

**Senaatti-  
kiinteistöjen  
kiinteistöhoito-  
palvelujen  
hankinnat  
Puitesopimus**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUS 95/2005

Senaatti-kiinteistöjen  
kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
Puitesopimus



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 319/54/04  
3.5.2005

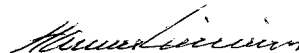
Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20274B) Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen puitesopimusta koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Senaatti-kiinteistöille sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controllerille ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

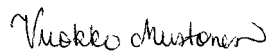
Edellä olevan lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tulee ilmoittaa 31.12.2006 mennessä tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvussa 3 esille tuotujen tapausten johdosta.

Tarkastusneuvos, JHTT



Hannu Nieminen

Ylitarkastaja



Vuokko Mustonen



---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ.....	7
RESUMÉ.....	9
1 JOHDANTO.....	13
2 TARKASTUSASETELMA .....	15
2.1 Tarkastuksen kohde.....	15
2.2 Hankintoja koskeva ohjeistus ja lainsäädäntö.....	17
2.3 Tarkastuksen tavoitteet.....	18
2.4 Tarkastuksen rajaus ja kriteerit .....	19
2.5 Aineisto ja menetelmät.....	19
3 TARKASTUSHAVAINNOT.....	20
3.1 Puitesopimuksen solmimisprosessi .....	20
3.2 Kohdekohtaiset kilpailutukset .....	37
3.3 Puitesopimuksen tavoitteet ja seuranta .....	40
3.3.1 Käyttäjätyytyväisyys.....	41
3.3.2 Asiakastyytyväisyys .....	43
3.3.3 Yhteisten toimintaprosessien kehittäminen .....	47
3.3.4 Kustannustason hallinta.....	50
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	52
LÄHTEET .....	57
LIITTEET.....	59



## SENAATTI-KIINTEISTÖJEN KIINTEISTÖNHOITOPALVELUJEN HANKINNAT – PUITESOPIMUS

Tarkastus kohdistui Senaatti-kiinteistöjen kiinteistönhoitopalvelujen puitesopimusmenettelyyn. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko puitesopimusmenettely tarkoituksenmukainen Senaatti-kiinteistöjen kiinteistönhoitopalvelujen hankinnassa. Tarkastuksessa selvitettiin, miten asianmukaisia asetetut tavoitteet ovat ja kuinka Senaatti-kiinteistöt on seurannut puitesopimusmenettelylle asettamiensa tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuksen aineistona käytettiin kiinteistönhoitopalvelujen hankintaprosessissa syntyneitä asiakirjoja, Palkki-ohjausryhmän kokousasiakirjoja, käyttäjä- ja asiakastytyväisyystutkimuksia, yritystason kehityskokousten asiakirjoja sekä kustannusten seurantatietoja.

Tarkastuksen pääkysymykseen vastaamiseksi haettiin vastauksia seuraaviin neljään tarkastuskysymykseen.

### 1. Miten kiinteistönhoitopalvelujen hankinnat suunniteltiin?

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan varsinaista hankinnan alkukartoitusta ei ole tehty.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteellinen hankinnan alkukartoitus olisi helpottanut hankintaprosessin läpiviemistä.

### 2. Oliko hankintaprosessi säännöstenmukainen?

Tarkastuksessa havaittiin eräitä puutteita hankintaa koskevien lakien ja säännösten noudattamisessa. Tarkastuksessa kävi muun muassa ilmi, että ilmoitusmenettelyssä oli useita puutteita, tarjousten jättämiseksi annettu aika oli säännösten edellyttämää lyhyempi ja että tarjouspyynnössä mainittuja valintakriteereiden painoarvoja oli muutettu.



Tarkastusvirasto korostaa, että Senaatti-kiinteistöjen on huolehdittava siitä, että hankintaprosesseissa noudatetaan kaikilta osin voimassa olevia säännöksiä.

### 3. Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle asetettiin?

Puitesopimuksessa on asetettu seuraavat yhteiset tavoitteet: toimittajien käyttäjien tarpeiden ja odotusten tunteminen ja niiden täyttäminen hyvällä lisäarvolla tuottavalla palvelulla, palvelun laadun ja asiakastyytyväisyyden jatkuva parantaminen, yhteisten toimintaprosessien kehittäminen kiinteistöpalveluille ja kiinteistöjen ylläpidon kustannustason hallinta.

Tarkastuksen perusteella puitesopimuksessa asetetut tavoitteet ovat väljiä. Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan seuraavalle puitesopimuskaudelle on tarkoitus asettaa konkreettisempia tavoitteita, mitä tarkastusvirasto pitää asianmukaisena.

### 4. Miten tavoitteet on saavutettu ja miten niiden saavuttamista on seurattu?

Senaatti-kiinteistöt seuraa puitesopimuksessa asetettuja tavoitteita tekemällä käyttäjä- ja asiakastyytyväisyystutkimuksia, kehittämällä kiinteistönhoiton ohjausprosessia sekä keräämällä kiinteistöjen ylläpidon kustannustietoja.

Tyytyväisyys kiinteistönhoitopalveluihin on parantunut puitesopimusmenettelyn aikana, mutta tulosten luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta puitesopimusten arvioinnissa heikentää se, että tuloksiin vaikuttavat myös puitesopimuksien piiriin kuulumattomat kohteet.

Kiinteistönhoitopalvelujen kustannusten kehittymisestä ei ole saatavissa suoraan vertailukelpoisia tietoja. Kokonaisuudessaan Senaatti-kiinteistöjen kiinteistönhoitopalvelujen kustannukset ovat kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2003 noin 27 %. Kiinteistöjen käytön ja huollon kustannukset ovat nousseet 33 %.

Tarkastusvirasto katsoo, että varojen tehokkaan käytön näkökulmasta kustannusten seuranta tulisi kehittää ja vaikka kiinteistönhoitopalvelujen laadun mittaamiseen liittyy monia ongelmia, tulisi erityistä huomiota kiinnittää laadun parantumisen todentamiseen.

## SENATFASTIGHETERS UPPHANDLING AV TJÄNSTER INOM FASTIGHETSSKÖTSEL – RAMAVTAL

Revisionen hänförde sig till förfarandet med ramavtal gällande Senatfastigheters tjänster inom fastighetsskötsel. Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida ett förfarande med ramavtal är ändamålsenligt vid Senatfastigheters upphandling av tjänster inom fastighetsskötsel. Med revisionen klargjordes hur ändamålsenliga de uppställda målsättningarna är, och hur Senatfastigheter har följt upp hur de målsättningar som har uppställts för förfarandet med ramavtal har förverkligats.

Som material vid revisionen utnyttjades handlingar som uppkommit vid processen för upphandling av tjänster inom fastighetsskötsel, Palkki-styrningsgruppens möteshandlingar, undersökningar om användar- och kundbelåtenhet, handlingar från utvecklingsmöten på företagsnivå samt kostnadsuppföljningsdata.

Som svar på huvudfrågan vid revisionen söktes svar på följande fyra revisionsfrågor:

1. Hur planerades upphandlingarna av tjänster inom fastighetsskötsel?

Enligt information som vid revisionen fås av Senatfastigheter har någon egentlig inledande kartläggning av upphandlingen inte gjorts.

Enligt revisionsverkets uppfattning hade en grundläggande inledande kartläggning av upphandlingen underlättat upphandlingsprocessens genomförande.

2. Iakttog upphandlingsprocessen bestämmelserna?

Vid revisionen observerades vissa brister i iakttagandet av lagarna och bestämmelserna om upphandling. Vid revisionen framkom bl.a. att i utannonseringsförfarandet förekom flera brister, den tid som getts för att lämna anbud var kortare än vad bestämmelserna

förutsätter och att vikterna för de valkriterier som hade omnämnts i anbudsinfordringarna hade ändrats.

Revisionsverket framhåller att Senatfastigheter bör sörja för att i upphandlingsprocesserna till alla delar iaktas gällande bestämmelser.

3. Hurudana målsättningar uppställdes för användningen av ett förfarande med ramavtal?

I ramavtalet har uppställts följande gemensamma målsättningar: att känna till behoven och förväntningarna hos dem som utnyttjar lokaliteterna och att tillgodose dem med en god service som alstrar mervärde; att fortgående höja servicens kvalitet och kundbelåtenheten; att utveckla gemensamma verksamhetsprocesser för fastighetstjänsterna och att bemästra kostnaderna för fastighetsunderhållet.

På basis av revisionen är de målsättningar som har uppställts i ramavtalet vagt hållna. Enligt uppgift som erhållits från Senatfastigheter är avsikten att för nästa ramavtalsperiod uppställa mera konkreta målsättningar, vilket revisionsverket anser vara ändamålsenligt.

4. Hur har målsättningarna uppnåtts och hur har uppnåendet av dem följts upp?

Senatfastigheter följer upp de i ramavtalet uppställda målsättningarna genom att göra undersökningar av användar- och kundbelåtenheten, utveckla processen för styrning av fastighetsskötseln samt genom att samla in uppgifter om kostnaderna för fastighetsunderhållet.

Belåtenheten med tjänsterna inom fastighetsskötsel har förbättrats under den tid förfarandet med ramavtal har tillämpats, men resultatens tillförlitlighet och användbarhet vid en utvärdering av ramavtalen försämrats av att på resultaten inverkar också omständigheter vilka inte berörs av ramavtalen.

Direkt jämförbara uppgifter om hur kostnaderna för fastighetstjänsterna har utvecklats finns inte tillgängliga. Som helhet har Senatfastigheters kostnader för tjänster inom fastighetsskötsel

ökat från år 1999 till år 2003 med ca 27 %. Kostnaderna för fastigheternas användning och underhåll har ökat med 33 %.

Revisionsverket anser att med tanke på en effektiv medelanvändning borde kostnadsuppföljningen utvecklas, och att även om en mätning av kvaliteten för tjänsterna inom fastighetskötsel är förknippad med många problem, borde särskild uppmärksamhet ägnas åt att verifiera hur kvaliteten har förbättrats.



---

# 1 JOHDANTO

---

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) on tarkastanut Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen puitesopimuksen<sup>1</sup> solmimisen säännöstenmukaisuutta ja tehdyn puitesopimuksen tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Vuokko Mustonen.

Vuoteen 1995 asti valtion kiinteistövarallisuudesta huolehti Rakennushallitus edeltäjinään. Rakennushallituksen lakkauttamisen jälkeen siivous- ja huoltotoiminnoista vastannut osa yhtiöitettiin Engel-kiinteistöpalveluyhtymäksi ja suurin osa kiinteistöomaisuudesta siirrettiin Valtion kiinteistölaitoksen haltuun. Vuonna 1998 perustettiin Kapiteeli Oy huolehtimaan valtion vaihto-omaisuudeksi tarkoitetuista kiinteistöistä. Valtion kiinteistölaitoksen tehtäväksi tuli huolehtia valtion käyttöön pysyvästi tarvittavista kiinteistöistä. Vuonna 1999 virastomuotoisesta Valtion kiinteistölaitoksesta tuli liikelaitos. Vuonna 2001 sen nimi muutettiin Senaatti-kiinteistöiksi.

Vuonna 2001 Senaatti-kiinteistöt käynnisti Palkki<sup>2</sup>-projektin, jonka tarkoituksena oli hankkia kiinteistöhoitopalvelut rajoitettua menettelyä<sup>3</sup> käyttäen. Vuonna 2002 Senaatti-kiinteistöt solmi kiinteistöhoitopalvelujen hankinnassa neljä vuotta voimassa olevan puitesopimuksen kuuden yrityksen kanssa. Puitesopimustoimittajien vastaamien kiinteistöhoitopalvelujen<sup>4</sup> kokonaiskustannukset olivat vuonna 2004 noin kahdeksan miljoonaa euroa.

---

<sup>1</sup> *Kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen (380/1998, myöhemmin hankinta-asetus) 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan puitesopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, jonka hankintayksikkö tekee yhden tai useamman tavarantoimittajan, palvelun suorittajan tai rakennusurakoitsijan kanssa ja jossa sovitaan tietyn ajan kuluessa tehtäviin hankintoihin sovellettavista hinnoista, määristä tai muista ehdoista.*

<sup>2</sup> *Palveluun laatua kumppanuudella kiinteistöhoitoon.*

<sup>3</sup> *Hankinta-asetuksen 10 §:n mukaan hankinnassa on käytettävä avointa tai rajoitettua menettelyä. Hankintayksikkö voi rajoitettua menettelyä käytettäessä ennalta rajata niiden ehdokkaiden lukumäärän, joille tarjouspyyntö lähetetään. Tarjouskilpailuun on kutsuttava vähintään viisi ehdokasta.*

<sup>4</sup> *Kiinteistöhoitopalveluihin kuuluvat kiinteistöjen huolto- ja hoitotehtävät sekä ulkoalueiden hoitotyöt.*

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastussuunnitelman mukaan valtion hankintamenettelyt ovat yksi tarkastusten painopistealueista vuonna 2004. Puitesopimusten osalta on hankintalainsäädännön noudattamisen lisäksi tärkeää selvittää, millaisia tavoitteita puitesopimuksille asetetaan ja kuinka näiden tavoitteiden saavuttamista seurataan. Uuden puitesopimuksen laatiminen on ajankohtaista Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalveluissa vuoden 2005 aikana, joten tarkastuksen suorittamisella saataneen hyödyllistä kehittämistietoa seuraavan puitesopimuksen laatimiseen ja puitesopimuskauden toiminnan suunnitteluun.

---

## 2 TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 TARKASTUKSEN KOHDE

#### **Senaatti-kiinteistöt**

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön alainen liikelaitos, jonka tehtävänä on tuottaa ja kehittää tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä muita palveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille. Tämän lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tulee huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta siten, että sen arvo ja kunto säilyy kysynnän ja yleisten laatuvaatimusten mukaisesti. Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ohjataan liikelaitoksista annetulla yleislaililla<sup>5</sup> sekä liikelaitoskohtaisella lailla<sup>6</sup> ja asetuksella<sup>7</sup>. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunnan asettamien tavoitteiden lisäksi myös valtiovarainministeriö voi asettaa tavoitteita Senaatti-kiinteistöille.

Vuoden 2003 lopussa Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oli noin 11.600 rakennusta, joiden tasearvo oli noin 5,2 miljardia euroa. Senaatti-kiinteistöjen neljä toimialaa ovat yliopisto-, toimisto-, erityis- ja puolustuskiinteistöt<sup>8</sup>. Toimiala on vastuussa asiakassuhteiden ylläpidosta ja kehittämisestä sekä sille kuuluvien kiinteistöjen taloudellisesta tuotosta. Toimialan johtaja johtaa oman yksikkönsä toimintaa ja vastaa sille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Taulukossa 1 esitetään liikevaihdon, kiinteistöomaisuuden ja vuokrattavan pinta-alan jakautuminen toimialoittain. Liikevaihdolla ja kiinteistöomaisuuden arvolla mitattuna suurin toimiala on yliopistokiinteistöt. Eniten vuokrattavaa pinta-alaa on puolustuskiinteistöillä.

---

<sup>5</sup> *Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002).*

<sup>6</sup> *Laki Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003).*

<sup>7</sup> *VNA Senaatti-kiinteistöistä (1385/2003).*

<sup>8</sup> *Erityiskiinteistöihin kuuluvat muun muassa vankilat, VTT, Suomen Kansallisooppera ja Valtion taidemuseo.*



## Taulukko 1 Tunnuslukuja toimialoittain

	Liikevaihto (1000 €)	Kiinteistöomaisuus (1000 €)	Vuokrattava pinta- ala (1000 m <sup>2</sup> )
Yliopistokiinteistöt	168 544 (33%)	1 717 315 (33%)	1 728 (22%)
Toimistokiinteistöt	144 391 (29%)	1 269 929 (25%)	1 295 (16%)
Erityiskiinteistöt	120 908 (24%)	1 166 718 (23%)	1 472 (18%)
Puolustuskiinteistöt	70 875 (14%)	1 017 894 (20%)	3 523 (44%)
<b>Yhteensä</b>	<b>504 718 (100%)</b>	<b>5 171 856 (100%)</b>	<b>8 018 (100%)</b>

(Lähde: Senaatti-kiinteistöt tilinpäätösraportit vuodelta 2003, toimialagraafit)

Senaatti-kiinteistöt on jakanut toimintansa Etelä-Suomen, Keski-Suomen sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kiinteistöalueisiin. Kiinteistö-alueet vastaavat aluejohtajan alaisuudessa muun muassa asiakaspalvelusta, kiinteistöjen vuokrauksesta, isännöinnistä ja kiinteistönhoitoon liittyvistä asioista. Senaatti-kiinteistöillä on toimipisteitä kolmellatoista paikkakunnalla<sup>9</sup>.

Taulukossa 2 esitetään vuokrattavana olevan pinta-alan jakautuminen kiinteistöalueittain ja toimialoittain. Suurin osa vuokrattavista kohteista sijaitsee Etelä-Suomen kiinteistöalueella.

## Taulukko 2 Vuokrattava pinta-ala

	Etelä-Suomi (1000 m <sup>2</sup> )	Keski-Suomi (1000 m <sup>2</sup> )	Pohjois- ja Itä-Suomi (1000 m <sup>2</sup> )	Yhteensä (1000 m <sup>2</sup> )
Yliopistokiinteistöt	846	454	428	1 728
Toimistokiinteistöt	640	353	302	1 295
Erityiskiinteistöt	667	457	348	1 472
Puolustuskiinteistöt	925	1 756	842	3 523
<b>Yhteensä</b>	<b>3 078</b>	<b>3 020</b>	<b>1 920</b>	<b>8 018</b>

(Lähde: Senaatti-kiinteistöt tilinpäätösraportit vuodelta 2003, s. 42)

<sup>9</sup> *Etelä-Suomen alue: Helsinki ja Turku. Keski-Suomen alue: Hämeenlinna, Jyväskylä, Kouvola, Lappeenranta, Mikkeli, Tampere ja Vaasa. Pohjois- ja Itä-Suomen alue: Joensuu, Kuopio, Oulu ja Rovaniemi.*

## 2.2 HANKINTOJA KOSKEVA OHJEISTUS JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Valtion liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöjen on kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi noudatettava hankinnoissaan lakia julkisista hankinnoista<sup>10</sup> (myöhemmin hankintalaki). Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen hankintatoimea säätelevät hankinta-asetus ja asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994) sekä yleiset hankintatoimea koskevat säännökset. Hankintalain 4 §:n mukaan hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista ja siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä.

Asetukset valtion hankinnoista (1416/1993) ja rakennusurakoista (436/1994) koskevat ainoastaan valtion viranomaisia, joten valtion liikelaitoksiin niitä ei sovelleta.

Valtion kiinteistölaitoksen hankintapolitiikkaselvityksen<sup>11</sup> mukaan kynnysarvot ylittävissä palveluhankinnoissa kilpailutettavia tulisi olla vähintään viisi<sup>12</sup> ja että kilpailuttaminen tulisi laadun varmistamiseksi hoitaa ensisijaisesti käyttäen rajoitettua menettelyä. Selvityksen mukaan kiinteistöhoitotyöstä tehtävässä sopimuksessa tai tilauksessa tulee ensisijaisesti määritellä se tavoitetaso, johon toimituksella pyritään, ja toissijaisesti toimenpiteiden määrä.

Hankintapolitiikkaselvitys on päivitetty viimeksi 31.10.2001. Vuonna 2003 se korvattiin hankintastrategia-asiakirjalla<sup>13</sup>, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöjen hankinnat on jaettu viiteen ryhmään,

---

<sup>10</sup> *Laki julkisista hankinnoista (1505/1992), 1 ja 2 §. Julkisista hankinnoista annetun lain kokonaisuudistus on parhaillaan käynnissä. (Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 36/2004).*

<sup>11</sup> *Hankintapolitiikkaselvityksen (1999) mukaan "tämä selvitys ei ole varsinainen hankintaohje, vaan yksittäistä hankintaa tehtäessä tulee selvittää erikseen kussakin tapauksessa noudatettavat yksityiskohtaiset säädökset ja menettelytavat".*

<sup>12</sup> *Hankinta-asetuksen 10 §:n 2 momentissa on muun muassa säädetty, että tarjoajia on kutsuttava hankinnan laatuun ja kokoon nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi ja että tarjouskilpailuun on kutsuttava vähintään viisi ehdokasta. Hankinta-asetuksen perustana olevan neuvoston direktiivin (ETY N:o 50/1992, palveluhankintadirektiivi) 27 artiklan nojalla tarjouspyyntö on rajoitettua menettelyä käytettäessä esitettävä vähintään viidelle ja enintään 20 ehdokkaalle suoritettavan palvelun luonteen mukaan.*

<sup>13</sup> *Senaatti-kiinteistöt. Hankintastrategia vuosille 2004–2007.*

jotka ovat konsultointipalvelut, rakentamispalvelut, kiinteistönhoitopalvelut, muut palvelut ja tavarat sekä kunnallistekniset tuotteet ja palvelut. Hankintastrategia-asiakirjassa todetaan, että kiinteistöjen ylläpitotoiminnan tavoitteet edellyttävät pitkäjänteistä palvelujen tuottajien, vuokralaisten ja kiinteistönomistajien yhteistyötä, joten palvelut hankitaan pääsääntöisesti puitesopimusmenettelyn avulla.

Hankintalainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Uudet hankintadirektiivit on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 30.4.2004 (L 34). Direktiivit on saatava osaksi kansallista lainsäädäntöä 31.1.2006<sup>14</sup> mennessä. Hankintalain uudistamista valmistellut työryhmä on 25.11.2004 jättänyt muistionsa kauppa- ja teollisuusministeriölle. Työryhmä esittää direktiivien voimaansaattamista kahtena erillisenä lakina: hankintalaki koskisi yleislakina kaikkia hankintaviranomaisia ja erityisalojen hankintalaki vain vesi-, energia- ja liikennesektoria sekä postitoimintaa. Työryhmä esittää, että molemmat direktiivit saatettaisiin voimaan pääosin sellaisenaan ja direktiivien mahdollistamat uudet menettelytavat, esimerkiksi kilpailullinen neuvottelumenettely ja puitejärjestelyjä koskeva menettely, otettaisiin käyttöön myös Suomessa. Direktiivien velvoitteista johtuen hankinnan valintaperusteiden painotus tulisi pakolliseksi.

## 2.3 TARKASTUKSEN TAVOITTEET

Tarkastus kohdistuu Senaatti-kiinteistöjen kiinteistönhoitopalvelujen puitesopimusmenettelyyn.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on, onko puitesopimusmenettely tarkoituksenmukainen Senaatti-kiinteistöjen kiinteistönhoitopalvelujen hankinnassa. Tarkastuksessa selvitetään, miten asianmukaisia asetetut tavoitteet ovat ja kuinka Senaatti-kiinteistöt on seurannut puitesopimusmenettelylle asettamiensa tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuksen pääkysymykseen vastaamiseksi selvitettäviä asioita ovat:

- Miten kiinteistönhoitopalvelujen hankinnat on suunniteltu?
- Onko hankintaprosessi ollut säännöstenmukainen?
- Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle on asetettu?

---

<sup>14</sup> Direktiivien kansallinen 21 kuukauden voimaansaattamisaika lasketaan niiden julkaisemisesta.

- Miten tavoitteet on saavutettu ja miten niiden saavuttamista on seurattu?

## 2.4 TARKASTUKSEN RAJAUS JA KRITTEERIT

Aiheen tarkastaminen aloitettiin kiinteistönhoitopalvelujen puitesopimuksen solmimisprosessista. Prosessin aloitusajankohtana pidettiin hankinnan suunnittelua ja hankintatarpeen kartoitusta ja päätymispisteenä hankinnasta tehtyä jälki-ilmoitusta. Hankintaprosessin tarkastamisessa tarkastushavaintojen arviointiperusteina eli kriteereinä käytettiin toimenpiteiden säännöstenmukaisuutta suhteessa hankintalakiin ja -asetukseen sekä muihin hankintoja koskeviin ohjeisiin. Kiinteistönhoitopalveluissa solmitun puitesopimuksen tarkastamisessa arviointikriteereinä käytettiin sopimukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja seurannan toimivuutta.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin kohdekohtaisten kilpailutusten säännöstenmukaisuuden tarkastaminen. Kohdekohtaisten kilpailutusten osalta tarkastuksessa selvitettiin kilpailutettujen kohteiden määrän kehittyminen (huoneistoneliömetrit) ja kilpailutettujen kohteiden jakautuminen puitesopimustoimittajien kesken.

## 2.5 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastuksen aineistona käytettiin kiinteistönhoitopalvelujen hankintaprosessissa syntyneitä asiakirjoja hankinnan alkukartoituksesta jälki-ilmoitukseen. Puitesopimuksen tarkastusaineistona käytettiin Palkki-ohjausryhmän kokousasiakirjoja, käyttäjä- ja asiakastytyväisyystutkimuksia, yritystason kehityskokousten asiakirjoja sekä kustannusten seurantatietoja. Tarkastuksessa käytetty aineisto on vuosilta 2001–2004. Lisäksi haastateltiin puitesopimuksesta vastaavia henkilöitä.

Hankintaprosessin asiakirjoja analysoitiin vertaamalla niitä säännöksissä asetettuihin vaatimuksiin. Puitesopimusta analysoitiin vertaamalla puitesopimukselle asetettuja tavoitteita ja toteutumaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty ja saatu Senaattikiinteistöjen selitys ja valtiovarainministeriön lausunto, jotka ovat liitteinä 2 ja 3.

---

## 3 TARKASTUSHAVAINNOT

---

### 3.1 PUITESOPIMUKSEN SOLMIMISPROSESSI

Kiinteistöhoitopalvelujen hankinnan säännöstenmukaisuutta on tarkastettu hankintatarpeen alkukartoituksesta jälki-ilmoitukseen saakka. Kiinteistöhoitopalvelujen kohdekohtaisia kilpailutuksia käsitellään luvussa 3.2 ja puitesopimuksen tavoitteita ja seurantaa luvussa 3.3.

Julkiset hankinnat -lehdessä<sup>15</sup> julkaistussa hankintailmoituksessa Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalveluhankintojen arvon ilmoitettiin olevan alle 100 miljoonaa Suomen markkaa. Hankinta on ylittänyt kynnyksarvon<sup>16</sup>. Kynnyksarvot ylittävä hankinta voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin:

- a) Hankintatarpeen kartoitus ja suunnittelu
- b) Ennakoilmoituksen tekeminen
- c) Hankinnasta ilmoittaminen
- d) Tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen
- e) Tarjouspyynnön laatiminen ehdokkaille
- f) Tarjouspyynnön lähettäminen ehdokkaille
- g) Tarjousten vastaanottaminen
- h) Tarjousten avaaminen
- i) Tarjousten sisällön tarkastaminen
- j) Tarjousten vertailu
- k) Hankintaselvityksen tekeminen
- l) Puitesopimuksen solmiminen
- m) Hylättyjen tarjoajien informointi, ja
- n) Jälki-ilmoituksen tekeminen.

Seuraavaksi kuvataan kiinteistöhoitopalvelujen hankintaprosessin eri vaiheet ja niiden säännöstenmukaisuus.

---

<sup>15</sup> *Julkiset hankinnat -lehti 5.7.2001.*

<sup>16</sup> *Hankinta-asetuksen 1 §:n 4 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa vuosittain, mitkä kynnyksarvojen markkamääräiset arvot ovat. Vuodelle 2001 se oli 1.189.146 markkaa.*

## a) Hankintatarpeen kartoitus ja suunnittelu

Hankintalaki ja sen nojalla annetut asetukset eivät säätele hankinnan aloitusvaihetta. Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2003 laatiman ohjeen<sup>17</sup> mukaan varojen tehokkaan käytön kannalta on kuitenkin kysymys tärkeästä vaiheesta. Hankinnan suunnitteluvaiheessa voidaan selvittää omana työnä tekemisen oikeus, tehdä markkinakartoitus, suunnitella hankinta-aikataulua, määrittää hankintakokonaisuuksia, valita käytettävä hankintamenettely ja kartoittaa hankintayhteistyön mahdollisuudet.

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan varsinainen hankinnan alkukartoitusta ei ole tehty. Edelleen tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan rakennushallinnon hajottamisen ja palvelujen ulkoistamisen jälkeen kilpailu johti siihen, että hinnat laskivat sellaiselle tasolle, että niillä ei ollut mahdollista tuottaa riittävän laadukkaita palveluita. Useiden palveluntuottajien vastatessa kiinteistönhoidon tehtävistä palvelujen laadussa ja toimintatavoissa syntyi toimiala- ja kohdekohtaista vaihtelua. Lisäksi ongelmia syntyi toiminnan ohjauksessa, tehokkuudessa ja kehittämistoiminnoissa. Puitesopimusmenettelyn käyttöönotolla Senaatti-kiinteistöt halusivat varmistaa, että kohdekohtaisia kilpailuja päästään käymään sellaisten yritysten kanssa, joilla on edellytykset tavoitellun palvelutason tuottamiseen.

Senaatti-kiinteistöt käynnisti vuonna 2001 Palkki-kumppanuusprojektin, jonka tarkoituksena oli valita 4–6 kumppanuustoimittajaa, jotka vastaisivat pääosin Senaatti-kiinteistöjen ylläpidon palveluista. Palkki-kumppanuusprojektissa käytettiin ulkopuolista konsulttiyritystä. Sen tehtäviin kuuluivat muun muassa projektiryhmän kokoaminen ja sen toiminnan organisointi, kilpailutuskriteerien, arviointimittarien ja painotuksien määrittäminen, kumppanuuskilpailutuksen järjestäminen, kumppanuussopimuksien tehtävien määrittely sekä seuranta ja raportointi.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että ennen Palkki-projektia tehtiin kartoitus, jossa selvitettiin kiinteistöhoitopalveluja tuottavat yritykset markkinaosuuksineen. Tehdys-sä kartoituksessa on tarkastuksen perusteella suppeasti selvitetty,

---

<sup>17</sup> KTM. Julkisten hankintojen hankintaprosessi 30.9.2003. Ohje on annettu sen jälkeen, kun tämä vaihe oli ohitettu tässä hankinnassa.

miten Kiinteistölaitoksen kiinteistöjen käyttö- ja huoltopalvelut ovat jakautuneet hoitoyhtiöiden kesken alueittain ja huoneistoneliömetreittäin. Senaatti-kiinteistöt on tarkastuksen kuluessa painottanut, että tuona ajankohtana ei ohjeistusta juuri ollut käytettävissä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että hankinnan laadukas suunnittelu säästää käytännössä aina resursseja hankinnan myöhemmissä työvaiheissa. Suunnittelun tarve korostuu hankinnoissa, jotka toteutetaan aikaisemmasta toimintatavasta poikkeavasti tai siirrytään käyttämään uutta kilpailuttamis- ja sopimusmenettelyä. Erityisesti asiantuntijatuen käyttöä voidaan valtiovarainministeriön käsityksen mukaan pitää perusteltuna silloin, kun puitesopimuksen taloudellinen kokonaisarvo nousee suureksi ja hankittavan ratkaisun laadulliset vaikutukset ulottuvat laajaan kohdejoukkoon.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö katsoo myös, että puitesopimus ja uuden hankintadirektiivin mukainen puitejärjestely ovat käyttökelpoisia hankintamuotoja muun muassa keskitetysti kilpailutetuissa hankinnoissa. Tällöin voidaan koota hankinnan valtiovolyymi yhdeksi järjestelyksi ja saada tätä kautta kustannussäästöjä niin valtiolle kuin toimittajille. Myös hankittavan palvelun tasoa saadaan yhdenmukaistettua ja tarvittavien sopimusten määrää vähennettyä – tämä helpottaa sopimusten myöhempää hallinnointia.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö esittää myös käsityksensä, että hankintojen suunnitteluvaiheen ohuus ja suppeus on yksi valtion hankintatoimea nykyisellään rasittava ongelma, johon hankintayksiköiden tulee kiinnittää huomiota. Suunnittelun heikko taso tai laiminlyönti näkyy varsin usein tarjouspyynnön sekavuutena ja yleisyytenä – tarjouspyynnön sisällön ongelmat taas näkyvät vaikeasti vertailtavina ja yleisluonteisina tarjouksina, jolloin hankintapäätöksen tekeminen on vaikeaa, joskus jopa mahdotonta.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö arvioi, että palvelutason laadukkuuden laskuun lienee vaikuttanut muun muassa ajanjaksolle ajoittunut Euroopan unionin jäsenyys, joka avasi Suomen palvelumarkkinoita kansainväliselle kilpailulle, mikä on vaikuttanut siihen, että markkinat reagoivat joskus voimakkaasti uusien osapuolten mukaantuloon.

## b) Ennakoilmoituksen tekeminen

Hankinta-asetuksen 21 §:n mukaan kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on julkaistava avoin ilmoitus Virallisen lehden Julkiset hankinnat -lehdessä. Lehti lähettää ilmoituksen edelleen julkaistavaksi Euroopan yhteisöjen virallisen lehden täydennysosassa (S-osa<sup>18</sup>). Hankinta-asetuksen mukaan ilmoitusmenettelyyn kuuluvat myös hankintailmoitus ja jälki-ilmoitus.<sup>19</sup> Euroopan komissio on korostanut ilmoitusmenettelyn merkitystä myös silloin, kun kyseessä ovat kynnysarvot alittavat hankinnat<sup>20</sup>.

Ennakoilmoituksella tarkoitetaan ilmoitusta, jolla hankintayksikön on tiedotettava tavarahankinnoissa kunkin tuoteryhmän ja palveluhankinnoissa kunkin hankinta-asetuksen liitteessä A luetellun palvelujen pääluokan<sup>21</sup> osalta tulevan 12 kuukauden aikana toteutettaviksi suunnitelluista vähintään 750.000 ecun<sup>22</sup> suuruisista hankinnoista. Ennakoilmoitus on tehtävä kuukauden kuluessa hankintayksikön varainhoitovuoden alkamisen jälkeen.<sup>23</sup> Hankinta-asetuksen 20 §:n 2 momentin mukaan ilmoitusta ei saa julkaista muualla ennen sen lähettämistä Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon eikä siihen saa sisältyä sellaisia tietoja, joita ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

---

<sup>18</sup> EY:n virallisen lehden julkisia hankintoja koskeva S-osa on saatavilla Internetistä *Tenders electronic daily* -tietokantana (TED). TED:n internetosoite on <http://ted.publications.eu.int>. KTM. Julkisten hankintojen hankintaprosessi 30.9.2003.

<sup>19</sup> Jos hankinnassa on menetelty tämän lain vastaisesti, kilpailuneuvosto voi hakemuksesta muun muassa poistaa kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen. Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (1247/1997) 9 §.

<sup>20</sup> Suomi vastaanotti 5.5.2004 Euroopan komission Suomea vastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa nostaman kanteen. Komissio on katsonut, että Senaatti-kiinteistöt on suurkeittiölaitehankinnoissaan rikkonut perustamisoppimuksen määräyksiä ja erityisesti syrjimättömyyden periaatetta, johon sisältyy velvollisuus avoimuuteen. Komission mielestä Senaatti-kiinteistöt ei ole ilmoittanut hankinnasta riittävässä laajuudessa. (Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston toimintakertomus 1.1.–31.12.2002 ja 1.1.–31.12.2003 sekä valtioneuvoston tiedote 148/2004).

<sup>21</sup> Näitä ovat muun muassa huolto- ja korjauspalvelut sekä rakennusten puhtaanapito- ja kiinteistöjen hallintapalvelut.

<sup>22</sup> Ecu vastaa arvoltaan euroa.

<sup>23</sup> Hankinta-asetuksen 21 §.



Tarkastuksen perusteella ennakoilmoituksessa ilmoitettiin, että palvelun pääluokka on "14. rakennusten puhtaanapito- ja kiinteistöjen hallintapalvelut". Hankinnan CPV-koodiksi<sup>24</sup> ilmoitettiin 70321000-7. Ennakoilmoituksen lähetyspäivä Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon oli 29.6.2001 ja palveluiden arvon ilmoitettiin olevan alle 100 miljoonaa Suomen markkaa. Senaatti-kiinteistöjen varainhoitovuosi alkoi 1.1.2001, joten ennakoilmoituksen tekeminen on tehty hankinta-asetuksen 21 §:n 1 momentin vastaisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa, että puitesopimuksia koskevasta ilmoittamisesta ei kuitenkaan tuolloin ollut – eikä ole vielä – yksiselitteistä ohjeistusta.

Tarkastusvirasto toteaa, että jo 1.3.1995 voimaan tulleen hankinta-asetuksen 21 § velvoitti tekemään ennakoilmoituksen kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Vastaava säännös on voimassa olevassa vuonna 1998 annetussa hankinta-asetuksessa.

Tarkastuksen perusteella ennakoilmoitus julkaistiin Virallisen lehden Julkiset hankinnat -lehdessä 5.7.2001 ja Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimiston ylläpitämässä sähköisessä TED-tietokannassa 7.7.2001. Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankintaa koskeva ennakoilmoitus Virallisen lehden Julkiset hankinnat -lehdessä ei sisältänyt muuta tietoa kuin sitä koskeva ilmoitus TED-tietokannassa<sup>25</sup>. Ilmoittaminen on siten tehty hankinta-asetuksen 20 §:n 2 momentin mukaisesti.

### c) Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikön on ilmoitettava tarjouskilpailusta julkaisemalla hankintailmoitus, jos se aikoo hankkia tavaraa tai toteuttaa rakennushankkeen, rakennusurakan tai käyttöoikeusurakan, hankkia hankinta-asetuksen liitteessä A lueteltuja palveluja avointa tai rajoitettua menettelyä tai neuvottelumenettelyä käyttäen taikka järjestää suunnittelukilpailun, jollei neuvottelumenettelystä muuta johdu.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Komissio on kehottanut suosituksessaan (EY) N:o 527/1996 hankintaviranomaisia ja hankintayksiköjä käyttämään sopimusten kohteiden kuvaamisessa yhteistä hankintasanastoa (Common Procurement Vocabulary, CPV). Asiasta on myöhemmin annettu parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2195/2002.

<sup>25</sup> TED-tietokannassa CPV-koodina ilmoitettiin pelkästään 70321000.

<sup>26</sup> Hankinta-asetuksen 22 §:n 1 momentti.

Hankintailmoitusta ei saa julkaista muualla ennen ilmoituksen lähettämistä Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon eikä se saa sisältää sellaisia tietoja, joita ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä<sup>27</sup>.

Rajoitettu hankintamenettely poikkeaa avoimesta menettelystä siten, että hankintailmoituksella haetaan ensivaiheessa kiinnostuneita tarjoajia (ehdokkaita), joita pyydetään ilmoittamaan halukkuutensa osallistua tarjouskilpailuun. Toimittajan on tehtävä hankintayksikölle vapaamuotoinen, kirjallinen ilmoitus (osallistumishakemus) siitä, että yritys haluaa olla mukana tarjouskilpailussa. Hankinta-asetuksen 31 §:n mukaan osallistumishakemus on tehtävä mahdollisimman nopeasti joko kirjallisesti, puhelimitse taikka sähköisin viestimin.

Hankinta-asetuksen 26 §:n mukaan hankintayksikön on varattava halukkaille toimittajille vähintään 37 päivää osallistumishakemusten jättämistä varten. Hankinta-asetuksen 24 §:n mukaan määräajat lasketaan siitä päivästä, jona hankintailmoitus on lähetetty Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon.

Tarkastuksen perusteella hankintailmoitus on lähetetty Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon 10.8.2001. Se julkaistiin Julkiset hankinnat -lehdessä 16.8.2001 ja Euroopan yhteisöjen virallisen lehden julkisia hankintoja käsittelevässä S-sarjassa sekä TED-tietokannassa 18.8.2001.

Tarkastuksessa havaittiin, että Julkiset hankinnat -lehdessä hankintailmoituksessa ilmoitettiin rakennusten puhtaanapitopalveluille ja kiinteistöjen hallintapalveluille CPV-koodiksi 70100000-2 ja TED-tietokannassa 70100000. Julkiset hankinnat -lehdessä olleessa hankintailmoituksessa ilmoitettiin myös erillisenä kohtana, että hankintamenettelyyn kutsuttavien tarjoajien lukumäärä on vähintään 10 ja enintään 15, mitä ei mainittu TED-tietokannassa olevassa hankintailmoituksessa. Tarkastuksen perusteella hankintailmoituksessa ilmoitetut tiedot eivät täysin vastanneet TED-tietokannan tietoja, joten hankintailmoitusta ei siten ole kaikilta osin tehty hankinta-asetuksen 20 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että koodierot eivät ole aiheutuneet Senaatti-kiinteistöistä. Koodierot ovat syntyneet Julkiset hankinnat -lehden ilmoittaessa tietoja TED-tietokantaan.

---

<sup>27</sup> *Hankinta-asetuksen 20 §:n 2 momentti.*

Hankintailmoituksen mukaan osallistumishakemusten viimeinen vastaanottamispäivä oli 21.9.2001, joten osallistumishakemusten jättämistä varten oli varattu riittävästi aikaa eli hankinta-asetuksen edellyttämät vähintään 37 päivää. Tarkastuksen perusteella osallistumishakemuksia saapui määräaikaan 21.9.2001 mennessä 22 kappaletta ja yksi myöhässä 27.9.2001.

Hankintailmoituksesta on tehty 10.8.2001 myös uusintailmoitus, jossa on korjattu aiemmin julkaistua hankintailmoitusta myöhentämällä palvelujen alkamisajankohtaa<sup>28</sup>. Uusintailmoitus on julkaistu Julkiset hankinnat -lehdessä 23.8.2001. Sitä ei löydy TED-tietokannasta, joten tältä osin ilmoittamista ei ole tehty hankinta-asetuksen 20 §:n 2 momentin mukaisesti.

Ilmoitusten lähettäminen TED-tietokantaan kuuluu Julkiset hankinnat -lehdelle.

#### d) Tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen

Hankinta-asetuksen 5 §:n 6 kohdan mukaan rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö pyytää tarjouksen ilmoittautuneiden joukosta valitsemiltaan ehdokkailta. Toisin kuin kynnysarvon alittavissa hankinnoissa sekä avoimessa menettelyssä kaikilla halukkailla ei ole oikeutta saada tarjouspyyntöä. Hankinta-asetuksen 35 §:n mukaan rajoitetussa menettelyssä tarjouskilpailuun tai neuvotteluun osallistujat on valittava niistä osallistumishakemuksen lähettäneistä, jotka täyttävät hankinta-asetuksen 6 luvussa säädetyt vaatimukset.

Hankintalain 6 §:n mukaan tarjouskilpailusta voidaan sulkea pois sellainen ehdokas tai tarjoaja, jolla ei voida katsoa olevan teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi tai joka on laiminlyönyt verojen tai lakisääteisten sosiaalimaksujen suorittamisen Suomessa tai siinä maassa, jossa toimittajan päätoimipaikka sijaitsee. Tällaiselle ehdokkaalle on pyynnöstä annettava tieto hylkäämisen perusteista.

Hankinta-asetuksen 38 §:n mukaan hankintayksikkö voi pyytää toimittajalta osoitukseksi rahoituksellisesta ja taloudellisesta tilanteesta muun muassa seuraavia tietoja:

---

<sup>28</sup> *Hankintailmoituksessa palvelujen alkamisajankohtana oli 1.1.2002 ja uusintailmoituksessa 1.6.2002.*

1. pankin tai muun luottolaitoksen antama lausunto tai palvelun suorittajan osalta selvitys vastuuvakuutuksesta
2. tuloslaskelma, tase, toimintakertomus, muut tilinpäätösiakirjat sekä mahdollinen konsernitilinpäätös, jos nämä on julkaistava toimittajan sijoittautumismaassa, sekä
3. lausunto yrityksen kokonaisliikevaihdosta sekä liikevaihdosta kysymyksessä olevan hankintatyypin osalta kolmelta viimeksi kuluneelta tilikaudelta.

Hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä on mainittava, mitkä hankinta-asetuksen 38 §:n 1 momentissa mainituista asiakirjoista on esitettävä hankintayksikölle ja mitä muita asiakirjoja toimittajan tulee antaa.<sup>29</sup> Hankinta-asetuksen mukaan toimittajalta voidaan myös pyytää muun muassa rekisteritietoja<sup>30</sup> ja tietoja teknisestä suorituskyvystä<sup>31</sup>. Hankintayksikön on hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä mainittava, mitkä 39 §:ssä mainituista asiakirjoista vaaditaan esitettäväksi<sup>32</sup>.

Valtion kiinteistölaitoksen hankintapolitiikkaselvityksessä todetaan, että kiinteistölaitoksen ryhtyessä liikesuhteeseen toimittajan kanssa tulee pyrkiä varmistumaan toimittajan kyvystä suoriutua velvoitteistaan. Näihin toimenpiteisiin kuuluu etenkin toimittajan taloudellisen aseman selvittäminen.<sup>33</sup>

Tarkastuksen perusteella hankintailmoituksessa ei mainittu, mitkä hankinta-asetuksen 6 luvussa esitetyistä tiedoista osallistumishakemuksen tekijän tulee toimittaa. Hankintailmoituksessa ilmoitettiin pelkästään kohdassa "sopimuspuoleksi valittavalle asetetut taloudelliset ja tekniset vähimmäisvaatimukset sekä vaadittavat selvitykset", että "halukkailta kiinteistönhoidon palveluyrityksiltä pyydetään lyhyt vapaamuotoinen ilmoitus halukkuudesta osallistua kumppanuuskilpailutukseen yritys- ja referenssitietoineen."

---

<sup>29</sup> Hankinta-asetuksen 38 §:n 2 momentti.

<sup>30</sup> Hankinta-asetuksen 37 §.

<sup>31</sup> Hankinta-asetuksen 39 §.

<sup>32</sup> Hankinta-asetuksen 40 §.

<sup>33</sup> Hankintapolitiikkaselvityksen mukaan vakavaraisuuden selvittämiseksi voidaan käyttää markkinatiedon lisäksi luottotietoja, verotodistuksia sekä todistuksia TEL- ja LEL-vakuutuksien maksamisesta. RALA-pätevyydellä (Rakentamisen Laatu ry:n pätevyyshyväksyntä) voidaan korvata osa edellä luetelluista selvityksistä.

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan konsulttiyritys on suorittanut tarjoajien kelpoisuuden tarkastamisen. Kelpoisuuden tarkastamisesta ei ole asiakirjaa, mikä on puute.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa, että kelpoisuuden tarkastamisen dokumentoinnista tullaan antamaan, ja on jo annettukin, täsmällisempiä ohjeita.

#### e) Tarjouspyynnön laatiminen ehdokkaille

Hankintayksikkö voi rajoitettua menettelyä käyttäessään ennalta rajata niiden ehdokkaiden lukumäärän, joille tarjouspyyntö lähetetään. Tämä lukumäärä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Tarjoajia on kutsuttava hankinnan laatuun ja kokoon nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi, vähintään viisi ehdokasta.<sup>34</sup> Valtion kiinteistölaitoksen hankintapolitiikkaselvityksen mukaan kynnysarvot ylittävissä palveluhankinnoissa kilpailutettavia tulisi olla vähintään viisi ja kilpailuttaminen tulisi laadun varmistamiseksi hoitaa ensisijaisesti käyttäen rajoitettua menettelyä. Selvityksessä ilmoitettu määrä täyttää palveluhankintadirektiivin vähimmäismäärävaatimuksen (ks. luku 2.2).

Tarkastuksen perusteella hankintailmoituksessa oli hankinta-asetuksen 10 §:n mukaisesti ilmoitettu kutsuttavien tarjoajien lukumäärä. Se oli 10–15. Hankintailmoituksessa oli myös sanottu, että kumppanuuskilpailussa sovelletaan Suomen Kiinteistöliitto ry:n kiinteistöpalveluiden vertailtavuuden parantamiseksi laatiman PAVE-projektin arviointikriteereitä. Arvioinnin perusteella hankintayksikkö valitsee viidestä kahdeksaan yritystä, joiden kanssa neuvotellaan yritystason kumppanuussopimukset.

Tarjouskilpailuun osallistuvien valintaa koskevassa päätöksessä<sup>35</sup> osallistumishakemuksen jättäneet oli jaoteltu ryhmiin "isot valtakunnalliset" (10 kpl), "isot paikalliset" (4 kpl) ja "pienet paikalliset ja muut" (9 kpl). Tarjouskilpailuun valittiin 14 yritystä<sup>36</sup>.

Tarkastuksen perusteella kumppanuuskilpailutukseen valittujen valinta oli tehty hankinta-asetuksen 5 §:n 6 kohdan mukaisesti ja

---

<sup>34</sup> Hankinta-asetuksen 10 §:n 2 momentti.

<sup>35</sup> Senaatti-kiinteistöjen päätös 28.9.2001. Kiinteistönhoidon kumppanuuskilpailu.

<sup>36</sup> Valitut yritykset kuuluivat ryhmiin "isot valtakunnalliset" ja "isot paikalliset".

valittujen tarjoajien lukumäärä vastasi hankintailmoituksessa mainittua määrää.

Hankinta-asetuksen 29 §:n mukaan tarjouskilpailuun hyväksytyiltä ehdokkailta on pyydettävä tarjoukset samanaikaisesti ja kirjallisesti. Tarjouspyyntöön on liitettävä tarjouspyyntöasiakirjat ja niitä täydentävät asiakirjat. Tarjouspyynnössä on oltava ainakin seuraavat tiedot<sup>37</sup>:

1. osoite, josta tarjouspyyntöön liittyviä täydennysasiakirjoja voidaan pyytää, tällaisen pyynnön viimeinen esittämisspäivä sekä asiakirjoista perittävä maksu ja sen maksumistapa
2. tarjousten jättämisspäivä, lähetysosoite ja laatimiskieli tai vaihtoehtoiset kielet
3. viittaus julkaistuu hankintailmoitukseen
4. maininta mahdollisesti vaadittavista liiteasiakirjoista joko ehdokkaan esittämien hankinta-asetuksen 38–40 §:n mukaisten rahoituksellisia ja taloudellisia edellytyksiä sekä teknistä osaamista koskevien todennettavissa olevien tietojen tueksi tai edellytettyjen tietojen täydennykseksi, ja
5. tarjouksen valintaperusteet, jos niitä ei ole esitetty hankintailmoituksessa.

Tarkastuksen perusteella tarjouspyynnössä (12.10.2001) ei esitetty tarjouspyynnön täydennysasiakirjojen pyynnön viimeistä esittämisspäivää, ei viitattu julkaistuu hankintailmoitukseen eikä ilmoitettu tarjousten laatimiskieltä tai vaihtoehtoisia kieliä.<sup>38</sup>

Tarkastuksessa havaittiin, että tarjouksen tuli koostua seuraavista kolmesta osasta: Ensimmäisessä osassa tarjoajan tuli vastata Suomen Kiinteistöliitto ry:n kiinteistöpalveluiden vertailtavuuden parantamiseksi laatiman PAVE-tutkimuksen vertailuominaisuuskriteereihin yritystason näkökulmasta katsottuna. Vertailuominaisuustaulukot<sup>39</sup> tuli täyttää lukuun ottamatta "veloitukset"-osiota.

Liiteaineistoksi pyydettiin seuraavat tarjoajan dokumentit: vuosikertomus, luettelo ja lyhyt kuvaus tarjoajan palvelu- tai toimipisteistä Suomessa, laatu- ja/tai ympäristökäsikirja tai vastaava toimin-

---

<sup>37</sup> *Hankinta-asetuksen 29 §.*

<sup>38</sup> *Tarjousten ja osallistumishakemusten laatimiskieli oli kuitenkin ilmoitettu Julkiset hankinnat -lehdessä ilmoitetussa hankintailmoituksessa.*

<sup>39</sup> *PAVE-tutkimuksen vertailuominaisuustaulukot olivat tarjouspyynnön liitteenä.*

tamalli, viidestä kymmeneen näytettä tarjoajan käyttämistä apuvälineistä tai lomakkeista oman toiminnan tukena, kuten palvelutuotteen prosessikuvauksesta, asiakasraporttimallista, asiakastytyväisyystutkimuksesta, henkilöstön koulutussuunnitelmasta sekä kiinteistöhoitopalvelujen referenssejä ja esitteitä.

Toisessa osassa tarjoajaa pyydettiin kuvaamaan lyhyesti ja konkreettisesti omat näkemyksensä kumppanuudesta tilaajan kanssa ja kumppanuuden puitesopimuksen peruselementeistä (2–3 sivua). Esimerkiksi kumppanuuden tavoitteet ja yhteistyö, miten kumppanuusketjun eheys varmistetaan yritystasolta kohdetasolle asti, mitä tilaajan pitäisi itse tehdä kumppanina, mitkä ovat tarjoajan omat kehittämissideat ja -tavoitteet, mitä muita sopimuselementtejä sopimuksessa tulisi olla ja mistä asioista tulisi sopia ehdottomasti etukäteen.

Kolmannessa osassa pyydettiin kuvaamaan tarjoajan kumppanuushankkeen organisaatio ja vastuuhenkilöt referenssiluetteloiduina. Tarjoajan oli nimettävä vastuullinen yrityksen johtohenkilö vetämään kumppanuushanketta.

Tarjouspyynnön liitteenä olevassa puitesopimusohjelma-asiakirjassa oli annettu lisäohjeita tarjouksen antamisesta, kerrottu tarjousten arviointiperusteet ja jatkotoimenpiteet. Arviointiperusteiksi esitettiin puitesopimusohjelmassa

- PAVE-vertailuominaisuuskriteereiden ja liiteaineiston arviointi
- Tarjoajan näkemys kumppanuudesta ja kumppanuuden puitesopimuksen peruselementeistä, ja
- Tarjoajan ehdottama kumppanuusorganisaatio vastuuhenkilöineen.

Tarjouspyynnössä PAVE-vertailuominaisuuskriteereille ja liiteaineistolle ilmoitettiin painoarvoksi 70 %, tarjoajan näkemykselle 15 % ja tarjoajan ehdottamalle kumppanuusorganisaatiolle 15 %. PAVE-vertailuominaisuuksien pisteytyskriteerit olivat tarkemmin eriteltyinä tarjouspyynnön liitteessä.

Puitesopimusohjelma-asiakirjassa selostettiin myös, että arvostelun perusteella tilaaja valitsee viidestä kahdeksaan palveluntoimittajaa, joiden kanssa jatketaan erikseen kumppanuusneuvotteluja siten, että kumppanuuden puitesopimus tilaajan ja toimeksisaajan välillä tulee voimaan 1.2.2002 mennessä. Asiakirjassa ilmoitettiin myös,

että tilaaja järjestää keväällä 2002 vain kumppaneiden väliset kiinteistöhoitopalveluiden kohdekohtaiset kilpailut siten, että vastuu näistä kilpailutetuista kiinteistöhoitopalveluista siirtyy voittaneille kumppaneille 1.6.2002 mennessä.

f) Tarjouspyynnön lähettäminen ehdokkaille

Kumppanuuskilpailutukseen valituille lähetettiin 28.9.2001 kutsu kumppanuusseminaariin, jossa esiteltiin kumppanuuskilpailun ehdot, valintakriteerit ja aikataulut.

Hankinta-asetuksen 26 §:n mukaan rajoitettua menettelyä käytettäessä tarjousajan on oltava vähintään 40 päivää kirjallisen tarjouspyynnön lähettämisestä lukien. Jos hankintayksikkö on aikaisemmin julkaissut ennakoilmoituksen, joka on lähetetty Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon viimeistään 52 päivää ja aikaisintaan 12 kuukautta ennen hankintaa koskevan ilmoituksen julkaisemista, voidaan tarjousaikaa lyhentää, mutta sen on oltava vähintään 26 päivää.

Tarkastuksen perusteella ennakoilmoitus lähetettiin 29.6.2001 ja hankintailmoitus 10.8.2001, joten ennakoilmoitusta ei ole jätetty viimeistään 52 päivää ennen hankintaa koskevan ilmoituksen julkaisemista. Näin ollen tarjousaikaa ei ole voitu lyhentää. Kirjallinen tarjouspyyntö on päivätty 12.10.2001 ja tarjousten jättöpäiväksi ilmoitettiin 31.10.2001, jolloin tarjousajaksi jää 19 päivää.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei tarjoajille ollut varattu asetuksen mukaista vähintään 40 päivän tarjousaikaa tarjoustensa toimittamiseen.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että lyhyemmästä tarjousajasta sovittiin tarjoajien kanssa järjestetyssä seminaarissa. Tarkastusvirasto huomauttaa, ettei ole olemassa säädöstä, jonka nojalla hankinta-asetuksen 26 §:n mukaista tarjousaikaa voitaisiin lyhentää sopimalla.

g) Tarjousten vastaanottaminen

Tarjouspyynnössä ilmoitettiin, että tarjous liitteineen tuli jättää tilaajalle kirjallisena "paperiversiona" 31.10.2001 kello 16.15 mennessä tilaajan ilmoittamaan osoitteeseen. Tämän lisäksi pyydettiin vertailuominaisuustaulukot sekä kumppanuus- ja organisaatiokuvaukset jättämään sähköisessä muodossa 3,5 tuuman levykkeenä



muun tarjouksen ohella määräaikaan mennessä. Tarjouksen oli oltava voimassa 31.1.2002 saakka.

Tarjoukset oli osoitettu tarjouspyynnössä ilmoitetulle henkilölle. Tarkastuksen perusteella tarjousten saapumispäivät on kirjattu käsin kumppanuuskilpailuun osallistuvia koskevalle päätöspaperille<sup>40</sup>. Tätä asiakirjaa on käytetty myös tarjousten avaustilaisuuden dokumentointiin (ks. kohta h).

#### h) Tarjousten avaaminen

Tarjouspyynnössä edellytettiin kuoreen merkintää "Tarjous kiinteistöhoitopalvelut kumppanuudella". Erillisellä merkinnällä pyritään varmistamaan, ettei tarjouksia avata vahingossa. Hankintaasetuksen 31 §:n 2 momentin mukaan tarjouksia ei saa avata ennen tarjousajan päättymistä. Itse tarjousten avaustilaisuudesta ei ole erityissäännöksiä. Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2003 antaman ohjeen mukaan avaustilaisuudesta kannattaa laatia lyhyt pöytäkirja, jossa mainitaan tilaisuuden aika ja paikka, läsnäolijat, saapuneiden tarjousten lukumäärä sekä luettelo tarjoajista. Tilaisuudessa olisi myös hyvä olla läsnä yksi tai useampi ns. "esteetön" henkilö, joka ei osallistu varsinaiseen valintamenettelyyn.<sup>41</sup> Tarkastusviraston käsityksen mukaan tällaisella menettelyllä voidaan lisätä prosessin läpinäkyvyyttä sekä avoimuutta ja luottamusta kilpailuun osallistuneiden keskuudessa. Menettelyllä voidaan myös varmistaa hankintalain 6 §:n edellyttämä ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätöntä kohtelu kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa.

Kiinteistönhoidon kumppanuuskilpailun tarjousten avaustilaisuus pidettiin 1.11.2001, kello 9.00–12.15. Tilaisuudessa olivat läsnä Senaatti-kiinteistöjen edustaja ja kaksi projektissa käytetyn konsulttiyrityksen edustajaa<sup>42</sup>. Tilaisuudesta on tehty pöytäkirja, jonka pohjana on käytetty 28.9.2001 tehtyä asiakirjaa, johon oli kirjoitettu käsin tarjousten saapumispäivät, tilaisuuden päivämäärä ja kelloaika sekä tarjousten avaustilaisuuteen osallistuneiden henkilöiden nimet allekirjoituksineen.

---

<sup>40</sup> Senaatti-kiinteistöjen päätös 28.9.2001. *Kiinteistönhoidon kumppanuuskilpailu.*

<sup>41</sup> KTM. *Julkisten hankintojen hankintaprosessi.* 30.9.2003.

<sup>42</sup> Ks. tämän luvun kohta a.

i) Tarjousten sisällön tarkastaminen

Konsulttiyhtiö laati tarjousmateriaaleista yhteenvedon Palkki-johtoryhmälle.

j) Tarjousten vertailu

Hankintalain 7 §:n 1 momentin mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Hankinta-asetuksen 41 §:n mukaan hankintayksikön on hyväksyttävä tarjouksista joko se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan arviointiperusteiden mukaan, tai se, joka on hinnaltaan halvin. Mikäli valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, on hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa mainittava kaikki arviointiperusteet, joita sovelletaan tarjousta hyväksyttäessä. Arviointiperusteet on tällöin mahdollisuuksien mukaan esitettävä tärkeysjärjestyksessä.

Kumppanuuskilpailutukseen osallistuneiden 14 yrityksen tarjousten yhteenvetotiedot esitettiin Senaatti-kiinteistöjen toimiala- ja aluejohtajien kokouksessa<sup>43</sup>. Yhteenvetotietoihin on koottu yritysten saamat pisteet eri osioista (tarjouspyynnön osat 1–3), yksityiskohtaisemmat tiedot yritysten PAVE-vertailuominaisuuspisteistä<sup>44</sup> ja alueellisesta kattavuudesta. Samassa asiakirjassa selitetään, että vertailuominaisuudet on pisteytetty siten, että parhaan arvosanan (tai vastaavasti suurimman tai pienimmän luvun ilmoittanut) yritys saa 14 pistettä/kysymys. Mikäli useampi kuin yksi yritys on saanut saman tuloksen, on vastaavat sijalukupisteet jaettu näiden yritysten kesken. Yhteensä pisteytettyjä tunnuslukuja oli 33, joista oli mahdollisuus saada yhteensä  $14 \times 33$  pistettä = 462 pistettä. Alueellisessa kattavuudessa valtakunnallisesti toimiva yritys on saanut 3 pistettä<sup>45</sup>. Tarjousvertailussa merkittäviä asioita olivat alueellinen kattavuus, koulutustaso, henkilöstön kehittäminen sekä laatu- ja ympäristö-asiat<sup>46</sup>. Tarjouksista oli tehty myös yrityskohtaiset yhteenvedot<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Pöytäkirja 19.11.2001. Senaatti-kiinteistöjen toimiala- ja aluejohtajien kokous.

<sup>44</sup> PAVE-vertailuominaisuudet esitetään tarkastuskertomuksen liitteessä 1.

<sup>45</sup> Laajemmin alueella=2 pistettä, paikallinen alueella=1 piste ja ei alueella=0 pistettä.

<sup>46</sup> Pöytäkirja 8. 15.11.2001. Aluejohtajien kokous.

<sup>47</sup> Senaatin kumppanuuskilpailun tarjousvertailut. Yhteenvedot 15.11.2001.

Tarkastuksessa havaittiin, että PAVE-vertailuominaisuuksien suuresta määrästä huolimatta ominaisuuksia pidettiin yhtä tärkeinä (sama painoarvo).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt huomauttaa, että PAVE-järjestelmässä asiakokonaisuuksille syntyy painotus tunnuslukujen lukumäärän kautta.

Tarkastuksessa havaittiin, että tarjouspyyntöasiakirjoissa osion 1 eli PAVE-vertailuominaisuuskriteereiden ja liiteaineiston yhteiseksi painoarvoksi ilmoitettiin 70 %:ia, joka oli kuitenkin tarjousten vertailuyhteenvedossa jaettu 40 %:iin (PAVE) ja 30 %:iin (liiteaineisto). Menettely on hankintalainsäädännön vastainen. Muiden osioiden painotukset olivat vertailussa tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaisia.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että painoarvoja muutettiin sen takia, että osa alkuperäisistä osoittautui epäkelvoiksi ja antoi joillekin ansaitsematonta etua. Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut myös, että painoarvoista sovittiin yhdessä kilpailuun osallistuneiden kanssa. Painoarvojen muuttamisesta ei ole erillistä dokumenttia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt ilmoittaa, että seuraavaa kilpailutusta on valmisteltu niin, ettei ajauduta tilanteeseen, jossa kriteereitä on pakko muuttaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että tarjouspyynnön painoarvojen jakauman esittäminen mahdollistaa sen, että tarjoajat voivat huomattavasti tarkemmin muotoilla ja painottaa niitä osa-alueita, joiden merkitys valintaprosessissa on suurempi. Lausunnon mukaan tämä auttaa sitä, että hankintayksikkö saa tarkempia ja vertailukykyisempiä tarjouksia.

Edellä mainitussa toimiala- ja aluejohtajien kokouksessa todettiin, että Senaatti-kiinteistöjen alkuperäinen tavoite kiinteistöpalveluiden kumppaneiden lukumääräksi oli 3–4 yritystä. Projektin aikana kuitenkin huomattiin, että kilpailun varmistamiseksi koko maassa on kumppaneiden lukumäärän oltava todennäköisesti suurempi. Kokouksessa päätettiin, että tarjousten tarkentamis- ja jatkoneuvottelukierrokselle valitaan kuusi tarjoajaa.

## k) Hankintaselvityksen tekeminen

Hankinta-asetuksen 19 §:n mukaan hankintayksikön on laadittava kirjallinen selvitys jokaisesta tehdystä hankinnasta ja menettelyn valinnasta. Selvitykseen on sisällytettävä muun muassa hankintayksikön nimi ja osoite, hankinnan kohde ja arvo, hyväksytyjen ehdokkaiden tai tarjoajien nimet ja näiden valinnan perusteet, hylättyjen ehdokkaiden tai tarjoajien nimet ja näiden hylkäämisperusteet, sopimuspuoleksi valitun tarjoajan nimi ja tämän tarjouksen valintaperusteet. Hankintayksikön on myös 15 päivän kuluessa kirjallisen pyynnön vastaanottamisesta ilmoitettava ehdokkaalle tai tarjoajalle tämän osallistumishakemuksen tai tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä, jos on kyse hyväksyttävän tarjouksen tehneestä tarjoajasta, voittaneen tarjouksen ominaisuudet ja suhteelliset edut sekä sopimuspuoleksi valitun tarjoajan nimi.

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan hankinta-asetuksen 19 §:n mukaista selvitystä ei ole tehty.

## l) Puitesopimuksen solmiminen

Käydyn tarjouskilpailun perusteella Senaatti-kiinteistöjen liiketoimintayksikkö päätti 28.1.2002, että Senaatti-kiinteistöt solmii puitesopimukset samansisältöisinä kuuden edellä j-kohdassa tarkoitetun yrityksen kanssa. Puitesopimuksen sovittiin olevan voimassa 31.12.2005 saakka<sup>48</sup>.

Puitesopimuksen mukaan toimeksisaajalla on mahdollisuus osallistua sopimusaikana Senaatti-kiinteistöjen järjestämiin vain kumppaneiden kesken käytäviin, kohdekohtaisiin kiinteistöhoitopalveluiden kilpailutuksiin. Senaatti-kiinteistöille on kuitenkin jätetty oikeus edelleen käyttää myös kumppanuuden ulkopuolisia palveluntoimittajia. Puitesopimuksessa ei ole sovittu sopijapuolten kesken sopimushinnoista tai erilliskorvauksista<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Senaatti-kiinteistöjen tiedote 29.1.2002. Senaatti-kiinteistöt valitsi kiinteistöpalveluiden kumppanuustoimittajat.

<sup>49</sup> Puitesopimuksen tavoitteista lisää luvussa 3.3.

#### m) Hylättyjen tarjoajien informointi

Hylättyjen tarjoajien informointi on tärkeää, koska hankintamenetelyyn liittyvä valitusaika alkaa siitä, kun tarjoajat ovat saaneet tiedon tarjouskilpailun ratkaisusta. Kilpailutukseen osallistujia valittaessa voimassa olleen hankintalain mukaan<sup>50</sup> hakijan (tarjouskilpailun ratkaisuun tyytymättömän) on tehtävä kirjallisesti hakemus kilpailuneuvostolle<sup>51</sup> ennen hankintasopimuksen tekemistä. Hankintasopimus ei estä hakemuksen käsittelyä, jos hakemus on tehty 14 päivän kuluessa siitä, kun tarjoajat ovat saaneet tiedon tarjouskilpailun ratkaisusta tai sitä koskevasta päätöksestä. Tarjoajien katsotaan saaneen tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua asiakirjan lähettämisestä.

Senaatti-kiinteistöt ilmoitti 28.9.2001 päivätyillä kirjeillä niille, joita ei valittu kumppanuuskilpailuun: "käytämme kumppanuuskilpailussa julkisten hankintojen rajoitettua menettelyä, minkä vuoksi olemme joutuneet rajoittamaan kilpailuun osallistuvien yritysten määrää". Tahoille, joita ei valittu tarjousten tarkentamisneuvotteluihin, Senaatti-kiinteistöt ilmoitti kirjeillä 20.11.2001, että "tarjousten vertailun perusteella yrityksenne ei ole niiden yritysten joukossa, joiden kanssa käydään tarjousten tarkentamisneuvottelua."

Tuolloin ei hankintalaissa ollut säädöstä, joka olisi edellyttänyt, että ehdokkaalle tai tarjoajalle ilmoitetaan perusteet, mikäli se on suljettu pois tarjouskilpailusta. Tämän sisältöinen hankintalain muutos (1009/2001) tuli voimaan 1.12.2001.

#### n) Jälki-ilmoituksen tekeminen

Hankinta-asetuksen 23 §:n mukaan hankintayksikön tai käyttöoikeusurakan saajan on lähetettävä 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen taikka hanketta tai urakkaa koskevan sopimuksen tekemisestä jälki-ilmoitus sopimuksesta tai suunnittelukilpailun voittaneesta kilpailutyöstä. Ilmoitus ei saa sisältää tietoja, joiden julkaiseminen olisi yleisen edun vastaista, taikka vaarantaisi luottamuksellisuus-

---

<sup>50</sup> *Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (1247/1997) 9 a §. Nykyisin vastaavansisältöinen säädös on hankintalain 9 b §:ssä (1530/2001).*

<sup>51</sup> *Lakimuutoksella (1631/2001) Kilpailuneuvostossa vireillä olleet asiat siirrettiin käsiteltäväksi markkinaoikeudessa 1.3.2002 alkaen.*

ten tietojen säilymistä, perusteltuja kaupallisia etuja tai tervettä kilpailua.

Jälki-ilmoituksen tekeminen on tärkeää tilastoinnin ja valvonnan kannalta. Jälki-ilmoitus toimii myös tietolähteenä pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka voivat saada mahdollisia alihankintoja tai aliurakoita tehtäväkseen. Alihankinnoista kiinnostuneet yritykset voivat ottaa suoraan yhteyttä jälki-ilmoituksessa mainittuun yritykseen.<sup>52</sup>

Tarkastuksen perusteella kiinteistöhoitopalvelujen hankinnasta ei ole tehty hankinta-asetuksen 23 §:n mukaista jälki-ilmoitusta.

### 3.2 KOHDEKOHTAISET KILPAILUTUKSET

Puitesopimustoimittajien kesken on järjestetty kolme kilpailutusta, joiden tuloksia esitetään taulukossa 3.

**Taulukko 3 Kilpailutukset (m<sup>2</sup>) vuosina 2002-2004**

	1. kilpailutus (2002), m <sup>2</sup>	2. kilpailutus (2003), m <sup>2</sup>	3. kilpailutus (2004), m <sup>2</sup>	3. kilpailutuksen jälkeen, m <sup>2</sup>	%- osuudet vuonna 2004
YIT Yhtymä Oyj		5 516		160 043	5,62
ABB Oy	154 527				
Engel Yhtymä Oy	805 724	180 038	753 570	1 739 332	61,10
ISS Palvelut Oy	142 962	380 355	113 756	637 073	22,38
RTK Palvelu Oy/ARE Oy	78 983	36 700	30 042	145 725	5,12
Lassila & Tikanoja Oyj	126 187	34 595	3 813	164 595	5,78
<b>Yhteensä</b>	<b>1 308 383</b>	<b>637 204</b>	<b>901 181</b>	<b>2 846 768</b>	<b>100,0</b>

Kilpailutuksessa samalla alueella sijaitsevat kohteet ovat muodostaneet nk. ryppään, josta on pyydetty tarjousta. Tarkastuksessa havaittiin, että esimerkiksi vuoden 2004 kohdekohtaisten tarjousten valinnassa on painotettu samantyyppisiä laatutekijöitä kuin itse puitesopimustoimittajia valittaessa. Tarkastuksessa havaittiin myös, että vuonna 2002 ja 2003 kohdekohtaisten tarjousten vertailussa hinnan painoarvo on ollut 40 % ja vuonna 2004 se laski 30 %:iin<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> KTM. Julkisten hankintojen hankintaprosessi 30.9.2003.

<sup>53</sup> Hankintalakityöryhmä on muistiossaan todennut, että kansallisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että julkisten hankintojen edullisuuden vaatimuksista johtuen hinnalle on annettava hankinnan luonteesta riippuen riittävä paino-

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt toteaa, että prosessin käynnistyessä laadun parantaminen oli keskeisimpänä tavoitteena, jolloin arvioitiin, että laatu-tekijöiden painottaminen pelkästään puitesopimustoimittajia valittaessa ei ole riittävää, sillä yritysten alueyksiköiden toiminnassa on eroja, jotka on arvioitavissa vain kohdekohtaisissa kilpailutuksissa. Selityksen mukaan laadun kohotessa halutulle tasolle hinnan merkitystä tullaan arvioimaan uudelleen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että hinnan merkitys painoarvona ei saa jäädä liian pieneksi, mutta toiminnan tasoa ja riittävää laatua ei pidä myöskään liiallisella hintakilpailutuksella vaarantaa.

Tarkastuksen perusteella Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen puitesopimus käsittää vain noin 36 % Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevista huoneistoneliömetreistä. Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan puolustuskiinteistöt, vankilat ja Helsingin yliopisto kuuluvat puitesopimuksen ulkopuolelle ja ne huolehtivat vuokrasopimuksen mukaisesti itse kiinteistönhoidostaan.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että puitesopimuksen piiriin ei ole toistaiseksi mahdollista ottaa isompaa osaa kiinteistöistä. Senaatti-kiinteistöt ilmoitti myös tuolloin, että Kiinteistötalouden Instituutin vertailuselvitykset eivät viittaa siihen, että Senaatti-kiinteistöt maksaisi liikaa kiinteistöjensä hoidosta.

Tarkastuksessa havaittiin, että Kiinteistötalouden Instituutin vertailuselvityksessä on tarkasteltu Senaatti-kiinteistöjen kustannusbenchmarkingissa mukanaolleiden toimistokiinteistöjen ylläpidosta vuonna 2003 aiheutuneita kustannuksia. Senaatti-kiinteistöjen kulu-ryhmät käyttö ja huolto sekä ulkoalueiden hoito ovat saaneet vuon-

---

*arvo. (Hankintalakityöryhmän muistio liite 2, 52 §:n perustelut). Hankintalakityöryhmä on maininnut kaksi Kilpailuneuvoston päätöstä: 2.3.2001 (2/690/2000) ja 20.1.2000 (126/690/1999). Ensimmäinen koski tavanomaisten paperituotteiden hankintaa, jossa hinnalle oli asetettu 23 %:n painoarvo. Jälkimmäinen koski liikennöintipalveluhankintaa, jossa hinnan painoarvo oli 11 %. Kilpailuneuvosto katsoi molemmissa tapauksissa hinnan painoarvon riittämättömäksi. Edellä mainitut painoarvot ovat alhaisempia kuin 30 %. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että nykyisessä oikeuskäytännössä hinnan painoarvon vähimmäisraja on vaihdellut 35–40 prosentin ja palveluissa 20–25 prosentin välillä. Lausunnon mukaan julkisten hankintojen yhdeksi kantavimmaksi tavoitteeksi on kirjattu hankinnan tekeminen mahdollisimman edullisesti.*

na 2003 hieman vertailuaineistoa pienemmät tunnusluvut. Siivouksen kuluryhmä on saanut huomattavan alhaisen tunnusluvun suhteessa vertailuaineistoon. Senaatti-kiinteistöjen ylläpitomenot kokonaisuudessaan ovat kuitenkin saaneet selkeästi korkeamman tunnusluvun kuin vertailuaineisto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt katsoo, että kustannusvertailujen tulkinnoissa on syytä rajoittaa vertailemaan vain kiinteistönhoidon kustannuksia, koska Palkki-projekti voi vaikuttaa vain niihin. Selityksen mukaan siivouksen alhainen tunnusluku aiheutuu todennäköisesti siitä, että Senaatti-kiinteistöjen lukuun sisältyy vain kiinteistöjen yleisten tilojen siivous, koska Senaatti-kiinteistöjen asiakkaat maksavat itse omassa käytössään olevien tilojen siivouksen. Senaatti-kiinteistöt huomauttaa, että Senaatti-kiinteistöjen ylläpitomenojen korkeus ei ole ilman tarkempaa selvitystä relevantti vertailukohde kiinteistönhoidopalvelujen kustannuksia vertailtaessa. Ero aiheutunee korjauskustannuksista, joita Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen kohteissa on kirjattu enemmän kuin vertailuaineistoissa.

Yritysjärjestelyjen myötä kumppanien määrä on vähentynyt alkuperäisestä kuudesta viiteen. Nykyiset kumppanit ovat YIT Yhtymä Oyj<sup>54</sup>, ISS Palvelut Oy<sup>55</sup>, RTK Palvelu Oy/ARE Oy ja Lassila & Tikanoja Oyj. ISS Palvelut Oy:n markkinaosuus on kasvanut huomattavan suureksi sen ostettua Engel Yhtymä Oy:n (yli 80 %:iin).

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että kumppaneiden lisäämisestä on keskustelu johtoryhmätasolla siitä lähtien, kun yrityskauppa toteutui.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö esittää, että on tärkeää, että puitejärjestelyyn otetaan ja saadaan riittävä määrä sopimustoimittajia, jotta alan kilpailutekijät säilyvät ja mahdollisuus puitesopimuksen sisällä tapahtuvaan hintakehitykseen säilyy. Yksittäisen puitesopimustoimittajan osuus koko puitesopimuksen arvosta ei saisi nousta liian suureksi, mikäli puitesopimus aiotaan pitää toimittajien kannalta houkuttelevana järjestelynä jatkossakin. Lausunnon mukaan erityisesti osuuskisien suuruuteen tulisi kiinnittää huomiota, mikäli puitesopimuksen peitto koko Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevien kiinteistöjen määrästä kasvaa.

---

<sup>54</sup> YIT Yhtymä Oyj osti ABB Oy:n syksyllä 2003.

<sup>55</sup> ISS Palvelut Oy osti Engel Yhtymä Oy:n syksyllä 2004.



### 3.3 PUITESOPIMUKSEN TAVOITTEET JA SEURANTA

Puitesopimuksessa kumppanuudella tarkoitetaan kiinteistönhoitopalvelujen tilaajan ja toimeksisaajan väliseen yhteistyöhön perustuvaa liikesuhdetta, jossa keskeisenä perusteena on suhteen jatkuvuus, laaja keskinäinen informaation ja tietämyksen vaihto sekä yhteiset kehittämistavoitteet. Sopimusosapuolten pitkän tähtäimen tavoitteena on laajentaa toimeksisaajan nykyisiä kiinteistönhoitopalveluja kiinteistöjen ylläpitopalveluihin (kiinteistönhoito- ja kunnossapitotehtäviin) sekä toimitila- ja käyttäjäpalveluihin.<sup>56</sup>

Tilaajan ja toimeksisaajien väliset kiinteistönhoitopalveluita koskevat keskeiset tiedot ja ehdot esitetään 29.1.2002 päivätyissä kiinteistöpalvelut kumppanuudella -puitesopimuksissa<sup>57</sup>. Puitesopimuksen tarkoituksena on kehittää kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä ja saavuttaa seuraavat yhteiset tavoitteet:

1. toimitilojen käyttäjien tarpeiden ja odotusten tunteminen ja niiden täyttäminen hyvällä lisäarvolla tuottavalla palvelulla
2. palvelun laadun ja asiakastyytyväisyyden jatkuva parantaminen
3. yhteisten toimintaprosessien kehittäminen kiinteistöpalveluiden osalta, ja
4. kiinteistöjen ylläpidon kustannustason hallinta.

Puitesopimuksen mukaan yksityiskohtaisemmat osatavoitteet asetetaan ja niiden toteuttamista sekä kumppanuusyhteistyön onnistumista seurataan sopimusosapuolten välisissä arviointi- ja kehityskeskusteluissa.

Senaatti-kiinteistöt laatii kuhunkin kohteeseen oman kiinteistökohtaisen sopimuksen, jossa määritellään laatutavoitteet keskeisille asioille ja jossa toimeksisaaja sitoutuu tilaajan ja kiinteistön käyttäjien kanssa yhteistoiminnan kehittämiseen ja laadunhallinnan parantamiseen. Sopimushallinnan ohjausprosessissa käytettyjä muotoja selostetaan tarkemmin luvussa 3.3.3.

---

<sup>56</sup> *Kiinteistönhoitopalvelut kumppanuudella -puitesopimusohjelma.*

<sup>57</sup> *Puitesopimukset kirjoitettiin samansisältöisinä kaikkien kumppaneiden kanssa.*

Tarkastuksen perusteella puitesopimuksessa asetetut tavoitteet ovat väljiä. Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan seuraavalle puitesopimuskaudelle on tarkoitus asettaa konkreettisempia tavoitteita. Edelleen Senaatti-kiinteistöiltä tuolloin saadun tiedon mukaan puitesopimuksessa asetettuja tavoitteita seurataan tekemällä käyttäjä- ja asiakastytyvyisyystutkimuksia, kehittämällä kiinteistönhoidon ohjausprosessia ja keräämällä kiinteistöjen ylläpidon kustannustietoja.

### **3.3.1 Käyttäjätyytyväisyys**

Tavoitteen 1 (Toimitilojen käyttäjien tarpeiden ja odotusten tunteminen ja niiden täyttäminen hyvällä lisäarvoa tuottavalla palvelulla) saavuttamista mitataan käyttäjätyytyväisyystutkimuksilla. Käyttäjätyytyväisyyttä ei ole tutkittu ennen vuotta 2003. Käyttäjätyytyväisyystutkimuksessa on selvitetty Senaatti-kiinteistöjen tiloissa työskentelevien käyttäjien tyytyväisyyttä toimitiloihin sekä kiinteistönhoitopalveluihin. Tarkastuksessa havaittiin, että kaikkia käyttäjätyytyväisyyden osa-alueita pidettiin yhtä tärkeinä. Vuonna 2003 käyttäjätyytyväisyystutkimus toteutettiin Internet-kyselynä. Kyselyn linkki toimitettiin Senaatti-kiinteistöjen 329 kohteen yhteyshenkilölle ja heitä pyydettiin välittämään se edelleen kohteen toimitiloissa työskenteleville henkilöille. Tutkimukseen saatiin 3.044 vastausta 149 kohteesta. Tarkastuksessa ei selvitetty, millä perusteilla vastaajien kohdekohtainen lukumäärä oli valittu.

### **Kokonaistyytyväisyys**

Käyttäjätyytyväisyystutkimuksen perusteella käyttäjien kokonaistyytyväisyys oli tyydyttävällä tasolla (3,44)<sup>58</sup>. Tutkimuksessa kokonaistyytyväisyys muodostui tyytyväisyydestä ensiksi sisätiloihin, toiseksi ulkoalueisiin ja kolmanneksi palveluun.

Kokonaistyytyväisyyden tasossa eri kumppaneiden hoitamissa kohteissa ei ollut merkittäviä eroja. Kokonaistyytyväisyydessä ei myöskään voitu havaita suuria eroja kiinteistöalueittain ja toimialoittain. Kokonaistyytyväisyyden taso oli Etelä-Suomen alueella 3,37, Keski-Suomen alueella 3,47 ja Pohjois-Suomen alueella 3,54.

---

<sup>58</sup> *Asteikko: heikko, tyydyttävä, hyvä ja erinomainen.*

Alueellisesti pohjoisessa oltiin siis tyytyväisempiä kuin etelässä. Yliopistokiinteistöissä oltiin muihin toimialoihin verrattuna tyytyväisempiä.

### **Tyytyväisyys sisätiloihin**

Tyytyväisyyttä sisätiloihin mitattiin arvioimalla sisäilman laatua, sisätilojen lämpötilaa, valaistusta ja tilojen teknistä kuntoa. Sisäilman laatu ja lämpötila koettiin olevan heikolla tasolla. Tyytyväisyys valaistukseen oli hyvällä tasolla. Tilojen teknisen kunnan arvioitiin olevan tyydyttävällä tasolla.

Toimiala- ja aluevertailussa "Tyytyväisyys sisätiloihin" käsitti myös kohdat: jätehuolto ja lajittelu, tilojen siisteys, saniteettitilojen siisteys sekä tilojen toimivuus työn teon sujumisen ja työssä viihtymisen kannalta. Tyytyväisimpiä sisätiloihin oltiin yliopistokiinteistöissä sekä Etelä-Suomen alueella. Eniten kritiikkiä sekä heikoimmat arvostamat saivat tyytyväisyys sisäilman laatuun ja tyytyväisyys sisätilojen lämpötilaan.

### **Tyytyväisyys ulkoalueisiin**

Ulkoalueisiin tyytyväisyyttä mitattiin arvioimalla ulkoalueiden siisteyttä, lumitöitä, liukkaiden torjuntaa, nurmikkoalueita, istutuksia ja jäteaseman siisteyttä. Tyytyväisyys ulkoalueiden siisteyteen ja nurmikkoalueisiin oli hyvällä tasolla. Liukkauden torjunta oli tyydyttävällä tasolla ja sai heikoimmat arvostamat. Ulkoalueisiin olivat tyytyväisimpiä yliopistokiinteistöjen toimiala sekä Pohjois- ja Itä-Suomen alueen asiakkaat.

### **Tyytyväisyys palveluun**

Palveluun tyytyväisyyttä mitattiin kiinteistönhoitohenkilöstön palvelualltiudella, muutos- ja vikatilanteista tiedottamisella, vikatilanteista ilmoittamisen helppoudella ja vikakorjausten hoitamisella. Kokonaisuudessaan tyytyväisyys palveluun oli tyydyttävällä tasolla. Henkilöstön palvelualltius arvioitiin kaikissa kohteissa hyvälle tasolle. Eniten tyytymättömyyttä aiheutti vikakorjausten hoitaminen.

### 3.3.2 Asiakastyytyväisyys

Tavoitteen 2 (Palvelun laadun ja asiakastyytyväisyyden jatkuva parantaminen) saavuttamista mitattiin asiakastyytyväisyystutkimuksilla. Tuorein asiakastyytyväisyystutkimus on vuodelta 2004 ja se on toteutettu tammi-helmikuun vaihteessa. Vuoden 2004 tutkimukseen vastasi 569 Senaatti-kiinteistöjen asiakasta. Internetin kautta vastauksen antoi 403 asiakasta (vastausprosentti 52) ja 82 asiakasta vastasi kirjekyselyyn (vastausprosentti 60). Tämän lisäksi 84 asiakasta haastateltiin puhelimitse (vastausprosentti 70). Vuoden 2004 tutkimuksessa selvitettiin asiakkaiden tyytyväisyyttä seuraavilla osa-alueilla:

- asiakaspalvelu
- toimitilat
- vuokrasopimus
- kiinteistönhoitopalvelut, sekä
- korjaus- ja muutostyöt.

Näiden osa-alueiden lisäksi mitattiin asiakkaan mielikuvia ja kokemuksia Senaatti-kiinteistöistä yleensä sekä kerättiin tietoa vahvuuksista ja kehittämiskohteista. Vastauksissa käytettiin asteikkoa 5–1<sup>59</sup>. Vastaukset on koottu taulukoihin, joissa esitetään vastausten keskiarvot<sup>60</sup>. Tarkastuksessa havaittiin, että kaikkia asiakastyytyväisyyden osa-alueita pidettiin yhtä tärkeinä.

Senaatti-kiinteistöjen kokonaisasiakastyytyväisyys oli tyydyttävällä tasolla. Tyytyväisyys oli erityiskiinteistöissä hyvällä tasolla kaikilla tyytyväisyyttä kuvaavilla osa-alueilla. Toiseksi tyytyväisimpiä oltiin yliopistokiinteistöissä. Vähiten tyytyväisiä oltiin puolustuskiinteistöjen asiakkaiden keskuudessa<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Arvosanoista 5 on paras ja 1 heikoin.

<sup>60</sup> Senaatti-kiinteistöjen määrittelyn mukaan keskiarvon ollessa alle 3,4 taso on heikko, sen ollessa 3,4 – 3,69 taso on tyydyttävä ja sen ollessa 3,7 – 4,09 taso on hyvä ja sen ollessa vähintään 4,1 taso on erinomainen.

<sup>61</sup> Puolustuskiinteistöt eivät kuulu kiinteistönhoitopalvelujen hankinnassa tehtyyn puitesopimukseen.

## **Tyytyväisyys asiakaspalveluun**

Tyytyväisyyttä asiakaspalveluun mitattiin asiakaspalvelun sujuvuudella, asiakkaan toiveiden huomioon ottamisella, tarpeiden ennakoinnilla ja ratkaisujen tarjoamisella, asiantuntemuksella, yhteydenpidon aktiivisuudella, yhteyshenkilöiden tavoitettavuudella sekä korjauksista, muutostöistä ja muista poikkeustilanteista tiedottamisella.

Parhaat arvოსanat asiakaspalvelusta saivat erityiskiinteistöt ja Etelä-Suomen kiinteistöalue. Tyytymättömmimpiä oltiin tarpeiden ennakkointiin ja ratkaisujen tarjoamiseen, mikä sai kokonaisarvosanaksi välttävän. Tämä arvოსana oli tyydyttävä erityis- ja toimistokiinteistöissä sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kiinteistöalueella. Yhteyshenkilöiden tavoitettavuuden arvioitiin olevan keskimäärin erinomaisella tasolla.

## **Tyytyväisyys toimitiloihin**

Tyytyväisyyttä toimitiloihin mitattiin seuraavilla tekijöillä: pohjaratkaisun toimivuus, valaistus, sisäilman laatu, toimitilojen muunneltavuus, ääniympäristö ja akustiikka, sijainti, pysäköintimahdollisuudet sekä väitteillä: tilat tukevat organisaatiomme imagoa, tilat edistävät toimintaamme, tilat edistävät henkilöstön työssä viihtymistä sekä toimitilat joustavat organisaation tarpeiden muuttuessa.

Kokonaistyytyväisyys Senaatti-kiinteistöjen toimitiloihin oli tyydyttävällä tasolla. Tyytymättömmimpiä kaikilla toimialoilla ja kiinteistöalueilla (arvosana välttävä) oltiin sisäilman laatuun ja toimitilojen muunneltavuuteen. Toimitilojen joustavuuden organisaation tarpeiden muuttuessa arvioitiin olleen kokonaisuudessaan välttävällä tasolla. Puolustuskiinteistöissä oltiin toimitilojen suhteen kaikkein tyytymättömmimpiä. Tyytyväisimpiä olivat puolestaan yliopistokiinteistöjen asiakkaat. Alueellisesti Pohjois- ja Itä-Suomen kiinteistöalueet saivat toimitiloistaan parhaat arvოსanat.

## **Tyytyväisyys kiinteistöhoitopalveluihin**

Tyytyväisyyttä kiinteistöhoitopalveluihin mitattiin seuraavilla tekijöillä: huoltoyhtiön palvelu vika- ja häiriötilanteissa, huoltoyhtiön tiedottaminen vika- ja muutostilanteissa, kiinteistön teknisten järjes-

telmien hoidon taso, tyytyväisyys ulkoalueiden hoitoon, tyytyväisyys yleisten tilojen siivoukseen, tyytyväisyys kiinteistön jätahuoltoon sekä kiinteistönhoitopalveluita käyttävän organisaation, Senaatti-kiinteistöjen ja kiinteistönhoidon palveluntuottajien välinen vuorovaikutus ja yhteistoiminnan sujuvuus.

Kokonaistyytyväisyys kiinteistönhoitopalveluihin oli hyvällä tasolla, mutta puolustuskiinteistöissä sen arvioitiin olleen heikolla tasolla. Huoltoyhtiön palvelu vika- ja häiriötilanteissa arvioitiin hyvälle tasolle kaikilla toimialoilla ja kiinteistöalueilla. Sen sijaan huoltoyhtiön tiedottaminen vika- ja muutostilanteissa arvioitiin olleen toimistokiinteistöissä sekä Etelä-Suomen kiinteistöalueella heikolla tasolla, kun se puolustuskiinteistöissä arvioitiin olleen hyvällä tasolla ja lopuissa tyydyttävällä tasolla. Kiinteistön teknisten järjestelmien hoidon tason kokonaistyytyväisyys oli heikolla ja tyytyväisyys ulkoalueiden hoitoon tyydyttävällä tasolla. Kokonaistyytyväisyys yleisten tilojen siivoukseen, kiinteistön jätahuoltoon sekä kiinteistönhoidon palveluntuottajien väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistoiminnan sujuvuuteen koettiin olleen hyvällä tasolla.

### **Tyytyväisyys vuokrasopimukseen**

Tyytyväisyyttä vuokrasopimukseen mitattiin sopimusneuvottelujen sujumuudella, sopimuselementtien (esim. aika, vuokra, tilat) joustavuudella sekä Senaatti-kiinteistöjen aktiivisuudella sopimusasioissa.

Kokonaistyytyväisyys vuokrasopimukseen oli tyydyttävällä tasolla. Erityis- ja toimistokiinteistöissä sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kiinteistöalueella se oli hyvällä tasolla. Sopimusneuvottelujen sujuvuus arvioitiin olleen hyvällä tasolla lukuun ottamatta yliopistokiinteistöjä. Yliopistokiinteistöt olivat kokonaisuudessaan tyytymättömiä vuokrasopimukseen (kokonaisarvosana heikko).

### **Tyytyväisyys korjaus- ja muutostöihin**

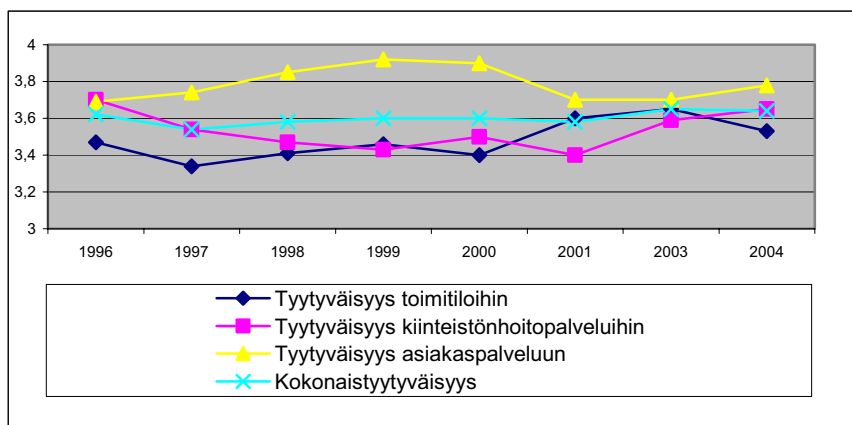
Tyytyväisyyttä korjaus- ja muutostöihin mitattiin seuraavilla tekijöillä: korjaus- ja muutostöiden työn laatu, korjaus- ja muutostöiden aikataulunmukaisuus, muutostöiden häiriöttömyys toiminnan kannalta sekä kokonaistyytyväisyys korjaus- ja muutostöiden suorittamiseen.

Tyytyväisyys korjaus- ja muutostöiden työn laatuun sekä kokonaistyytyväisyys korjaus- ja muutostöiden suorittamiseen oli hyvällä tasolla. Korjaus- ja muutostöiden laadun koettiin olleen erinomaisella tasolla erityiskiinteistöissä sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kiinteistöalueella. Erityiskiinteistöt sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kiinteistöalue olivat kaikilla osa-alueilla tyytyväisimpiä. Tyytymättömmimpiä kaikilla korjaus- ja muutostöiden osa-alueilla oltiin puolustuskiinteistöissä.

## Asiakastyytyväisyyden kehitys

Asiakastyytyväisyyttä on tutkittu Senaatti-kiinteistöissä vuodesta 1996 lähtien. Kuviossa 1 esitetään kokonaistyytyväisyyden kehitys sekä kokonaistyytyväisyyden osa-alueista tyytyväisyyden kehitys toimitiloihin, kiinteistönhoitopalveluihin ja asiakaspalveluun. Kuten kuvioista 1 käy ilmi, asiakastyytyväisyys on saatu pidettyä tyydyttävällä tasolla useamman vuoden ajan.

**Kuvio 1 Asiakastyytyväisyys vuosina 1996–2004**



Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan kuviossa esitetty vertailu on suuntaa-antava, koska vuosina 1996–2000 on käytetty asteikkoa 1–7 ja nämä tulokset on myöhemmin muutettu asteikolle 1–5. Lisäksi on otettava huomioon se, että tutkimusten kysymykset ovat vuosien varrella muuttuneet. Vuoden 2004 tutki-

muksen arvosanoihin vaikutti ensimmäistä kertaa puolustuskiinteistöjen mukanaolo.

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan Senaatti-kiinteistöissä ei ole selvitetty puitesopimuksen vaikutusta asiakastyytyväisyyteen.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että puitesopimuksen vaikutusta asiakastyytyväisyyteen ei ole mitattu, koska perusteita mittaamiseen ei vielä ole ensimmäinen puitesopimuskauden ollessa kesken. Edelleen tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on myöntänyt, että puitesopimuksessa ilmaistu tavoite "asiakastyytyväisyyden parantaminen" on tavoitteena liian väljä, koska tarkoituksena on ollut vaikuttaa vain asiakkaiden kiinteistönhoitopalvelujen tyytyväisyyteen, mikä onkin Senaatti-kiinteistöjen mukaan parantunut Palkki-projektin aikana ja puitesopimuksen käyttöönoton jälkeen.

### **3.3.3 Yhteisten toimintaprosessien kehittäminen**

Tavoitetta 3 (Yhteisten toimintaprosessien kehittäminen kiinteistöhoitopalvelujen osalta) toteutetaan sopimushallintaan liittyvillä yhteisillä toimintamuodoilla. Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan ennen Palkki-kumppanuusohjelmaa kiinteistönhoidon tehtävät kilpailutettiin käytännöllisesti katsoen aina kiinteistökohtaisesti eikä toiminnalle ollut asetettu yhtenäisiä laatutavoitteita.

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan Palkki-projekti perustettiin laatutavoitteiden yhtenäistämiseksi. Senaatti-kiinteistöt laatii kuhunkin kohteeseen oman kiinteistökohtaisen sopimuksen, jonka lisäksi kaikissa sopimuksissa noudatetaan kiinteistönhoidon sopimusohjelmassa mainittuja periaatteita. Sopimusohjelman 8. luku sisältää tietoja sopimuksen aikaisesta toiminnasta. Luku sisältää muun muassa yhteiseen toimintaan ja laadunhallintaan sekä niiden arviointiin ja kehittämiseen liittyvät asiat. Sopimusohjelman mukaan toimeksisaaja sitoutuu tilaajan ja kiinteistön käyttäjien kanssa yhteistoiminnan kehittämiseen ja laadunhallinnan parantamiseen. Taulukossa 4 esitetään sopimushallinnan ohjausprosessissa käytettäviä toimintamuotoja ja niiden ajankohdat.



## Taulukko 4 Sopimushallinnan ohjausprosessin toimintamuodot

Toimintamuoto	Kuukaudet											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Kuukausiraportti	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Kiinteistönhoitopalaveri	x		x		x		x		x		x	
Kehityskokous		x						x				
Energiakokous		x						x				
Laatukierrokset			x						x			

### Kiinteistönhoitopalaverit

Kiinteistönhoitopalavereja järjestetään keskimäärin kahden kuukauden välein isoissa kohteissa. Kiinteistönhoitopalaverissa toimeksisaaja esittää kuukausiraporttinsa. Koollekutsujanana toimii toimeksisaaja. Palaveriin osallistuvat lisäksi tilaajan ja toimeksisaajan edustajat. Kiinteistönhoitopalavereissa käydään läpi sopimuksen käytännön toteutumiseen ja kiinteistönpitoon liittyviä asioita ja ongelmia<sup>62</sup>.

### Kehityskokoukset

Kehityskokouksia järjestetään vuosittain helmi- ja elokuussa. Niissä käsitellään laatujärjestelmien toimivuutta, ympäristöasioita, raportointia, asiakastyytyvyyttä sekä reklamaatioita. Tilaajan ja toimeksisaajan tulee tehdä kohdekiinteistöjen laatukierrokset ennen kehityskokousta. Isännöitsijät tekevät laatuarvioinnin käyttäen hyväksi valmiita laaturaporttimalleja<sup>63</sup> sekä erillisiä ohjeita.

Kehityskokouksessa käydään lisäksi läpi energiankäytön hallinnan ja sisäolosuhteiden hallinnan toimivuuteen liittyviä asioita<sup>64</sup>. Kehityskokouksissa arvioidaan toimeksisaajan ja tilaajan välisen yhteistyön laatua ja onnistumista kohteissa sekä sovitaan mahdoli-

<sup>62</sup> Kokouksissa käsitellään ainakin Palkki-projektin ohjausryhmän kokouksessa 23.9.2003 esitetyn kiinteistönhoitopalaverimallin mukaiset asiat.

<sup>63</sup> Laatukierroksen suorittamiseen käytetään Palkki-projektin ohjausryhmän kokouksessa 23.9.2003 esitettyä tarkastuslomakemallia.

<sup>64</sup> Kehityskokouksissa käsitellään ainakin Palkki-projektin ohjausryhmän kokouksessa 23.9.2003 esitetyn kehityskokousmallin mukaiset asiat.

sista sopimusmuutoksista. Helmikuun kokouksessa käydään läpi toteutuneiden palvelun laatua kuvaavien osatekijöiden numeeriset tulokset ja sovitaan kuluvan vuoden numeroin ilmaistavat tavoitteet.

## **Energiakokoukset**

Energiakokouksia järjestetään vuosittain helmi- ja elokuussa. Niissä käsitellään kiinteistön teknisten järjestelmien toimivuutta, energiankäytön hallinnan sekä sisäolosuhteiden hallinnan toimivuutta ja sisältöä. Helmikuun energiakokouksessa tarkastellaan edellisen vuoden energiakulutustulostavoitteen toteutumista sekä valmistellaan kuluvan vuoden energiakulutustavoite.

## **Palkitseva/sanktioiva kiinteistöhoitosopimusmalli**

Yhteisten toimintaprosessien kehittämisessä on vuoden 2004 aikana otettu käyttöön nk. palkitseva/sanktioiva kiinteistöhoitosopimusmalli. Esimerkiksi laatukierrosten osalta isännöitsijä tekee palkkion tai sanktion määräytymistä varten lähtötarkastuksen, jonka perusteella määritellään kunnossa ja ei-kunnossa olevien kohteiden prosentuaalinen määrä. Palkkion/sanktion maksaminen määräytyy siten, että hyväksyttävässä kunnossa olevien kohteiden osuuden ollessa kaikista tarkastetuista kohteista yli sovitun prosenttirajan tilaaja maksaa toimeksisaajalle tietyn prosentin lisäpalkkiona. Vastaavasti mikäli hyväksyttävässä kunnossa olevien kohteiden osuus kaikista tarkastetuista kohteista jää alle sovitun tason, toimeksisaaja maksaa tilaajalle takaisin sovitun prosentin suuruisen korvauksen sanktiona.

## **Dokumentaatio**

Tarkastuksessa havaittiin, että yritystason kehityskeskusteluasiakirjojen dokumentoinnissa ja arkistoinnissa on ollut puutteita. Yritystason kehityskeskusteluasiakirjoja ei ole arkistoitu paperisessa muodossa. Sähköisessä muodossa olevien asiakirjojen ongelmana on se, että tiedostoissa oleva automaattinen päiväyksenkorjaus muuttaa asiakirjan päiväyksen asiakirjan avauspäivälle.

Tarkastuksen kuluessa Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että ympäristö- ja yhteiskuntavastuuelvoitteista johtuen Senaatti-kiinteistöt pyrkii vähentämään paperimuotoista dokumentointia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt toteaa, että sähköisten dokumenttien arkistointi toteutetaan Senaatti-kiinteistöjen dokumenttien hallintajärjestelmässä ja ohjeistusta ollaan parantamassa ja lisäämässä.

### 3.3.4 Kustannustason hallinta

Tavoitteen 4 (Kiinteistöjen ylläpidon kustannustason hallinta) seuraamisessa on tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan monia ongelmia toiminnan luonteen muuttumisesta johtuen.

Taulukkoon 5 on koottu Senaatti-kiinteistöjen toimittamien tietojen pohjalta lukuja<sup>65</sup> kiinteistöhoitopalvelujen kustannusten kehitymisestä. Kuten taulukosta 5 käy ilmi, koko Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen neliökustannukset ovat nousseet vuodesta 1999 vuoteen 2003 noin 27 %. Kiinteistöjen käytön ja huollon kustannukset ovat nousseet 33 %. Ulkoalueiden hoidon osalta ne ovat tänä aikana pysyneet samana.

**Taulukko 5 Kustannusten kehitys vuosina 1993–2003**

	1999	2000	2001	2002	2003
Käyttö ja huolto (€)	11 211 424	12 705 574	14 053 116	15 468 929	17 543 913
Ulkoalueiden hoito (€)	2 282 219	1 969 256	2 367 084	2 888 627	2 748 751
Yhteensä	13 493 643	14 674 830	16 420 200	18 357 556	20 292 664
Pinta-ala	3 810 000	3 728 000	4 278 000	4 386 000	4 495 000
Käyttö ja huolto €/m <sup>2</sup>	2,94	3,41	3,28	3,53	3,9
Ulkoalueiden huolto €/m <sup>2</sup>	0,6	0,53	0,55	0,66	0,61
Yhteensä €/m <sup>2</sup>	3,54	3,94	3,84	4,19	4,51

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan tällä puitesopimuskierröksellä ensisijaisena tavoitteena on ollut oikean palvelutason vakioiminen ja vasta tämän tavoitteen saavuttamisen jälkeen katsotaan olevan mahdollisuus kustannustason hallintaan.

<sup>65</sup> Taulukon lukuihin liittyvät ainakin seuraavat virhetekijät: luvut sisältävät myös muita kuin Palkki-kohteita, kirjauskäytäntöjä on muutettu eli kustannuksia kirjataan eri tavalla kuin aiemmin ja luvuissa ei ole huomioitu rahanarvon muuttumisen vaikutuksia.

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan Palkki-sopimusten aikaisten kiinteistönhoidon ja aiempien sopimusten mukaisen kiinteistönhoidon keskinäinen hintavertailu on mahdollonta Palkki-sopimuksissa nostettujen palvelutasojen johdosta. Palkki-projektin aikana alettiin nostaa tietoisesti laatutasoa, jolloin erityyppisillä kohteilla on eri käyttötarkoituksistaan johtuen erilaiset palvelukuvaukset ja näin myös erilaiset neliöhinnat. Kustannustason hallinta on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon vuotuisten kilpailutusten hintojen seurannalla. Edelleen tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan Palkki-sopimuksissa kiinteistönhoidon neliöhinta oli 2,98 euroa vuonna 2002, 2,69 euroa vuonna 2003 ja 2,83 euroa vuonna 2004.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Senaatti-kiinteistöt arvioi, että kustannusten vertailuun on enemmän mahdollisuuksia tulevaisuudessa, koska uuden palvelutason vaikutukset voidaan ensimmäisen puitesopimuskauden tulosten perusteella vakioida nykyistä tarkemmin.

---

## 4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tehty puitesopimusmenettely tarkoituksenmukainen kiinteistönhoitopalvelujen hankinnassa. Uuden puitesopimuksen laatiminen on ajankohtaista Senaatti-kiinteistöjen kiinteistönhoitopalveluissa vuoden 2005 aikana, joten tarkastuksen suorittamisella saataneen hyödyllistä kehittämistietoa seuraavan puitesopimuksen laatimiseen ja puitesopimuskauden toiminnan suunnitteluun. Tarkastuksen pääkysymykseen vastaamiseksi haettiin vastauksia seuraaviin neljään tarkastuskysymykseen.

### **1 Miten kiinteistönhoitopalvelujen hankinnat suunniteltiin?**

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan varsinaista hankinnan alkukartoitusta ei ole tehty. Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan rakennushallinnon hajottamisen ja palvelujen ulkoistamisen jälkeen kilpailu johti siihen, että hinnat laskivat sellaiselle tasolle, että niillä ei ollut mahdollista tuottaa riittävän laadukkaita palveluja. Useiden palveluntoimittajien vastatessa kiinteistönhoidon tehtävistä palvelujen laadussa ja toimintatavoissa syntyi toimiala- ja kohdekohtaista vaihtelua. Lisäksi ongelmia syntyi myös toiminnan ohjauksessa, tehokkuudessa ja kehittämistoiminnoissa. Puitesopimusmenettelyn käyttöönotolla Senaatti-kiinteistöt halusi varmistaa, että kohdekohtaisia kilpailuja päästään käymään sellaisten yrityksen kanssa, joilla on edellytykset riittävän korkean palvelutason tuottamiseen.

Senaatti-kiinteistöt käynnisti vuonna 2001 Palkki-kumppanuusprojektin. Tarkoituksena oli valita neljästä kuuteen kumppanuustoimittajaa, jotka vastaisivat pääosin Senaatti-kiinteistöjen ylläpidon palveluista. Palkki-kumppanuusprojektissa oli ulkopuolinen konsulttiyritys. Sen tehtäviin kuuluivat muun muassa projektiryhmän kokoaminen ja sen toiminnan organisointi, kilpailutuskriteerien, arviointimittarien ja painotuksien määrittäminen, kumppanuuskilpailutuksen järjestäminen, kumppanuussopimuksien tehtävien määrittely sekä seuranta ja raportointi.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteellinen hankinnan alkukartoitus olisi helpottanut hankintaprosessin läpiviemistä. Hyvänä menettelynä tarkastusvirasto pitää sitä, että hankinnan suunnittelussa ja Palkki-projektin käynnistyksessä on käytetty projektien läpiviemiseen perehtyneitä konsultteja. Näin hankintasopimukset saatiin voimaan melko nopealla aikataululla. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöt panostaa myös oman hankinta-osaamisensa kehittämiseen.

## **2 Onko hankintaprosessi ollut säännöstenmukainen?**

Tarkastuksessa havaittiin eräitä puutteita hankintaa koskevien lakien ja säännösten noudattamisessa. Tarkastuksen perusteella ennakoilmoitusta ei ollut lähetetty hankinta-asetuksen 21 §:n 1 momentin edellyttämässä määräajassa Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistoon toimitetut tiedot eivät kaikilta osin vastanneet Julkiset hankinnat -lehdelle toimitettuja tietoja. Uusintailmoitusta ei ollut toimitettu Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle eikä kiinteistöhoitopalveluja koskevassa tarjouspyynnössä ollut ilmoitettu kaikkia hankinta-asetuksen 29 §:ssä edellytettyjä tietoja. Tarjoajille ei ollut varattu hankinta-asetuksen 26 §:n mukaista tarjousaikaa tarjousten toimittamiseen. Tarjouspyynnössä esitettyjä painoarvoja oli muutettu vertailtaessa tarjouksia. Tehdystä hankinnasta ei ollut tehty hankinta-asetuksen 19 §:n mukaista kirjallista selvitystä eikä hankinta-asetuksen 23 §:n mukaista jälki-ilmoitusta.

Tarkastusvirasto korostaa, että Senaatti-kiinteistöjen on huolehdittava siitä, että hankintaprosesseissa noudatetaan kaikilta osin voimassa olevia säännöksiä. Senaatti-kiinteistöjen tulisi myös varmistaa, että hankintaprosessien läpiviennissä on riittävästi hankintalainsäädäntöön perehtynyttä henkilöstöä ja että hankintojen ohjeistus on riittävää.

Tarkastusvirasto katsoo, että painoarvojen todellisen jakauman esittäminen tarjouspyynnössä olisi lisännyt valintakriteerien ja -prosessin läpinäkyvyyttä. Kumppanuuskilpailutuksen tarjousten vertailussa oli myös varsin paljon pisteytettyjä tunnuslukuja. Niillä kaikilla oli kuitenkin sama painoarvo, mikä ei tarkastusviraston käsityksen mukaan välttämättä johda hankkijan kannalta parhaaseen tulokseen.

Tarkastuksessa havaittiin, että kohdekohtaisissa tarjousten vertailuissa oli painotettu enemmän laadullisia tekijöitä ja hinnan painoarvo oli jäänyt suhteellisen alhaiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että kiinteistöhoitopalvelujen kustannustason hallitsemiseksi ja julkisten varojen tehokkaan käytön kannalta hinnan painoarvoa tarjousten vertailussa tulisi lisätä. Tarkastusvirasto toteaa myös, että laatutekijöitä on jo painotettu itse puitesopimustoimittajia valittaessa.

### **3 Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle asetettiin?**

Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan puitesopimusmenettelyn käyttöönotolla haluttiin varmistaa, että kohdekohtaisia kilpailuja päästään käymään sellaisten yritysten kanssa, joilla on edellytykset riittävän korkean palvelutason tuottamiseen. Yritysjärjestelyjen seurauksena erään kumppanin markkinaosuus puitesopimusten alaisista sopimuksista on kasvanut sängen korkeaksi. Tarkastusvirasto katsoo, että kilpailun säilyttämiseksi ja kumppanuustoiminnan kehittämiseksi kumppaneiden määrää tulisi pyrkiä lisäämään seuraavana puitesopimuskautena.

Puitesopimuksessa on asetettu seuraavat yhteiset tavoitteet: toimitilojen käyttäjien tarpeiden ja odotusten tunteminen ja niiden täyttäminen hyvällä lisäarvoa tuottavalla palvelulla, palvelun laadun ja asiakastyytyväisyyden jatkuva parantaminen, yhteisten toimintaprosessien kehittäminen kiinteistöpalveluiden osalta ja kiinteistöjen ylläpidon kustannustason hallinta. Tarkastuksen perusteella puitesopimuksessa asetetut tavoitteet ovat väljiä. Tarkastuksessa Senaatti-kiinteistöiltä saadun tiedon mukaan seuraavalle puitesopimuskaudelle on tarkoitus asettaa konkreettisempia tavoitteita, mitä tarkastusvirasto pitää asianmukaisena.

### **4 Miten tavoitteet on saavutettu ja miten tavoitteiden saavuttamista on seurattu?**

Senaatti-kiinteistöt seuraa puitesopimuksessa asetettuja tavoitteita tekemällä käyttäjä- ja asiakastyytyväisyystutkimuksia, kehittämällä kiinteistöhoitohoidon ohjausprosessia sekä keräämällä kiinteistöjen ylläpidon kustannustietoja.

Käyttäjätyytyväisyystutkimus tuottaa monipuolista tietoa toimitilojen käyttäjien tarpeista ja odotuksista. Käyttäjien kokonaistyyty-

väisyys on jaettu eri osa-alueisiin (tyytyväisyys sisätiloihin, tyytyväisyys ulkoalueisiin, tyytyväisyys palveluun), jotka on edelleen jaettu alakohtiin. Näin tutkimuksen avulla saadun tiedon kattavuus paranee. Tutkimuksen tulokset on esitetty numeerisessa muodossa, jolloin tuloksia eri tekijöiden välillä on helppo verrata.

Koska puitesopimuksia ryhdyttiin solmimaan ensi sijassa hankittavien palvelujen laadun kohottamiseksi, tarkastusvirasto pitää hyvänä menettelynä sitä, että käyttäjätyytyväisyystutkimuksessa on selvitetty tyytyväisyyttä eri kumppanien hoitamissa kohteissa, jolloin saadaan suoraa vertailutietoa siitä, onko eri kumppanien hoitamissa kohteissa ja tarjoamien palvelujen laadussa eroja. Hyvänä menettelynä tarkastusvirasto pitää myös sitä, että tutkimuksessa esitetään tietoja alueittain, toimipisteittäin ja toimialoittain.

Tarkastuksessa havaittiin, että kaikkia käyttäjätyytyväisyyden osa-alueita pidettiin yhtä tärkeinä. Tarkastusvirasto toteaa, että osa-alueen sisäisille tekijöille voisi antaa erilaisia painoarvoja, koska kaikki tekijät eivät varmaankaan ole käyttäjän kannalta yhtä tärkeitä.

Riskiä käyttäjätyytyväisyystutkimuksen tulosten luotettavuudelle lisää se, että vuonna 2003 kysely lähetettiin kohteiden yhteyshenkilölle, joita pyydettiin lähettämään se edelleen itse valitsemilleen kohteen toimitiloissa työskenteleville henkilöille.

Asiakastyytyväisyystutkimus tuottaa monipuolista tietoa asiakastyytyväisyydestä. Tutkimuksessa asiakastyytyväisyys on jaettu eri osa-alueisiin (asiakaspalvelu, toimitilat, vuokrasopimus, kiinteistöhoitopalvelut sekä korjaus- ja muutostyöt). Tarkastuksessa havaittiin, että kaikkia asiakastyytyväisyyden osa-alueita pidettiin yhtä tärkeinä. Tarkastusvirasto toteaa, että osa-alueen sisäisille tekijöille voisi antaa erilaisia painoarvoja, koska kaikki tekijät eivät välttämättä ole asiakkaan kannalta yhtä tärkeitä. Myös asiakastyytyväisyystutkimuksen tulokset on esitetty numeerisessa muodossa, jolloin tuloksia eri tekijöiden välillä on helppo verrata. Tulosten käytökelpoisuutta lisää se, että ne on esitetty alueittain ja toimialoittain. Tämän lisäksi tutkimuksessa on vertailtu vuosien 2003 ja 2004 tuloksia sekä esitetty arvosanojen kehitys 1996–2004. Vertailutiedot ovat tarkastusviraston käsityksen mukaan huomattavasti yksittäisen vuoden tietoja arvokkaampia.

Asiakastyytyväisyys on saatu pidettyä tyydyttävällä tasolla usean vuoden ajan. Toisaalta kokonaistyytyväisyyden tasossa ei ole tapahtunut parannuksia lähes kymmeneen vuoteen. Se oli 3,62 vuonna 1996 ja 3,64 vuonna 2004. Eri vuosien asiakastyytyväisyystutki-



mustulosten vertailtavuutta ja asiakastyytyvyyden kehittymisen arvioimisen luotettavuutta heikentää se, että tutkimusten asteikkoa ja kysymyksiä on muutettu ajan kuluessa.

Senaatti-kiinteistöt on ryhtynyt asettamaan yhteisiä tavoitteita kiinteistöhoitopalvelujen laadulle vasta Palkki-kumppanuusohjelman aikana. Jokaiseen kiinteistöön laaditaan kiinteistökohtainen sopimus, jonka lisäksi kaikissa sopimuksissa noudatetaan kiinteistöhoiton sopimusohjelmassa mainittuja periaatteita. Tämä ohjelma sisältää tietoja sopimuksen aikaisesta yhteistoiminnan kehittämisestä ja laadunhallinnasta. Yhteisiin toimintamuotoihin kuuluvat kuukausiraportit, kiinteistöhoitopalaverit, kehitys- ja energia-kokoukset sekä laatukierrokset. Tyytyväisyys kiinteistöhoitopalveluihin on parantunut Palkki-projektin aikana, mutta tulosten luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta puitesopimusten arvioinnissa heikentää se, että tuloksiin vaikuttavat myös puitesopimuksen piiriin kuulumattomat kohteet.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä menettelynä sitä, että eri kokouksissa, palaverissa ja laatukierroksilla on käytössä ns. mallipohjat, joiden mukaisesti asiakokonaisuudet käydään läpi. Tarkastusvirasto katsoo, että käytäntö vahvistaa toimintojen yhdenmukaisuutta ja prosessien läpinäkyvyyttä.

Kiinteistöhoitopalvelujen kustannusten kehittymisestä ei ole saatavissa suoraan vertailukelpoisia tietoja. Kustannusten arviointia on vaikeuttanut se, että eri vuosina on kilpailutettu erityyppisiä kohteita, joilla on erilaisista käyttötarkoituksista johtuen erilaiset palvelukuvaukset ja näin myös erilaiset kiinteistöhoitopalvelujen neliöhinnat. Kokonaisuudessaan Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen kustannukset ovat kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2003 noin 27 %. Kiinteistöjen käytön ja huollon kustannukset ovat nousseet 33 %. Ulkoalueiden hoidon osalta ne ovat tänä ajanjaksona pysyneet samana.

Tarkastusvirasto katsoo, että varojen tehokkaan käytön näkökulmasta kustannusten seuranta tulisi kehittää ja vaikka kiinteistöhoitopalvelujen laadun mittaamiseen liittyy monia ongelmia, tulisi erityistä huomiota kiinnittää laadun parantumisen todentamiseen.

---

# LÄHTEET

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit (muutoksineen)

Asetus kynnyksarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2195/2002 yhteisestä hankintasanastosta (CPV).

HE 237/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

Komission suositus (EY) N:o 527/1995. Yhteisen hankintatason (CPV) käytöstä julkisia hankintoja koskevien sopimusten kohteiden kuvaamiseksi.

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992).

Laki Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003).

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002).

Neuvoston direktiivi (ETY) N:o 50/1992. Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

VNA Senaatti-kiinteistöistä (1385/2003).

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Hankintapolitiikkaselvitys 1999. Senaatti-kiinteistöt.

Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkisten hankintojen hankintaprosessi. 30.9.2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 36/2004. Julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistio.

### 3. Tarkastuskäynnit ja haastattelut

30.11.2004	Senaatti-kiinteistöt, Oulu, (1 henkilö)
8.–9.12.2004	Senaatti-kiinteistöt, Helsinki (2 henkilöä)
2.2.2005	Valtiovarainministeriö (2 henkilöä)

### 4. Koulutustilaisuudet

26.10.2004	Pohjois-Pohjanmaan kesäyliopisto. Sopimuksellisuus palveluiden järjestämis- ja tuottamistapana.
3.2.2005	Pohjois-Pohjanmaan kesäyliopisto. Julkiset hankinnat ja palvelujen hankintojen kilpailuttaminen. EU:n muuttuvan lainsäädännön vaikutukset kilpailuttamiseen.

---

# LIITTEET

---

## Liite 1. PAVE-vertailuominaisuudet

---

### TOIMINTA

---

Kiinteistöpalveluyrityksen suunnitelmallinen toimivuus

Vähintään kolme vuotta kestäneet sopimukset, %:ia liikevaihdosta

---

### PALVELU

---

Kiinteistöpalveluyrityksen laatujärjestelmä

Laadun tuottaminen asiakaskiinteistöissä

Käyttäjätyytyväisyys

Tekninen laatu tilaajan näkökulmasta

---

### YMPÄRISTÖ

---

Kiinteistöpalveluyrityksen ympäristöjärjestelmä

Ympäristöasioiden hoito kiinteistöpalveluyrityksessä

Ympäristöasioiden hoito asiakaskiinteistöissä

---

### HENKILÖSTÖ

---

Koko henkilökunnan lukumäärä

Kiinteistönhoitajien lukumäärä

Erikoisammattilaisten lukumäärä

Palvelusuhteiden pituus keskimäärin, vuosi

Työntekijöiden pysyvyys työnantajan palveluksessa, %

Tilapäisten työsuhteiden osuus koko henkilökunnan osalta, %

Kiinteistönhoitajien tilapäisten työsuhteiden osuus, %

Erikoisammattilaisten tilapäisten työsuhteiden osuus, %

Onko kiinteistöpalveluyrityksellä käytössä perehdytysohjelma?

Onko kiinteistöpalveluyrityksellä käytössä työsuojelun toimintaohjelma?

Onko kiinteistöpalveluyrityksellä käytössä riskien tunnistamismenetelmä?

Onko kiinteistöpalveluyrityksellä TYKY-toiminta käytössä?

Seurataanko kiinteistöpalveluyrityksessä työkykyindeksiä?

Seurataanko kiinteistöpalveluyrityksessä sairauspoissaoloja?

Perustutkinnon suorittaneiden lukumäärä

Ammattitutkinnon suorittaneiden lukumäärä

Erikoisammattitutkinnon suorittaneiden lukumäärä

---

Työkokemus samanlaisissa työtehtävissä, vuosia/hlö
Työkokemus alalta, vuosia/hlö
Onko palkkauksessa käytössä kannustinjärjestelmä?
Yrityksen panostus henkilökunnan kehittämiseen, %:ia liikevaihdosta
Koulutuspäivien lukumäärä, päiviä/hlö/vuosi
<b>TALOUS</b>
Liikevoitto/liikevaihto, %
Liikevaihto, milj. €
YHTEENSÄ max. 462 pistettä
PAVE-painotus 40 % = 40 pistettä

SELITYS

Saapunut 26.4.2005  
VTV Dnro 319/54/04

22.4.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101

Kirjeenne 8.4.2005 nro 319/54/04  
PYYDETTY SELITYS

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Senaatti-kiinteistöiltä selityksen tarkastuskertomusluonnokseen, jossa tarkastusvirasto toteaa tarkastuksen koskevan kiinteistöhoitopalvelujen hankinnassa käytetyn puitesopimusmenettelyn tarkoituksenmukaisuutta kiinteistöhoitopalvelujen hankinnassa. Tämän selvittämiseksi on haettu vastauksia neljään tarkastuskysymykseen:

1. Miten kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat suunniteltiin?
2. Onko hankintaprosessi ollut säännöstenmukainen?
3. Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle asetettiin?
4. Miten tavoitteet on saavutettu ja miten tavoitteiden saavuttamista on seurattu?

Tehdyssä tarkastuksessa on asetettuja kysymyksiä selvitetty osin hyvinkin yksityiskohtaisilla tarkastushuomioilla, joiden pohjalta on mahdollista korjata ja täsmentää hankintamenettelyä seuraavassa vastaavassa hankinnassa.

Seuraavassa käymme läpi keskeisimmät tarkastuskertomuksessa esitetyt havainnot sekä myös huomautukset ja kannanotot kunkin tarkastuskysymyksen osalta. Ennen niiden esittämistä on todettava, että tarkastus on toteutettu noin neljä vuotta sen jälkeen, kun Senaatti-kiinteistöt toteutti alan edellä kävijänä uuden palvelujen hankintamenettelyn, josta ei ollut olemassa kokemuksia eikä ohjeistusta. Tämän johdosta Senaatti-kiinteistöt hankki asiantuntemusta konsulttitoimistolta sekä kävi useita neuvotteluja kauppa- ja teollisuusministeriön edustajien kanssa varmistuakseen siitä, että hankintasäännöksiä ei rikottaisi. Käytetyt menettelyt toteutettiin neuvotteluissa saatujen ohjeiden mukaan. On merkille pantavaa, että tarkastuskertomuksessa esitetään puitesopimuskilpailustamme useita

puutteita viitaten ohjeeseen, joka on tehty kaksi vuotta Senaatti-kiinteistöjen toteuttaman kilpailun jälkeen.

### 1. Puitesopimuksen solmimisprosessi

Senaatti-kiinteistöjen vuonna 2001 toteuttamaa prosessia on arvioitu kauppaja- ja teollisuusministeriössä 30.9.2003 tehdyn prosessikuvauksen perusteella, joten on selvää, että tuon kuvauksen mukaisesti ei prosessi ole voinut sujua. Vielä tässäkin v. 2003 tehdyssä prosessikuvauksessa ja sen ohjeteksteissä (Esipuhe sivu 4) todetaan: "Tekstit ovat paikoin suuntaa antavia, eikä kaikkiin hankintamenettelyn kuluissa syntyviin tilanteisiin pystytä antamaan tyhjentävää vastausta. Ongelmatilanteissa syntyy usein tarve harkita ja tehdä päätöksiä tapauskohtaisesti. Kun miettii toimintatapoja tällaisissa tilanteissa, kannattaa pitää mielessä hankintasäännösten yleiset periaatteet ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta sekä avoimuudesta." Näin Senaatti-kiinteistöt on pyrkinyt toimimaan; voisi perustellusti sanoa myös, että on joutunut toimimaan, koska ohjeistusta ei tuolloin ollut juurikaan käytettävissä.

Hankinnan alkukartoituksen osalta Senaatti-kiinteistöt toteaa, että sillä oli tiedossaan ne asiat, joita hankintaprosessin ohjeen kohdassa 1. Hankintojen suunnittelu on mainittu. Senaatti-kiinteistöjen varainkäytön suunnittelussa oli varauduttu kiinteistövarallisuuden hoitamiseen, oma kiinteistökanta ja markkinoilla olevat palvelujen tuottajat tunnettiin jne. Kokemuksen kautta syntynyttä tietoa täydennettiin silloisissa oloissa riittävällä selvityksellä käyttämiemme yritysten markkinaosuuksista. Puitesopimusmenettely valittiinkin siksi, että palvelutason oli todettu heikentyneen ja toisaalta silloista markkinoilla vallitsevaa tilannetta koskevan tietämyksen pohjalta. Tilanteen johdosta haluttiin luoda riittävän suuria hankintakokonaisuuksia palvelujen kehittämiseksi halutun mukaisiksi.

Tarkastuskertomuksessa todetaan puitesopimuskilpailusta ilmoittamisen tapahtuneen joiltakin osin hankinta-asetuksen vastaisesti. Hankinta-asetuksessa ja hankintaprosessikuvaukseen liittyvissä ohjeissa sanotaan, että ilmoittaminen kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on pakollista. Puitesopimuksia koskevasta ilmoittamisesta ei kuitenkaan tuolloin ollut - eikä ole vielä - yksiselitteistä ohjeistusta. Kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevassa ohjeessa vuodelta 2003 kohdassa 3.2.3. tosin sanotaan, että "Hankintayksikkö voi ja sen kannattaa ilmoittaa suuremmista hankinnoistaan ennakoon."

Halutessaan runsaasti osallistumishakemuksia teki Senaatti-kiinteistöt v. 2001 puitesopimusta koskevan ennakoilmoituksen, jossa se ilmoitti aikovansa järjestää kilpailun valitakseen 4-6 yritystä, joiden kanssa tehdään puitesopimus. Samalla ilmoitettiin, että varsinaiset hankintasopimukset kilpailutetaan puitesopimuskuoppineiden kanssa rajoitettua menettelyä käyttäen.

On tulkinnanvaraista, oliko puitesopimuksesta ilmoitettaessa kysymys kynnysarvot ylittävistä hankinnasta, koska 12 kuukauden sisällä kilpailutettavia kohteita ei oltu vielä tuossa vaiheessa ratkaistu eikä niiden arvoakaan voitu tietää. Senaatti-kiinteistöt ilmoitti ainoastaan kilpailuttavansa tulevaisuudessa rajoitetulla menettelyllä kiinteistönhoitopalveluja, joihin se käyttää vuodessa lähes 100 miljoonaa markkaa. Tämän tyyppisessä hankinnassa, jossa on kysymys olemassa olevan omaisuuden hoitamisesta, on ilmoitusajankohdan rajaaminen tammikuulle erittäin vaikeata, ellei mahdotontakin, koska hankinta saatetaan joutua tekemään erinäisistä syistä hyvinkin nopealla aikataululla.

Hankintailmoituksen osalta tarkastuskertomuksessakin todetaan, että Senaatti-kiinteistöjen julkaistuissa ilmoituksissa tapahtuneista virheellisyyksistä on omalta osaltaan vastuussa niiden julkaisija, ei Senaatti-kiinteistöt.

Tarjoajien kelpoisuuden tarkastamisesta ei löydy asiakirjaa, mutta Senaatti-kiinteistöt piti konsulttiyrityksen tekemää selvitystä riittävänä, koska sen omat kokemukset pienten yritysten mahdollisuuksista toimittaa palveluja halutun laajuisesti tukivat konsulttiyrityksen ehdotusta. Kelpoisuuden tarkastamisen dokumentoinnista tullaan antamaan, on jo annettukin täsmällisempiä ohjeita.

Tarkastuksessa on selvitetty, että tarjouspyynnössä ei esitetty täydennysasiakirjojen pyynnön viimeistä esittämispäivää, ei viitattu julkaistuun hankintailmoitukseen eikä ilmoitettu tarjousten laatimiskieltä. Virheellinen menettely aiheutui suurelta osin siitä, että asioista oli keskusteltu seminaareissa ja sovittu tarjoajien kanssa. Senaatti-kiinteistöt esim. olisi voinut rajoitetussa menettelyssä antaa lisäaikaa kaikille tarjoajille, kunhan lisäselvityspyyntö vain olisi tullut ennen tarjousajan umpeutumista. Lisäksi rajoitetun menettelyn osanottajat oli valittu osallistumishakemusten perusteella, kaikki tiesivät, mistä hankintailmoituksesta oli kysymys. Kaikki tarjouskilpailuun osallistuneet yritykset olivat Suomessa toimivia suomenkielisiä yrityksiä ja hankintailmoituksessa kieli oli kuitenkin mainittu.

Tarkastuskertomuksessa todetaan tarjousajan lyhentämisestä, ettei ole olemassa säädöstä, jonka nojalla hankinta-asetuksen 26 §:n mukaista tarjousaikaa voitaisiin lyhentää sopimalla. Tarjouspyyntöä oli kuitenkin käsitelty prosessin kestäessä kumppanuuksenseminaareissa, jolloin yhteisesti todettiin, että ehdokkaat eivät tarvitse pidempää tarjousaikaa. Tarjousten vertailusta kertomuksessa todetaan, että painoarvoja on paljon, mutta että PAVE -vertailuominaisuuksien suuresta määrästä huolimatta ominaisuuksia pidettiin yhtä tärkeinä. Kysymyksessä oli PAVE – vertailuominaisuuksien koekäyttö, joten painoarvoihin ei haluttu puuttua. Myöhemmin tosin todettiin, että sellaisenaan PAVE – vertailua ei voitu toteuttaa, vaan sitä jouduttiin muuttamaan. Esim. alueellista liikevaihtoaan pörssissä noteeratut yhtiöt eivät voineet antaa.



Tämä on otettu huomioon valmisteltaessa seuraavaa kilpailutusta, ettei ajauduta tilanteeseen, jossa kriteereitä on pakko muuttaa.

Hankinta-asetuksen 19 §:n mukainen selvitys jäi valitettavasti tekemättä. Osa puitesopimusten ulkopuolelle jääneistä kävi henkilökohtaisesti keskustelemassa valintaperusteista, mikä heidän osaltaan varmasti vastasi hankintaselvitystä. Myöskin jälki-ilmoitus jäi tekemättä, mutta puitesopimustoimittajien valinnasta kuitenkin tiedotettiin varsin laajasti sekä päivä- että ammattilehdissä, joten mahdolliset alihankkijat saivat tietoa voidakseen halutessaan ottaa yhteyttä puitesopimustoimittajiin.

Tarkastuskertomuksessa huomautetaan myös puutteista asiakirjojen arkistoinnissa: kaikkia Palkki-projektin aikana syntyneitä asiakirjoja ei oltu arkistoitu samaan paikkaan eikä aikajärjestykseen. Samaa paikkaan niitä ei Senaatti-kiinteistöjen mielestä ole tarkoituksenmukaista arkistoidakaan, koska vastuu asiakirjojen syntymisestä ja kilpailujen toteuttamisesta on hajautettu keskushallinnon ja alueiden kesken. On luonnollista, että arkistointi tapahtuu siellä, missä on myös vastuu kilpailujen järjestämisestä. Näin ollen puitesopimuskilpailun asiakirjojen arkistointi tapahtuu liiketoiminnan kehittäminen - yksikössä, jonka toimesta puitesopimuskilpailu toteutetaan. Kohdekohtaisten kilpailujen asiakirjat arkistoidaan alueilla, missä niitä koskevat kilpailut toteutetaan. Senaatti-kiinteistöt pyrkii arkistomaan asiakirjansa sähköiseen muotoon, jota koskevia menettelytapoja ollaan tehostamassa ja ohjeistamassa.

## **2. Kohdekohtaiset kilpailutukset**

Kohdekohtaisten kilpailutusten arviointi tarkastuskertomuksessa alkaa taloudellisten asioiden arvioinnilla, jossa pohditaan laatu- ja hintatekijöiden painoarvoa. Senaatti-kiinteistöt käynnisti puitesopimusmenettelyn toteuttamisen saadakseen palvelutasoa parannetuksi ja asiakkaiden tyytyväisyyttä kiinteistönhoidon palveluihin parannetuksi. Näin ollen pidämme perusteltuna laatutekijöiden painottamista hintaan verrattuna. Asiakas – ja käyttäjätyytyväisyystutkimukset viittaavat varsin selkeästi siihen, että tavoite on ollut tarpeellinen ja se näyttää myös toteutuvan.

Kiinteistötalouden Instituutin vertailuselvitykset osoittavat, että Senaatti-kiinteistöt eivät maksa liikaa kiinteistöjensä hoidosta.

Kustannusvertailujen tulkinnoissa on syytä rajoittaa vertailemaan vain kiinteistönhoidon kustannuksia, koska Palkki-projekti voi vaikuttaa vain kiinteistönhoidon kustannuksiin. (Tarkastuskertomuksessa on mm. mainittu siivouksen alhainen tunnusluku muihin verrattuna. Tämä aiheutuu todennäköisesti siitä, että Senaatti-kiinteistöjen luvussa on mukana vain kiinteistöjen yleisten tilojen siivous, kun Senaatti-kiinteistöjen asiakkaat maksavat itse omassa käytössään olevien tilojen siivouksen.) Senaatti-kiinteistöjen ylläpitomenojen korkeus ei ole ilman tarkempaa selvitystä relevantti vertailukohde kiinteistönhoitopalvelujen kustannuksia vertailtaessa. Ero aiheutuu korjauskustannuksista, joita Senaatti-kiinteistöjen kohteissa on kirjattu enemmän kuin

vertailuaineistossa. Siitä, johtuuko ero enemmän korjaamisesta vai kirjaustapojen erosta, ei ole olemassa selvitystä. Osa Senaatti-kiinteistöille luovutetusta kiinteistökannasta on tosin erittäin heikkokuntoista, joten niitä joudutaan korjaamaan paljon. Eroa saattavat aiheuttaa myös sopimukselliset asiat riippuen siitä, tulevatko korjaus- ja muutostöiden kustannukset vuokralaisen vai vuokranantajan maksettaviksi. Huomattavaa eroa saattaa aiheutua lisäksi siitä, kirjataanko kustannukset vuosikuluiksi vai aktivoitaanko ne taseeseen.

Puitesopimusmenettelyn tavoitteiden toteutumista arvioitaessa on niinkin kiinnitetty erittäin paljon huomiota asioihin, joihin ei voida kiinteistönhoitopalveluilla eikä siten myöskään Palkkiprojektilla vaikuttaa. Palkkiprojektin puitesopimusmenettelyn tuloksellisuutta olisi syytä arvioida vain kiinteistöhoitoa koskevien tulosten valossa.

Asiakastyytyväisyystutkimuksista laadittu kuvio 2. osoittaa, että tutkimuksen eri osa-alueet ovat muutamilta osin toisistaan varsin riippumattomia; esim. tyytyväisyys asiakaspalveluun on useina vuosina ollut varsin korkealla tasolla ja kohonnut, vaikka kokonaistyytyväisyys ja tyytyväisyys kiinteistönhoitopalveluihin on laskenut. Kuvio osoittaa, että Palkkiprojektin käynnistymisen jälkeen tyytyväisyys kiinteistönhoitopalveluihin on parantunut, mikä on ollut puitesopimusmenettelyn keskeisin tavoite.

## **Tarkastusviraston kannanotot**

### **1. Miten kiinteistönhoitopalvelujen hankinnat suunniteltiin?**

Tarkastuskertomuksessa on hankinnan suunnittelua arvosteltu siitä, ettei tehty varsinaista hankinnan alkukartoitusta. Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan tehty markkinaosuusselvitys jo olemassa olevan tiedon lisäksi oli riittävä alkukartoitus. Tällaisessa palveluhankinnassa palvelukuvaus, eli kuvaus siitä, mitä on tarkoitus hankkia, on keskeisin suunnittelun kohde hankinnan onnistumiseksi. Toinen merkityksellinen asia hankinnan suunnittelussa on se, miten pystytään selvittämään, millaiset resurssit palvelun tuottajalla on oltava, että yleensä voidaan olettaa halutun palvelun tuottamisen olevan mahdollista. Hankintojen suunnittelua arvioitaessa tarkastuksessa on kiinnitetty vähän huomiota siihen työhön, mikä tehtiin palvelukuvausten parantamiseksi ja palveluntuottajilta edellytettävien resurssien selvittämiseksi.

### **2. Onko hankintaprosessi ollut säännöstenmukainen?**

Hankintaprosessin säännöstenmukaisuutta arvioitaessa on havaittiin joitakin puutteita. Osa puutteiksi mainituista asioista aiheutui siitä, että puitesopimusmenettelystä ei ollut säännöksiä eikä ohjeita.

Kertomuksessa todetaan vertailuissa olleen paljon painoarvoltaan samanlaisia pisteytettyjä tunnuslukuja, mikä ei välttämättä johda hankkijan kannalta parhaaseen mahdolliseen tulokseen. Senaatti-

kiinteistöt kuitenkin käytti PAVE – järjestelmän painoarvoja todeten asiakokonaisuuksille syntyvän enemmän painotusta juuri tunnuslukujen lukumäärän kautta. Valitettavasti PAVE – järjestelmä ei kaikilta osin täysin soveltunut puitesopimusmenettelyyn ja sitä jouduttiin prosessin aikana muuttamaan.

Hinnan ja laatutekijöiden suhdetta pohdittaessa on otettava huomioon, että prosessin käynnistyessä laadun parantaminen oli keskeisimpänä tavoitteena. Siinä tilanteessa arvioitiin, että laatutekijöiden painottaminen pelkästään puitesopimustoimittajia valittaessa ei ole riittävää, sillä yritysten alueyksiköiden toiminnassa on eroja, jotka on arvioitavissa vain kohdekohtaisissa kilpailuissa. Laadun kohotessa halutulle tasolle hinnan merkitystä tullaan arvioimaan uudelleen.

### **3. Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle asetettiin?**

Kertomuksessa todetaan, että tavoitteet olivat väljiä. Tästä Senaatti-kiinteistöt on samaa mieltä ja on jo suunnitellutkin konkreettisempia tavoitteita seuraavaa vastaavaa kilpailutusta varten. Silloisessa tilanteessa pidettiin tärkeimpänä palvelutason parantamista yhteisen kehittämistoiminnan avulla ja uudenlaisen, aikaisempaa asiakaslähtöisemmän toimintatavan tuomista kiinteistöhoitopalveluiden tuottamiseen.

### **4. Miten tavoitteet on saavutettu ja miten niiden toteuttamista on seurattu?**

Palvelutuotannon tavoitteiden saavuttamisen arvioiminen on erittäin vaikeaa. Sitä voidaan tehdä käytännössä lähinnä kyselemällä asiakkaiden tyytyväisyyttä palveluihin. Silloinkin syntyy lukemattomia mittaamisongelmia, joita koskevat ratkaisut eivät ole yksiselitteisiä. Senaatti-kiinteistöt on yrittänyt käyttää asiantuntevia yrityksiä näitten selvitysten tekemisessä saadakseen luotettavaa tietoa siitä, miten asiakkaat palvelun kokevat. Tutkimuksia on tarkastuskertomuksessa arvosteltu mm. siitä, että vertailtavuus on heikentynyt asteikko- ja kysymysmuutosten seurauksena. Nämä on kuitenkin tehty kyselyissä havaittujen epäkohtien poistamiseksi ja kyselyiden kehittämiseksi. Siltä emme tule välttämään tulevaisuudessakaan, koska ajan myötä sekä palvelut että niitä koskevat odotukset tulevat muuttamaan. Tämän seurauksena myös kyselyitä on uudistettava siitäkin huolimatta, että niiden vertailtavuus vaikeutuu.

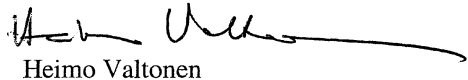
Tarkastusraportissa todetaan, että kustannusten arviointia on vaikeuttanut se, että eri vuosina on kilpailutettu erityyppisiä kohteita, joilla on erilaisista käyttötarkoituksista johtuen erilaiset palvelukuvaukset ja näin myös erilaiset kiinteistöhoitopalvelujen hinnat. Tämä on tosiasia myös tulevaisuudessa. Kohteet ovat edelleenkin käyttötarkoituksiltaan erilaisia, ne tulevat tarvitsemaan erilaista palvelua ja erilaisia palvelukuvauksia, minkä seurauksena niiden kustannukset tulevat olemaan erilaisia ja vaikeasti vertailtavia. Vertailulla on

kuitenkin tulevaisuudessa enemmän mahdollisuuksia, koska uuden palvelutason vaikutukset voidaan ensimmäisen puitesopimuskauden tulosten perusteella vakioida nykyistä tarkemmin. Senaatti-kiinteistöt tutkii jatkuvasti, miten kustannustaso voidaan parhaiten optimoida ja hallita.

Myös dokumentointia pyritään parantamaan, mutta kaikkien asiakirjojen arkistointi samaan paikkaan ei näytä hyödylliseltä. Kun dokumentoitua aineistoa halutaan hyödyntää vastaavissa tilanteissa, tapahtuu se tehokkaimmin, kun dokumentit on arkistoitu sinne, missä niitä pyritään hyödyntämäänkin. Tämä tarkoittaa sitä, että keskitetysti käydyn puitesopimuskilpailun dokumentit arkistoidaan nykyisellä tavalla Helsinkiin ja kohdekohtaisten kilpailujen dokumentit alueille. Sähköisten dokumenttien arkistointi toteutetaan Senaatti-kiinteistöjen dokumenttien hallintajärjestelmässä. Tätä koskevaa ohjeistusta ollaan parantamassa ja lisäämässä. Lisäksi Senaatti-kiinteistöt on käynnistänyt sisäisiä selvityksiä siitä, miltä osin ja millaista kehittämistä sen hankintatoimen tehostaminen ja parantaminen tarvitsee. Omien selvitysten lisäksi tullaan hyödyntämään tarkastuskertomuksen havaintoja.

Yhteenvedona Senaatti-kiinteistöt toteaa, että kilpailuttamisprosessi on joistakin sen tulkinnanvaraisuuksista huolimatta toteutettu siten, että palvelun tuottajia on kohdeltu puolueettomasti, syrjimättömästi ja myöskin avoimesti.

Ohjelmajohtaja



Heimo Valtonen





26.4.2005

Saapunut 28.4.2005  
VTV Dnro 319/54/04

Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö dnro 319/54/04

Asia LAUSUNTO SENAATTIKIINTEISTÖJEN KIINTEISTÖNHOITO-  
PALVELUJEN HANKINNAT –PUITESOPIMUS

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa senaattikiinteistöjen kiinteistönhoito-palvelujen hankinnat – puitesopimusta käsittelevästä tarkastuskertomusluonnoksesta (dnro 319/54/04).

Tarkastuskertomusluonnoksen alustavina tarkastuskysymyksinä ovat olleet:

1. Miten kiinteistönhoitopalvelujen hankinnat suunniteltiin
2. Onko hankintaprosessi ollut säännöstenmukainen
3. Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle asetettiin
4. Miten tavoitteet on saavutettu ja miten tavoitteiden saavuttamista on seurattu.

Lausuntonaan valtiovarainministeriö esittää seuraavaa:

## 1 Miten kiinteistönhoitopalvelujen hankinnat suunniteltiin

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston käsitykseen, että perusteellinen hankinnan alkukartoitus olisi todennäköisesti helpottanut Senaattikiinteistöjen puitesopimushankinnan prosessin myöhempää läpivientiä. Hankinnan laadukas suunnittelu säästää käytännössä aina resursseja hankinnan myöhemmissä työvaiheissa. Suunnittelun tarve korostuu hankinnoissa, jotka toteutetaan aikaisemmasta toimintatavasta poikkeavasti tai siirrytään käyttämään uutta kilpailuttamis- ja sopimusmenettelyä.

Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin hyvänä Senaatti-kiinteistöjen toimintatapaa, jossa se on kartoittanut kiinteistönhoitopalveluyritysten markkina-osaavuuksia sekä käyttänyt puitesopimushankinnan suunnittelussa ja Palkki-projektin käynnistyksessä projektin läpivientiin perehtyneitä asiantuntijoita. Erityisesti asiantuntijatuen käyttöä voidaan pitää perusteltuna silloin, kun puitesopimuksen taloudellinen kokonaisarvo nousee suureksi ja hankittavan ratkaisun laadulliset vaikutukset ulottuvat laajaa kohdejoukkoon.

id

Valtiovarainministeriö toteaa, että puitesopimus ja uuden hankintadirektiivin mukainen puitejärjestely ovat käyttökelpoisia hankintamuotoja mm. keskitetyksi kilpailutetuissa hankinnoissa. Tällöin voidaan koota hankinnan valtiovolyyymi yhden järjestelyn alapuolelle ja saada tätä kautta kustannussääntöjä niin valtiolle kuin toimittajille. Puitesopimus- ja puitejärjestelykilpailutuksella voidaan kerralla kilpailuttaa useita virastoja ja laitoksia hyödyttäviä kokonaisuuksia, mikä on hankinnan prosessikustannusten alentamisen ja päällekkäisen resursointitarpeen vähentämisen kannalta tehokas tapa toimia. Myös hankittavan palvelun tasoa saadaan yhdenmukaistettua ja tarvittavien sopimusten määrää vähennettyä – tämä helpottaa sopimusten myöhempää hallinnointia.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hankintojen suunnitteluvaiheen ohuus ja suppeus on yksi valtion hankintatoimea nykyisellään rasittava ongelma, johon hankintayksiköiden tulee kiinnittää huomiota. Suunnittelun heikko taso tai laiminlyönti näkyy varsin usein tarjouspyynnön sekavuutena ja yleisyytenä – tarjouspyynnön sisällön ongelmat taas näkyvät vaikeasti vertailtavina ja yleisluontoisina tarjouksina, jolloin hankintapäätöksen tekeminen on vaikeaa, joskus jopa mahdotonta. Lisäksi hankinnan aikataulu venyy ja hankintaprosessi työllistää usein turhaan organisaation muuta henkilöstöä. Hyvällä suunnittelulla voidaan paremmin varmistaa, että hankintayksikkö myös saa sen tuotteen ja palvelun, jota se hankinnassa tavoittelee. Suunnittelun vähyys selittää osin tarkastuskertomusluonnoksessa todettuja havaintoja, joiden perusteella Senaatti-kiinteistöjen puitesopimuksen hankintaprosessissa ja hankintapäätöksen tekemisessä näyttää esiintyneen eräitä puutteita.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston käsitykseen, että Senaatti-kiinteistöjen tulee panostaa riittävästi oman hankintaosaamisensa kehittämiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on kuvattu, että markkinoiden liiallinen hintakilpailu oli johtanut palvelutason laadukkuuden laskuun. Samassa yhteydessä saa kuvan, että negatiiviseen hinta/laatu-kehitykseen ovat olleet yksinomaisena syynä rakennushallinnon hajottaminen ja palvelujen ulkoistaminen (sivut 11 ja 38). Valtiovarainministeriö toteaa, että tilanteen kehittymiseen lienevät vaikuttaneet muutkin merkitykseltään varsin suuret ajankaksolle ajoittuneet toimenpiteet. Mm. Euroopan unionin jäsenyys avasi Suomen palvelumarkkinoita kansainväliselle kilpailulle, mikä on vaikuttanut siihen, että markkinat reagoivat joskus voimakkaasti uusien osapuolen mukaantuloon.

## **2 Onko hankintaprosessi ollut säännöstenmukainen**

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston käsitykseen, että Senaatti-kiinteistöjen on huolehdittava siitä, että hankintaprosessissa noudatetaan kaikilta osin voimassa olevia säännöksiä, hankintahenkilöstön perehtyneisyys hankintalainsäädäntöön ja sen muutoksiin on riittävä sekä hankintojen ohjeistus kunnossa. Hankintaprosessin muodollisten menettelyjen kuten määräaikaisten ja ilmoittamissääntöjen noudattaminen tulee kuulua hankintaorganisaation perusosaamiseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tarjouspyynnön painoarvojen jakauman esittäminen lisää hankinnan läpinäkyvyyttä ja samalla mahdollistaa sen, että tarjoajat voivat huomattavasti tarkemmin muotoilla ja painottaa tarjouksensa niitä osa-alueita, joiden merkitys valintaprosessissa on suurempi. Tämä edesauttaa sitä, että hankintayksikkö saa tarkempia ja vertailukykyisempiä tarjouksia.

Senaatti-kiinteistöjen puitesopimuskilpailutuksen hinnalliset tavoitteet liittyvät mm. riittävän palvelutason omaavien yritysten saamiseksi puitesopimuksen piiriin. Nykyisessä oikeuskäytännössä hinnan painoarvon vähimmäisraja on vaihdellut tavaroissa 35-40 %:in ja palveluissa 20-25 %:in välillä. Julkisten hankintojen yhdeksi kantavimmaksi tavoitteeksi on kirjattu hankinnan tekeminen mahdollisimman edullisesti.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hinnan merkitys painoarvona ei saa jäädä liian pieneksi, mutta toiminnan tasoa ja riittävää laatua ei pidä myöskään liiallisella hintakilpailutuksella vaarantaa. Hinnalle voidaan antaa tapauskohtaiseen harkintaan pohjautuen riittävä painoarvo varsinkin, jos hankintayksiköllä on tiedossa laatutaso esim. aikaisemman kokemuksen kautta tai hankinnan suunnittelussa havaitaan, että toimittajien palvelujen väliset laadulliset erot ovat vähäisiä tai valitulta toimittajalta vaadittava palvelutaso määritellään hankintayksikön toimesta riittävän tarkasti jo tarjouspyyntöön.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on luettavissa (sivu 22), että puitesopimuskilpailutuksessa vertailukriteerien painoarvoja on muutettu jälkikäteen tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetystä. Vertailuperusteiden painoarvojen jälkikäteinen muuttaminen tarjouspyynnössä ilmoitetuista ei ole hankintalainsäädännön perusteella hyväksyttävää. Oikeuskäytännössä toimintatavan on katsottu vaarantaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä johtavan epäilyyn tarjoajan/tarjoajien suosimisesta. Valintakriteerien määrittelyssä tulee olla huolellinen, sillä hankintailmoituksessa/ tarjouspyynnössä ilmoitettujen kriteerien myöhempi muuttaminen ja täsmentäminen on käytännössä mahdotonta menettelyn oikeellisuutta vaarantamatta.

### **3 Millaisia tavoitteita puitesopimusmenettelyn käytölle asetettiin**

Valtiovarainministeriö pitää puitesopimusmenettelyn käyttöä koskevia tarkastusviraston alustavia kannanottoja perusteltuina. Konkreettisten tavoitteiden asettamisella helpotetaan puitesopimuksen toimivuuden arviointia ja samalla on mahdollista saada hyödyllistä tietoa seuraavan kilpailutuksen tueksi mm. palvelutasomäärittelyn tarkentamiseksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että puitejärjestykseen otetaan/saadaan riittävä määrä sopimustoimittajia, jotta alan kilpailutekijät säilyvät ja mahdollisuus puitesopimuksen sisällä tapahtuvaan hintakehitykseen säilyy. Yksittäisen puitesopimustoimittajan osuus koko puitesopimuksen arvosta ei saisi nousta liian suureksi, mikäli puitesopimus aiotaan pitää toimittajien kannalta houkuttelevana järjestelynä jatkossakin. Erityisesti osuukien suuruuteen tulisi kiinnittää huomiota, mikäli puitesopimuksen peitto koko Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevien kiinteistöjen

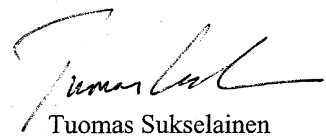


määrästä kasvaa. Yrityskaupan jälkeen nykyisessä puitejärjestelyssä yhden toimittajan osuus on kasvanut huomattavan suureksi (yli 80 %). Seuraavan puitejärjestelyn kilpailutuksen valmistelussa Senaatti-kiinteistöjen olisi hyvä pohtia, miten toimitaan tapauksessa, jossa sopimuskaudella yhden toimijan osuus nousee esimerkiksi yrityskaupan seurauksena merkittäväksi.

#### 4 Miten tavoitteet on saavutettu ja miten tavoitteiden saavuttamista on seurattu.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston toteamuksiin. Käyttäjätyytyväisyystutkimuksen osa-alueiden sisäisten painoarvojen ja tutkimuksen vastaajien tarkempi määrittely lisää tutkimuksen luotettavuutta ja käytettävyyttä. Senaatti-kiinteistöjen toteuttamaan asiakastyytyväisyystutkimusta voidaan pitää hyvänä tiedonsaantikanavana ja toiminnan kehittämisen keinona.

Budjettipäällikkö,  
osastopäällikkönä



Tuomas Sukselainen

Vanhempi budjettisihteeri



Tomi Hytönen

JAKELU

Valtiovarainministeriö/BO (Tarkka, Vallinheimo, Pelkonen, Hytönen)  
Senaatti-kiinteistöt

## Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Päivittäistavarahankinnat*
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi  
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio  
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa  
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-  
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen  
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset  
*Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus*
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava  
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 –  
89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuus-  
raportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimin-  
taan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtä-  
minen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj*  
*Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma  
*ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-  
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-  
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila  
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja  
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrap-  
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön  
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen  
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-  
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion  
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
Puitesopimus

## **Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – Puitesopimus**

Senaatti-kiinteistöt solmi vuonna 2002 kiinteistöhoitopalvelujen hankinnassa neljä vuotta voimassa olevan puitesopimuksen kuuden yrityksen kanssa. Tarkastuksessa selvitettiin, miten asianmukaisia puitesopimusmenettelylle asetetut tavoitteet ovat ja kuinka Senaatti-kiinteistöt on seurannut niiden toteutumista.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei hankinnassa ollut kaikilta osin noudatettu voimassa olevia säännöksiä ja että puitesopimuksessa asetetut tavoitteet ovat väljiä. Senaatti-kiinteistöt seuraa puitesopimuksessa asetettuja tavoitteita tekemällä käyttäjä- ja asiakastyytyväisyystutkimuksia, kehittämällä kiinteistönhoidon ohjausprosessia sekä keräämällä kiinteistöjen ylläpidon kustannustietoja. Tyytyväisyys kiinteistöhoitopalveluihin on parantunut puitesopimusmenettelyn aikana, mutta tulosten luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta puitesopimusten arvioinnissa heikentää se, että tuloksiin vaikuttavat myös puitesopimuksien piiriin kuulumattomat kohteet.

Kokonaisuudessaan Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen kustannukset ovat kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2003 noin 27 %. Tarkastusvirasto katsoo, että varojen tehokkaan käytön näkökulmasta kustannusten seuranta tulisi kehittää ja vaikka kiinteistöhoitopalvelujen laadun mittaamiseen liittyy monia ongelmia, tulisi erityistä huomiota kiinnittää laadun parantumisen todentamiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Annankatu 44, PL 1119  
00101 HELSINKI  
Puhelin (09) 4321  
Telekopio (09) 432 5820  
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296