaikka ne muodostivat yhteisen tulosalueen tammikuusta 2009 alkaen. Siivouspalvelun vuoden 2009 talousarvio on 16 585 000 €, joista voidaan käyttää käyttötalouteen säästötavoitteiden jälkeen 15 100 000 €.

Siivouspalvelun toimintasuunnitelman tavoitteena on toiminnan kehittäminen kuten palvelusopimusten sisällön avaaminen asiakkaille ja kustannusten päivittäminen palvelumaksuksi.

Siivouspalvelu teki vuoden 2007 lopussa toimialakohtaiset ensimmäiset palvelusopimukset kuvaaman sen ajankohdan siivouspalvelua. Siivouspalvelun haasteena on laitoshuoltajien osaamisen vahvistaminen, henkilöstön riittävyys ja työhyvinvointi tulevaisuudessa. Tulevina vuosina laitoshuoltajista jää eläkkeelle joka viides ja tilakeskuksen henkilöstösuunnitelmassa tavoitteena on vähentää laitoshuoltajien määrää ja korvata eläkkeelle jääviä henkilöitä ostamalla siivouspalveluja palveluliikkeiltä. (Tilakeskuksen palvelustrategia 2009-2011, 21)

5.4 Siivouspalvelun tulevaisuuden haasteet

Siivouspalvelut on toiminut monen eri organisaation alla ja organisaatiouudistuksia on ollut usein. Siivouspalvelun kehittäminen on pitkäjänteistä työtä ja organisaatiomuutoksen hyödyt eivät ole nopeasti nähtävissä. Uuden organisaation toiminnan vakiinnuttaminen vie oman aikansa. Organisaatiomuutoksessa toiminta keskittyy toiminnan päivittäisten asioiden kehittämiseen ja mahdollisimman hyvään toimivuuteen mahdollisimman nopeasti. Muutoksen johtaminen on haastavaa ja seurannan avulla on arvioitava muutosten etenemistä. Tarvittaessa on tehtävä uusia päätöksiä, jos muutoksella ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita.

Vantaan kaupungin siivouspalvelun talousarviossa myönnettyt rahat ovat vähentyneet vuosi vuodelta ja se on vaikuttanut palvelujen tuottamisen määrään ja laatuun. Vantaan kaupungin väestömäärä kasvaa ja se lisää tarvetta tuottaa erilaisia palveluja kuntalaisille. Kuntalaisille tuotettavat palvelut lisäävät myös siivouspalvelun tuottamisen tarvetta. Palveluverkkojen eli miten ja missä kiinteistöissä kaupunki tuottaa palveluja suunnitellaan pitkällä aikavälillä. Määrärahojen vähentäminen ei välttämättä tarkoita tuottavuuden kasvua vaan asioita jätetään kokonaan tekemättä ja tekemättä jätetyt asiat siirtyvät tulevaisuuteen.

Siivousala on matalapalkka-ala ja siivousalalla on työtä saatavilla. Siivoustyön voi aloittaa helposti ilman alan koulutusta ja työkokemusta. Hyvällä alkuperähdityksellä voi selvitä päivittäisistä ja harvemmin tehtävistä siivoustöistä. Siivousalalla on kouluttautumismahdollisuuksia, mutta puhdistuspalveluala ei vedä opiskelijoita. Tutkinnoilla ei ole palkkaukseen vaikuttavaa yhteyttä. Kiinteistöpalvelut ry ja palvelualojen ammattiliitto PAM on neuvotellut siivoojille työehtosopimukseen tavoitteen, että vuoteen 2015 mennessä siivoojien palkkausjärjestelmä saavuttaa muun yksityisen palvelualan vähimmäistason. Palkkausjärjestelmän tavoitteena on sitoa palkat myös koulutukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2015 kuntien laitoshuollon palkat tulevat olemaan lähes samalla tasolla kuin yksityisten palveluliikkeiden. Tämä tarkoittaa, että kunnat rekrytoivat henkilöstöä samoilla palkalla kuin yritykset jatkossa. Kunnat menettävät rekrytointietunsa ja jatkossa kuntien on panostettava entistä enemmän työn sisältöön ja mielekkyyteen, jotta olisi houkutteleva työnantaja siivousalalla toimiville.

6 Siivouspalvelun tuottavuus

Tilakeskuksen siivouspalvelut toimii kolmatta vuotta keskitetyllä organisaatiomallilla. Siivouspalvelut on kehittänyt toimintaansa aktiivisesti ja toiminnan kehittäminen on aloitettu aikaisempien organisaatioiden aikana. Tilapalvelut on vuodesta 1995 lähtien säännöllisesti seurannut siivouspalvelun toimintaa kuvaavia tunnuslukuja (Pietarinen, 2009) kuten siivottavien neliöiden määrää ja siivottavien neliöiden määrä/työntekijä. Kustannusten osalta keskeisiä tunnuslukuja on ollut €/siivottava neliö ja henkilöstön kokonaismäärän kehittyminen. Siivouspalvelut on vertaillut oman ja ostopalvelukohteiden siivouskustannuksia. Siivouspalvelut on pohtinut säännöllisesti, mitä asiakaskohteita on järkevää tuottaa itse tai ostaa siivouspalvelut palveluliikkeeltä. Tässä opinnäytetyössä olen laskenut siivouspalvelun osatuottavuuden yksikkökustannuksia ja niiden muutosta vuosina 2006-2008. Tällä hetkellä lukuja ei ole saatavissa mistään järjestelmistä suoraan.

6.1 Siivouspalvelun järjestelmät

Siivouspalvelulla on käytössä monia erilaisia järjestelmiä, mutta järjestelmät eivät tällä hetkellä ole yhteensopivia keskenään, joten tunnuslukujen tai kustannusten selvittämiseksi on käytettävä eri järjestelmiä. Lisäksi on tunnettava, mitä siivouspalvelua tuotetaan asiakaskohteissa ja palvelun tuottamiseen tarvittavat resurssit.

Talousarvion laadinta seuraavalle vuodelle alkaa maaliskuussa ja lopullinen päätös talousarvion saadaan loppuvuodesta. Siivouspalvelun palvelumaksu veloitetaan sisäisessä vuokrassa asiakastoimialoilta. Siivouspalvelulla ei ole omaa järjestelmää, millä palvelut laskutetaan asiakkailta. Vuonna 2007 siivouspalvelut sai talousarviossa myönnetty määrärahat Kiinteistöjohtajan tekemän Excel-taulukon mukaan ja määrärahat eivät kohdistuneet kaikilta osin oikeisiin kohteisiin. Vuonna 2008 asiakastoimialoilta veloittavat palvelumaksut noudattivat vuoden 2007 tilannetta, mutta uusien toimialojen kohteiden (päiväkodit, liikuntapaikat) osalta oli käytetty keskimääräisiä neliöhintoja. Talousarvion määräraha ei välttämättä vastannut todellisuutta ja ei toiminut apuna toiminnan johtamisessa. Syksyllä 2008 tehtiin siivouspalvelun asiakaskohteiden hinnoittelu vastaamaan todellista siivouspalvelun tuottamiseen tarvittavaa määrärahaa ja samanaikaisesti voitiin kohdentaa päiväkotien mitoitukselta syntyneet kustannussäästöt kohteille. Vuonna 2009 siivouksen palvelumaksu peritään kuukausittain Koki-järjestelmällä. Koki-järjestelmään vietiin syksyllä tehdyt kiinteistökohtaiset kustannukset ja järjestelmän käyttöönoton tavoitteena on, että siivouspalvelun palvelumaksua voidaan muuttaa, jos tapahtuu muutoksia siivouspalvelun sisällössä tai asiakkaiden tilajärjestelyissä.

Siivouspalvelulla on käytössä kaksi eri järjestelmää siivoustyömäärän mitoituksessa. Oman tuotannon asiakaskohteet on mitoitettu CleanNet-järjestelmällä ja osto- ja myyntipalvelukoh-

teet on mitoitettu Atop-järjestelmällä. Varsinaisen siivoustyömäärän mitoituksen toteuttavat suunnittelijat. Siivoustyömäärän mitoitukset perustuvat asiakastoimialojen kanssa tehtyihin laatusokuvauksiin. Esimerkiksi kaupunkitasoisesti on sovittu, millainen laatuso on koulussa tai toimistokiinteistöissä. Siivoustyömäärän mitoituksesta saadaan siivoustyöhön tarvittava työaika apuaikoinen. Apuajassa on huomioitu työn aloittamiseen, siirtymiseen ja siivoustyövälineiden huoltoon, jätteiden kuljettamiseen ja työn päättämiseen tarvittava aika.

Tilakeskuksessa ja siivouspalvelussa on ollut käytössä vuosina 2007-2008 kustannuseurantaan Fakta-järjestelmä. Järjestelmästä oli mahdollisuus seurata reaaliaikaisesti kustannusten kehittymistä. Asiakkailta on myös mahdollisuus saada tunnukset järjestelmän asiakasosioon ja seurata järjestelmästä toteutuneita kustannuksia ja hyödyntää tietoja oman toiminnan johtamisessa. Vuonna 2009 Vantaan kaupungissa on otettu käyttöön Sap-toiminnanohjausjärjestelmä, joka vähitellen korvaa Fakta-järjestelmän. Keskusvarastolta tilattavien tuotteiden hankinta tapahtui Sonet-järjestelmällä ja keväällä 2009 Sonetin korvasi Sap-järjestelmän SRM- ohjelma. Fakta-järjestelmä mahdollisti kohdekohtaisten kustannusten seuraamisen. Vuosina 2007-2008 ostolaskut käsiteltiin manuaalisesti ja laskujen kierto oli niin hidasta, että Fakta-järjestelmän tieto ei ollut ajantasaista. Raportoinnissa jokaisella kiinteistöllä on oma numerosarjansa. Aikaisempien organisaatioiden aikana jokaiselle kiinteistölle ei ollut avattu omaa numerosarjaa. Sen seurauksena jokaisesta kohteesta ei ole olemassa seurantaan toteutuneista siivouspalvelun kustannuksista. Henkilöstöön liittyvissä asioissa käytössä on Ehijat-järjestelmä. Ehijat-järjestelmästä saa henkilöstön palkkaukseen ja työtunteihin liittyviä raportteja.

Tässä työssä olen hyödyntänyt edellä mainitsemia järjestelmiä ja lisäksi kaupunkitasoisia Tilinpäätös-kirjoja, Kaupunginhallituksen pöytäkirjoja, Tahve 2:n loppuraporttia ja Tilakeskuksen henkilöstö- ja palvelustrategioita.

6.2 Siivouspalvelun tuottavuuden kehitys

Vuonna 2006 Tilapalvelut-organisaation asiakaskohteita olivat koulut, avoterveydenhuollon kohteet ja toimistokiinteistöt. Siivouspalvelut toimi silloin Teknisen toimialan Tilapalvelut laitoshuollon yksikkönä. Vuonna 2007 siivouspalvelut organisaatioon keskitettiin kaikkien toimialojen siivouspalveluja tuottavat henkilöt ja kohteet, joissa tuotetaan siivouspalveluja laitoshuoltajien toimesta tai kaupunki ostaa kohteisiin siivouspalvelut ostopalveluna. Tämän organisaatiomuutoksen takia siivottavat neliöt kasvavat alla olevassa taulukossa. Vuodelta 2006 ei ole kaupunkitasoisia tilinpäätöksen kokonaislukuja, jotka kertoisivat siivottavat pinta-alat ja siivoukseen varatut määrärahat, koska rahat ovat olleet eri toimialojen talousarvioissa ja tilipäätöstiedoissa. Organisaatiomuutosta valmistelleen työryhmän muistiossa arvioitiin koko kaupungin siivouspalvelun määrärahojen olleen 15 655 000 € vuonna 2006 (KH:n kokouksen 24.4.2006 päätöspöytäkirjan liite Tahve 2 loppuraportti 2006, 21).

Vuosi	Siivottavat neliöt	Talousarvio	Tilinpäätös
2006	376 156	6 782 938	ei ole tietoa
2007	537 799	15 280 000	14 947 000
2008	575 544	15 745 407	15 521 000

Taulukko 1 Tilakeskuksen siivottavien neliömäärän kehitys, talousarvio ja tilinpäätös

Vuonna 2006 siivouspalvelun kustannukset sisältävät tilapalvelujen tuottamien kiinteistöjen (koulut, avoterveydenhuollon kohteet ja toimistot) ylläpito- ja perussiivousten ja hygieniatarvikkeiden kustannukset. Vuodelta 2006 ei ole tiedossa kokonaislukuja kaupungin siivouspalvelun kustannuksista ja neliöhintaa. Muiden toimialojen siivoustyötä tekevien laitoshuoltajien kustannukset ovat toimialojen kustannuksissa. Vuoden 2006 luvut on laskettu tilinpäätöksen 2006 tiedoista ja eHijat-järjestelmän työtuntiraportista saaduilla tiedoilla.

Siivottavat neliömäärä kasvoi merkittävästi vuodesta 2006 vuoteen 2007 siivouspalvelun hajautetun toimintamallin muuttamisesta keskitetyksi toimintamalliksi.

Vuosi	€/siivottava m ² , ka	kokonaiskustannus työtunnin hinta €/h	palkkojen osuus kustannuksista %
2006	1,50	16,42	83,14
2007	2,28	16,35	85,59
2008	2,25	17,51	82,00

Taulukko 2 Toteutunut siivottavan neliöhinnan keskiarvo, työtunnin hinta ja työvoiman osuus kokonaiskustannuksista

Vuoden 2006 luvut on laskettu tilinpäätöksen tiedoista ja eHijat-järjestelmän työtuntiraportista saaduilla tiedoilla.

Vuodelta 2007 ei ollut tiedossa siivouspalvelun kokonaisneliömäärää. Eri toimialoilta siirtyneet kohteet listattiin ja laskettiin yhteen vuoden 2006 siivottavien neliöiden kanssa. Näin saatiin uuden organisaation siivottavat neliömäärä. Siivottavien neliöiden hinnan keskiarvo nousi, koska päiväkotien laitoshuoltajan tehtäviin sisältyy siivoustehtävien lisäksi liinavaatehuolto- ja päiväkodin avustavia tehtäviä. Päiväkodeissa €/siivottava neliö mittari ei välttämättä ole kuvaava, koska laitoshuoltajan työhön sisältyy siivoustehtävien lisäksi muista tehtäviä. Vuonna 2007 henkilöstökustannusten osuus koko toiminnasta kasvoi vuodesta 2006. Vastaavasti palkkojen osuus laski vuonna 2008 verrattuna vuoteen 2007 ja alle vuoden 2006 tason prosentuaalisesti kaikista kustannuksista.

Vuonna 2008 siivottavan neliön hinta laski vuodesta 2007. Kokonaiskustannus per työtunti nousi, koska vuonna 2008 tehtiin vähemmän työtunteja kuin vuonna 2007. Vuonna 2008 investoitiin siivouskoneisiin, mikä myös nosti kokonaiskustannusta per työtunti. Vuonna 2008 otettiin käyttöön uuden organisaation tekemät päiväkotien mitoitus, mikä johti henkilöstön vähenemiseen.

6.3 Oman tuotannon koulukiinteistön yksikkökustannukset ja tuottavuus

Rajakylän koulukiinteistö sijaitsee Länsimäessä. Rajakylän peruskoulun ala-aste toimii kahdessa kiinteistössä. Uudisrakennus otettiin käyttöön tammikuussa 2005 ja peruskorjattu kiinteistö elokuussa 2005. Koulussa on 379 oppilasta ja 25 henkilökuntaa. Kiinteistössä on siivottavia neliöitä 4476, joista koulun osuus on 4172 neliötä. Koulukiinteistön tiloissa toimii myös neuvola. Kouluun on valittu pintamateriaaleiksi vahaamattomat lattiamateriaalit. Koulun laitoshuoltajat tekevät siivoustyötä päiväsiivouksena ja aloittavat työt aamulla klo 6. Kesäaikana laitoshuoltajat tekevät perussiivouksen ja tarvittaessa sijaistavat lähikiinteistöjen avoimissa olevissa kohteissa. Koulussa ei ole käytetty ostopalveluja perussiivoukseen.

Rajakylän kouluun on tehty siivoustyömääränmitoitus. Siivoustyömäärän mitoituksen työaika on 14,5 tuntia päivässä ja kohteessa tehdään siivoustyötä päivittäin 18,3 tuntia. Siivouspalvelun sisältöön ei ole tehty muutoksia mitoituksen jälkeen.

Alla olevaan taulukkoon on laskettu toteutuneet kustannukset koulutilojen osalta. Sain Faktajärjestelmästä kiinteistölle kohdistuneet kustannukset. Laskin koulun osuuden kustannuksista ja lisäksi kustannuksiin siivouspalvelun johtoon ja hallintoon arvioidun kustannuksen 9,35%. Siivouspalvelut on käyttänyt 9,35 % hallinnon osuutena kokonaiskustannuksista ja se perustuu toteutuneisiin kustannuksiin. Siivouspalvelussa ei kohdisteta työnjohdon, hallinnon ja Tilakeskuksen johdon kustannuksia yksittäiselle kiinteistölle. Tuottavuuden laskin siivottavat neliöt jakamalla päivittäin tehtävillä työtunneilla.

$$\text{kustannukset} \qquad \text{kustannukset/v} : 12 \text{ kk} = \text{€}/\text{m}^2/\text{kk}$$

$$\text{siivottavat neliöt}$$

$$\text{tuottavuus} = \frac{\text{siivottavat neliöt}}{\text{työtunnit /pv}}$$

Vuosi	Kustannukset €/v	€/m ² /kk	Tuottavuus m ² /h
2007	72 522,00	1,45	228
2008	74 953,00	1,50	228

Taulukko 3 Rajakylän koulun siivouspalvelun kustannukset, neliöhinta ja tuottavuus

Rajakylän koulussa kustannukset nousivat 3,5 % vuodesta 2007 vuoteen 2008. Tuottavuudessa ei tapahtunut muutoksia vuosina 2007-2008. Kohteen tuottavuus työtuntia kohti olisi 287 m²/h, jos kohteessa olisi käytössä siivoustyömäärän mitoituksen mukainen työaika. Tilapalvelu organisaation tiedon mukaan 2000-luvun alussa keskimääräinen laitoshuoltajan tuntituottavuus oli noin 220 m²/h.

Kohteen perussiivouksessa käytettyä resursseja ja kustannuksia ei ole laskettavissa näistä järjestelmistä. Lisäksi kustannuksia ei kohdisteta toisille kiinteistöille, jos laitoshuoltajat sijaistavat muissa kohteissa.

6.4 Ostopalvelu koulukiinteistön yksikkökustannukset ja tuottavuus

Vuonna 2007 siivouspalvelut osti siivouspalveluja palveluliikkeiltä 33 asiakaskohteeseen ja ostopalvelukohteiden määrä pysyi samana vuonna 2008. Ostopalvelukohteet sijaitsevat eri puolilla Vantaan kaupunkia. Kohteet on kilpailutettu eri aikaan ja osa kohteista on tullut siivouspalveluun organisaatiomuutoksen yhteydessä. Siivouspalvelut kilpailuttaa lisäksi perussiivouspalveluja esimerkiksi ikkunoiden pesuja, koulukiinteistöjen perussiivouksia ja muita erityisosaamista vaativia töitä.

Rekolanmäen koulukiinteistö sijaitsee Vantaan Koivukylässä. Kiinteistössä toimii neuvola, päiväkotia ja peruskoulun ala-aste. Kiinteistö on rakennettu vuonna 2004. Koulussa on 366 oppilasta ja henkilökuntaa 40. Kiinteistössä on siivottavia neliötä 4992, joista koulun osuus on 4628 neliötä. Koulussa on vahaamattomat lattiapintamateriaalit. Palveluliikkeen laitoshuoltajat tekevät osan siivoustyöstä aamulla ja suurimman osan iltatyönä.

Palveluliike on saanut kohteen tarjouskilpailussa vuonna 2004. Palveluliikkeen hinnoittelu perustuu kohteen työohjeisiin ja työmäärään. Palveluliike veloittaa siivouspalvelusta jälkikäteen toteutuneiden työpäivien perusteella. Vuosittain tehtävistä perussiivouksista pyydetään tarjous keväällä ja työ toteutetaan sovittuna ajankohtana. Palveluliike keskustelee suoraan kiinteistön käyttäjien kanssa päivittäisistä siivouspalveluun liittyvistä asioista. Siivouspalvelut toimii työn tilaajana ja tekee tarvittavat muutokset palvelusopimuksen sisältöön yhdessä palveluliikkeen kanssa. Siivouspalvelut hyväksyvät palveluliikkeen laskut ja valvoo siivouspalvelun laadun toteutumista olemalla mukana laadunarviointikiertoilla.

Siivouspalvelut ja palveluliike käy kerran vuodessa kehityskokouksessa läpi palvelun sisällön, toiminnallisia asioita ja mahdollisen hinnankorotuksen. Pääsääntöisesti ostopalvelukohteisiin ei sisälly hygieniatarvikkeet vaan siivouspalvelut tilaa ne keskusvarastosta.

Alla olevaan taulukkoon on laskettu koulun kustannuksia ja tiedot perustuvat Fakta-järjestelmästä kiinteistölle kohdistuneisiin kustannuksiin. Laskin kustannusten koulun osuuden ja lisäksi ostopalvelun valvontaan ja hallintoon kustannuksia 9,35 %. Siivouspalvelut on käyttänyt 9,35 % hallinnon osuutena kokonaiskustannuksista. Tuottavuudessa käytin palveluliikkeen ilmoittamaa siivoustyön työaikaa 16,5 tuntia/työpäivä ja jaoin työtunneilla siivottavat neliöt. Palveluliike on ilmoittanut päivähinnan koulutilojen siivoukselle. Laitoshuoltajan työtunnin hinnaksi tuli 16,91 €/h.

kustannukset $\frac{\text{kustannukset/v}}{12 \text{ kk}} = \text{€/m}^2/\text{kk}$
siivottavat neliöt

tuottavuus = $\frac{\text{siivottava pinta-ala}}{\text{työtunnit/pv}} = \text{m}^2/\text{h}$

työtunnin hinta $\frac{\text{työpäivän hinta}}{\text{työtunnit/pv}} = \text{€/h}$

Vuosi	Kustannukset €/v	€/m ² /kk	Tuottavuus m ² /h
2007	70 978, 00	1,31	280
2008	78 754, 00	1,42	280

Taulukko 4 Rekolanmäen koulun siivouspalvelun kustannukset, neliöhinta ja tuottavuus

Rekolanmäen koulun siivouspalvelun kustannukset nousivat 8,5 % vuodesta 2007 vuoteen 2008. Kustannusten nousua selitti kesällä tehtävien perussiivousten hinta. Vuonna 2007 perussiivouksen teki edullisemmin toinen palveluliike. Kesällä 2008 perussiivouksen teki sama palveluliike, mikä huolehtii myös tilojen ylläpitossiivouksesta ja työn hinta oli kalliimpi.

Siivouspalvelun tuottavuudessa ei tapahtunut muutosta vuosina 2007-2008. Palveluliikkeen ilmoittama koulussa tehtävä tuntimäärä on pysynyt samana.

6.5 Muita tunnuslukuja

Ennen organisaatiomuutosta 2007 arvioitiin, että Vantaan kaupungissa on 521 henkilöä tekevässä siivoukseen liittyvää tehtäviä. Alla olevassa taulukossa on kuvattu siivouspalvelun henkilöstömäärän muutokset.

2006	1/2007	12/2007	12/2008
517	491	480	469

Taulukko 5 Siivouspalvelun henkilöstömäärä v. 2006-2008

Siivouspalvelun henkilöstömäärä on vähentynyt vuodesta 2006 vuoden loppuun mennessä 48 henkilöllä. Uuden organisaation Tilakeskuksen alusta 2007 siivouspalvelun henkilöstön määrä on vähentynyt 22 henkilöllä, mikä on neljä ja puoli prosenttia (4,5 %) henkilöstömäärän vähennyksestä kahdessa vuodessa. Siivouspalvelussa on myös vakinaistettu laitoshuoltajia ja määräaikaiset työsuhteet ovat vähentyneet.

Yhtenä tunnuslukuna voidaan käyttää liikevaihto/työntekijä. Vuodelta 2006 ei ole tarkkaa tietoa siivouspalvelun henkilöstön lukumäärästä, koska henkilöstö oli jakautunut eri toimialoille. Vuodelta 2006 ei ole kaupunkitasoista siivouspalvelun tilinpäätöstä.

Vuoden 2006 käytetyt luvut ovat arvioita ja perustuvat uudelleenorganisointia tehneen työryhmän tietoihin.

2006	2007	2008
30 280,00	31 140,00	33 094,00

Taulukko 6 Siivouspalvelun kustannukset €/työntekijä/v

Siivouspalvelun kustannukset yhtä työntekijää kohden ovat kasvaneet vuodesta 2006 vuoteen 2008.

6.6 Tulokset ja tulosten analysointi

Siivouspalvelun talousarvio on kasvanut maltillisesti vuodesta 2006 vuoteen 2008. Talousarvion ja tilinpäätöksen lukujen selvittäminen oli yllättävän työlästä ja osittain siihen vaikutti, että siivouspalvelusta ei ollut laskettu vuosittain yksikkökustannuksia ja niiden muutosta. Vuoden 2008 alusta siivouspalvelusta tuli osa Ateria- ja siivouspalvelut tulosaluetta. Siivouspalvelun työtunnin hinta nousi vuosittain ja se perustui siihen, että siivouspalvelussa on tehty vähemmän työtunteja verrattuna edelliseen vuoteen. Oman tuotannon työtunnin hinta nousi 7,1 % vuodesta 2006 vuoteen 2008 ja siihen vaikutti palkkojen ja muiden kustannusten nousu. Siivouspalvelun henkilöstön määrä on vähentynyt ja siivottavien neliömäärä on kasvanut vuosittain. Yhteenvetona voi todeta, että siivouspalvelussa kokonaistuottavuus on noussut vuodesta 2006 vuoteen 2008. Vuodelta 2006 ei ole tarkkaa henkilömäärää ja uudelleenorganisointia tehneen työryhmän loppuraportissa oli mainittu henkilöstömääräksi 517 henkilöä. Koska henkilöstön määrän tarkkaa lukua vuonna 2006 ei tiedetä, niin voidaan todeta, että henkilöstöä on vähentynyt 22-48 henkilöä vuoden 2008 loppuun mennessä.

Tämän työn tavoitteena oli selvittää siivouspalvelun oman tuotannon ja ostopalvelun tuottavuutta kahdessa eri koulukiinteistössä. Valitsin samanlaiset suhteellisen uudet peruskoulun ala-asteen kiinteistöt vertailukohteiksi. Molempiin kouluihin oli valittu pintamateriaaliksi vaahamattomat lattiamateriaalit. Koulut on rakennettu 2000-luvulla ja niiden suunnittelussa on huomioitu mahdollisimman hyvä siivottavuus ja siivouksessa tarvittavat siivoustilat. Kouluissa on myös saman verran oppilaita ja henkilökuntaa, joten tilojen likaantuminen on samantasoista. Rekolanmäen rakennuksen suunnitteluvaiheessa on ajateltu, että tarvittaessa kiinteistö voidaan myöhemmin laajentaa lisärakennuksella.

Kiinteistökohtaisissa kustannuksissa ei ollut suurta eroa. Vuonna 2007 kustannusero siivottavaa neliötä kohti oli 10,6 %. Ostopalveluna tuotetun koulun siivouspalvelu oli edullisempi. Vuonna 2008 kustannusten ero kaventui ja ero oli 5,6 % palveluliikkeen hyväksi. Rekolanmäen koulun ostopalvelun hintaa nosti vuonna 2008 kalliimpi kesän perussiivoustyö. Oman tuotannon laitoshuoltajat on palkattu toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin ja heidän kesäajan palkkakustannuksia ei kohdisteta tällä hetkellä toisiin kohteisiin, jos he tekevät työtä muualla kuin omassa kohteessa. Koulujen siivouspalvelu on selvästi edullisempaa, jos verrataan neliöhintaa keskimääräiseen siivouspalvelun neliöhintaan. Oman tuotannon kustannukset eivät kuitenkaan sisällä keskushallinnon jyvitetäviä kustannuksia, joten oman tuotannon hinta ei ole markkinahinta.

Tuottavuudessa ei tapahtunut muutosta omassa tai ostopalvelukohteessa vuosina 2007-2008. Koulukiinteistön siivouspalvelun tarve koulupäivien ajaksi on ennalta arvioitavissa ja yllättäviä kustannuksia ei ollut. Oman tuotannon koulukiinteistön siivouspalvelun tuottavuus ei ole kehittynyt viime vuosina, kun vertasin Rajakylän koulun tuottavuutta siivouspalvelun 2000-luvun alun tunnuslukuihin. Siivoustyömäärämitoituksen tulos tuotti samansuuntaisen työmäärän molempiin koulukiinteistöihin. Koska tuottavuus ei ole tällä aikavälillä kehittynyt ostopalveluissa, pitäisi pohtia ostopalvelun sopimuskauden pituutta tai kilpailuttamisen rytmittämistä.

Siivouspalvelussa ei kirjata ylös ostopalvelukohteiden valvontaan ja yhteydenpitoon asiakkaaseen kuluva työaika. Kesän perussiivouksen kilpailuttaminen ja valvonta on aikaa vievää ja tuo helposti lisäkustannuksia ostettavalle palvelulle. Lisäsin suoraan kohteelle kirjattujen kustannusten lisäksi hallinnon kustannuksia 9,35 % ja sen oikeellisuus vaatisi enemmän tarkastelua ja laskentaa. Laskin palveluliikkeen työtunnin hinnan ja hinta on edullisempi kuin oman tuotannon tuntihinta. Palveluliikkeen tuntihinta on markkinahinta ja palveluliikkeen tehtävänä on toiminnan kustannusten kattamisen lisäksi tuottaa omistajalle voittoa. Kunnan laitoshuoltajien palkka on tällä hetkellä parempi kuin palveluliikkeiden työntekijöiden palkat.

7 Yhteenveto ja pohdinta

Siivouspalveluja tuotetaan Vantaalla jatkossakin oman henkilöstön ja ostopalvelujen toimesta. Siivouspalvelujen keskittäminen yhdeksi organisaatioksi on tuottanut tuloksia jo lyhyellä aikavälillä. Ostopalvelujen käyttö mahdollistaa omalle henkilöstölle keskittymisen sellaiseen työtehtäviin, joihin omassa organisaatiossa on osaamista. Toisaalta ostopalvelujen käyttö mahdollistaa oppimisen markkinaehtoisesta toimintamallista.

Ostopalvelujen kilpailuttaminen on aikaa vievää ja edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua, mitä kilpailutetaan ja mitä tuotetaan itse. Hankintaosaaminen on tehtäväalue, mikä edellyttää jatkuvaa osaamisen ylläpitämistä. Hankintaprosessiin käytetty työaika voi lisätä siivouspalvelun tuotteen hintaa.

Olin yllättynyt kuinka lähellä koulukiinteistöjen siivouspalvelun kustannukset ovat toisiaan oman tuotannon ja ostopalvelukohteissa. Ostopalvelujen käyttö edellyttää myös säännöllistä kustannusten seuranta. Tällä hetkellä ostopalvelujen valvonta on samassa organisaatiossa kuin oma tuotanto ja se mahdollistaa sen, että kustannuksia on mahdollisuus seurata ja vertailla keskenään. Siivouspalvelun toimintaan ja sen kustannuksiin kohdistuu odotusarvo läpinäkyvyys. Jäin pohtimaan, voiko yritys tuottaa palveluja läpinäkyvyyden periaatteella ja milloin yritys menettää kilpailuetunsa muihin toimijoihin nähden. Palkkojen osuus siivouspalvelujen kustannuksista on yli 80 prosenttia ja muita kustannuksia on selkeästi vähemmän. Jos tavoitteena on saada kustannussäästöjä, niin silloin säästöt kohdistuvat henkilöstön määrään.

Kunnan oma organisaatio on sitoutunut tuottavuuden parantamiseen vuosittain 2 % ja tuottavuuden parantumisesta tulevat säästöt koituvat suoraan veronmaksajien hyödyksi. Ostopalvelujen tuottavuuden paraneminen jää helposti vain palveluja tuottavan yrityksen voitoksi. Siivouspalvelun tuottamisessa ei ole tapahtunut suuria innovaatioita ja henkilöstökustannukset muodostavat ison kustannuserän niin omassa tuotannossa kuin ostopalveluna tuotetussa siivouspalvelussa. Tuottavuuden paranantamisessa voidaan pohtia, mikä ajankohta on paras toteuttaa siivoustyötä.

Siivouspalvelun tuottavuuden tarkastelu on suppea näkökulma, koska olisi parempi tarkastella asioita laajemmin esimerkiksi vaikuttavuuden näkökulmasta. Vaikuttavuudella tarkoitetaan toiminnan vaikutusten toteutumista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tekemällä asioita tuottavasti ja tehokkaasti voidaan saavuttaa hyvä vaikuttavuus. Tässä työssä tarkastelin kahden koulukiinteistön siivouspalvelua, koska Vantaalla on paljon koulukiinteistöjä ja koulujen siivouspalvelun toimintamalli on vakiintunut. Jos olisin valinnut esimerkiksi päiväkotien tuottavuuden ja yksikkökustannusten kehittymisen, niin olisin saanut toisenlaisia tuloksia. Siivouspalvelussa on pohdittava myös muita mittareita kuin €/siivottava neliö. Miten mitata sellaisen

laitoshuoltajan työtä, joka tekee siivoustyön lisäksi muita tehtäviä kuten liinavaatehuoltoa ja aterioiden avustavia tehtäviä.

Tämän opinnäytetyön tekemisessä opin etsimään tietoa monista järjestelmistä ja pohtimaan asioita laajemmasta näkökulmasta. Tunnuslukujen laatiminen ja tietojen löytäminen oli haastavaa ja laittoi miettimään tiedon luotettavuutta. Yritin etsiä useiden kuntien nettisivuilta tietoja, mutta valitettavan usein siivouspalveluista ei ollut mitään tietoa ja vaati taituruutta löytää edes jotain siivoukseen liittyvää. Perustietoja kuten siivottavien neliöiden määrää, henkilöstön määrää, talousarvioita tai tilinpäätöksiä en löytänyt kovin helposti. Kaipasin myös materiaalia ostopalvelujen käytöstä ja miten siivouspalveluja on organisoitu eri kunnissa. Vertasin työssäni eri vuosien tuloksia ja tunnuslukuja ja laskemani tulokset kuvaavat tuottavuuden kasvua. Tein tässä työssä myös poikittais- ja pitkittäisvertailua. Vertasin koulukiinteistön siivouspalvelua kahdella eri mallilla tuotettuna. Tätä työtä olisin voinut jatkaa poikittaisvertailulla kaikkien Vantaan koulukiinteistöjen tuottavuuden ja yksikkökustannusten tuottamisella. Pitkittäisvertailu eli kehityksen vertaaminen aikaisempiin tuloksiin auttaa tarkastelemaan kehityksen suuntaa. Tässä työssä en tehnyt tarkoituksellisesti tavoitevertailua, vaikka sitä ehkä kuvaa tiedot talousarvion määrärahoista ja tilinpäätöksestä. Siivouspalvelut on alitannut sen toimintaan myönnetty määrärahat. Toisaalta en myöskään verrannut siivoustyömäärän aikaa siivoustyön mitoitusohjelmien standardeihin.

Tuottavuus ja siihen läheisesti liittyvien käsitteisiin tutustuminen on syventänyt osaamistani. Erilaisten palvelujen tuottamisen toimintamallien kuvaaminen on avartanut näkemystä ja opettanut ymmärtämään, että tarvitaan erilaisia toimintamalleja ja kunnat voivat valita niistä itselleen parhaan mahdollisimman toimintamallin. Yritin etsiä tietoja muiden kuntien toimintamalleista, mutta tietoa ei löytynyt kovin paljon. Toivon, että kunnat ja muut julkiset yhteisöt kertovat rohkeammin omasta toiminnasta ja mahdollisista innovaatioista siivouspalvelun tuottamisessa tulevaisuudessa.

Lähteet

- Elinkeinoelämän keskusliitto. 2007. Julkiset palvelut avautuvat Yhteistyöllä hyvinvointia. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto.
- Halme, K. & Kotilainen, M. (toim.) 2008. Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225 /2008. Helsinki: Tekes.
- Huuskonen, J., Ijäs, N. & Lehtoranta, O. 1997. Julkisten palvelujen laadunarviointi arviointikehikko ja näkökulmia. Helsinki: Tilastokeskus & Suomen kuntaliitto.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Publishing.
- Kujala, T. & Wilkman, A. 2006. Jokainen siivota osaa? Ammattisiivouksen historiaa 1950-2000. Suomen Siivousteknisen julkaisuja 3:5. Helsinki: Suomen Siivoustekninen liitto.
- Maliranta, M. & Ylä-Anttila, P. (toim.) 2007. Kilpailu, innovaatio ja tuottavuus. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos Sarja B 228. Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA.
- Palo, M. 2009. Ruotsissa ei enää säästetä siivouksesta. Puhtaustieto 5/2009, 12-14.
- Rannisto, P-H., Pento, T. & Vedenkannas, M. (toim.) 2007. Julkisten palvelujen uudet toimintatavat. Laurea ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Vantaa.
- Ruokojoki, J. 2007. Kiinteistöpalveluiden osto kunnissa 2007. Tulostettu 29.10.2009. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;124134;124586
- Saari, S. 2006. Tuottavuus teoria ja mittaaminen liiketoiminnassa. Espoo: Mido.
- Siivoustyön käsikirja. 2005. Siivoustyön käsikirja Suomen siivousteknisen liiton julkaisuja 1:7. 18. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Siivoustekninen liitto.
- Uusi-Rauva, E. (toim.) 1997. Tuottavuus-mittaa ja menesty. 2.painos. Helsinki: Kauppakaari.
- Vantaan kaupungin KH:n päätöspöytäkirja. Kokouksen KH: 13.6.2005 pöytäkirja. Luettu 24.10.2009. www.vantaa.fi/Päätöksenteko/Päätöspöytäkirjat
- Vantaan kaupungin KH:n päätöspöytäkirja Kokouksen KH:24.4.2006 pöytäkirja. Luettu 24.10.2009. www.vantaa.fi/Päätöksenteko/Päätöspöytäkirjat
- Vantaan kaupungin KH:n 24.4.2006 pöytäkirjan liite. Tahve 2 Tilapalvelujen, Ruokapalvelujen ja Korjausrakentamisen uudelleenorganisointi. Loppuraportti 10.4.2006. Luettu 24.10.2009. <http://192.49.193.12/ktweb>
- Vantaan kaupungin tilinpäätös 2007. 2008. Vantaa.
- Vantaan kaupungin tilinpäätös 2008. 2009. Vantaa.

Julkaisemattomat lähteet

Meklin, P. Tuottavuuden mittaaminen ja parantaminen kunnallisissa peruspalveluissa luento-materiaali. Tulostettu 19.3.2009. Vantaan kaupungin intra.

Pietarinen, T. 2009. Suunnittelijan haastattelu 29.10.2009. Vantaan kaupunki, Tilakeskus, Ateria- ja siivouspalvelut. Vantaa.

Tilakeskuksen henkilöstö- ja palvelustrategia 2009-2012. 2008. Vantaa.

Tilakeskuksen henkilöstö- ja palvelustrategia 2010-2013. 2009. Vantaa.

Vantaan kaupunki Tilakeskus palvelustrategia 2009-2011. 2008. Vantaa.

Vantaan kaupungin tuottavuustyöryhmän materiaalia. 2009. Vantaa.

Kuva- ja taulukkoluetelo

Kuva 1 Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 23)	10
Kuva 2 Tuloksellisuuskehikko (Vantaan kaupungin tuottavuusryhmä 2009)	17
Kuva 3 Tilakeskuksen toteutunut henkilöstön määrä ja suunnitelma 2009-2013 (Tilakeskuksen henkilöstö- ja palvelustrategia 2009-2012 2008).....	18
Taulukko 1 Tilakeskuksen siivottavien neliömäärän kehitys, talousarvio ja tilinpäätös	23
Taulukko 2 Toteutunut siivottavan neliöhinnan keskiarvo, työtunnin hinta ja työvoiman osuus kokonaiskustannuksista	23
Taulukko 3 Rajakylän koulun siivouspalvelun kustannukset, neliöhinta ja tuottavuus	24
Taulukko 4 Rekolanmäen koulun siivouspalvelun kustannukset, neliöhinta ja tuottavuus	26
Taulukko 5 Siivouspalvelun henkilöstömäärä v. 2006-2008.....	26
Taulukko 6 Siivouspalvelun kustannukset € /työntekijä /v.....	27