

Opinnäytetyö (YAMK)

Projektijohtaminen

2020

Kaj Lindholm

KIINTEISTÖNHOIDON
ULKOISTAMINEN VALTION
PUOLUSTUSHALLINNON
KIINTEISTÖISSÄ

Kaj Lindholm

KIINTEISTÖNHOIDON ULKOISTAMINEN VALTION PUOLUSTUSHALLINNON KIINTEISTÖISSÄ

Opinnäytetyön tavoitteena oli laadullisella tutkimuksella tutkia Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistamisen nykytilaa sekä tarvetta tai edellytyksiä ulkoistamisen lisäämiselle tai vähentämiselle. Kiinteistönhoidon ulkoistamista valtion puolustushallinnon kiinteistöissä ei ole aiemmin tutkittu.

Rakennuslaitoksen tehtävänä on Puolustusvoimien normaaliolojen ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämät rakentamis- ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut.

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rakentuu historian kautta kiinteistönhoidon nykytilaa tutkivaksi ja näiden pohjalta tulevaisuuden ulkoistamisen mahdollisuuksia arvioivaksi kustannusvertailun, tuottavuuden, laadun ja asiakkaan erityispiirteiden näkökulmasta. Tarkasteltavia kiinteistönhoidon osa-alueita ovat kiinteistö-, siivous- ja kunnossapitopalvelut.

Nykyisin Rakennuslaitoksen oman palvelutuotannon mitoitus perustuu asiakkaan valmiuden, turvallisuuden ja varautumisen tarpeisiin. Rakennuslaitoksen ulkoistamisaste kiinteistönhoidon osalta on kunnossapidossa 65 %, siivouksessa 44 % ja kiinteistöpalveluissa 36 %.

Tutkimuksen kustannusvertailu on tehty henkilöstökustannusten näkökulmasta. Tutkimusteni perusteella ei ole yhtään kiinteistönhoidon osa-aluetta, jossa ulkoistettu palveluntuotanto olisi edullisempaa.

Tuottavuutta ja laatua arvioitaessa Rakennuslaitoksen oman henkilöstön ja ulkoisen palveluntuottajan välillä ei havaittu eroja.

Tutkimuksessa havaittiin, että asiakkaan erityistarpeet ja vaatimukset rajoittavat Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistamisen mahdollisuuksia.

Kiinteistöhoito on Rakennuslaitoksen ydinosaamista. Ulkoistamista ei voida perustella pelkästään taloudellisin, laadullisin tai tuottavuusperustein puhumattakaan asiakkaan erityistarpeiden näkökulmasta.

ASIASANAT:

kiinteistöhoito, ulkoistaminen, julkinen sektori

MASTER'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Project Management

2020 | 48 pages

Kaj Lindholm

OUTSOURCING THE DEFENCE ADMINISTRATION'S PROPERTY MANAGEMENT

The goal of the thesis was to study the current state of the outsourcing of the Defence Administration's property management, as well as the need or preconditions for increasing or reducing outsourcing. The approach was qualitative. The outsourcing of the Defence Administration's property management has not been studied previously.

The Construction Establishment of the Finnish Defence Administration is responsible for the construction and property maintenance services needed by the Finnish Defence Forces under normal and exceptional circumstances.

The theoretical framework for the thesis is based, through a historical lens, on studying the current state of property management and assessing future outsourcing opportunities in terms of cost comparison, productivity, quality, and the special characteristics of the customer. The property management sub-sectors covered by the study are property, cleaning, and maintenance services.

The Construction Establishment currently provides in-house services based on the customer's needs in terms of readiness, security, and preparedness. In property management, its outsourcing rate is 65% in maintenance, 44% in cleaning, and 36% in property services.

The cost comparison included in the study has been conducted from the perspective of personnel expenses. Based on this research, there is no property management sub-sector in which outsourced services would be more affordable.

When assessing productivity and quality, no differences were detected between the Construction Establishment's personnel and those of an external service provider.

The study found that the customer's specific needs and requirements limit the opportunities to outsource the Construction Establishment's property management.

Property management is a core competency of the Construction Establishment. Outsourcing cannot be justified only on economic, qualitative, or productivity grounds, let alone from the viewpoint of the customer's specific needs.

KEYWORDS:

property management, outsourcing, public sector

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset	6
1.2 Yleistä	7
1.3 Rakennuslaitos	8
1.3.1 Rakennuslaitoksen historiaa	8
1.3.2 Rakennuslaitoksen nykytila	10
2 KIINTEISTÖNHOITO PUOLUSTUSHALLINNON KIINTEISTÖISSÄ	12
2.1 Kiinteistöpalvelu	14
2.2 Siivouspalvelu	15
2.3 Kunnossapito	16
3 KIINTEISTÖNHOIDON ULKOISTAMISEN NYKYTILA	18
3.1 Henkilöstö	19
3.2 Sopimukset	20
4 ULKOISTAMISEN MAHDOLLISUUDET	22
4.1 Kiinteistöpalvelu	22
4.2 Siivous	23
4.3 Kunnossapito	23
5 KUSTANNUSVERTAILUA	25
5.1 Kiinteistöpalvelu	26
5.2 Siivous	27
5.3 Kunnossapito	28
6 TUOTTAVUUS JA LAATU	30
6.1 Tuottavuus	30
6.1.1 Kiinteistöpalvelu	30
6.1.2 Siivouspalvelu	31
6.1.3 Kunnossapito	32
6.2 Laatu	32
6.2.1 Kiinteistöpalvelu	33
6.2.2 Siivouspalvelu	34
6.2.3 Kunnossapito	34

7 ASIAKKAAN ERITYISTARPEET JA VAATIMUKSET	36
7.1 Turvallisuussensitiivisyys	36
7.2 Valmius ja varallaolo	37
8 POHDINTA	39
8.1 Opinnäytetyön luotettavuus	39
8.2 Opinnäytetyön tulosten pohdinta	40
8.2.1 Historia	41
8.2.2 Ulkoistamisen nykytila	41
8.2.3 Ulkoistamisen mahdollisuudet	42
8.2.4 Kustannusvertailu	43
8.2.5 Tuottavuus ja laatu	44
8.2.6 Asiakkaan erityistarpeet ja vaatimukset	45
8.3 Ammatillinen kehittyminen, kehittämiskohteet ja jatkotutkimusaiheet	46
LÄHTEET	47

KUVAT

Kuva 1. Rakennuslaitoksen organisaatiokaavio.	12
Kuva 2. Palveluyksikön organisaatiokaavio.	13
Kuva 3. Puolustushallinnon rakennuskannan jakautuminen tilojen käyttötarkoitustyypeittäin.	14
Kuva 4. Rakennuslaitoksen henkilöstö toimialoittain (kuvalähde).	20
Kuva 5. Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon kustannusrakenne.	26
Kuva 6. Rakennuslaitoksen Kiinteistöpalvelun kustannusrakenne.	26
Kuva 7. Rakennuslaitoksen siivouspalveluiden kustannusrakenne.	28
Kuva 8. Rakennuslaitoksen kunnossapidon kustannusrakenne.	29

TAULUKOT

Taulukko 1. Puolustushallinnon toimitilojen kunnossapitovastikkeet käyttötarkoituserittäin.	17
---	----

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aiheena on tutkia Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistamisen nykytilaa ja tulevaisuuden mahdollisuuksia valtion puolustushallinnon kiinteistöissä. Rakennuslaitoksen kiinteistöhoitoon kuuluu osa-alueina siivous, kiinteistöpalvelut sekä kunnossapito. Tutkimustyypiltään tämä tutkimuksellinen opinnäytetyö on laadullinen tutkimus. Tutkimuksessa on sovellettu dokumenttianalyysiä ja tapaustutkimusta.

1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Valtionhallinnossa on ulkoistettu toimintoja sekä palveluita jo vuosien ajan. Näin on toimittu myös Rakennuslaitoksessa. Rakennuslaitoksessa palveluiden sekä toimintojen ulkoistaminen on tapahtunut valtionhallinnon ohjeiden ja strategisten linjausten mukaisesti. Rakennuslaitoksen tapauksessa palveluiden ulkoistaminen on kohdistunut myös kiinteistöhoitoon, joka on yksi Rakennuslaitoksen ydinsaamisaloista.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen valtion puolustushallinnon kiinteistönhoidon ulkoistamista. Aiheesta ei ole aikaisempaa tutkimusta.

Tutkimukseni teoriaosuudessa en näin ollen käsittele aikaisempia aiheesta löytyviä tutkimusmateriaaleja. Sen sijaan olen tutkinut Rakennuslaitoksen ulkoistamiseen liittyviä materiaaleja, kuten Rakennuslaitoksen sopimuksia, henkilöstöhallintoa, henkilöstökustannuksia, strategiaa, tilinpäätöstietoja ja toimintakertomuksia (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2019 ja 2020).

Kunnallisia palveluita koskevan kiinteistönhoidon ulkoistamisen syistä, eduista ja haasteista on sen sijaan paljon tutkimusmateriaalia saatavilla. Näistä materiaaleista olen koonnut yleisimmät näkökulmat, joiden perusteella olen tarkastellut ulkoistamisen edellytyksiä ja käyttänyt niitä tutkimukseni tarkasteluvaihtoehtoina. (Gramèn, 2017; Heikkinen ym., 2019; Kankaanranta ym., 2019, 12.)

Tutkimuksessani olen tarkastellut ulkoistamisen yleisiä mahdollisuuksia: Onko ulkoistamista Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon osalta yleisesti tarkasteltuna mahdollista kasvattaa, säilyttää nykytasolla vai supistaa? Tutkimuksessani tarkastelin ulkoistamisen etuja, haittoja ja haasteita myös kustannusten, tuottavuuden ja laadun sekä asiakkaan

erityistarpeiden näkökulmista. Antaako jokin tarkastelun näkökulmista rajoituksia tai etuja ulkoistamiselle? Entä mahdolliset haitat ja haasteet?

Tutkimuksessani olen käyttänyt metodiikkana dokumenttianalyysiä sekä tapaustutkimuksia.

1.2 Yleistä

Valtionhallinto on ulkoistanut toimintojaan jatkuvasti jo vuosien ajan. Ulkoistamisen avulla pyritään usein saamaan kustannussäästöjä sekä tekemään kiinteistä kustannuksista joustavia. Myös organisaation keskittymistä sen ydintehtävään pyritään usein vahvistamaan tehtävien ulkoistamisella. Ulkoistamisella pyritään myös usein parantamaan laatua ja palvelua. Usein ulkoistaminen on kohdistunut siivous- ja turvallisuuspalveluihin sekä palveluntuotantoon. (Gramèn, 2017; Kankaanranta ym., 2019, 12.)

Kuitenkin valtionhallinnon palveluiden ulkoistamisesta on melko vähän tutkimustietoa ja erityisesti kiinteistönhoidon ulkoistamisesta ei lainkaan. Aalto-yliopiston tutkija Suvituuli Taponen on tutkinut vuonna 2017 valmistuneessa väitöskirjassaan julkisen sektorin palveluntuotannon ulkoistamista sekä sille asetettujen tavoitteiden asettamista ja toteuttamista. Väitöskirjassaan Taponen totesi, että julkisen sektorin ulkoistamisella tavoitellaan usein palvelun parempaa laatua sekä kustannussäästöjä. (Taponen, 2017, 1.)

Kustannussäästöt ovat aina ajankohtaisia, mutta nyt ja lähitulevaisuudessa jopa suurempia kuin ennen johtuen valtion panostuksista koronaepidemian taloudellisten vaikutusten liennytyksiin. Kiinteiden kustannusten hallinta ja supistaminen on tavoite kaikissa organisaatioissa sekä yrityksissä, kuten myös Rakennuslaitoksessa. (European Commission, 2017, 8.)

Tavoitteenani on perustella kiinteistönhoidon ulkoistamisen mahdollisia etuja ja haittoja sekä lopputulemana todeta, onko kiinteistönhoidon ulkoistamisen lisäämiselle tai vähentämiselle edellytyksiä tai tarvetta puolustushallinnon kiinteistöissä ja mitä etuja sillä mahdollisesti voisi saavuttaa. Kiinnitän huomiota myös asiakkaan erityistarpeisiin ja vaatimuksiin, jotka tässä tapauksessa todennäköisesti ovat keskeisessä osassa ulkoistamisen mahdollistamisessa. Vaikka puolustushallinnon kiinteistöt sinänsä eivät suurelta osin poikkea normaalista kiinteistökannasta, niiden käyttö puolustushallinnon tarpeisiin tekee niistä osan Suomen puolustusturvallisuutta. En kuitenkaan analysoi syvällisemmin asiakkaan erityistarpeita ja vaatimuksia, sillä pidän kaiken aineiston julkisena.

Puolustushallinto toimii pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöiltä vuokraamissaan toimitiloissa. Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön ohjauksessa toimiva liikelaitos, jonka tehtävänä on tarjota toimitilat valtiosektorin käyttäjille. Senaatti-kiinteistöt on kiinteistöjen omistaja ja vuokranantaja. Puolustushallinnon ja Senaatti-kiinteistöjen välinen vuokrasopimus on pääomavuokrasopimus, jossa käyttäjä vastaa tilojen ylläpidosta ja kustannuksista. Tilojen kiinteistöhoidosta vastaa Rakennuslaitos, joka on puolustusministeriön alainen laitos. Rakennuslaitos on myös turvallisuusorganisaatio, jonka prosesseissa ja tietojärjestelmissä on huomioitu puolustushallinnon turvallisuuteen ja salassapitoon liittyvät erityistarpeet.

1.3 Rakennuslaitos

Puolustushallinnon rakennuslaitos on puolustusministeriön alainen nettobudjetoitu laitos. Rakennuslaitoksen tehtävät ja olemassaolo perustuvat lakiin. Laissa on säädetty muun muassa Rakennuslaitoksen tarkoitus ja tehtävät. Laki tuli voimaan 1.4.1994 ja on edelleen ajankohtainen. Kyseiseen lakiin perustuen Rakennuslaitoksen tehtävänä on tuottaa tai hankkia Puolustusvoimien normaaliolojen ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämät rakentamis- ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut. (Laki Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta 1993/1360.)

1.3.1 Rakennuslaitoksen historiaa

Puolustushallinnon kiinteistöjen kiinteistöhoidolla on takanaan sadan vuoden historia. Vuonna 1917 Suomen Puolustusvoimat peri keisarilliselta Venäjältä ison kiinteistökanan. Kiinteistökanta tarjosi tuolloin majoituspaikkoja 60 000 miehelle ja talleja yli 7 000 hevoselle. Tilat olivat karuja ja varustetaso vaatimaton. Tuolloin varuskunnat sijaitsivat pääasiassa Etelä-Suomessa sekä läänien pääkaupungeissa, ja ne olivat 1800-luvun lopulla rakennettuja puurakenteisia kasarmeja. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Sotaministeriön majoitus- ja kasarmitoimisto jakoi itsenäisyyden alkuvuosina sotilasrakennuksiin liittyvät kiinteistöhoidolliset tehtävät yleisten rakennusten ylläpidon kanssa. Vuonna 1926 Puolustuslaitoksen rakennusten suunnittelu ja ylläpito siirtyivät kokonaisuudessaan puolustusministeriön insinööriosastolle. Syynä oli tuolloin puolustuskiinteistöjen erityisluonne. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

1920-luvulla kiinnitettiin erityistä huomiota kasarmihygienian parantamiseen. Peseytymistiloja suurennettiin ja miehistötupia pienennettiin. Ensimmäinen Kasarmihoito-ohjesääntö julkaistiin vuonna 1926. Siinä annettiin ohjeita sisälämpötiloista, lämmityksestä ja tuuletuksesta sekä vaatteiden pesusta ja kuivatuksesta. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

1920-luvulla rakennettiin uusia kasarmeja ja varuskuntia erityisesti Kaakkois-Suomeen ja Karjalan kannakselle sekä tiloja voimakkaasti kehittyviä teknisiä aselajeja varten. Ilmavoimat sekä auto- ja viestijoukot tarvitsivat erilaisia huoltolaitoksia, kuten varikoita ja tuotantolaitoksia. Myös sairaaloita rakennettiin jo tuolloin Puolustusvoimien käyttöön. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Puolustusministeriön teknillisen osaston rakennustoimiston toiminta oli merkittävää määrällisesti. Ministeriö vastasi suunnittelun ja rakentamisen lisäksi myös kiinteistöjen ylläpidosta ja korjaamisesta. Suomi oli jaettu kasarminhoitopiireihin, jotka toimivat suoraan puolustusministeriön alaisuudessa. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

1950-luvulta lähtien varuskuntarakentamisen lisäksi parannettiin kantahenkilökunnan asumista. Kasarmien lisäksi varuskunta-alueille rakennettiin ruokala, sotilaskoti, kuntotalo ja elokuvateatteri sekä pienen välimatkan päähän asuntoalue. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

1970- ja 1980-luvuilla kokonaisten varuskuntien rakentaminen ei ollut enää tarpeellista ja toiminnan painopiste siirtyi kiinteistönhoidon kehittämiseen. Tuolloin perustettiin puolustusministeriön rakennustoimistot koordinoimaan kiinteistönhoitoa ja paikallista rakentamista. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Vuonna 1992 Rakennushallitus lakkautettiin ja valtion kiinteistöomaisuus hajautettiin 15 kiinteistöyksikölle. Puolustushallinnon kiinteistöt jäivät vielä tuolloin puolustusministeriön hallintaan. Puolustusministeriön kaksi erillistä osastoa, kiinteistöosasto ja rakennusosasto, vastasivat kiinteistöjen omistamisesta, kiinteistönhoidosta ja rakentamisesta. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Vuonna 1994 puolustusministeriön rakennusosastosta ja Puolustusvoimien alueellisesta kiinteistöorganisaatiosta muodostettiin puolustusministeriön alainen nettobudjetoitu virasto, Puolustushallinnon rakennuslaitos. Sen tehtäväksi määriteltiin tuottaa tai hankkia Puolustusvoimien rauhanajan ja poikkeusolojen tehtävien vaatimat rakennuttamis- ja kiinteistöjen kiinteistönhoitopalvelut. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa lähdettiin kehittämään ja rationalisoimaan: oman palvelutuotannon toimintamalleja kehitettiin voimakkaasti ja samalla alettiin lisätä markkinoilta hankittavia palveluja kilpailuttamismenettelyllä. Keskeisin muutos tapahtui rakennuttamisen toimialalla, jossa omasta rakentamisesta luovuttiin kokonaisuudessaan vuonna 1998. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Vuoden 2002 lopussa vahvistettiin eduskunnan budjettikäsittelyn yhteydessä puolustushallinnon kiinteistöratkaisu, jossa puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus siirrettiin varallisuuden luonteesta riippuen Senaatti-kiinteistöille, Kapiteeli Oy:lle, Kruunuasunnot Oy:lle, Metsähallitukselle, Ilmailulaitokselle sekä Tiehallinnolle. Muusta valtionhallinnosta poiketen puolustushallinto jäi vastaamaan kiinteistökannan ylläpidosta, koska puolustushallinnossa oli tarvittava ammattihenkilöstö. Kiinteistöratkaisun yhteydessä sovittiin, että Puolustushallinnon rakennuslaitosta kehitetään Puolustusvoimien tarpeita vastaavaksi asiantuntija- ja palvelujen hankintaorganisaatioksi. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen roolia ja tehtäviä on tarkennettu Puolustusvoimien kanssa tehdyssä puitesopimuksessa ja eri osapuolten välisissä kumppanuussopimuksissa. Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehdyn sopimuksen mukaan Senaatti-kiinteistöt vastaa puolustuskiinteistöjen investointi- ja omistajatehtävistä ja Puolustushallinnon rakennuslaitos vastaa puolustushallinnon kiinteistötoimen asiantuntija- ja hankintatehtävistä sekä palvelutuotannon järjestämisestä. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen 20-vuotisjuhlia vietettiin huhtikuussa 2014 Haminaassa RUK:n maneesissa. Juhlapuheissakin todettiin, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksen muutos maan suurimmasta arkkitehtitoimistosta ja rakennusliikkeestä Puolustusvoimien rakennustyön ostajaksi, kiinteistöhoitajaksi ja asiakaspalvelijaksi on ollut mittava. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

1.3.2 Rakennuslaitoksen nykytila

Rakennuslaitos uudisti vuonna 2018 strategiansa, jonka toimeenpano aloitettiin heti vuoden 2019 alussa. Osana strategiaa kiinteistönhoidon ja ylläpidon suunnittelussa huomioidaan entistäkin paremmin valmiuden ja varautumisen tarpeet. Valmiudellisesti Rakennuslaitoksen kiinteistöhuollon ja ylläpidon kannalta keskeisin asia on oman henkilöstön

käyttö häiriötilanteessa. Rakennuslaitos on jatkanut strategian mukaista palveluntuotannon kotiuttamista ja jatkaa sitä edelleen. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2019, 5.)

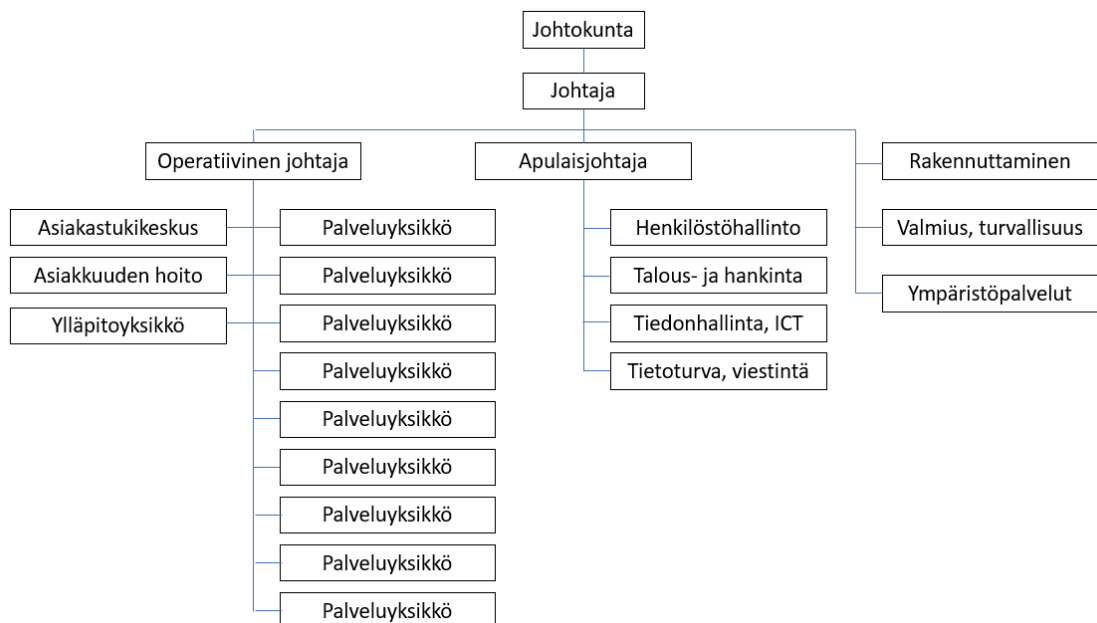
Rakennuslaitoksen nykytilan kannalta merkittävin uutinen kuultiin heti Rakennuslaitoksen 25-vuotisjuhlien jälkeen, kun pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma julkaistiin.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 sisältää seuraavan kirjauksen: ”Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitetään palvelemaan puolustushallinnon tarpeita aiempaa paremmin. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriikelaitos Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on vähentää toimitilakustannusten nousua.” (Valtioneuvoston julkaisuja, 2019, 91.)

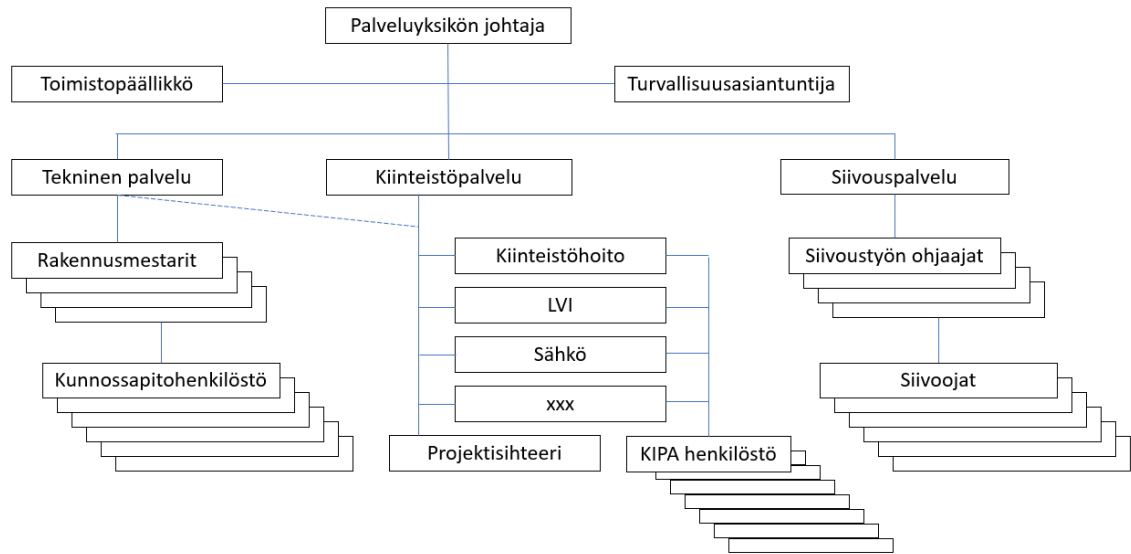
Puolustuskiinteistöjen perustamishanke aloitettiin välittömästi kyseisen julkaisun jälkeen, ja hankkeen tavoitteena on, että Puolustuskiinteistöt aloittaisi toimintansa vuoden 2021 alussa.

2 KIINTEISTÖNHOITO PUOLUSTUSHALLINNON KIINTEISTÖISSÄ

Puolustushallinnon kiinteistönhoidosta vastaa Rakennuslaitos. Rakennuslaitoksen organisaatiossa (Kuva 1) puolustushallinnon kiinteistönhoidon järjestäminen on organisaatiollisesti jaettu Rakennuslaitoksessa yhdeksään alueeseen kattamaan koko Suomen puolustushallinnon kiinteistökanta. Näitä yhdeksää erillistä ja samankaltaista organisaatiota kutsutaan Rakennuslaitoksessa Palveluyksiköiksi (Kuva 2). Jokaisessa Palveluyksikössä on kiinteistönhoidon tehtävät jaettu vielä eri osa-alueisiin: Kiinteistöpalvelu, Siivouspalvelu ja Tekninen palvelu. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 5.)



Kuva 1. Rakennuslaitoksen organisaatiokaavio.

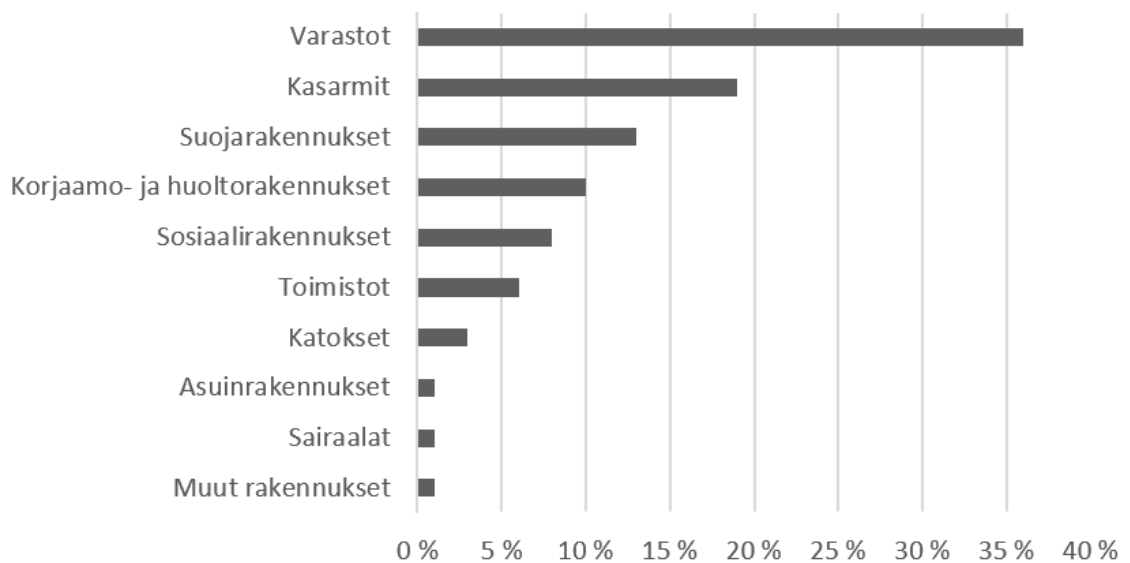


Kuva 2. Palveluyksikön organisaatiokaavio.

Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon henkilöstö osallistuu myös muuhun Rakennuslaitoksen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen. Esimerkiksi rakennuttaminen vaatii alueellista tukea kiinteistöhoitohenkilöstöltä hankkeiden valmistelussa ja valvonnassa. Myös ympäristöpalveluiden vetämät hankkeet sekä asiakkuuksien hoito edellyttävät kiinteistöhoitohenkilöstön panosta prosesseissa ja projekteissaan.

Rakennuslaitoksen ylläpitovastuulla oleva huoneistoala on puolustushallinnon osalta 2,47 milj. m². Huoneistoala jakautuu kiinteistöjen käyttötarkoitusten mukaisesti (Kuva 3). Tämän lisäksi Rakennuslaitoksen ylläpitovastuulla on myös muiden asiakkaiden kohteita 0,15 milj. m². (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 8.)

Huoneistoalat rakennuskannasta



Kuva 3. Puolustushallinnon rakennuskannan jakautuminen tilojen käyttötarkoitustyypeittäin.

2.1 Kiinteistöpalvelu

Kiinteistönhoidon tehtävänä on huolehtia, että tilat ovat terveelliset ja turvalliset, sekä parantaa rakennusten kestävyyttä ja hidastaa mahdollista korjausvelan syntymistä. Kiinteistöpalvelua ovat rakennusten ylläpitoon kuuluva säännöllinen toiminta, jolla säilytetään rakennusten ja piha-alueiden olosuhteet halutulla ja sovitulla tasolla. Näitä toimia ovat muun muassa kiinteistöjen teknisten järjestelmien hoito, kiinteistöhuolto, ulkoalueiden hoito (ml. lumityöt), liukkaudentorjunta, puhtaanapito, viheralueyöt sekä kiinteistöjen jätehuolto.

Puolustusvoimien ja Rakennuslaitoksen väliseen ylläpidon palvelusopimukseen sisältyy yleisiä markkinoita laajempi palvelukokonaisuus, kuten asiantuntijapalveluita, teknisiä määräaikaishuoltoja sekä Puolustusvoimille suunnattuja erityispalveluita.

Kiinteistöpalvelun henkilöstö osallistuu myös kunnossapitoon sekä rakennuttamisen hankkeiden valmisteluun ja valvontaan.

Rakennuslaitoksen kiinteistöpalvelu käyttää kiinteistöhuollon ja ylläpidon toiminnanohjausjärjestelmää kiinteistöhuollon seurannassa. Järjestelmän käyttö aloitettiin maanlaajuisesti Rakennuslaitoksella 2015 ottamalla ensin käyttöön järjestelmän Palvelupyyntö-

osio. Huolto- ja Käyttö-osion jalkautus toteutettiin vuonna 2016. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2019, 37.)

Järjestelmä auttaa kiinteistöpalvelua työnjohdossa ja työtehtävien suorittamisen organisoinnissa. Se on myös parantanut olennaisesti kiinteistöpalvelun tehtävien seuranta ja mahdollistanut reaaliaikaisen raportoinnin myös asiakkaalle. Järjestelmän kautta voi asiakas esittää akuutteja kiinteistöhoidollisia tarpeitaan Rakennuslaitokselle. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 41.)

2.2 Siivouspalvelu

Rakennuslaitos järjestää siivouspalvelut puolustushallinnolle joko omana palvelutuotantona tai ostopalveluina siivouspalvelusopimusten mukaisessa laajuudessa, aikatauluissa ja kustannuksissa. Tavoitteena on tuottaa siivouspalvelut joustavasti käyttäjäasiakkaiden muuttuvat tarpeet ja toiminta huomioiden.

Palvelutuotannossa otetaan huomioon Puolustusvoimien ympäristöstrategia ja Rakennuslaitoksen ympäristötavoitteet sekä oman henkilöstön toiminnassa että ostopalvelujen hankinnassa ja palvelusopimusten johtamisessa. Siivouspalvelut kattavat ylläpito- ja perussiivouspalvelut sekä hygienia- ja kasarmisiivouspalvelut.

Yhtenäiset siivouspalvelun laatutasot eri käyttötarkoituseriäryhmille on määritelty sopimuskohtaisesti puolustushallinnon ja Rakennuslaitoksen välillä.

Rakennuslaitoksen Palveluyksiköiden siivouspäälliköt vastaavat vastuualueensa siivouskohteiden siivousohjelmien laadinnasta yhtenäisten laatutasomääritelmien mukaan.

Kaikkien Rakennuslaitoksen siivouksessa olevien rakennusten siivottava pinta-ala on 1,3 milj. m^2 ja keskimääräinen neliöhinta 0,92 e/ m^2 /kk sisältäen omalla henkilöstöllä tuotetun siivouspalvelun sekä ulkopuolisen palveluntuottajan tekemän siivouksen. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 21, 33.)

Siivouskustannukset muodostuvat pääosin palkka- ja sivukuluista. Siivousaineiden, -välineiden ja -koneiden osuus on muutamia prosentteja riippuen kohteen käyttöasteesta ja pintamateriaalien siivottavuudesta. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 34.)

Siivouspalvelun laadunvalvonnassa on käytössä INSTA 800 -standardi siivouspalvelun silmämääräisessä laadunarvioinnissa sekä omassa palvelutuotannossa että ostopalvelun puhtaustuloksen arvioinnissa (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017).

Rakennuslaitoksen oma siivoushenkilöstö myös opastaa ja kouluttaa jokaisen saapumiserän varusmiehet siivoamaan tupansa. Vuosittain siivouskoulutuksen saa 20 000–25 000 varusmiestä. Koulutuksessa korostetaan puhtaan sisäilman vaikutusta terveyteen. Varusmiessiivouksen opetuksella on lisäksi kansalaiskasvatuksellinen tavoite. Koulutusta annetaan myös kansainvälisille joukoille.

Rakennuslaitos toimittaa myös osana siivouspalvelua saniteetti- ja hygieniatarvikkeet täyttöpalveluna käyttökohteisiinsa.

2.3 Kunnossapito

Rakennuslaitoksessa kunnossapidosta vastaa ja sen hoitaa Tekninen palvelu. Tekniset palvelut -toimiala myös suunnittelee, toteuttaa ja valvoo erillistilaus- ja pieninvestointiprojektit sekä osallistuu suunnitteluun sekä valvontaan suuremmissa rakennus- ja perusparannushankkeissa. Kunnossapidon kokonaisuutta ohjeistetaan Rakennuslaitoksen keskusyksikön Ylläpitopalvelut-yksiköstä.

Jokaisessa palveluyksikössä on tekninen päällikkö, joka vastaa oman palveluyksikkönsä alueen kunnossapidosta. Teknisten päälliköiden alaisuudessa toimii LVI-vastaavia ja -asentajia, projektisihteereitä, rakennusmestareita ja rakennusinsinöörejä sekä näiden alaisina kunnossapitoammattimiehiä. Kunnossapidon suunnitteluun ja toteutukseen osallistuu myös Kiinteistöpalvelu-toimialan tekninen henkilöstö. Erityisesti talotekniset kunnossapitotarpeet ovat Kiinteistöpalvelu-toimialan henkilöstön vastuualuetta, kuten sähkö, rakennusautomaatio sekä LVIS-laitteet ja järjestelmät.

Rakennuslaitoksen vuosibudjetti vuonna 2020 puolustushallinnon kiinteistöjen kunnossapitoon on 16,5 milj. euroa. Keskimääräinen kunnossapitovastike vuonna 2019 oli 0,52 e/htm²/kk. Puolustushallinnon rakennuksilla on käyttötarkoituksryhmäkohtaiset kunnossapitovastikkeet (Taulukko 1), jotka on sovittu Rakennuslaitoksen ja puolustushallinnon välisessä sopimuksessa. Vuotuisesta kunnossapidon budjetista noin 75 % käytetään suunniteltuihin kunnossapitokorjauksiin ja loput 25 % ennakoimattomiin korjaustarpeisiin vuoden aikana. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 22–23.)

Taulukko 1. Puolustushallinnon toimitilojen kunnossapitovastikkeet käyttötarkoituksryhmittäin.

Kunnossapitovastikkeet käyttötarkoituksryhmittäin 2019

Toimistot	0,81 € /htm ² /kk
Asuinkerrostalo	0,47 € /htm ² /kk
Asuinpientalo	0,57 € /htm ² /kk
Kasarmi	0,56 € /htm ² /kk
Koulu	0,66 € /htm ² /kk
Oppilasasuntola	0,62 € /htm ² /kk
Korjaamo	0,55 € /htm ² /kk
Huoltorakennus	0,69 € /htm ² /kk
Tuotantorakennus	0,59 € /htm ² /kk
Vaateuskorjaamo	0,51 € /htm ² /kk
Laboratorio	1,01 € /htm ² /kk
Lämpimät varastot	0,42 € /htm ² /kk
Kuivat varastot	0,19 € /htm ² /kk
Kylmät varastot	0,15 € /htm ² /kk
Katos	0,13 € /htm ² /kk
Ajoneuvokatos	0,13 € /htm ² /kk
Ampumakatos	0,13 € /htm ² /kk
Muut katokset	0,13 € /htm ² /kk
Varuskuntaravintola	1,14 € /htm ² /kk
Sotilaskoti	0,92 € /htm ² /kk
Kuntotalo	0,85 € /htm ² /kk
Uimahalli	0,69 € /htm ² /kk
Kerho	0,88 € /htm ² /kk
Sauna	0,57 € /htm ² /kk
Muu sosiaalirakennus	0,42 € /htm ² /kk
Terveysasema	0,81 € /htm ² /kk
Kalliosuoja	1,34 € /htm ² /kk
Kalliosuoja, varasto	0,45 € /htm ² /kk
Muu suojarakennus	1,10 € /htm ² /kk
Muu rakennus	0,27 € /htm ² /kk

3 KIINTEISTÖNHOIDON ULKOISTAMISEN NYKYTILA

Rakennuslaitoksen henkilöstö on vähentynyt alkuvuosien 2 500 työntekijästä vuoden 2019 loppuun mennessä 696:een. Henkilöstön vähennykset ovat vuosien aikana koskeneet merkittävästi rakentamista omana tuotantona, mutta myös kiinteistönhoidon henkilöstöä on vähennetty olennaisesti. Vuosien aikana tehty henkilöstövähennykset ovat johtuneet useista eri tekijöistä, kuten strategioiden mukaisista palvelujen ulkoistamisesta, toimintojen rationalisoinnista sekä varuskuntien lakkauttamisista. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Rakennuslaitoksen toiminnallisen tehokkuuden tarkoituksena on varmistaa puolustushallinnolle järjestettävien palvelujen laatu, kilpailukyky, saatavuus ja toimintavarmuus kaikissa normaali- sekä poikkeusoloissa.

Rakennuslaitoksen omaa palveluntuotantoa mitoitetaan edelleen siten, että se vastaa asiakkaiden valmiuden, turvallisuuden ja varautumisen tarpeisiin. Toiminnot ja palvelut, jotka Rakennuslaitos tuottaa ja joihin ei liity valmiuden, turvallisuuden tai varautumisen erityispiirteitä, tulee toiminnallisen tehokkuuden ajatuksen mukaan toteuttaa markkinaehtoisesti ja kokonaistaloudellisesti kokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus huomioiden. Tämä toiminnallisen tehokkuuden toimintatapa ei poissulje eikä lisää tai vähennä palveluiden ulkoistamisen mahdollisuutta. Se luo raamit ja rajoitukset asiakkaan näkökulmasta oman palvelutuotannon vähimmäisvaatimukselle.

Päivittäisen kiinteistönhoidon ulkoistamisen ei ole katsottu olevan Rakennuslaitoksessa tarkoituksenmukaista silloin, kun Puolustusvoimat edellyttää ulkoisen palveluntuottajan jatkuvaa turvavartiointia.

Valtion puolustushallinnon kiinteistöt ovat usein syrjässä kaupungeista ja palvelukeskitymistä. Osittain syrjäiset kohteet ovat luoneet haasteita Rakennuslaitoksen omissa henkilöstön rekrytoinneissa, mutta myös syrjäisten alueiden ulkopuolisen palvelun hankinnoissa on ollut haasteita kilpailutilanteen luomisessa tarjouskilpailutuksissa. (Työryhmä, 2014, 41.)

Kiinteistönhoidon ulkoistamista seurataan Rakennuslaitoksessa toimialakohtaisesti. Kunnossapidon ulkoistamisaste Rakennuslaitoksessa on tällä hetkellä noin 65 %. Siivouspalveluja on ulkoistettuna 44 %, ja kiinteistönpalvelujen ulkoistamisaste on 36 %.

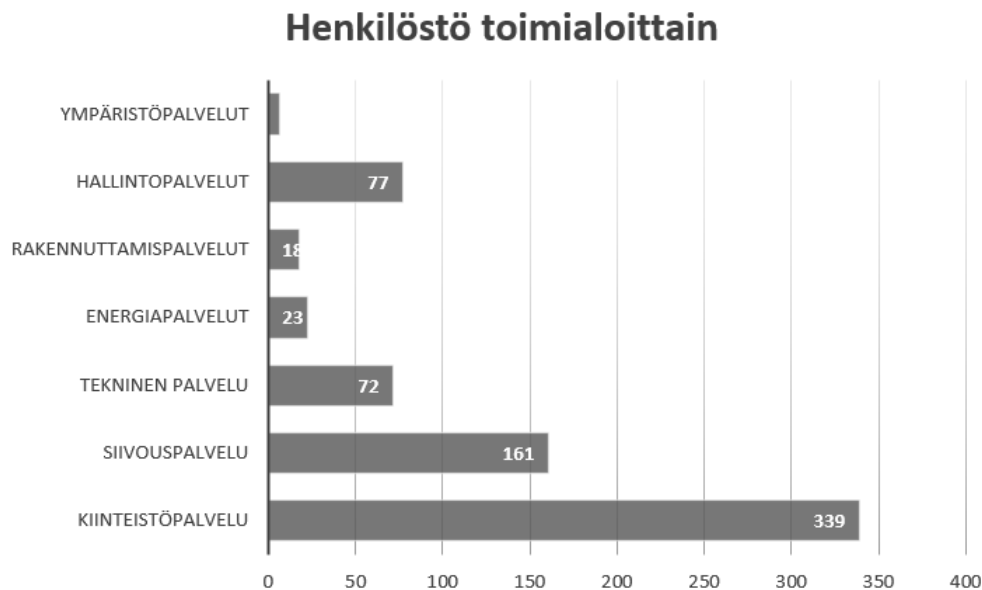
Rakennuslaitoksen omassa siivouksessa on niin sanotut strategiset kohteet, kuten esikunnat ja suojarakennukset (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33).

Siivouspalveluja kilpailutettiin valtakunnallisesti rajoitetulla neuvottelumenettelyllä vuonna 2009 Rakennuslaitoksen tuottavuusohjelma -hankkeessa, jolloin ulkoistettiin noin 40 % koko siivottavasta pinta-alasta ja siivouskustannuksista. Tällä hetkellä ulkoistamisaste on 44 %. Rakennuslaitoksen tuottavuusohjelma -hankkeessa ulkoistettiin kaikki asiakkaan määrittelemät siivouskohteet, jotka olivat strategisesti ulkoistettavissa turvallisuusvaatimukset huomioiden. Ulkoistetut palvelukokonaisuudet määriteltiin kokonaistaloudellisesti kannattaviksi ottaen huomioon palvelualueen ulkopuolisen palvelutarjonnan ja kohteiden sijainnin.

Tällä hetkellä kiinteistöpalvelun ulkoistamisaste on noin 36 %. Ulkoistamisaste kuvaa rahallista näkökulmaa kiinteistönhoidon alueesta, ei tuntimääräistä työtä. Pääosa ulkoistamisesta koskee tällä hetkellä ulkoalueiden hoitoa. Erityisesti tiestön ylläpitopalvelu ja tiestön sekä piha-alueiden aurauspalvelun hoitavat ulkopuoliset palveluntuottajat. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33.)

3.1 Henkilöstö

Rakennuslaitoksen henkilöstömäärä oli vuoden 2019 lopussa 696. Kiinteistönhoidon osuus Rakennuslaitoksen henkilöstöstä on 82 prosenttia (Kuva 4).



Kuva 4. Rakennuslaitoksen henkilöstö toimialoittain.

Kiinteistöpalvelua Rakennuslaitoksessa hoitaa yhteensä 339 ammattilaista. Näistä kiinteistöpalvelun ammattilaisista 81 on työnjohtoa ja esimiesasemassa olevia.

Rakennuslaitoksessa työskentelee yhteensä noin 200 siivouspalveluja järjestävää tai siivoavaa henkilöä. Siivouspäälliköitä on kussakin yhdeksästä palveluyksiköstä yksi. Heidän lisäksi siivouspalveluiden teknistä työnjohtoa on palveluyksiköissä 1–2 henkilöä. Siivoojia ja laitossiivoojia on Rakennuslaitoksessa yhteensä noin 180.

Teknisessä palvelussa työskentelee suoraan 72 henkilöä jakautuneina palveluyksiköihin. Kussakin palveluyksikössä on tekninen päällikkö sekä heidän alaisuudessaan teknistä työnjohtoa, jolla on alaisinaan kunnossapitoammattilaisia yhteensä 35.

3.2 Sopimukset

Rakennuslaitoksen sopimushallinnasta vastaa Rakennuslaitoksen Hankintatoimi. Sopimusten kilpailutuksen, neuvottelut ja valmistelun hoitaa valtakunnallisesti toimiva Hankintatoimen kilpailutus- ja sopimushallintatiimi. Sopimusvalmisteluihin osallistuvat myös turvallisuusasiantuntijat sekä kulloisenkin sopimusvalmistelun alan asiantuntijat. Rakennuslaitoksen keskitetty hankintojen ohjaus on yhtenäistänyt sopimusten laadintaa ja sisältöä sekä mahdollistanut varautumista koskevien elementtien sisällyttämisen hankintaprosesseihin valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla.

Rakennuslaitoksella on kiinteistöhoitoon suoranaisesti liittyviä sopimuksia valtakunnallisesti 560 kappaletta. Näistä kiinteistöpalveluun liittyviä sopimuksia, jotka sisältävät palveluntuotantoa, on 260 kappaletta. Suurin osa kiinteistöpalvelun sopimuksista on paikallisia puitesopimuksia, joiden palveluntarjoaja tuottaa palveluita vain hyvin pienelle rajatulle alueelle. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Siivouspalveluilla sopimuksia on käytössään koko valtakunnan alueella 20 kappaletta. Siivouspalveluissa ulkoistetuista rakennustyypeistä suurimmat ovat kasarmit, huolto- ja korjaamorakennukset sekä niin sanotut monitoimirakennukset, joissa on esimerkiksi varuskuntaravintola, uimahalli, kuntoilutiloja, saunat ja varusteiden varastotiloja. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Teknisellä toimialalla on käytössään kunnossapitoon 280 sopimusta, jotka sisältävät palveluntuotantoa. Suurimpina sopimusryhminä alueilla ovat rakennustekniset työt, maanrakennustyöt, LVI-työt, sähkötekniset työt, teräsrakennetyöt, asfaltointipalvelut, asbestityöt sekä eri alojen suunnittelupalvelusopimukset. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Käytettäessä ulkoisia palveluita sopimushallinta ja sopimusten kilpailutukset muodostavat myös merkittävän kuluerän sekä henkilöstön resurssien käyttötarpeen Rakennuslaitokselle. Myös sopimuskumppanien töiden tilaus, opastus ja valvonta edellyttävät huomattavaa Rakennuslaitoksen oman henkilöstön työpanosta. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

4 ULKOISTAMISEN MAHDOLLISUUDET

Kiinteistönhoidon kannalta puolustushallinto käyttäjäorganisaationa poikkeaa muista valtionhallinnon organisaatioista merkittävästi, kuten myös kunnallisista organisaatioista. Turvallisuussensitiivisyys, joka heijastuu puolustushallinnon strategiaan toimitilatarpeisiin, on näistä merkittävin. Puolustushallinnon strategisia toimitilatarpeita ovat tilojen käytettävyys poikkeusoloissa, häiriötilanteiden sietokyky, korkea tilaturvallisuuden taso sekä toimitilojen ylläpidon ja vauriokorjauksen poikkeusolojen aikaisen miehityksen valmius ja varmistaminen. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Puolustushallinnon näkökulmasta kiinteistöt ovat keskeinen osa turvallisuus- ja puolustusjärjestelmää. Näin ollen puolustushallinnolla on tarve kontrolloida tilojen ylläpitoa sekä siihen liittyvää informaatiota tiukemmin kuin organisaatioilla tyypillisesti. Koska puolustushallinnon näkökulmasta kiinteistöt ovat ydintoiminnan suojakuorta ja mahdollistajia, niitä lähestytään puolustushallinnon kannalta ensisijaisesti käyttöominaistyyppisellä ajattelulla eikä niinkään taloudellisella ajattelulla. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Myös kiinteistökannan rakenne on huomioon otettava erityispiirre ulkoistamista harkittaessa. Osassa puolustushallinnon tiloja tehdään toimistotyötä, sekä osa varastoista on tyypillisiä kuivia lämminvarastoja sekä katoksia. Erikoistiloja on kuitenkin todella paljon kiinteistökannasta, ja suuri osa niistä sijaitsee rajoitetun kulun alueella sekä pääosin syrjässä kasvukesuksista. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Kiinteistöhoitoon liittyy olennaisena osana myös kiinteistötieto. Rakennuslaitoksen kiinteistöhoitoon vaadittava kiinteistötieto muodostaa kokonaisuuden, josta pystyy tekemään pitkälle meneviä päätelmiä Puolustusvoimien toiminnasta sekä sen mahdollisesta haavoittuvuudesta. Kiinteistötietoa hallinnoidaan vain Rakennuslaitoksen omissa tietojärjestelmissä. Kiinteistönhoidon tehtäviä ulkoistettaessa myös kiinteistötietoa jaetaan Rakennuslaitoksen ulkopuolelle.

4.1 Kiinteistöpalvelu

Puolustushallinnon kiinteistöjen kiinteistöpalvelu vaatii suurelta osin erityisosaamista. Rakennuslaitoksen puolustushallinnolle tuottamat kiinteistöpalvelut sisältävät yleisiä kiinteistöalan markkinoita laajemman palvelukokonaisuuden. Palvelukokonaisuuteen

kuuluu esimerkiksi Puolustusvoimille suunnattuja erityispalveluja, asiantuntijapalveluita sekä teknisiä määräaikaishuoltoja. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 39.)

Täyttääkseen puolustushallinnon vaatimat erityispiirteet Rakennuslaitos on kehittänyt toimintaansa ja osaamistaan pitkäjänteisesti vuosien varrella. Puolustushallinnon käytössä oleviin kiinteistöihin kohdistuu myös Puolustusvoimien toiminnasta, kalustosta ja materiaalista johtuvia normaalia tiukempia vaatimuksia kiinteistöjen tekniselle turvallisuudelle (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 38).

Nykytilassa, vuonna 2020, Rakennuslaitoksen kiinteistöpalvelun palveluiden ulkoistaminen on viety lähes ääri rajoilleen ajatellen mahdollisten poikkeusolojen palvelujen turvaamista pääosin oman henkilöstön voimin (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33).

4.2 Siivous

Siivouspalveluiden ulkoistamisaste on nykyisin 44 %, joka on ulkopuolisten palvelujen osuus kokonaiskustannuksista. Siivouspalveluiden osalta voi selkeästi todeta, että siivouspalveluissa on ulkoistettu kaikki kohteet, joihin Puolustusvoimat ovat antaneet luvan. Eli ulkoistamisen lisäämisen mahdollisuutta ei Rakennuslaitoksella ole, mikäli asiakkaan tilanne kiinteistöjen osalta säilyy entisellään. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33.)

4.3 Kunnossapito

Kunnossapidon ulkoistamisaste vuonna 2019 oli 65 % (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33). Kunnossapidon ulkoistamisen mahdollisuuksia arvioitaessa tulee pitää mielessä kunnossapitoa hoitavan teknisten palveluiden muutkin veloitteet. Näitä muita veloitteita ovat esimerkiksi projektien johtaminen ja vetäminen pieninvestointien osalta, erillistilausten hoitaminen Puolustusvoimille tarpeiden mukaan sekä rakennushankkeiden valmistelu ja valvontatehtävät. Jo nykyinen ulkoistamisaste venyttää teknisten palveluiden toimihenkilöiden ajankäyttöä huomattavasti.

Pääpiirteiltään vaikuttaa siltä, että kunnossapidon nykyistä ulkoistamisastetta on vaikea enää lisätä. Vaihtelua ulkoistamisasteeseen voi olla vuosittain muutamien prosenttien verran, mutta olennaisesti ei kunnossapitoa voi enää nykyisestä ja nykyisten prosessien

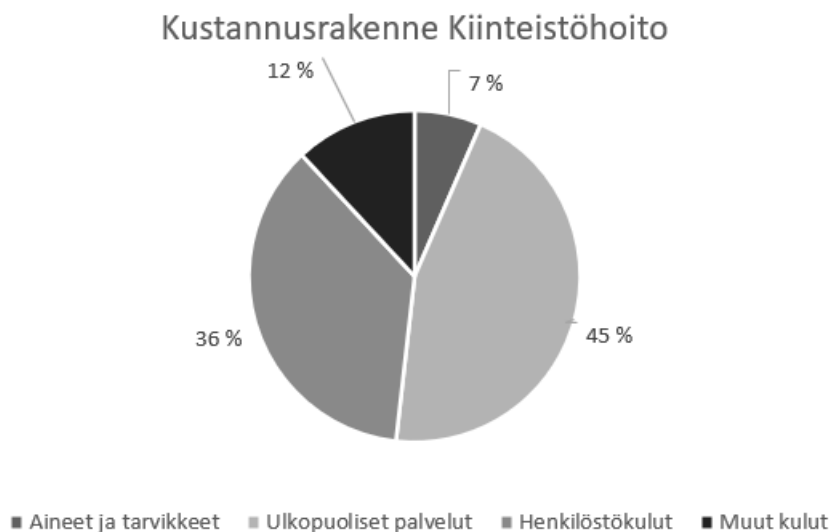
mukaisesti toimittaessa enempää ulkoistaa. Teknisten palveluiden toimihenkilöiden työkapasiteetilla ei todennäköisesti pysty hallinnoimaan ja valvomaan suurempaa määrää ulkoistamista. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33.)

5 KUSTANNUSVERTAILUA

Kustannussäästöt ovat usein merkittävin syy palveluiden ulkoistamiselle. Valtion tiukka taloudellinen tilanne asettaa myös Rakennuslaitoksen valinnan eteen ulkoistamisen lisäämisestä tai nykytilan säilyttämisestä. Myös tehtävien kotouttaminen on vaihtoehtona päätöksenteossa.

Kustannussäästöjen saavuttaminen kiinteistönhoidon ulkoistamisella ei kuitenkaan ole realistista Rakennuslaitoksen toiminnassa. Kustannussäästöjä voidaan toki saavuttaa kiinteistönhoidon ulkoistamisella tilanteessa, jossa kiinteistöhoito ei ole osa organisaation ydintoimintoja. Rakennuslaitoksen tapauksessa kiinteistöhoito on nimenomaan osan ydintoimintoa, sillä Rakennuslaitoksen tehtävänä on järjestää puolustushallinnolle Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien edellyttämät kustannustehokkaat ja tarkoituksenmukaiset kiinteistöpalvelut sekä ympäristöpalvelut (Laki Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta 1993/1360).

Kustannusvertailua ulkoistetun palvelutuotannon sekä omana työnä tehdyn palvelutuotannon välillä voi tehdä monella eri tavalla ja kiinteistönhoidon eri osa-alueita tarkastellen. Kiinteistönhoidon kustannusjakauma (Kuva 5) kuitenkin osoittaa, että aineiden ja tarvikkeiden osuus yhdessä muiden kulujen kanssa muodosta vain 19 % Rakennuslaitoksen kustannuksista. Ulkoiset palvelut yhdessä henkilöstökulujen kanssa muodostavat 81 % kiinteistönhoidon kaikista kustannuksista.

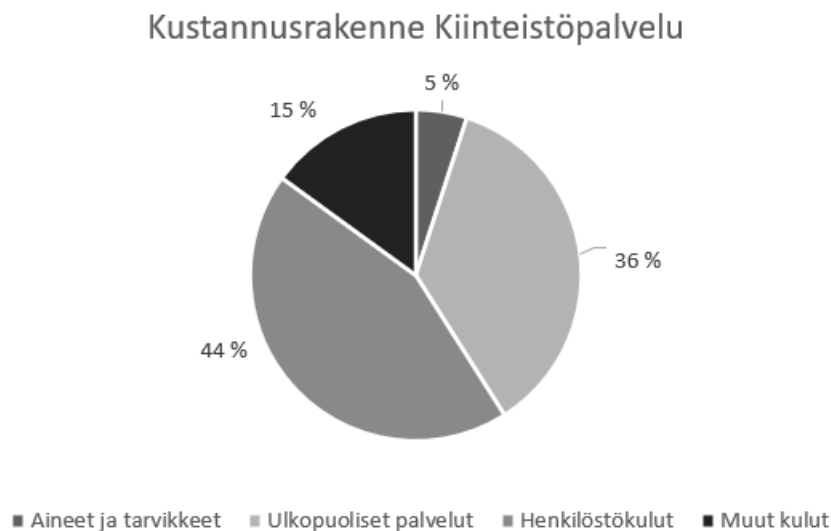


Kuva 5. Rakennuslaitoksen kiinteistöhoidon kustannusrakenne.

Näin ollen on olennaisen tärkeää suorittaa kustannusvertailua nimenomaan palveluiden ulkoistamisen ja omana työnä tehdyn kiinteistöjenhoidon välillä henkilöstökustannusten näkökulmasta. Aineet ja tarvikkeet osoittautuvat usein edullisiksi hankinnoiksi Rakennuslaitoksella johtuen Rakennuslaitoksen suurista volyyymeistä sekä suurien valtakunnallisten sopimusten tuomasta edusta kilpailutuksissa. Valtakunnallisten hankintojen etu tulee erityisesti esille juuri aineissa ja tarvikkeissa, sillä palveluntuotannon sopimukset ovat yleensä paikkakuntaakohtaisia sopimuksia, jotka kattavat hyvin pieniä kiinteistöhuoltokokonaisuuksia valtakunnallisiin sopimuksiin verrattuna. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

5.1 Kiinteistöpalvelu

Kiinteistöpalveluiden kustannusrakenne (Kuva 6) osoittaa selkeästi kustannusten koostuvan pääsääntöisesti Rakennuslaitoksen oman henkilöstön kuluista sekä ulkoisista palveluista.



Kuva 6. Rakennuslaitoksen Kiinteistöpalvelun kustannusrakenne.

Rakennuslaitoksen henkilöstökulut Kiinteistöpalveluiden osalta koostuvat Kiinteistöpalveluiden toimihenkilöiden ja työntekijöiden palkkakustannuksista. Rakennuslaitoksen

Kiinteistöpalveluiden toimihenkilöt tekevät työtä kiinteistöpalvelun hyväksi monella eri tavalla ja osa-alueella. Yksi merkittävimmistä osa-alueista on ulkoisen palvelun kilpailutus, tehtävänanto ja tilaukset, seuranta ja laadun varmistaminen. Kiinteistönhoito vaatii aina esimiestyötä, on se sitten tuotettu omana palveluntuotantona tai ulkoistettuna palveluntuotantona. Mikäli eroavaisuutta lähtee tarkastelemaan esimiestoiminnan näkökulmasta, on omana työnä tehty kiinteistönhoito vähemmän esimiestyötä vaativaa toimintaa, koska se ei sisällä tarjouskilpailutuksia eikä kohteen tai työtehtävän esittelyä lainkaan.

Kiinteistöpalveluiden työntekijät taas osaltaan pääsääntöisesti suorittavat kiinteistöpalvelun työtehtäviä suurimman osan työajastaan, joten henkilöstökustannusten kustannusvertailussa käytän työntekijöiden henkilöstökustannuksia vertailuarvona ulkoisen palveluntuottajan kiinteistönhoitajien henkilöstökustannuksiin.

Rakennuslaitoksen kaikkien kiinteistönhoitajien keskituntipalkka on 17,99 euroa. Tähän lisätään työnantajan sivukulut, jotka Rakennuslaitoksessa ovat 22 %. Näin saadaan henkilöstökulujen vertailuarvoksi 21,95 euroa tunnilta Rakennuslaitoksen osalta. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

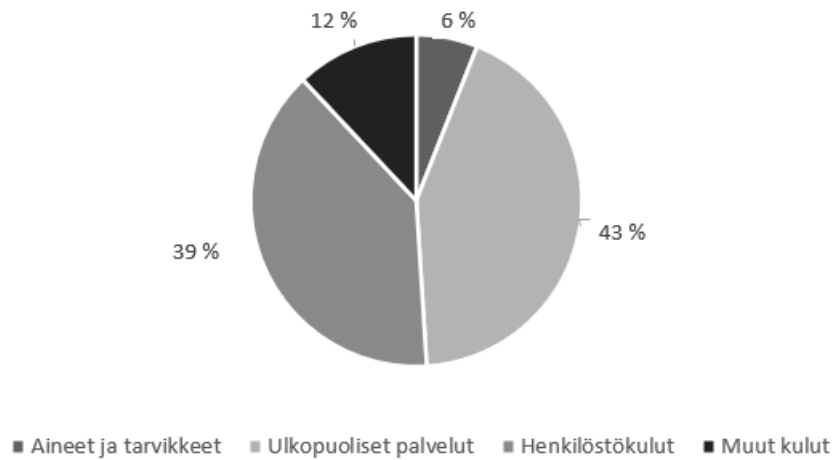
Rakennuslaitoksen valtava sopimuskirjo kiinteistönhoidon alalta sisältää erityispalveluja ja erityisosaamista monelta eri toimialalta, mutta yhdenkään sopimuksen sisältämä tuntiveloitushinta ei alita 40,00 euroa tunnilta. Tuntiveloitushinta vaihtelee sopimuksien välillä huomattavasti noin 40,00 euron ja 110,00 euron välillä. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Yleisesti ottaen on kuitenkin mahdollista löytää kiinteistönhoidon osa-alueita, joka ulkoistamalla tulisi Rakennuslaitokselle edullisemmaksi henkilöstökustannusten osalta.

5.2 Siivous

Siivouspalveluiden kustannusrakenne (Kuva 7) kertoo selkeästi siivousalan kustannusten kertyvän lähes yksinomaan henkilöstökustannuksista. Aineet ja tarvikkeet muodostavat vain 6 % siivouspalveluiden kustannuksista.

Kustannusrakenne Siivouspalvelu



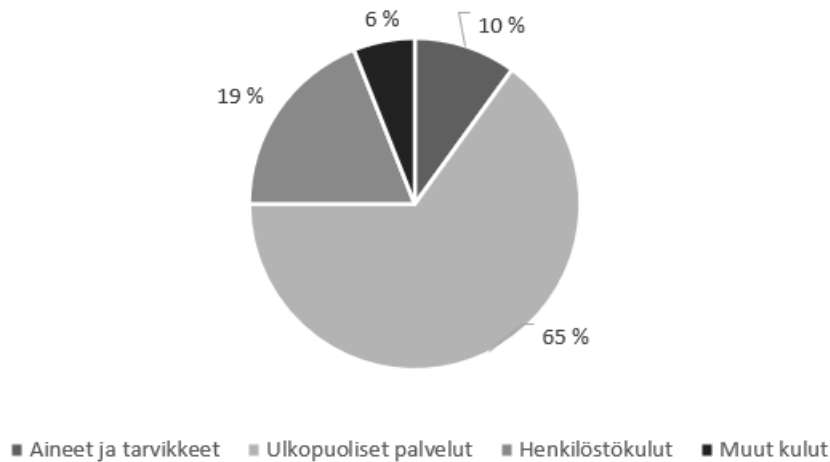
Kuva 7. Rakennuslaitoksen siivouspalveluiden kustannusrakenne.

Myös siivouspalveluiden osalta oman henkilöstön kustannukset jäävät siivoojien ja laitossiivoojien osalta alle ulkoisten palveluntuottajien veloitus tason. Rakennuslaitoksen siivoojien ja laitossiivoojien keskipalkka on 18,00 euroa valtakunnallisesti sisältäen työnantajan sivukulut 22 %, kun taas siivouspalveluiden sopimusten keskituntiveloitus ylittää kaikissa tapauksissa 20 euroa. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

5.3 Kunnossapito

Kunnossapidon kustannusrakenne (Kuva 8) ei suoranaisesti anna selkeää kuvaa siitä, mitä kustannusvertailussa tulisi arvioida, sillä ulkoisten palveluiden osuus sisältää huomattavan määrän myös aineita ja tarvikkeita.

Kustannusrakenne Kunnossapito



Kuva 8. Rakennuslaitoksen kunnossapidon kustannusrakenne.

Kunnossapidon aineet ja tarvikkeet on osa-alue, jossa kustannusvertailua ei ole järkevää tehdä ulkoisen palveluntuottajan ja Rakennuslaitoksen omien hankintojen välillä. Kunnossapidon materiaalien kirjo on niin valtava ja toisaalta kaikki yritykset sekä Rakennuslaitos ovat kilpailuttaneet aineet ja tarvikkeet järjestelmällisesti, joten merkitseviä eroja ei todennäköisesti aineista ja tarvikkeista tulisi muodostumaan niiden lähemmässäkään tarkastelussa.

Henkilöstön kustannuksissa sitä vastoin on suuria eroja. Rakennuslaitoksen oman henkilöstön keskituntiansio kunnossapidossa työntekijöiden osalta on 21,75 euroa sisältäen työnantajan sivukulut 22 %. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Rakennuslaitoksen lukuisiin sopimuksiin kunnossapidon osa-alueelta on kirjattu kattava määrä tuntiveloituksia eri ammattikunnille, kuten maalari, laatoittaja ja kirvesmies. Kaikissa sopimuksissa tuntiveloitukset ovat 40–60 euroa. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Toimihenkilöiden kustannuksia en tässä tutkimuksessa arvioi, sillä toimihenkilöt sekä Rakennuslaitoksesta että ulkoisen palveluntuottajan yrityksestä antavat työpanoksensa projekteihin, mikäli kyseessä on ulkoisena palvelutuotteena tehty kunnossapitoprojekti.

6 TUOTTAVUUS JA LAATU

Palvelujen ulkoistaminen ei kustannusvertailujen valossa tuo säästöjä Rakennuslaitokselle, mutta kustannusvertailu ei aina ole merkitsevä tekijä palvelujen ulkoistamista suunniteltaessa. On huomioitava myös muita palvelun tuottamiseen liittyviä osa-alueita ja palvelun kokonaisuutta. Monissa yhteyksissä ja tutkielmissa on todettu, että ulkoistaminen parantaa myös toiminnan tehokkuutta eli tuottavuutta, lisää joustavuutta sekä parantaa laatua (Taponen, 2017; Alexander, 1996; Atkin & Brooks, 2000).

Rakennuslaitoksella on käytössään suorituskykymittareita, kuten asiakastyytyväisyyskysely. Kiinteistöhoitoon liittyvät mittarit eivät kuitenkaan erittele, onko työt tehty Rakennuslaitoksen omana palveluntuotantona vai ulkoisen palveluntuottajan toimesta.

6.1 Tuottavuus

Tuottavuuden parantamisella yleisesti pyritään lisäämään tuottavuutta pienentämällä panostusta. Tuottavuudella voidaan ymmärtää organisaation pääoman, materiaalin, energian tai henkilöstön työn tuottavuutta. Tässä tutkimuksessa keskityn tarkastelemaan empiirisesti henkilöstön työn tuottavuutta vertaillen palveluntuotantoa omien resurssien avulla tuotettuna tai ulkoistettuna palveluna tuotettuna.

Rakennuslaitoksen kiinteistöhoitoon toiminnassa Rakennuslaitoksen omat henkilöstöresurssit eivät koskaan ole vajaakäytöllä nykyisessä toiminnassa. Kiinteistökannan ja ulkoalueiden määrä on valtava, joten oman henkilöstömäärän pienentäminen ei lisää tuottavuutta, vaan ainoastaan tarvetta ulkoisen palvelun hankintaan.

Onko henkilöstön työn tuottavuus sama omana palveluntuotantona tai ulkoisena palveluntuotantona?

6.1.1 Kiinteistöpalvelu

Kiinteistöpalvelun työn tuottavuutta on melko mahdotonta kvantitatiivisesti mitata. Kiinteistöpalvelun työn tuottavuutta voidaan arvioida pitkäjänteisesti seuraamalla rakennus-

ten sisäilman laatua sekä rakennusten talotekniikan kestävyyttä seuraamalla. Säännönmukainen kiinteistöpalvelun tuottama talotekniikan huolto-ohjelman toteutus antaa myös mahdollisuuden työn tuottavuuden seurantaan.

Rakennuslaitoksen kiinteistöpalvelua toteutetaan käyttäjän tarpeet huomioiden sekä ohjelmoitua kiinteistöpalvelun talotekniikan huolto-ohjelmaa noudattaen. Rakennuslaitoksen oma henkilöstö osallistuu myös kunnossapidon tehtäviin tarpeiden mukaan.

Tuottavuuden vertailussa oman palvelutuotannon ja ulkoisen palveluntuotannon välillä on lähes mahdotonta asettaa mittareita vertailun suorittamiseksi kvantitatiivisesti. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että omana palveluntuotantona tehdyt tehtävät eivät vaadi työnjohdolta yhtä suurta panostusta ja ajankäyttöä kuin ulkoisena palveluntuotantona tehdyt tehtävät.

Omana palveluntuotantona tehdyt kiinteistöpalvelun tehtävät määräytyvät pääosin kiinteistöhuoltojärjestelmän ilmoittamina ja antamina tehtäväsuoritteina suoraan kiinteistöpalvelun henkilöstölle. Sen sijaan ulkoisen palvelutuotannon suorittamat tehtävät vaativat Rakennuslaitoksen työnjohdon toimistotyönä tekemään tilaukset sekä näyttämään kohteen sekä työtehtävän tapauskohtaisesti ja jälkeinpäin myös varmistamaan laadun sekä suoritteen paikan päällä. Myös laskutuksen tarkistaminen on lisäsuorite työnjohdolta verrattuna omana palvelutuotantona tehtyyn työsuoritteeseen.

Kiinteistöpalvelun tuottavuudessa ei ole eroja Rakennuslaitoksen oman henkilöstön ja ulkoisen palveluntuottajan henkilöstön välillä tuotantoportaassa. Erot muodostuvat työjohdollisissa toimenpiteissä, joissa ulkoinen palveluntuotanto vaatii huomattavasti enemmän panostusta tehtävien suorittamiseen kuin omana palveluntuotantona tehdyt työt.

6.1.2 Siivouspalvelu

Siivouspalveluissa henkilöstön palveluntuotanto on täysin yhtenevää oman palvelutuotannon ja ulkoisen palvelutuotannon välillä. Henkilöstön palvelutuotannon tasoa mitataan siivoustyön mitoituksella. Siivoustyön mitoitus on työmenetelmä- ja työaikatutkimukseen perustuvaa siivoustyön määrälaskentaa, jota käytetään pohjana sekä oman henkilöstön työtehtävien annossa että ulkoisen palvelun kilpailutuksissa. Lähtökohtaisesti siivooja saa suoritettua saman määrän työvuoron aikana riippumatta siitä, onko hän Rakennuslaitoksen omaa henkilöstöä vai ulkoisen palveluntuottajan henkilöstöä.

Tuottavuudessa ei ole siis eroa yksittäisen siivoajan osalta, on hän sitten Rakennuslaitoksen omaa henkilöstöä tai ulkoisen palveluntuottajan henkilöstöä.

6.1.3 Kunnossapito

Myöskään kunnossapidon tuottavuutta ei voi kvantitatiivisesti arvioida tai mitata. Yksittäisen kunnossapitohenkilön tai työryhmän tekemä työsuorite ei sovellu kvantitatiiviseen mittaukseen kunnossapidon tuottavuuden arvioinnissa. Työsuoritteet eroavat aina toisistaan joko suoritteen osalta tai kohteen erityispiirteiden tai sijainnin osalta.

Kunnossapidon tuottavuutta voi arvioida pitkäaikaisella seurannalla, jossa oikea-aikaisella sekä riittäväällä kunnossapidolla voidaan säästää kohteen korjauskustannuksissa sekä estää kohteen vaurioiden laajentuminen. Tähän arvioitiin sekä korjausten oikea-aikaiseen kohdentamiseen voi osallistua lähes yksinomaan vain Rakennuslaitoksen oma kunnossapitohenkilöstö, koska heillä on keskimääräisesti vuosien kokemus vastuullaan olevista kiinteistöistä ja niiden nykytilasta että tulevaisuuden kehityksestä.

Kunnossapidon tuottavuuden arvioinnissa on turha lähteä arvioimaan yksittäisen henkilön työn suorittamiseen käyttämää aikaa tai materiaalien tehokasta käyttöä. Kyse on tuolloin yksilön ammattitaidosta ja kokemuksesta, ei oman palvelutuotannon ja ulkoisen palvelutuotannon vertailusta.

Kuten kiinteistöpalvelussa, kunnossapidon tuottavuudessa ei ole havaittavissa eroja Rakennuslaitoksen oman henkilöstön ja ulkoisen palveluntuottajan henkilöstön välillä tuotantoportaassa. Erot muodostuvat työjohtollisissa toimenpiteissä myös kunnossapidossa, jossa ulkoinen palveluntuotanto vaatii huomattavasti enemmän panostusta tehtävien suorittamiseen työjohtolta kuin omana palveluntuotantona tehdyt työt.

6.2 Laatu

Kiinteistöhoito on säännöllistä toimintaa, jolla pyritään pitämään kiinteistön olosuhteet sovitulla ja halutulla tasolla, ettei kohteiden laatutaso oleellisesti muutu. Kiinteistöhoiton laatu muodostuu teknisestä laadusta sekä toiminnallisesta laadusta. Tekninen laatu kuvaa sitä, mitä asiakas saa, ja toiminnallinen laatu, miten hoito toteutetaan. (Routto & Puhto, 2000, 7.)

Hyvä tekninen laatu on osoitus siitä, että kiinteistön omistajan ja käyttäjän kokemukset toteutuneesta palvelusta ovat vastanneet heidän odotuksiaan. Tekniseen laatuun vaikuttavat oleellisesti huolto-ohjelma, palvelun organisointi, seurantajärjestelmät ja henkilöstön tekninen ammattitaito. (Routto & Puhto, 2000, 7.)

Palvelualttius, palvelun nopeus, asiakkaan sekä hänen erityispiirteidensä huomioiminen sekä henkilöstön käyttäytyminen ja asenne ovat toiminnallisen laadun osatekijöitä. Näiden osatekijöiden vertailu Rakennuslaitoksen palveluntuotannon ja ulkoisen palveluntuotannon välillä ei ole kohtuullista, sillä Rakennuslaitoksen henkilöstön toiminnallisen laadun voi arvioida kiinteistön omistaja tai käyttäjä, kun taas ulkoisen palveluntuotannon toiminnallisen laadun voi arvioida vain Rakennuslaitoksen henkilöstö työn tilaajan ominaisuudessa.

Rakennuslaitoksen omana palveluntuotantona toteutettu kiinteistöhuolto vastaa yksin kaikista edellä mainituista osa-alueista pois lukien henkilöstön tekninen ammattitaito. Tämä vuoksi laadun vertailussa voidaan verrata vain ammattitaitoon perustuvia eroavaisuuksia tarkasteltaessa omana palveluntuotantona suoritettua kiinteistöhoitoa ulkoisena palveluntuotantona suoritettuun kiinteistöhoitoon.

6.2.1 Kiinteistöpalvelu

Kiinteistöpalvelun laatua voidaan tarkastella kiinteistönhoidon henkilöstön ammattitaitoon perustuvilla eroavaisuuksilla. Kiinteistöpalvelu kuitenkin sisältää niin monen eri ammattikunnan työsuoritteita, että niiden vertailu yksittäisinä suoritteina tai kokonaisuuksina ei ole kohtuuden mukaista.

Rakennuslaitoksessa on kiinteistöpalveluiden alueella ammattinimikkeinä rakennusautomaatioasentaja, tekninen kiinteistöhoitaja, kiinteistöhoitaja, sähköasentaja, kiinteistöhuoltoasentaja, sähköpäälikkö, LVI-päälikkö, sähköyliasentaja ja LVI-asiantuntija.

Ammattitaitoon perustuva laadun arviointi Rakennuslaitoksen oman henkilöstön ja ulkoisen palveluntuotannon henkilöstön välillä olisi varsin epäoikeudenmukaista, mikäli sitä lähdetäisiin oikeasti arvioimaan. Puolustushallinnon käyttämät kiinteistöt sisältävät runsaasti tekniikkaa, joka on käytössä vain puolustushallinnon käyttämissä kiinteistöissä. Tähän erityispiirteitä sisältävään talotekniikkaan on Rakennuslaitoksen omalla henkilöstöllä usein vuosien kokemus sekä erityiskoulutus.

Kiinteistökanta on myös osittain melko iäkstä, jopa historiallista, mukaan lukien talotekniikka. Tämän vuoksi kiinteistöjen talotekniikka vaatii vuosien kokemuksen, eikä sitä viimeisten vuosikymmenten aikana ole enää opetettu alan koulutuksissa. Laadullisessa tarkastelussa Rakennuslaitoksen kiinteistöpalvelujen oma henkilöstö on etulyöntiasemassa mahdollisessa vertailussa ulkoisen palveluntuottajan henkilöstöön.

6.2.2 Siivouspalvelu

Siivouspalvelun osalta laatutasot on määritelty sopimuskohtaisesti eri käyttötarkoituserhille Rakennuslaitoksen ja puolustushallinnon välillä. Näitä laatutasoja noudatetaan ja seurataan yhtäläisesti sekä Rakennuslaitoksen oman siivoushenkilöstön vastuulla olevissa kohteissa että ulkoisen palveluntuottajan siivoamissa kohteissa.

Rakennuslaitoksen siivouspalvelut käyttävät laadunvalvonnassa INSTA 800 -standardia siivouspalvelun silmämääräisessä laadunarvioinnissa. Tätä standardia käyttäen laatua arvioidaan niin oman palveluntuotannon osalta kuin ulkoisen palveluntuottajan puhtaus-tuloksen arvioinnissa. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Laadullista eroavaisuutta ei voi siivouspalvelun osalta tehdä oman palvelutuotannon ja ulkoisen palvelutuotannon välillä. Palvelutason vaatimus on molemmilla sama sekä ulkoisella että Rakennuslaitoksen omalla palvelutuotannolla. Laatuarviointia suorittaa molempien osalta Rakennuslaitoksen siivouspalvelun työnjohto, eikä laatupoikkeamia sallita.

Mikäli yksittäisiä laatupoikkeamia tulee esille, ovat ne kertaluonteisia tapauksia sekä yksittäisiin siivoojiin kohdennettavia. Kyse ei ole palvelusopimusten eroavaisuuksista eli ulkoisen palvelutuotannon ja Rakennuslaitoksen välisestä sopimuksesta verrattuna Rakennuslaitoksen ja puolustushallinnon välisiin sopimuksiin. Reklamaatioissa on kyse yksittäisen siivoojan työsuoritteesta.

6.2.3 Kunnossapito

Kunnossapidon laatuun kuuluu kiinteistöjen jatkuva seuranta ja korjaustarpeiden selvittäminen sekä kunnossapidon pitkän tähtäimen suunnittelu. Tähän tehtävään on olemassa erilaisia kuntoarviointi- sekä kuntotutkimusmenetelmiä. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Näitä edellä mainittuja laatu-arvioita suorittaa, ylläpitää sekä tilaa puolustushallinnon kiinteistöihin vain Rakennuslaitoksen oma tekninen henkilöstö. Ulkopuolista palveluntuotantoa käytetään nykyisessä toimintamuodossa pääsääntöisesti aina vain projektikohtaisesti.

Kunnossapidon korjaustarpeiden toteutus hoidetaan pääsääntöisesti ulkopuolisia palveluntuottajia käyttäen projekti kerrallaan. Tähän tarkoitukseen Rakennuslaitoksella on valtakunnallisesti useita kymmeniä puitesopimuksia alan palveluntuottajien kanssa. Myös kuntoarvioiden sekä kuntotutkimusten toteutukset tilataan nykyisessä toimintamallissa ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Rakennuslaitoksen oma kunnossapitohenkilöstö koostuu työnjohdosta sekä kunnossapitoammattihenkilöistä.

Rakennuslaitoksen oman työnjohdon tehtäviä ei voi laadullisesti verrata ulkoisen palveluntuottajan työnjohdon tehtäviin. Näiden työtehtävät sekä vastualueet eroavat täysin toisistaan.

Ulkoisen palveluntuottajan työnjohto vastaa vastaavan mestarin tai työmaan työnjohdon ominaisuudessa aina tapauskohtaisista projekteista sekä työmaista. Rakennuslaitoksen työnjohdon tehtäviin ei useinkaan sisälly varsinaista työmaan henkilöstöjohtamista. Pääsääntöisesti Rakennuslaitoksen kunnossapidon työnjohto toimii tilaajan edustajana projekteissa sekä hankkeissa. Projektien osalta tämä merkitsee projektipäällikön roolia, jossa työtehtäviin kuuluu yksittäisten projektien suunnittelua ja valmistelua, kilpailutusta, sopimuksen valmistelua, kohteen esittelyä, rakennustyön valvojana toimimista sekä laskutuksen tarkistamista.

Rakennuslaitoksen kunnossapitoammattihenkilöstö tekee pääsääntöisesti pienehköjä kunnossapitokorjauksia kohteissa, joissa kunnossapidon toiminnan edellytyksenä on asiakkaan erityispiirteet huomioiden tehdä työ Rakennuslaitoksen omalla henkilöstöllä tai vaihtoehtoisesti jatkuvan valvonnan alaisena.

7 ASIAKKAAN ERITYISTARPEET JA VAATIMUKSET

Puolustushallinnon erityispiirteillä asiakkaana on huomattava merkitys Rakennuslaitoksen toimintaan ja toiminnan ulkoistamisen mahdollisuuksiin. Juuri käyttäjäorganisaatio erityistarpeillaan ja vaatimuksillaan erottaa Rakennuslaitoksen muista kiinteistönhoidon palveluntuottajista. Rakennuslaitos on kiinteistönhoidon palveluntuottaja, ja juuri puolustushallinnon kiinteistönhoidon palveluntuottajana se on kiinteä osa Puolustusvoimien valmius- ja turvallisuusjärjestelmää. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon henkilöstön erityisasiantuntijuus puolustushallinnon erityistarpeista ja vaatimuksista ovat olennainen osa Rakennuslaitoksen suorituskykyä, jolla varmistetaan puolustushallinnon strategisten kohteiden toiminnan jatkuvuus ja toimintavarmuus sekä normaali- että poikkeusoloissa. Juuri poikkeusolojen toiminnan jatkuvuus ja toimintavarmuus luovat puolustushallinnon erityistarpeet ja vaatimukset. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Rakennuslaitoksen palveluiden ulkoistamisen mahdollisuudet tulee aina harkita erityisesti poikkeusolojen toimintojen varmistamisen kautta. Rakennuslaitoksen tulee mitoitaa oma palveluntuotanto siten, että se vastaa Puolustusvoimien varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden tarpeisiin. Puolustusvoimat asiakkaana on muokannut erityispiirteillään Rakennuslaitoksesta oman alansa erityisosaajan, jonka ydinosaminen liittyy vahvasti asiakkaan erityistarpeisiin ja vaatimuksiin. Voidaan jopa todeta, että Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ydinosamista on asiakkaan erityispiirteiden ja vaatimusten huomioiminen. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

7.1 Turvallisuussensitiivisyys

Puolustushallinnon turvallisuussensitiivisyys asettaa vaatimuksia Rakennuslaitoksen toimintaan. Rakennuslaitoksen tietoturvallisuusmenetelmät, joissa kiinteistöjen sekä hallinnon tietoja käsitellään turvallisissa verkoissa ja säilytetään Puolustusvoimien turvallisuusnormit täyttävissä olosuhteissa, luovat mahdollisuuden ylläpitää ja tuottaa ajan tasalla olevaa tilannekuvaa kiinteistöjen, rakennusten, rakenteiden ja verkostojen teknisestä ja rakenteellisesta kunnosta puolustusvoimien tarpeisiin tilannekuvan ylläpitämiseksi. Näin ollen Rakennuslaitoksen tietoturvallisuusmenetelmät selkeästi rajoittavat kiinteistönhoidon ulkoistamisen mahdollisuuksia. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Turvallisuussensitiiviyteen liittyy olennaisena osana myös häiriötilanteiden sietokyky, tilojen käytettävyys poikkeusoloissa sekä toimitilojen ylläpidon ja mahdollisen vauriokorjauksen mahdollistaminen poikkeusoloissa. Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistamiseen liittyvissä palvelusopimuksissa on huomioitu usein myös valmiusnäkökulma. Sopimuksilla voidaan sitouttaa palveluntuottajia yrityksinä, mutta ei yksittäisiä työntekijöitä kyseisissä yrityksissä. Puolustushallinnon kiinteistöjen erityispiirteet vaativat kuitenkin erinomaista kohdetuntemusta ja erityisosaamista kiinteistönhoidon henkilöstöltä. Tämän erityisosaamisen saatavuuden varmistaminen ja mahdollistaminen poikkeusoloissa voidaan varmistaa vain Rakennuslaitoksen oman henkilöstön avulla. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Poikkeusoloissa kiinteistönhoidon palveluita tuotetaan puolustusvoimille sen osoittamisissa ja vaatimissa kohteissa kaikkina viikonpäivinä ympäri vuorokauden. Tämä edellyttää Rakennuslaitokselta riittävästi omaa henkilöstöä kolmivuorotyön mahdollistamiseen näissä kohteissa.

Korkea tilaturvallisuuden taso osana turvallisuussensitiivisyyttä vaikuttaa myös erityisesti kiinteistönhoidon ulkoistamisen mahdollisuuksiin ja ulkoistamisen taloudellisiin vaikutuksiin. Puolustushallinnon kohteet on määritelty tilaturvallisuusluokkiin. Kohteen tilaturvallisuuden ollessa merkittävällä tasolla tulee mahdollisen ulkoisen palveluntuottajan työntekijän suorittaa työtehtävänsä valvottuna. Tällä valvontaan käytetyllä resurssilla on huomattavat kustannusvaikutukset kyseisen työtehtävän kokonaishintaan, ja kyseinen valvontaresurssi on samanaikaisesti poissa toisesta työtehtävästä, jolloin voidaan arvioida valvontaresurssin kustannus jopa kaksinkertaiseksi. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

7.2 Valmius ja varallaolo

Puolustusvoimat toimii kaikkina aikoina sekä normaali- että poikkeusoloissa kaikkina viikonpäivinä ympäri vuorokauden. Rakennuslaitoksen ylläpitämät puolustushallinnon tilat ovat integroitunut osa Puolustusvoimien operatiivista toimintaa, ja ne nähdään toiminnan suojakuorena ja mahdollistajana. Näin ollen osana Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon palveluntuotantoa on valmius ja varallaolo. Valmius- ja varallaolotarpeet kohdistuvat pääsääntöisesti Puolustusvoimien tilaturvallisuusluokituksen kannalta merkittäviin kohteisiin rajoitetun kulun alueilla, joissa vaaditaan aina kiinteistönhoidon tehtävien suorittamiseen Rakennuslaitoksen oman henkilöstön läsnäoloa. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

Rakennuslaitoksen käytössä on valmiuden ja turvallisuuden edellyttämät johtamisyhteydet turvalliseen ja nopeaan tiedonsiirtoon. Näiden järjestelmien sekä Rakennuslaitoksen prosessien avulla mahdollistetaan ja varmistetaan kiinteistönhoidon varallaolo sekä valmius. Käytettävät menetelmät ja järjestelmät eivät osaltaan mahdollista ulkopuolisen palveluntuotannon käyttämistä suoranaiseen valmiuteen ja turvallisuuteen. (Puolustusministeriö, 2019, 16.)

8 POHDINTA

Tämän tutkimuksellisen opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistamisen nykytilaa sekä ulkoistamiseen liittyviä tulevaisuuden mahdollisuuksia valtion puolustushallinnon kiinteistöissä. Tutkimustyypiltään opinnäytetyö oli laadullinen tutkimus, jossa on käytetty tapaustutkimuksia ja dokumenttianalyysiä. Kiinteistönhoidon ulkoistamisesta valtion puolustushallinnon kiinteistöissä ei ole aikaisemmin tehty tutkimuksia.

Tutkimuksessani käsittelin Rakennuslaitoksen kiinteistönhoitoa osittain kokonaisuutena, mutta tarkemmat osa-alueiden tutkimukset tein eriteltyinä kiinteistönhoidon erityisaloihin. Rakennuslaitoksen kiinteistönhoito on jaettu toiminnallisesti ja organisaatiollisesti kolmeen erityisalaan: siivouspalvelu, kiinteistöpalvelu ja kunnossapito.

8.1 Opinnäytetyön luotettavuus

Ei ole yksiselitteistä ohjetta laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Yhtenä laadullisen arvioinnin kriteerinä voidaan pitää tutkijaa itseään, jolloin tutkijan objektiivisuus on olennainen kysymys kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa. Objektiivisuuden näkökulmasta oli tämän opinnäytetyön tekemisessä erittäin tärkeää tarkastella asioita ikään kuin ulkopuolisen näkökulmasta ilman ennako-odotuksia. Luotettavuuden arvioinnissa on täten syytä kiinnittää huomiota tekemieni havaintojen puolueettomuuteen. Havaintoni perustuvat kaikki kiistattomasti aineistoihin, jotka on lueteltu opinnäytetyön lopussa olevassa Lähteet-osiossa.

Tämä opinnäytetyö on luotettava, koska olen tarkastellut aihetta objektiivisesti sekä monitahoisesti. Olen käyttänyt opinnäytetyössäni mahdollisimman monipuolisesti lähteitä pysyen kuitenkin jo lähteidenkin osalta pääosin Rakennuslaitoksen toiminnassa.

Opinnäytetyössä tulee yleisesti käyttää viimeaikaista kirjallisuutta sekä kansainvälisiä artikkeleita. Opinnäytetyöni aihe sekä Rakennuslaitos ovat kuitenkin niin omaa luokkaansa ja laatuaan, että vastaavuuksia on melko mahdotonta löytää kirjallisuudesta tai artikkeleista. Määrällisesti lähteitä on vähän. Kaikki käyttämäni lähteet ovat julkista tietoa, joten koko opinnäytetyöni on myös kokonaisuudessaan julkinen.

Opinnäytetyöni aihealue on lähellä päivätyötäni, joten tunnen hyvin tutkittavan aiheen. Mielestäni henkilökohtainen etukäteistuntemukseni aiheesta helpotti osaltaan opinnäytetyön tekemistä. Erityisesti se mahdollisti ja edesauttoi aiheen tarkastelun monitahoisuuden varmistamisessa. Toisaalta projektin toteuttaminen oman työelämäni osa-alueesta säästi tutustumisvaiheeseen käytettyä aikaa ja näin antoi enemmän ajallista resursseja käyttööni tutkimusvaiheen toteuttamiseen.

8.2 Opinnäytetyön tulosten pohdinta

Tehtyjen tutkimusten ja selvitysten perusteella voin todeta, että Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistaminen valtion puolustushallinnon kiinteistöissä ei ole perusteltavissa taloudellisin, laadullisin tai tuottavuusperustein puhumattakaan puolustushallinnon erityistarpeiden ja vaatimusten näkökulmista.

Tutkimukseni osoittaa selkeästi, että kiinteistöhoito on Rakennuslaitoksen ydinasiamista. Se toteuttaa sitä tehokkaasti tuottaen laadullisesti korkeatasoista palvelua asiakkailleen.

Pohtiessani tutkimukseni tuloksia ja kokonaisuutta voin todeta, että kiinteistöhoito on jo kokonaan ulkoistettu valtion puolustushallinnon kiinteistöissä. Sitä ei tee eikä siitä vastaa kiinteistöjen omistaja Senaatti-kiinteistöt. Toisaalta sitä ei tee eikä siitä myöskään vastaa kiinteistöjen käyttäjä Puolustusvoimat, vaan se on kokonaan ulkoistettu lain voimalla Rakennuslaitokselle. Näin ollen Rakennuslaitos ulkoistaessaan kiinteistönhoidon palveluita ketjuttaa kiinteistönhoidon ulkoistamista.

Ulkoistaessaan kiinteistönhoidon eri palveluita Rakennuslaitos edellyttää ja vaatii sopimuksissaan samaa laatutasoa ulkoisilta palveluntuottajilta kuin mitä se vaatii oman henkilöstönsä voimin tuotetulta palvelulta. Ulkoistamalla palveluita ei tavoitteena ole ollut laadun parantaminen tai tuottavuuden lisääminen.

Tutkimuksessani käsittelin Rakennuslaitoksen kiinteistöhoitoa osittain kokonaisuutena, mutta tarkemmat osa-alue tutkimukset tein eriteltyinä kiinteistönhoidon erityisaloihin. Rakennuslaitoksen kiinteistöhoito on jaettu toiminnallisesti ja organisaatiollisesti kolmeen erityisalaan: siivouspalvelu, kiinteistöpalvelu ja kunnossapito. Tarkastelin myös kunnallisten kiinteistöjen ulkoistamiseen liittyviä tutkimuksia ja raportteja saadakseni käsityksen kiinteistönhoidon ulkoistamisen eduista ja haitoista sekä perusteista kunnallisille kiinteistönhoidon ulkoistamispäätöksille.

8.2.1 Historia

Tutkimuksessa aloitin perehtymisen Rakennuslaitoksen historiaan ymmärtääkseni taustoja nykytilanteesta ja siitä, miten nykytilanteeseen on tultu. Vaikka kiinteistönhoidon historia puolustushallinnon kiinteistöissä ulottuu jopa sadan vuoden ajalle, on Rakennuslaitos nykyisellään ollut olemassa vajaat kolmekymmentä vuotta. Historian tutkiminen pinta-puolisesti avasi kuitenkin näkemyksiäni Rakennuslaitoksen toiminnan ja olemassaolon perusteisiin. Historia myös tukee opinnäytetyöni tuloksia siltä osin, että kiinteistöhoito on Rakennuslaitoksen ydinosaamista ja tekemistä.

Rakennuslaitoksen historiasta käy myös selkeästi ilmi kiinteistönhoidon ulkoistamisen nykytilan eroavaisuus menneeseen toimintatapaan. Siinä missä aikaisemmin kaikki kiinteistönhoidon palvelut tuotettiin omana palvelutuotantona, on Rakennuslaitoksen nykytila melko poikkeava aikaisempiin käytäntöihin. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Vastuu kiinteistönhoidon palveluntuottamisesta valtion puolustushallinnon kiinteistöihin ei kuitenkaan ole muuttunut vuosien saatossa. Rakennuslaitos vastaa yhä edelleen puolustushallinnon kiinteistötoimen asiantuntija- ja hankintatehtävistä sekä palvelutuotannon järjestämisestä. Vastuu ei tule jatkossakaan poistumaan mahdollisten palveluiden ulkoistamisten myötä.

8.2.2 Ulkoistamisen nykytila

Vuosien saatossa Rakennuslaitoksen henkilöstön kokonaislukumäärä on vähentynyt 2 500 työntekijästä noin seitsemäänsataan. Tämä henkilöstön väheneminen ei ole suhteessa puolustushallinnon kiinteistökannan määrän muuttumiseen vuosien varrella, vaikka muutamia varuskuntia onkin vuosien saatossa lakkautettu. Henkilöstövähennysten syitä on useita, kuten toimintojen rationalisointi sekä erilaiset strategiapäätökset valtionhallinnossa. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2017.)

Rakennuslaitoksen oman palvelutuotannon mitoitus nykyisellään perustuu asiakkaiden valmiuden, turvallisuuden ja varautumisen tarpeisiin. Muut Rakennuslaitoksen toiminnat toteutetaan toiminnallisen tehokkuuden ajatuksen mukaan markkinaehtoisesti ja kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaisuus huomioiden.

Nykytilanteessa Rakennuslaitoksen ulkoistamisaste kiinteistönhoidon osalta on kunnossapidossa 65 %, siivouksessa 44 % ja kiinteistöpalveluissa 36 %. Ulkoistamisaste kuvaa rahallista näkökulmaa eri kiinteistönhoidon osa-alueista, ei henkilöstömääriä. Rakennuslaitoksen henkilöstöstä 82 % kuuluu kiinteistönhoidon henkilöstöön. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020, 33.)

Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistettuja palveluja hoidetaan ja hallinnoidaan pääosin kaupallisilla sopimuksilla. Kiinteistöhoitoon suoranaisesti liittyviä sopimuksia Rakennuslaitoksella on 560 kappaletta. Näistä palveluntuotantoa sisältäviä sopimuksia on 260, joista suurin osa on puitesopimuksia. Sopimukset mahdollistavat ja selkeyttävät palvelujen ulkoistamisen markkinaehtoisesti sekä mahdollisimman edullisesti. Toisaalta sopimusten valvonta sekä erityisesti valmistelut ja kilpailutukset ovat huomattava kuluerä Rakennuslaitokselle sekä resursseja sitova toiminto. Erityisesti kilpailutukset ja valmistelut vaativat kiinteistönhoidon, hankinnan sekä turvallisuusorganisaation resursseja. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

Tutkimukseni perusteella Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ulkoistamisaste on nykyisellään lähes maksimitasolla huomioiden asiakkaiden valmiudelliset, turvallisuuden ja varautumisen tarpeet. Rakennuslaitos onkin nykystrategian mukaisesti kotiuttamassa joitakin kiinteistönhoidon tehtäviä, jotka tällä hetkellä on ulkoistettu. (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020.)

8.2.3 Ulkoistamisen mahdollisuudet

Puolustushallinto asiakkaana sekä tilojen käyttäjäorganisaationa on monessa suhteessa poikkeuksellinen myös kiinteistönhoidon kannalta. Puolustushallinnon näkökulmasta kiinteistöt ovat osa turvallisuus- ja puolustusjärjestelmää. Turvallisuuksensitiivisyys, joka heijastuu puolustushallinnon strategisiin toimitilatarpeisiin, on näistä merkittävin Rakennuslaitoksen kannalta mietittäessä mahdollisia palveluiden ulkoistamisia.

Puolustushallinnolla on tarve kontrolloida tilojen ylläpitoa sekä siihen liittyvää informaatiota tiukemmin kuin tilojen käyttäjäorganisaatioilla tyypillisesti. Kiinteistöhoitoon liittyy oleellisena osana myös kiinteistötieto, jonka kokonaisuudesta pystyy tekemään pitkälle meneviä päätelmiä Puolustusvoimien toiminnasta.

Kiinteistönhoidon ulkoistamisen mahdollisuuksia tulee puolustushallinnon näkökulma huomioiden tarkastella ensisijaisesti käyttöminaisuustyypisellä ajattelulla eikä taloudellisella ajattelulla.

Puolustushallinnon kiinteistökanta vaatii myös erityisosaamista liittyen asiakkaan tarpeisiin ja toiminnallisuuden varmistamiseen. Täyttääkseen puolustushallinnon vaatimat erityispiirteet Rakennuslaitos on kehittänyt toimintaansa ja osaamistaan pitkäjänteisesti vuosien varrella. Nämä erityisosaamista vaativat tehtävät eivät ole eivätkä tule olemaan ulkoistettavissa.

Kiinteistönhoidon palvelujen ulkoistamisessa Rakennuslaitos toimii asiakkaan ehdoilla. Esimerkiksi siivouspalveluiden osalta voidaan selkeästi todeta, että kaikki kohteet, joihin Puolustusvoimat ovat antaneet luvan palveluiden ulkoistamiseen, on ulkoistettu.

8.2.4 Kustannusvertailu

Kustannussäästöt ovat usein merkittävin syy palveluiden ulkoistamiselle. Kustannussäästöjen saavuttaminen kiinteistönhoidon ulkoistamisella ei kuitenkaan ole toteutunut Rakennuslaitoksen toiminnassa. Tutkimuksessani keskityin tarkastelemaan kustannusvertailua henkilöstökustannusten näkökulmasta, koska ulkoiset palvelut yhdessä Rakennuslaitoksen omien kiinteistönhoidon henkilöstökulujen kanssa muodostavat 81 % kiinteistönhoidon kaikista kustannuksista.

Yksi merkittävä osuus Rakennuslaitoksen omien kiinteistönhoidon henkilökustannuksissa on ulkoistettu palveluntuotanto. Sen valmistelu, kilpailutus, sopimushallinta, valvonta sekä taloushallinto vaativat suuren osan henkilöstön resursseista. Tarkemmassa osa-alueutkimuksessa kiinteistönhoidon eri aloilta tulisi nämä henkilöstökulut liittää osaksi palvelujen ulkoistamisen kustannuksia. Tämän opinnäytetyön laajuus ei kuitenkaan antanut mahdollisuuksia näin perinpohjaiseen kustannusvertailuun.

Kokonaisuuden kustannusvertailussa Rakennuslaitoksen kaikkien kiinteistöhoitajien keskituntipalkka oli 21,95 euroa sisältäen työnantajan sivukulut, kun taas tuotantopalvelua sisältävien sopimusten tuntiveloituskustanne oli huomattavasti korkeampi kaikilla osa-alueilla, joissain erityisalan sopimuksissa jopa viisinkertainen (Puolustushallinnon rakennuslaitos, 2020).

Tutkimuksissani ei tullut esille yhtään kiinteistönhoidon osa-aluetta, jossa ulkoistamalla palveluntuotanto olisi edullisempaa henkilökustannusten osalta.

8.2.5 Tuottavuus ja laatu

Usein julkaistuissa tutkimuksissa ja raporteissa on todettu, että ulkoistaminen parantaa myös toiminnan tehokkuutta eli tuottavuutta, lisää joustavuutta sekä parantaa laatua (Hefetz & Warner, 2011). Rakennuslaitoksen osalta aikaisempia kokonaisvaltaisia tutkimuksia kiinteistönhoidon tuottavuudesta ja laadusta ei ole tehty.

Tutkimukseni perusteella Rakennuslaitoksen kiinteistöhuollon tuottavuudessa ei ole eroja Rakennuslaitoksen oman henkilöstön ja ulkoisen palveluntuottajan henkilöstön välillä palveluntuotannossa. Erityisesti siivouspalveluiden osalta asia on selkeästi todettavissa siivoustyössä käytetyn mitoituksen avulla.

Tuottavuuden erot muodostuvat pääsääntöisesti työnjohdollisissa toimenpiteissä, joissa ulkoinen palveluntuotanto vaatii huomattavasti enemmän työnjohdon panostusta tehtävien suorittamiseen kuin omana palveluntuotantona tehdyt työt. Tuottavuudessa ei ole merkittäviä eroja palvelua tuottavan Rakennuslaitoksen henkilöstön ja ulkoisen palveluntuottajan henkilöstön välillä.

Kiinteistönhoidon laatu muodostuu teknisestä sekä toiminnallisesta laadusta. Tekninen laatu kuvaa sitä, mitä asiakas saa, ja toiminnallinen laatu, miten hoito toteutetaan.

Tutkimuksessani en voinut arvioida tai vertailla laatua Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon oman palveluntuotannon ja ulkoisen palveluntuotannon välillä, sillä kiinteistönhoidon palvelutasovaatimukset ovat yhtenevät riippumatta siitä, toteuttaako työn ulkoisen palveluntuottajan henkilöstö tai Rakennuslaitoksen oma henkilöstö. Käytännössä laatutason mahdollinen reklamointi ei ole vertailtavissa keskenään. Rakennuslaitoksen henkilöstön toiminnallisen laadun voi arvioida kiinteistön omistaja tai käyttäjä, kun taas ulkoisen palvelutuotannon toiminnallisen laadun voi arvioida vain Rakennuslaitoksen henkilöstö työn tilaajan ominaisuudessa.

8.2.6 Asiakkaan erityistarpeet ja vaatimukset

Lähtökohta ja kriteeri tälle opinnäytetyölle oli pitää lähdeaineisto julkisena, kuten myös tämä opinnäytetyö. Tämän vuoksi en ole tutkinut kaikkia näkökulmia liittyen puolustushallinnon erityistarpeisiin ja vaatimuksiin. Olen pitäytynyt tutkimuksessani jo aikaisemmin julkaistuihin materiaaleihin, joissa näitä näkökulmia on käsitelty.

Juuri puolustushallinto asiakkaana ja sen erityistarpeet ja vaatimukset tekevät Rakennuslaitoksesta omalla alallaan erityisen. Palvelujen ulkoistamisen mahdollisuuksia ei näin ollen voi verrata muihin kiinteistönhoidon palveluntuottajiin. Rakennuslaitos on kiinteä osa Puolustusvoimien valmius- ja turvallisuusjärjestelmää.

Asiakkaan erityistarpeet ja vaatimukset edellyttävät Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon henkilöstöltä erityisasiantuntijuutta, jota ei ole saatavilla ulkoisilta palveluntuottajilta. Myös puolustushallinnon toiminnan jatkuvuuden varmistaminen kaikissa olosuhteissa sen hallinnoimissa kiinteistöissä vaatii Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidolta poikkeuksellista suorituskykyä sekä henkilöstöä. Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon ydinosamista on asiakkaan erityispiirteiden ja vaatimusten huomioiminen.

Osana Rakennuslaitoksen kiinteistönhoidon palveluntuotantoa on myös kaikkina aikoina valmius ja varallaolo. Puolustushallinnon käyttämät kiinteistöt ovat osana Puolustusvoimien operatiivista toimintaa. Valmius ja varallaolotarpeet kohdistuvat pääsääntöisesti Puolustusvoimien tilaturvallisuusluokituksen kannalta merkittäviin kohteisiin rajoitetun kulun alueilla, joissa vaaditaan aina kiinteistönhoidon tehtävien suorittamiseen Rakennuslaitoksen oman henkilöstön läsnäoloa. Tämän vastuun ulkoistaminen ei ole mahdollista.

Myös Rakennuslaitoksen käyttämät johtamisyhteydet, jotka mahdollistavat turvallisen ja nopean tiedonsiirron asiakkaan vaatimusten mukaisesti kaikissa olosuhteissa, ovat vain Rakennuslaitoksen oman henkilöstön käytettävissä. Käytetyt menetelmät eivät mahdollista ulkoisen palvelutuotannon käyttämistä valmiuteen ja turvallisuuteen.

8.3 Ammatillinen kehittyminen, kehittämiskohteet ja jatkotutkimusaiheet

Opinnäytetyön tekeminen on mielestäni vahvistanut ammatillista tietoperustaani. Opinnäytetyön tekemisestä saadut kokemukset sekä siinä käyttämäni menetelmät tulevat jatkossa tukemaan minua työssäni, erityisesti arvioidessani tai valmistellessani mahdollisten puitesopimusten tarpeellisuutta ja sisältöä kiinteistönhoidon alalla. Työ on laajentanut katsantokantaani tehtävien ulkoistamisperusteiden tutkimisessa.

Myös opinnäytetyön tekemistä tukevat opintokokonaisuudet, kuten tutkimus ja kehittämismenetelmät -kurssi, ovat laajentaneet huomattavasti osaamistani ja ammattitaitoani eri kokonaisuuksien ja osa-alueiden arvioinnissa ja vertailussa.

Puolustushallinnon kiinteistönhoidon ulkoistamisen perusteita on mielestäni syytä tutkia jatkossa lisää ja perusteellisemmin. Tässä opinnäytetyössä olen tarkastellut kiinteistönhoidon ulkoistamisen kokonaisuutta. Mielestäni on kuitenkin tärkeää tarkastella kiinteistönhoidon eri osa-alueita itsenäisinä tutkimuksina. Hyvänä, tärkeänä ja selkeänä osa-alueena pidän valtion puolustushallinnon kiinteistöjen siivouksen ulkoistamista. Siivous on kiinteistönhoidon osa-alueista melko selkeä kokonaisuus, jossa ei ole juurikaan vaihtelua kohteiden, menetelmien, laadun tai tuotannollisuuden odotuksissa.

Jatkotarkastelua ja tutkimuksia tarvitaan myös kiinteistöpalveluiden ja kunnossapidon alueilta. Näitä osa-alueita tulee tarkastella jatkossa joko toimialakohtaisesti tai alueellisella jaolla. Toimialakohtaisessa tarkastelussa kiinteistöpalveluissa voidaan esimerkiksi tarkastella vain ulkoalueiden hoitoa tai kiinteistöautomaatiikan ylläpitoa. Kunnossapidon osalta tarkastelua tulee suorittaa jatkossa jopa tapauskohtaisesti.

LÄHTEET

Alexander, K. 1996. Facilities Management – Theory and Practice. Spon press. London, United Kingdom. Viitattu 17.6.2020. https://www.researchgate.net/publication/37419976_Facilities_Management_-_Theory_and_Practice

Atkin, B. ja Brooks, A. 2000. Total Facilities Management. Blackwell Publishing Ltd. Chichester, United Kingdom. Viitattu 15.6.2020. https://books.google.fi/books?id=QRZj4PUL-WwC&printsec=frontcover&hl=fi&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Eduskunta. 1.4.1994, 1360/1993 Laki Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta

European Commission. 2017. Tietokooste julkishallinnon laatu, Viitattu 12.9.2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_fi.pdf

Gramèn, P. 2017. Kunnan tukipalvelujen ulkoistaminen on ennen kaikkea mahdollisuus. Kiinteistöyönantajat. Viitattu 2.6.2020. <https://www.kiinteistotyönantajat.fi/blog/2017/03/13/kunnan-tukipalvelujen-ulkoistaminen-on-ennen-kaikkea-mahdollisuus/>

Hefetz, A. ja Warner M. E. 2011. Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 2. Viitattu 18.7.2020. <https://academic.oup.com/jpart/article/22/2/289/910354>

Heikkinen, J. Haverinen, M. Heikkinen, A. Böhm, M. ja Juntunen, J. 2019. Kiinteistönhoidon yhtiöittämisen selvitystyön loppuraportti. Kajaanin kaupunki. Viitattu 14.4.2020. <http://kaajaani.cloudnc.fi/download/noname/%7B960b5ebf-a944-4521-a577-99bb0e326986%7D/30604>

Juuso, K. 2020. Kirjallinen kysymys valtion toimintojen ulkoistamisesta. Viitattu 20.5.2020. <https://www.eduskunta.fi/pdf/KK+158/2020>

Kankaanranta, M. Kostamovaara, T. Kuisma, Jukka, T. Markku, Hoisko, T. Kujala, M. Kujala, K. Hietanen, E. Lahtela, J. ja Räsänen, K. 2019. Selvitys kiinteistönhoidon ulkoistamisesta. Kemijärven kaupunki. Viitattu 14.4.2020. <http://paatokset.kemijarvi.fi/kokous/20191940-6-1.PDF>

Keränen, T. 2020. Tilasitko siivouksen huippuhalvalla? Yleisradio Oy. Viitattu 11.7.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11441224>

Nikander, R. Heimbürger, M. Junnonen, J. ja Puhto, J. 2007. Kiinteistöpalvelujen teknisen laadun arviointi. Helsingin teknillinen korkeakoulu. Helsinki. Viitattu 8.7.2020. <http://www.cem.tkk.fi/fsr/Julkaisut/Selvitys%2067%20Nikander%20et-al.pdf>

Paatero, S. 2020. Vastaus kirjalliseen kysymykseen valtion toimintojen ulkoistamisesta. Viitattu 20.5.2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_158+2020.pdf

Puolustushallinnon rakennuslaitos. 20.9.2017. Historia, Viitattu 15.6.2020. <https://www.phrakl.fi/historia>.

Puolustushallinnon rakennuslaitos. 2019. Strategia 2025. Puolustushallinnon rakennuslaitos, Isoympyränkatu 10, 49400 Hamina.

Puolustushallinnon rakennuslaitos. 20.9.2017. Verkkosivut. Viitattu 15.6.2020. <https://www.phrakl.fi>

Puolustushallinnon rakennuslaitos. 2019. Toimintakertomus 2018. Puolustushallinnon rakennuslaitos, Isoympyränkatu 10, 49400 Hamina.

Puolustushallinnon rakennuslaitos. 2020. Tilinpäätös 2019, Puolustushallinnon rakennuslaitos, Isoympyränkatu 10, 49400 Hamina.

Puolustushallinnon rakennuslaitos. 2020. Sopimusrekisteri, Puolustushallinnon rakennuslaitos, Isoympyränkatu 10, 49400 Hamina.

Puolustusministeriö. 2019. Esiselvitys puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallista. Viitattu 2.5.2020. https://www.defmin.fi/files/4539/Esiselvitysraportti_080319.pdf

Rannisto, P. Pento, T. ja Vedenkannas, M. 2007. Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulu, Helsinki.

Routto, E. ja Puhto, J. 2000. Ulkoistetun kiinteistönhoidon laadunhallinta, Otamedia Oy, Viitattu 20.8.2020. <http://www.cem.tkk.fi/fsr/Julkaisut/Raportti%20189.pdf>

Sanastokeskus TSK. 2016. Kiinteistö- ja rakentamisan alan keskeinen sanasto. Viitattu 31.10.2020. http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/kira-sanasto_v1.pdf

Suomen standardisoimisliitto SFS ry. 2019. SFS-INSTA 800-1:2019 Siivouksen tekninen laatu osa 1: Siivouksen teknisen laadun määrittely- ja arviointijärjestelmä, Suomen standardisoimisliitto SFS ry.

Taponen, S. 2017. Improving the Efficiency of Public Service Delivery through Outsourcing and Management. Doctoral dissertations 36/2017. Aalto-yliopisto. Verkkodokumentti. <https://aalto-doc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/25041/isbn9789526073156.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Työryhmä. 2014. Puolustushallinnon tilahallinnan kokonaistarkastelu. Puolustusministeriö. Viitattu 15.4.2020. https://www.defmin.fi/files/2739/Puolustushallinnon_tilahallinnan_kokonaistarkastelu.pdf

Vähäkylä, J. Toubeau, V. Pollari, J. Hiltunen, V. ja Bohn, C. 2018. Valtion vuokrajärjestelmän toimivuuden arviointi. Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 14.4.2020. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/6354562/21-2018-Valtion+vuokraj%C3%A4rjestelm%C3%A4n+toimivuuden+arviointi/a76a9463-a356-489e-b123-67aa6a2bb5e2?version=1.0>

Valtioneuvoston julkaisuja. 2019. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma. 2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.