

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta

Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

**LAPINLAHDEN JA VARPAISJÄRVEN KUNTIEN TALOUS- JA
HENKILÖSTÖHALLINNON PALVELUJEN ULKOISTAMINEN**

Prosessitarkastelu ja ulkoistamisen ongelmakohtien kartoitus

Paikallistalouksien kehittämisen
koulutusohjelma
Yrittäjyyden pääaine
Pro gradu –tutkielma
Marja-Leena Martikainen
toukokuu 2010

TIIVISTELMÄ

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Paikallistalouksien kehittämisen koulutusohjelma

Yrittäjyyden pääaine

MARTIKAINEN, MARJA-LEENA: Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistaminen. Prosessitarkastelu ja ulkoistamisen ongelmakohtien kartoitus.

The outsourcing of financial and personnel administration of Lapinlahti and Varpaisjärvi municipalities. A process study and survey of the problems in outsourcing.

Pro gradu –tutkielma, 95 s. Liitteet (3 s.)

Tutkielman ohjaaja: professori, KTT Hannu Littunen

Toukokuu 2010

Avainsanat: ulkoistaminen, transaktiokustannusteoria, resurssiriippuvuusteoria, talous- ja henkilöstöhallinto

Tämä pro gradu –tutkielma käsittelee Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessia. Tutkimuksessa selvitetään, mitkä olivat ulkoistamisen ongelmakohdat, joita välttämällä ulkoistamisprosessi voidaan viedä hallitusti läpi. Tutkimuksessa selvitetään ulkoistamisen syyt ja ulkoistamiselle asetetut tavoitteet sekä edut. Tutkimuksessa selvitetään myös, mitkä olivat ulkoistamisen riskit ja kuinka hyvin kunnat varautuivat niiden hallintaan.

Aihetta tarkastellaan talousteorian näkökulmasta, ja teoreettisena viitekehyksenä toimivat transaktiokustannus- ja resurssiriippuvuusteoria. Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkimusongelman ratkaisussa hyödynnetään erityyppisiä aineistoja mahdollisimman monipuolisesti. Samaa ilmiötä tutkitaan eri aineistojen ja haastattelujen pohjalta. Empiirinen tutkimusaineisto koostuu temahaastatteluista ja ulkoistamisprosessiin liittyvästä selvitys-, päätöksenteko- ja sopimusaineistosta.

Kuntien ulkoistamispäätöstä voidaan pitää strategisena päätöksenä, jolla haettiin laajempia hyötyjä, kuin pelkkiä kustannussäästöjä. Empiirisen tutkimusaineiston perusteella tärkeimpänä syynä ulkoistamiselle voidaan pitää kustannustehokkuuden löytämistä. Kustannussäästöt ja hinta olivat myös tärkeimmät ulkoistamisella tavoitellut edut. Lapinlahti ja Varpaisjärvi olivat jo pitkään tehneet kuntayhteistyötä, ja yhteistyötä haluttiin syventää tukipalveluihin. Kuntayhteistyön syventäminen oli toinen tärkeä syy ulkoistamiselle. Tärkeimpänä ulkoistamiselle asetettuna tavoitteena voidaan pitää elinkeinopoliittista tavoitetta. Ylä-Savon alueelle haluttiin saada lisää erityisesti palkka- ja taloushallinnon osaamista ja alan palveluihin keskittynyttä yritystoimintaa. Yhtenä merkittävimmistä esteistä yritystoiminnan keskittymiselle ja liiketoiminnan laajenemiselle arvioitiin olleen kunta- ja palvelurakennemuutoksen ajankohta. Ohjelmisto nousi empiirisessä tutkimuksessa suurimmaksi ulkoistamisessa ilmenneeksi ongelmaksi. Myös tehtävien rajapinnoissa ilmenneet työnjako-ongelmat koettiin paikoin merkittäviksi ongelmiksi, eikä niihin osattu varautua ennakolta. Toimittajariippuvuus koettiin riskinä. Riippuvuus toimittajasta ja toimittajan kyvykkyys olivat ulkoistamisen riskeistä tärkeimmät.

ALKUSANAT

Ajatus Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistamisen tutkimiseen syntyi jo kesällä 2007 Koloveden maisemissa miettiessäni edessä olevaa tutkielman aihetta. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistaminen oli ajankohtainen ja minulle mielenkiintoinen tutkimusaihe, sillä olin tuolloin osaltani viemässä läpi vastaavaa maakuntaliiton ulkoistamishanketta samalle palvelun tuottajalle. Aihe oli, ja on edelleen kiinnostava, sillä vastaavanlaista yksityiselle palveluntuottajalle ulkoistettua kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelua ei ollut aiemmin toteutettu, eikä myöskään tutkittu.

Haluan kiittää tutkielman laatimisessa saamastani ohjauksesta professori, KTT Hannu Littusta Kuopion yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitokselta. Hänen asiantuntevat neuvonsa auttoivat työn etenemisessä ja valmistumisessa. Lisäksi haluan kiittää tutkimukseen osallistuneita henkilöitä: kunnanjohtaja Heikki Airaksista, kunnansihteeri Terttu Ruotsalaista ja kunnansihteeri Matti Solloa, jotka uhrasivat työaikaansa haastatteluihin ja tutkimusaineiston keräämiseen. Ilman heidän panostaan tutkimus ei olisi onnistunut.

Kiitän myös tutkimuksen rahoittajaa Kunnallisalan kehittämissäätiötä, joka myönsi minulle apurahan tutkimuksen tekemiseen. Tämä panos on ollut merkittävä kannustin tutkimusta tehdessäni. Kiitokset kuuluvat myös ystäväilleni, opiskelu- ja työkavereille, jotka kannustivat minua työn valmistumisessa. Erityiskiitokset haluan kuitenkin osoittaa omalle perheelleni ja vanhemmilleni, jotka jaksoivat kannustaa minua koko opiskelujeni ajan.

Tutkimuksen tekeminen työn ohessa on ollut haasteellista. Se on ollut oppimisprosessi, jossa on välillä pitänyt käydä kaukana nähdäkseen lähelle.

Kuopiossa 19.5.2010

Marja-Leena Martikainen

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkimuksen tausta	6
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma	8
1.3 Tutkimuksen rajaukset ja rakenne	9
2 TALOUSTEOREETTINEN NÄKÖKULMA ULKOISTAMISELLE	10
2.1 Ulkoistamisen käsite	10
2.2 Ulkoistaminen transaktiokustannusteorian ja resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta	11
2.3 Yleinen ulkoistamisen malli	18
2.4 Integroitu malli	19
2.5 Vaihtoehtoiset ohjausmallit ja toimintatavat kunnissa.....	23
2.5.1 Hierarkkinen ja markkinasuuntautunut toimintatapa.....	23
2.5.2 Toimintatapojen etuja ja haittoja	25
3 TOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN	27
3.1 Tärkeimmät syyt ulkoistamiselle	27
3.2 Ulkoistaminen prosessina	29
3.3 Ulkoistamisen kustannushyödyt	33
3.4 Ulkoistamisen riskit	35
3.5 Taloushallinnon tehtävien ulkoistaminen.....	40
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	43
4.1 Tutkimuskohteen esittely	43
4.2 Tiedonhankinta, tutkimusaineiston keruu ja käsittely.....	45
4.3 Tutkimusmenetelmät.....	47
4.4 Validiteetti ja reliabiliteetti.....	49
5 TUTKIMUKSEN TULOKSET	52
5.1 Ulkoistamisen syyt ja tavoitteet.....	52
5.2 Ulkoistamisen edut.....	56
5.3 Ulkoistamisprosessin eteneminen.....	57
5.3.1 Strateginen päätöksenteko.....	58
5.3.2 Ulkoistamisen toteuttaminen.....	67
5.3.3 Ulkoistetun palvelun johtaminen ja seuranta	69
5.4 Ulkoistamisen ongelmat ja riskit	70
5.5 Ulkoistettujen toimintojen palauttaminen takaisin kunnan omaksi työksi.....	73
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	79
6.1 Tärkeimmät tutkimustulokset.....	79
6.2 Tulosten yleistäminen ja hyödyntäminen.....	84
6.3 Jatkotutkimusaiheita.....	85
LÄHTEET	86

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIOT

Kuvio 1. Ulkoistamismalli.....	19
Kuvio 2. Malli ulkoistamisen suunnittelulle.....	22
Kuvio 3. Ulkoistamisprosessin vaiheet	30
Kuvio 4. Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessin eteneminen -aikajana.....	44
Kuvio 5. Tutkimuksen peruselementit	48

TAULUKOT

Taulukko 1. Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja palkkahallinnon vuosittaiset volyymit 2004	62
--	----

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset	93
--------------------------------------	----

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Palvelujen ostaminen ulkopuolisilta ei ole uusi ilmiö, vaan yritykset ovat pitkään hankkineet palveluja ulkopuolisilta toimittajilta. Voimakas ulkoistamisen trendi alkoi 1990-luvulla tietoliikennetoimintojen ulkoistamisesta Yhdysvalloissa, missä yritykset näkivät etuja ulkopuolisen asiantuntijan hyödyntämisessä tietojärjestelmien käyttöönotossa. Toimintojen ulkoistaminen on yleistynyt viime vuosina huomattavasti, sillä palvelun tarjoajia on markkinoilla aiempaa enemmän ja kustannustehokkuutta edellytetään lähes kaikilta kilpailluilla markkinoilla toimivilta yrityksiltä ja organisaatioilta. Liiketoiminnan kansainvälistymisen ja palvelun tarjoajien räjähdysmäisen kasvun myötä ulkoistamisesta on tullut toteuttamiskelpoinen strategia yrityksille.

Julkisen sektorin tuottavuusvaatimukset ovat viime aikoina olleet laajasti esillä. Erityisesti kuntien toiminta palvelujen tuottajana on muutosvaiheessa. Ulkoistamispalveluiden kysyntä on vilkastunut julkisen sektorin organisaatioissa. Kysynnän vilkastumiseen on johtanut muun muassa julkisen sektorin palvelurakennemuutos, joka on pakottanut kunnat miettimään myös tukitoimintojaan uudella tehokkaammalla tavalla. Tehokkuusnäkökulman ja kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kuntien tulee keskittyä entistä enemmän perustehtäviinsä ja miettiä mm. tukipalvelujen tuottamista uudelleen. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut ovat tukitoimintoja, joiden järjestämiseksi kunnilla on useita eri vaihtoehtoja. Tehtävät voidaan hoitaa kunnassa omana toimintana omassa yksikössään tai ne voidaan organisoida hoidettaviksi eri hallintokuntien alaisuudessa. Tehtäviä voidaan hoitaa myös kuntien välisenä yhteistyönä ns. isäntäkuntamallin mukaisesti tai liikelaitoksena. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitamiseksi on perustettu useita kuntien omistamia palvelukeskuksia ja osakeyhtiöitä, jotka tuottavat palveluja kunnille ja muille julkisyhteisöjen asiakkaille.

Ulkoistamisen tavoitteena on tehostaa organisaation toimintaa ja pienentää kustannuksia. Tavoitteet pyritään saavuttamaan päällekkäisten toimintojen poistamisella ja käytäntöjen yhdenmukaistamisella. Informaatioteknologian kehittyminen ja kommunikaatiomahdollisuuksien paraneminen ovat vaikuttaneet työn tekemiseen ratkaisevasti ja samalla edistäneet organisaatioiden muutosta. Organisaatioiden rakenne on jatkuvan muutoksen alla ja uusia

tehokkaampia tapoja kehitetään koko ajan. Työtä tehdään entistä pienemmällä henkilömäärällä, mikä tarkoittaa henkilöstöressurssien vähentämistä omasta organisaatiosta. Talous- ja henkilöstöhallinnon rooli on muuttunut, ja tämä on ollut edellytyksenä uudennaisille ratkaisuille. Laskentatoimen perustyö on automatisoitunut, jolloin laskentatoimessa pystytään keskittymään yhä enemmän johdon päätöksentekoa tuottavan tiedon tuottamiseen. Organisaation perus- tai ydintehtävää tukevan toiminnon, kuten henkilöstö- ja taloushallinnon, keskittäminen auttaa organisaatiota myös keskittymään ja kohdentamaan enemmän resursseja sen ydintehtävään.

Yrityksissä tehtäviä uudelleenjärjestelyä pyritään ratkaisemaan ulkoistamisen keinoin ja näissä tapauksissa ydinosaamisen katoaminen on tärkeää estää, vaikka samanaikaisesti yrityksen tulee toimia entistä kustannustehokkaammin (Embleton & Wright 1998, 95-96). Kustannussäästöjä ja tuotannon kasvua korostava kehitys on aiheuttanut palveluyritysten toimintaan sellaisia muutoksia, että yritykset ovat alkaneet keskittyä entistä enemmän ydinliiketoimintaansa ja samalla tukipalveluja on alettu siirtää voimakkaasti yrityksen ulkopuolelle (Kauppinen ym. 2002, 18).

Palvelujen ja toimintojen ulkoistaminen on lisännyt aiheen kiinnostavuutta tutkijoiden keskuudessa. Gilley ja Rasheed (2000) ovat tutkineet yrityksen tukitoimintojen ja strategisten toimintojen ulkoistamista ja niiden vaikutusta yrityksen suorituskykyyn. Quélin ja Duhamel (2003) ovat puolestaan tutkineet ulkoistamisen vaikutuksia ja riskejä yrityksen strategiaan toimintoihin. Espino-Rodríguez'n ja Padrón-Robainan (2006) tutkimuksessa selvitettiin ulkoistamisen vaikutuksia yrityksen strategiaan ja tutkimuksen viitekehyksenä käytettiin resurssi riippuvuusteoriaa, jota on vähemmän käytetty ulkoistamisen tutkimuksissa viitekehyksenä. Deloitte'n vuonna 2006 tekemän suomalaisten suuryritysten ja julkisen sektorin organisaatioiden ulkoistuskokemuksia koskevan tutkimuksen mukaan suomalaisten yritysten kokemuksia ulkoistamisesta ei ole juurikaan tutkittu itsenäisenä ryhmänä. Tutkimuksen mukaan suomalaiset yritykset tavoittelevat ulkoistamisella laadun parantamista ja osaamisen lisäämistä ja julkiset organisaatiot puolestaan keskittyvät kustannussäästöihin.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tässä tutkimuksessa perehdytään Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessin vaiheisiin kirjallisuuskatsauksen, kuntien päätöksentekoaikojen ja henkilöhaastattelujen avulla. Tutkimusaihe on ajankohtainen kuntasektorilla, sillä useat kunnat suunnittelevat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamista uudella tavalla. Kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon eri järjestämismallia, sekä yritysten taloushallinnon ulkoistamista on tutkittu, mutta tavoitteiden saavuttamisesta ja prosessin onnistumisesta kuntasektorin ulkoistamishankkeissa on vain vähän tutkimustietoa. Lisäksi aiheen kiinnostavuutta lisää se, että Lapinlahti ja Varpaisjärvi olivat ensimmäiset kunnat, jotka ulkoistivat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut yksityiselle yhtiölle. Kunnilla ei ollut käytettävissä mallia vastaavanlaisen prosessin läpiviemisestä.

Tutkimuksen tavoitteena on löytää ulkoistamisesta ne ongelmat, joita välttämällä ulkoistamisprosessi voidaan viedä hallitusti läpi. Tutkimuksessa selvitetään, mitkä olivat ulkoistamisen syyt, ja mitä tavoitteita ulkoistamiselle asetettiin. Tutkimuksessa selvitetään lisäksi mitä ongelmia ulkoistamisessa oli, kuinka hyvin kunnat arvioivat ulkoistamisen riskit ja varautuivat niiden hallintaan. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimivat transaktiokustannusteoria ja resurssi riippuvuusteoria.

Tutkimuksen tutkimusongelmana on löytää ulkoistamisprosessista ne ongelmat, joita välttämällä ulkoistaminen voidaan toteuttaa onnistuneesti.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

- 1. Mitkä olivat ulkoistamisen syyt?*
- 1. Mitä tavoitteita ulkoistamiselle asetettiin?*
- 2. Mitkä olivat ulkoistamisen ongelmat?*
- 3. Mitkä olivat ulkoistamisen riskit ja miten kunnat olivat varautuneet niihin?*

1.3 Tutkimuksen rajaukset ja rakenne

Tässä tutkimuksessa ulkoistamista käsitellään talousteoreettisessa viitekehyksessä transaktiokustannusteorian ja resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta. Tutkimuksessa ei ole tehty eroa yrityksen ja julkisen organisaation välille, vaan yrityksellä ja julkisella organisaatiolla viitataan molempiin. Ulkoistamiseen liittyy läheisesti myös lainsäädäntö ja erityisesti kuntia koskee laki julkisista hankinnoista (348/2007). Tämän tutkimuksen näkökulma ulkoistamiseen on talousteoreettinen, joten lainsäädäntö ja samalla myös sopimusjuridiikka on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Lainsäädäntöä sivutaan keskeisten säädösten osalta.

Tutkimuksen alussa on johdanto tutkimuksen aiheeseen, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistamiseen. Toisessa luvussa tarkastellaan ulkoistamista talousteoreettisesta näkökulmasta. Teoreettisena viitekehyksenä toimivat transaktiokustannusteoria ja resurssiriippuvuusteoria. Luvussa selvitetään ulkoistamisen käsite, ja perehdytään ulkoistamismalleihin sekä toimintojen ohjausmalleihin. Kolmannessa luvussa pohditaan ulkoistamisen syitä, tarkastellaan ulkoistamista prosessina ja selvitetään tarkemmin ulkoistamisprosessin vaiheet. Lisäksi luvussa perehdytään ulkoistamisen riskeihin ja tärkeimpiin epäonnistumisen syihin sekä selvitetään, millainen on onnistunut ulkoistamisprosessi. Luvussa perehdytään myös taloushallinnon tehtävien ulkoistamiseen. Neljännessä luvussa esitetään tutkimuskohde ja tutkimuksen toteuttaminen sekä tutkimusmenetelmät. Lisäksi pohditaan tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia. Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset. Kuudennessa luvussa tehdään yhteenveto tärkeimmistä tutkimustuloksista, pohditaan tulosten yleistämistä ja hyödyntämistä sekä jatkotutkimuksen aiheita.

2 TALOUSTEOREETTINEN NÄKÖKULMA ULKOISTAMISELLE

Ulkoistaminen on pitkään nähty ainoastaan keinona alentaa kustannuksia. Liiketoimintakustannusten alentaminen on mahdollista vain sellaisissa olosuhteissa, joissa ulkopuolisella palvelun tuottajalla on käytettävissään skaalaetuja, joita ulkoistaneella yrityksellä ei ole (Quélin & Duhamel 2003, 648). Skaalaetuja eli mittakaavaetuja syntyy, kun pitkän aikavälin keskimääräiset kustannukset laskevat samalla kun tuotannon määrä kasvaa (Begg ym. 1994, 116). Teknologinen kehitys puolestaan mahdollistaa sen, että entinen tuotannon määrä voidaan käyttää tehokkaammin eli käyttämällä entistä vähemmän resursseja tuotettua yksikköä kohden. Tämä mahdollistaa tehokkuuden kasvun pitkällä aikavälillä.

2.1 Ulkoistamisen käsite

Ulkoistamisella ymmärretään yleisesti tuotteen tai palvelun ostamista yrityksen ulkopuoliselta taholta. Kirjallisuudessa ulkoistamisen määrittelyssä on havaittavissa sekavuutta ja käsitteellisiä eroja. Ulkoistamisella tarkoitetaan usein joko asiantuntijapalveluiden ostamista tai kokonaisten toimintojen siirtämistä ulkopuoliselle taholle tai vaihtoehtoisesti tuotteiden ja palveluiden ostamista monikansallisilta yrityksiltä. Yleisesti määrittely on niin laaja, että ulkoistaminen-käsite pitää sisällään minkä tahansa tuotteen tai palvelun, mikä tuotetaan yrityksen ulkopuolella. (Gilley & Rasheed 2000, 764)

Ulkoistaminen eli *outsourcing* on läheinen englanninkielisille käsitteille *reengineering* (koko organisaation toimintojen uudelleenjärjestely) ja *downsizing* (organisaation koon pienentäminen). Käsitteellä *reengineering* tarkoitetaan yrityksen ydinprosessien ulkoistamista ja ulkoistamisella järjestellään yrityksen ydinprosessien ulkopuolisia toimintoja. (Hartikainen 1998, 25–26 ja Kauppinen ym. 2002, 16)

Palvelujen ostamista kuvaavia termejä *outsourcing*, *contracting out*, *out-tasking* ja *vendoring*, käytetään englanninkielisessä kirjallisuudessa jossain määrin sekaisin. *Out-tasking* -termillä viitataan tilanteeseen, jossa johtaminen ja hallinta jäävät organisaatioon, mutta palvelu tuotetaan organisaation ulkopuolella. Tällöin kyseessä voi olla yksittäispalvelujen, palvelu-

kokonaisuuksien tai kokonaispalvelujen hankinnasta. Suomessa puhutaan ostopalveluista. (Kauppinen ym. 2002, 17)

Termillä ulkoistaminen viitataan ostopalveluihin, jossa ulkoistava organisaatio siirtää palveluntuottajalle sopimuksella palvelun tai toiminnon, joka aiemmin on tuotettu organisaation sisäisin resurssein. Englanninkielisessä kirjallisuudessa tästä käytetään termiä *contracting out*. Suomenkielen termi ”hankinta ulkoa” on lähimpänä tätä. Ulkoistamiseen liittyy tavallisesti henkilöstön siirtäminen ulkopuoliselle palveluntuottajalle, jonka jälkeen ulkoistanut organisaatio jatkaa asiakkaana. Toiminnon johtaminen jatkuu sopimuksen ehtojen mukaisesti. Palveluntuottajalle siirtyy vastuu ulkoistetuista toiminnoista sekä mahdollisesti henkilöstöstä. (Kauppinen ym. 2002, 16 ja Estama 2003, 10; ref. Leväinen 2003, 51)

Kumppanuus-termillä (*partnering*) puolestaan viitataan tilaajayrityksen ja palveluntuottajan pitkäaikaiseen yhteistyöhön, joka perustuu molemminpuoliseen taloudelliseen hyötyyn ja luottamukseen palvelun laadusta. Kumppanuus mahdollistaa pidempiaikaisen yhteistyön kuin lyhyempiaikaiset palveluntoimitussopimukset. (Estama 2003, 10; ks. Leväinen 2003, 51)

2.2 Ulkoistaminen transaktiokustannusteorian ja resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta

Ulkoistamista voidaan analysoida eri näkökulmista. Tässä luvussa keskitytään transaktiokustannusteoriaan ja resurssiriippuvuusteoriaan, sekä esitetään katsaus niiden vertailuun.

Transaktiokustannusteoria taktisen ulkoistamisen viitekehyksenä

Transaktiokustannusteoria on monitieteinen lähestymistapa organisaatioiden analysointiin ja siinä yhdistyvät taloustiede, oikeustiede ja organisaatioteoria. Se tutkii yritystä ja yrityksen rakennetta yksittäisten transaktioiden ja niiden hallinnointikustannusten avulla. (Williamson 1985, 387) Transaktiokustannusteoria edustaa yleisesti hyväksyttyä näkemystä siitä, että ulkoistaminen perustuu taloudellisuuden ja kustannustehokkuuden etsimiseen. Transaktiokustannusteorian juuret ovat 1930-luvulla, jolloin ryhdyttiin tutkimaan yrityksen roolia suhteessa markkinoihin. Coase (1937) loi perustan transaktiokustannusteorialle, ja siitä on

viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tullut hallitseva teoria ulkoistamispäätösten tutkimisessa (Espino-Rodriguez & Padrón-Robaina 2006, 49).

Coasen (1937, 390-392) mukaan yrityksen tunnusmerkkeihin kuuluu hintamekanismin määrääminen. Yrityksen kannattaa tehdä pitkäaikaisia sopimuksia useiden lyhytaikaisten sijasta, jolloin jokaisesta yksittäisestä sopimuksesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia voidaan vähentää. Yrityksen oman tuotannon pitää olla edullisempaa kuin markkinoilta ostamisen. Yritykset voivat vaikuttaa tuotannon kustannuksiin organisoimalla oman toimintansa taloudellisesti ja tehokkaasti. Coasen (1937, 394–395) mukaan yrityksen pitää löytää se piste, missä se pystyy tuottamaan toiminnon markkinoita halvemmin. Mikäli yrityksen transaktiot lisääntyvät merkittävästi, yritys ei todennäköisesti pysty saamaan parasta tuotantokapasiteettia käyttöön, eikä näin voi hyödyntää kaikkia tuotannontekijöitään.

Markkinatransaktiot ovat yrityksen ulkopuolella, ja johdon vaikutusmahdollisuuksien piirissä on vain oma tuotanto. Tällöin yrityksen oma organisaatio määrittää ne rajat, joiden puitteissa se voi vaihdella tuotantoansa ja hintojen määrää. Yrityksen organisaatiosta ja sen tehokkuudesta riippuu, miten se voi hallita transaktioita. Yrityksen tulee löytää piste, jossa resurssien hukkaaminen on yhtä suurta kuin transaktioista syntyvä vaihtokustannus markkinoilla ja lisäksi yrityksen tulee huomioida hintojen nousu. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta määräytyy se piste, jossa yrityksen kannattaa laajentua ja tuottaa transaktiot itse.

Oliver E. Williamson (Williamson 1985, 18) kehitti Coasen teoriaa eteenpäin ja transaktiokustannusteoriassa hierarkia ja markkinat nähdään vaihtoehtoisina tapoina ohjata tuotantoa. Teoriassa yritys koetaan hallinnointijärjestelmänä eli hierarkiana, ei niinkään tuotantotehtäviä suorittavana yksikkönä. Transaktiokustannusteorian avulla voidaan päätellä, kannattaako yrityksen tuottaa transaktio itse vai ostaa se markkinoilta. Williamsonin (1985, 52-61) mukaan päätökseen vaikuttavat:

- a) Transaktion epävarmuus - mikäli transaktion ostamiseen markkinoilta liittyy epävarmuutta, yritys tuottaa sen itse omassa hierarkiassa.
- b) Transaktion esiintymistiheys – mitä harvemmin transaktio tapahtuu, sitä todennäköisemmin yritys ostaa sen markkinoilta.

- c) Transaktioon liittyvien tuotannontekijöiden spesifisyys, jolloin tuotannontekijöiden erityisyyden kasvaessa transaktion tarjoajat markkinoilla vähenevät, jolloin yrityksen kannattaa tuottaa se omassa hierarkiassa.

Transaktiokustannusteorian mukaan yritystä voidaan tutkia kolmella tasolla. Ensimmäisellä tasolla tutkitaan yritysrakennetta, eli sen avulla pyritään selvittämään, miten yrityksen toiminnalliset osat tulisi järjestää. Toisella tasolla tutkitaan tehokasta rajapintaa, eli selvitetään, mitkä toiminnot yrityksen tulee suorittaa itse ja mitkä hankkia markkinoilta. Kolmantena tasona Williamson mainitsee yrityksen organisoimien henkilöstöresurssien tutkimisen. (Williamson 1981, 549).

Transaktion käsite

Transaktiokustannusteorian perusyksikkö on transaktio eli vaihdanta. John R. Commons esitteli transaktion käsitteen ensimmäisenä vuonna 1934 (Williamson 1981, 550). Transaktiot syntyvät, kun tuote tai palvelu siirtyy tuotantovaiheesta toiseen. Jokainen tuotantovaihe voidaan integroida yrityksen tuotantoprosessiin tai se voidaan ulkoistaa. Transaktiot voidaan tulkita niiden toimintojen summaksi, joiden avulla tuotteet ja palvelut syntyvät ja hyödyttävät asiakasta. Transaktioiden hallinnointi aiheuttaa kustannuksia siitä huolimatta, tehdäänkö tuotteet itse vai ostetaanko ne markkinoilta. (Williamson 1985, 18-22)

Sisäiset ja ulkoiset transaktiokustannukset

Quinn ja Hilmer (1994, 49) jakavat transaktiokustannukset eli koordinaatiokustannukset sisäisiin ja ulkoisiin. Sisäisillä transaktiokustannuksilla tarkoitetaan hierarkkisesta ohjauksesta syntyviä kustannuksia ja ulkoisella puolestaan markkinaohjauksesta syntyviä kustannuksia. Teoriassa transaktiokustannusten lisäksi huomioidaan myös tuotantovaiheen vaatimat tuotantokustannukset. Sisäiset transaktiokustannukset voivat osoittautua yllättävän suuriksi, mikäli ne analysoidaan ulkoistamisvaiheessa. Yrityksen tavoitteena on kuitenkin tuottaa palvelua mahdollisimman suurella voitolla eli organisoida toimintansa siten, että tuotanto- ja transaktiokustannukset minimoituvat. Tämä tavoite voidaan nähdä ulkoistamista ohjaavana tekijänä.

Transaktiokustannusteorian mukaan johto järjestää yhtiön toiminnan siten, että se pystyy hallitsemaan transaktioita mahdollisimman hyvin sekä poistamaan riskejä ja epävarmuuksia tulevaisuuden hintakehitykseen liittyen. Yritys voi kontrolloida transaktioita vaihtoehtoisesti yrityksen sisäisen jakeluverkoston tai mahdollisimman laajan tuotantoprosessin avulla. Yrityksen toiminta kannattaa järjestää siten, että koko tuotantoprosessi tuotekehityksestä asiakkaalle asti on yhtiön hallinnassa mahdollisimman hyvin. Johdon toiminnan tavoitteena ei ole vain omistajien edun maksimoiminen, vaan taloudellisen tuloksen tavoittelu transaktioita hallitsemalla ja riskejä minimoimalla. (Vining & Globerman 1999, 648)

Sopimusten hallinnointijärjestelmässä ulkoiset transaktiokustannukset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ex ante -kustannukset syntyvät ennen sopimuksen solmimista. Nämä kustannukset aiheutuvat eri vaihtoehtojen taloudellisuuden punnitsemisesta, sopimusneuvotteluista sekä itse sopimuksen tekemisestä. Ex post -kustannukset syntyvät sopimuksen teon jälkeen. Näitä kustannuksia ovat sopimusehtojen täsmentämisestä tai korjaamisesta aiheutuvat kustannukset sekä sopimuksen valvonnasta, erityisesti sopimusrikkomuksista aiheutuvat kustannukset. Ex ante- ja ex post -kustannukset liittyvät vain markkinaohjauksesta syntyviin kustannuksiin. (Williamson 1985, 20-21)

Oletukset käyttäytymisestä

Ulkoistamispäätökset ovat yrityksen henkilöstön tekemiä inhimillisiä päätöksiä. Ihmisten käyttäytyminen ja ominaispiirteet vaikuttavat siihen, kuinka ulkoistamispäätös syntyy ja minkälaisen hallinnointirakenteen yritys valitsee. Transaktiokustannusteoria tukeutuu kahteen oletukseen ihmisten käyttäytymisestä, opportunistiin ja rajoittuneeseen rationaalisuuteen (Williamson 1981, 553 ja Williamson 1985, 44 - 49).

1. Opportunismi

Opportunismin uhka markkinoilla aiheuttaa kustannuksia, koska toimijat yrittävät maksimoida voittoa. Mikäli markkinoilla on vähän palvelun tarjoajia ja kilpailu on vähäistä, opportunistin vaara on olemassa ja se ilmenee epärehellisyytenä ja oman edun tavoitteluna.

Sopimusneuvotteluissa vanha toimittaja on edullisemmassa asemassa muihin toimittajiin nähden, koska hän tuntee asiakkaan toimintatavat (Lacity & Hirschheim 1993, 33).

Opportunismia ilmenee yleensä ulkoistamisen yhteydessä ja varsinkin ulkoistamispäätöksen jälkeen. Myös yrityksen sisäistä opportunismia voi ilmetä tilanteissa, jolloin työntekijät tuntevat epäluottamusta ulkoistamispäätöksen tehneitä kohtaan. (Vining & Globerman 1999, 646)

2. Rajoittunut rationaalisuus

Transaktiokustannusteorian mukaan inhimillinen käyttäytyminen on rationaalista, mutta vain rajoittuneesti. Rajoittuneen rationaalisuuden vuoksi syntyy epätäydellisiä sopimuksia ja epävarmuus päätöksenteossa ja organisaation hallintorakenteissa nostaa transaktiokustannuksia (Chiles & McMackin 1996, 89-90).

Transaktiokustannusteoriaa kohtaan on esitetty kritiikkiä siitä, että se jättää huomioimatta sosiaaliset suhteet ja kulttuurin. Yritysten ja ihmisten välinen yhteistyö perustuu luottamukseen, jota ilman yhteistyö ei onnistu. Teorian staattisuus on myös herättänyt arvostelua, sillä teoria jättää huomioimatta kilpailun dynaamisuuden organisaatiomuotojen välillä.

Resurssiriippuvuusteoria strategisen ulkoistamisen viitekehyksenä

Resurssiriippuvuusteoriaa on käytetty teoreettisena viitekehyksenä strategisen ulkoistamisen tutkimuksessa. Teorian mukaan yrityksen tulee panostaa sellaisiin ainutlaatuisiin resursseihin, joiden avulla se voi saavuttaa kilpailuetua. Ulkoistamisen tulee tällöin olla yrityksen strateginen päätös ja sen tulee olla osa yrityksen toimintastrategiaa, jolla yritys hakee kilpailukykyä. Yrityksen tulee tehdä päätös siitä, mitkä toiminnot se voi ulkoistaa ja mitkä on järkevää tehdä itse. Teorian mukaan yrityksen kannattaa ulkoistaa ne toiminnot, jotka se voi hankkia markkinoilta ja joihin investoiminen ei lisää yrityksen kilpailuetua. Tällä on vaikutus yrityksen toimintaprosesseihin, resursseihin ja ydinosaamiseen, jotka ovat yrityksen kilpailukyvyn perusta. (Espino-Rodriguez & Padrón-Robaina 2006, 54-55)

Strategisesta ulkoistamisesta puhutaan, kun ulkoistaminen otetaan osaksi yrityksen strategiaa. Tällöin ulkoistaminen nähdään pitkäaikaisena ratkaisuna ja sen avulla haetaan laajempia

hyötyjä, kuin pelkkiä kustannussäästöjä. Quélinin ja Duhamelin (2003, 648) mukaan strategista ulkoistamista määrittävät viisi tekijää:

1. Ulkoistettujen toimintojen ja yrityksen toimialan tärkeimpien menestystekijöiden läheisyys.
2. Laaja-alainen sopimus, joka mahdollistaa pidemmän ja tiiviimmän yhteistyön kuin perinteinen aliurakointi.
3. Sellaisen toiminnon ja toimintaresurssien siirtäminen toisen osapuolen omistukseen, joka on tuotettu aiemmin yrityksessä sisäisesti.
4. Molempien osapuolien pitkäaikainen sitoutuminen.
5. Palvelusopimus, jossa määritellään palvelun laatu ja molempien osapuolien vastuut.

Strategisen ulkoistamisen perusajatus on, että yrityksen tulisi keskittää omat voimavaransa ydinosaamiseensa.

Ydinosaaminen ja kilpailukyky

Hamelin ja Prahaladin (1994, 255-260) mukaan ydinosaamiselle (*core competence*) on tunnusomaista eri taitojen integrointi, millä tarkoitetaan monista yksittäisistä taidoista, yksilöistä ja yksiköistä kootun oppimisen summaa. Ydinosaaminen koostuu niistä osaamisalueista, jotka ovat keskeisiä yrityksen menestymiselle. Ydinosaamisen ansiosta yritys voi tarjota asiakkaalle sellaista hyötyä, mikä lisää asiakkaan kokemaa arvoa tuotteista ja palveluista. Ydinosaaminen on keino erottua kilpailijoista ja se on kilpailun kannalta ainutlaatuista. Ydinosaamisen avulla yritys luo uusia edellytyksiä päästä uusille tuotemarkkinoille ja yrityksen johdon tulee kyetä tunnistamaan ydinosaaminen.

Kilpailukyky voidaan määritellä sellaisiksi yritysten ja eri toimijoiden ominaisuuksiksi, joiden avulla nämä pystyvät osallistumaan kilpailuun ja sellaiseksi potentiaaliksi, jonka turvin toimija voi menestyä kilpailussa kilpakumppaneita paremmin. Saavuttaakseen kilpailuetua toimijalla tulee olla sellaisia ominaisuuksia, joiden avulla sen on mahdollista menestyä kilpailussa paremmin kuin muut. (Sotarauta ym. 2001, 13-14)

Yritysten tulisi kyetä entistä tehokkaammin oppimaan ja uudistumaan, mikäli haluavat pysyä markkinoilla. Suurelle osalle erityisesti perinteisten alojen pk-yrityksiä tämä on suuri haaste alhaisen innovaatiokyvyn vuoksi. Sotarauta ym. (2001, 86-87) tarkastelevat innovaatiokykyä yhdessä resurssien ja osaamisen kanssa. Yritys luo erilaisia resursseja valikoiden ja yhdistäen osaamista, joilla se voi erottua kilpailijoistaan ja muodostaa kilpailukykyä ja -etua. Yritysten keinoja kohentaa resurssiperustaa ovat esimerkiksi teknologiainvestointeihin panostaminen, verkostoituminen ja uusien osaajien rekrytointi. Resurssien lisääminen ei kuitenkaan automaattisesti merkitse uusien innovaatioiden syntymistä ja osaamis pohjan vahvistumista. Tämä edellyttää yritykseltä vahvaa innovaatiokykyä, mikä puolestaan on yhteydessä yrityksen kykyyn muuttua ja toteuttaa muutoksia.

Vesalaisen (2002, 28) mukaan ydinosaamisen (*core competence*) ja ydinkyvykkyyden (*core capability*) käsitteet sekoitetaan usein keskenään. Yrityksen ydinosaamista on yrityksen kilpailukykyyn perustuva osaaminen, jota on vaikea kopioida ja ydinkyvykkyys syntyy tämän osaamisen hyödyntämisestä siten, että asiakas kokee saavansa siitä lisäarvoa.

Transaktiokustannusteorian ja resurssiriippuvuusteorian vertailua

Transaktiokustannusteorian perusyksikkö on transaktio ja resurssiriippuvuusteoriassa analyysin perusyksikköinä toimivat yrityksen resurssit ja osaaminen. Transaktiokustannusteorian ydin voidaankin kiteyttää ostaa tai valmistaa itse (*make or buy*) -päätöksentekoon, sillä yritys voi rationaalisesti päätellä kannattaako tuote valmistaa itse vai ostaa markkinoilta (Vesalainen 2002, 26). Transaktiokustannusteorian mukaan opportunisti ja rajoittunut rationaalisuus ihmisten käyttäytymisessä aiheuttavat transaktiokustannuksia, eivätkä henkilöiden väliset suhteet nouse merkittäviksi. Myös resurssiriippuvuusteoriassa rajoittunut rationaalisuus vaikuttaa käyttäytymiseen, vaikka resurssiriippuvuusteoria liikkuukin vain organisaatiotasolla. Yritys ei hallitse kaikkea, vaan organisaatiossa toimivat ihmiset pyrkivät tekemään vain rutiininomaiset tehtävät. Transaktiokustannusteoriassa ulkoistamisen kriteereinä ovat transaktio- ja tuotantokustannusten minimointi ja resurssiriippuvuusteoriassa lisäarvon saavuttaminen.

Transaktiokustannusteoriassa ulkoistaminen on taktinen päätös, jolla tavoitellaan tehokkuutta ja parempaa taloudellista strategiaa. Teorian mukaan yritykset hakevat tasapainoa valmistus- ja vaihdantakustannusten välillä siten, että lopputuloksena on yrityksen kannalta optimaalinen ratkaisu. Riskit riippuvat toimittajasta ja piilokustannuksista. Resurssiriippuvuusteoriassa

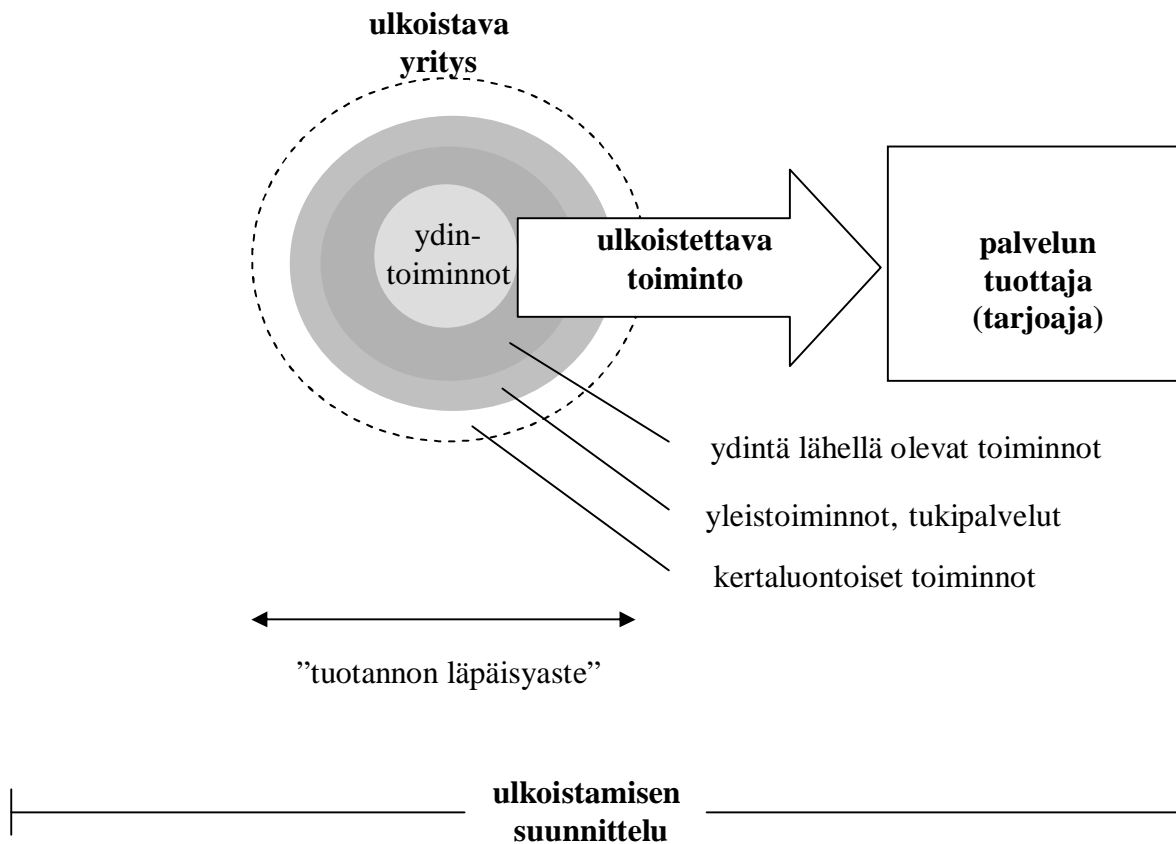
ulkoistaminen on strateginen valinta, jolla tavoitellaan kilpailuetua. Ydinosaamisen menettäminen tai ulkoisen toimittajan epäonnistuminen tärkeissä toiminnoissa ovat keskeisiä riskitekijöitä tässä teoriassa. (Espino-Rodriguez & Padrón-Robaina 2006, 56)

Resurssiriippuvuusteoria perustuu siihen, että yritysten on välttämätöntä hankkia resursseja toimintaympäristöstään toimintaansa varten ja yrityksen asema toimintaympäristössään määräytyy niiden hallinnoimien ja omistamien resurssien laadusta ja määrästä. Mikäli resurssit ovat ainutlaatuisia, yrityksen asema voi olla merkittävä. (Vesalainen 2002, 26)

Transaktiokustannusteoriaa tarkasteltaessa on hyvä pitää mielessä yrityksen ydinosaamisen ajattelutapa, jossa yritystä tarkastellaan oppimisen ja osaamisen näkökulmasta. Kun transaktiokustannusteoria tarkastelee transaktioita lyhyellä aikavälillä ja ydinosaamisajattelu transaktioiden laatua strategisen merkittävyyden näkökulmasta, täydentävät nämä ajattelutavat hyvin toisiaan. (Ulli 2000, 27)

2.3 Yleinen ulkoistamisen malli

Arnold Ullin (2000) esittelemä ulkoistamismalli (ks. kuvio 1) koostuu neljästä elementistä: ulkoistavasta yrityksestä, ulkoistettavasta toiminnosta, ulkoistettavan toiminnon tuottajasta eli tarjoajasta sekä ulkoistamissuunnitelmasta. Ulkoistavan yrityksen tulee tehdä päätös siitä, mitkä toiminnot se ulkoistaa. Ulkoistettavat toiminnot ovat joko prosesseja tai eri prosessien lopputuotteita. Yrityksen ydintoiminnot ovat sellaisia, joita ei voi ulkoistaa, ja jotka ovat elintärkeitä yritykselle. Toisaalta vain yrityksen ydinosaamiseen liittyvät toiminnot yrityksen tulisi tehdä itse. Ydintoimintoja lähellä olevat toiminnot, tukipalvelut ja yleistoiminnot ovat mahdollista ulkoistaa. Ulkoistettavan toiminnon tuottaja voi olla myös yrityksen sisäinen yksikkö ulkopuolisen toimittajan lisäksi. (Ulli 2000, 24)



Kuvio 1. Ulkoistamismalli

Lähde: Ulli 2000, 24.

2.4 Integroitu malli

Transaktiokustannuksia aiheuttavat epätäydellinen informaatio, rajoittunut rationalismi ja opportunisti. Sopimusvaiheessa transaktiokustannuksia aiheutuu mm. tarjoajan valinnasta, sopimusneuvotteluista ja sopimusehtojen valvonnasta. Ulkoistavan yrityksen haasteena on löytää sellainen hallintorakenne, missä jokaisesta transaktiosta syntyy mahdollisimman vähän kustannuksia. Williamsonin (1998) mukaan erikoistuminen on transaktioiden syntymisen tärkein tekijä. Sellaisissa tuotteissa, joiden tekemiseen vaadittavia toimintoja ja resursseja ei voida suoraan hyödyntää toisen tuotteen tekemisessä, ovat suurimmat transaktiokustannukset ja nämä toiminnot tulisi ulkoistaa. Erikoistumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä henkisiä että aineellisia resursseja. Nämä toiminnot ovat yrityksen ydinosaa, ja ne tulisi tehdä itse ja

pitää kokonaan yrityksen valvonnassa (ks. kuvio 2). Ainoastaan sellaiset toiminnot, joiden strateginen merkitys yrityksen toiminnalle on pieni, tulisi ulkoistaa (Ulli 2000, 25).

Erikoistuminen on suoraan yhteydessä transaktion strategiseen merkitykseen ja yrityksen tulisikin löytää ne toiminnot, jotka ovat strategisesti tärkeimpiä. Ydinosaamisen näkökulmasta vain sellaiset tuotteet ja palvelut, jotka ovat yrityksen ydinosaamista, tulisi tuottaa sisäisesti. Ullin (2000) mukaan ydinosaaminen muodostuu kolmesta elementistä:

- Asiakkaiden silmissä tuotteen ominaisuuksien tulee olla niin hyviä ja ainutlaatuisia, että niiden avulla yrityksen erottaa kilpailijoistaan.
- Kilpailuedun tulee olla vakaata ja pysyvää, joten yrityksen resurssien ja tietotaidon tulee olla ainutlaatuista koko ajan ja yrityksen tulee kyetä suojautumaan mahdollisilta kopioijilta.
- Vain sellaiset toiminnot, joiden vaatimia resursseja voidaan käyttää useaan tarkoitukseen, ovat yrityksen ydintoimintoja, eikä niitä tule ulkoistaa (ks. kuvio 2). Ulli (2000, 25) mainitsee tästä esimerkkinä Mercedes-Benzin, joka on erikoistunut laadukkaiden ja turvallisten moottoreiden valmistamiseen ja kyennyt siirtämään moottorien valmistamisessa tarvittavan tietotaidon eteenpäin uusiin tuotteisiin.

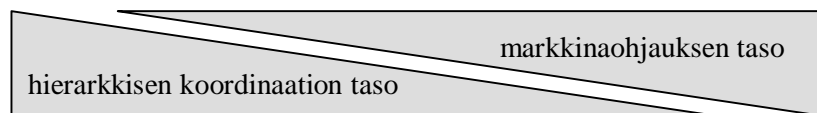
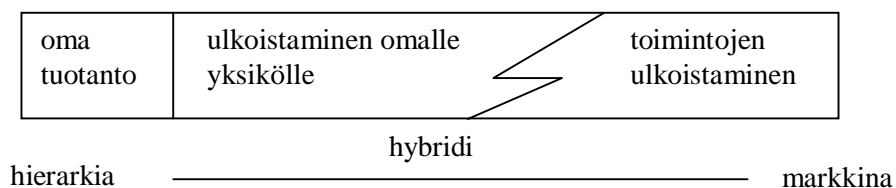
Transaktiokustannusteoria ja ydinosaamisen näkökulma täydentävät toisiaan, sillä toisaalta transaktiokustannusteoria on hyvin lyhyen aikavälin ja vain kustannuksiin perustuva lähestymistapa, mutta kun painotetaan transaktioiden strategista merkitystä, asiaa voidaan tarkastella myös pitkän aikavälin perspektiivistä. Tämä strateginen merkitys voidaan määritellä kilpailuedun tasona. (Ulli 2000, 24 - 27) Transaktiokustannusteoria ja ydinosaamisen näkökulma yhdessä auttavat muodostamaan integroidun mallin (ks. kuvio 2) ulkoistamispäätöksille. Mallin avulla voidaan löytää optimaalinen organisoitumismalli yritykselle. Yrityksen organisoitumismallit perustuvat Williamsonin organisaatioteoriaan, jossa on nähtävissä kolme hallinnointitapaa taloudellisille toiminnoille: markkinat, hierarkiat ja hybridit.

- Markkinat ohjaavat transaktioita hintamekanismilla. Toimintatapaan liittyy yhteistyö ilman muodollisia sopimuksia ja toimintojen ulkoistaminen.
- Hierarkiat perustuvat varallisuuden keskittymiseen johdolle. Hierarkiaan liittyy myös voimakas organisaation sisäinen kontrolli ja toiminnon tekeminen organisaation sisäisesti omana työnä.

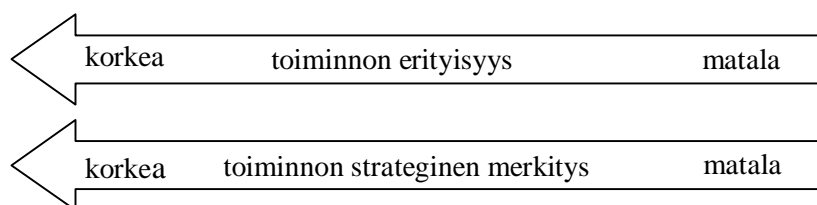
- Hybridit ovat näiden kahden organisointitavan välissä ja ovat edellisten yhdistelmiä. Toimintatapaan liittyy joko sisäinen tekeminen hierarkkisessa ohjauksessa tai toimintojen ulkoistaminen ja pitkäaikainen yhteistyö toimittajien kanssa.

Ulkoistamista harkitessaan yrityksen tulee vastata kolmeen kysymykseen: ”Onko ulkoistettava toiminto erikoistunut toiminto?”, ”Onko toiminto strategisesti tärkeä?” ja ”Onko toiminto yrityksen ydinosaamista ja keskeinen osa kilpailuetua?”. Vastaamalla näihin kolmeen kysymykseen, yrityksen on mahdollista löytää sopiva ulkoistamismalli.

Organisaation
järjestäytymis-
vaihtoehdot
ulkoistamisessa

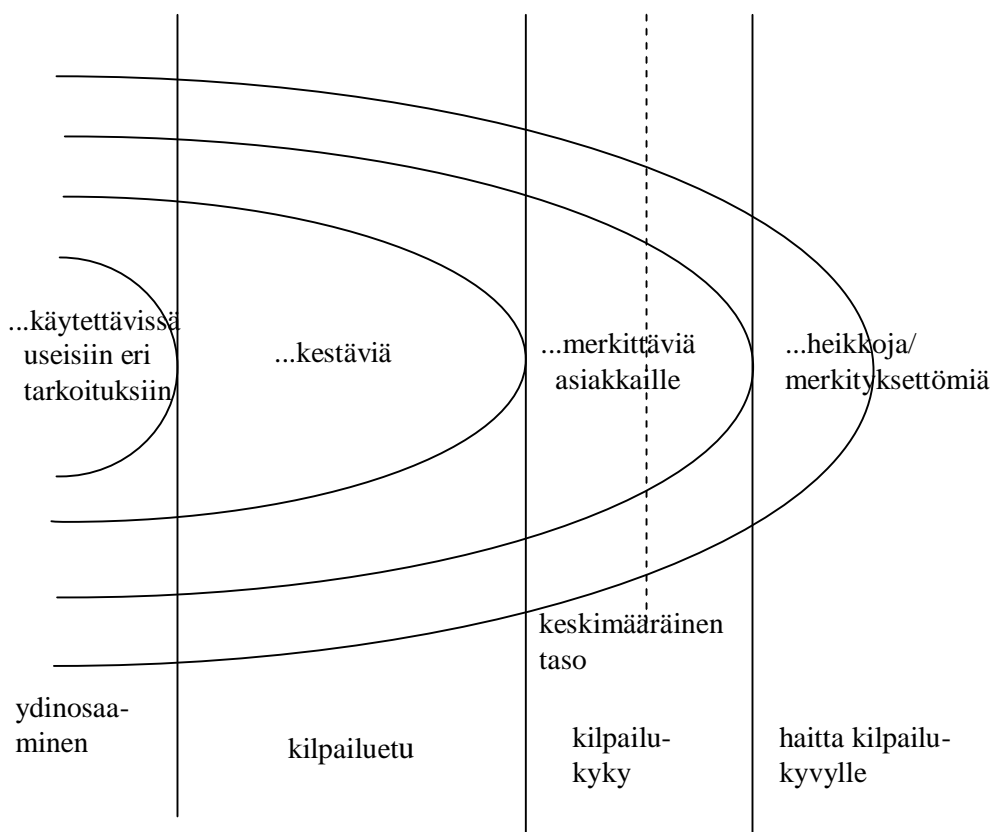


Transaktiokustan-
nusteorian
suositukset
ulkoistamisen
suunnittelussa



Ydinosaamiseen
perustuvat
suositukset
ulkoistamisen
suunnittelussa

Olemassa
olevat
resurssit ja
tietotaito
ovat...



Kuvio 2. Malli ulkoistamisen suunnittelulle

Lähde: Ulli 2000, 26.

2.5 Vaihtoehtoiset ohjausmallit ja toimintatavat kunnissa

Markkinoilla toimivien yritysten tavoin myös kunnat voivat järjestää palvelujen tuottamisen eri toimintatavoilla, markkinasuuntautuneen, hierarkkisen tai näiden yhdistelmän, hybridin mukaisesti.

2.5.1 Hierarkkinen ja markkinasuuntautunut toimintatapa

Hierarkkista toimintatapaa ja markkinasuuntautuneita toimintatapoja voidaan kuvata kolmen keskeisen ominaispiirteen avulla. Hierarkkisessa toimintatavassa kunta tuottaa palvelun kokonaisuudessaan itse. Kyse on siis kunnan omasta tuotannosta. Hierarkkiselle toimintatavalle on ominaista se, että toimintaa säädellään resurssien määrillä ja kohdentamisella. Kolme keskeistä piirrettä hierarkkisessa toimintatavassa ovat:

1. Toimijoiden (kunnanvaltuusto – kunnanhallitus – lautakunnat – palvelun tuottaja) suhde on hierarkkinen.
2. Ohjaustapa perustuu määräysvaltaan.
3. Ohjauksen kohteena ovat resurssit.

Palvelujen tuottamisen kustannukset voidaan hierarkiassa jakaa ohjauskustannuksiin ja tuotteen eli palvelun tuottamiskustannuksiin. Ohjauskustannuksia syntyy kunnan keskushallinnossa, hallintokunnissa ja mahdollisesti toimintaa koordinoivissa toimintayksiköissä. Tuotantokustannukset syntyvät palveluja tuottavissa yksiköissä. Hierarkkiseen toimintatapaan liittyvä byrokratia voidaan ymmärtää usealla eri tavalla. Arkikielessä termillä viitataan hallinnon jäykkyyteen ja tehottomuuteen, mutta lähtökohtaisesti se on neutraali. Byrokraattinen järjestelmä toimii rationaalisena hallintokoneistona, jossa sääntöjen noudattaminen takaa kaikille oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun. (Rajala ym. 2008, 34-36)

Markkinasuuntautunut toimintatapa on yleiskäsite kaikille niille tavoille toimia, jotka täyttävät tietyt markkinamaiset piirteet. Markkinasuuntautuneita toimintatapoja ovat muun muassa ostaminen ja myyminen aidoilla markkinoilla tai näennäismarkkinoilla, ulkoiset ja sisäiset tilaaja-tuottajamallit, erilaiset yhteistyömallit ja isäntäkuntamallit. Näille ovat yhteisiä piirteitä tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan ja niiden keskinäiset sopimukset. Ohjauksen kohteena markkinasuuntautuneessa toimintatavassa ovat tuotteet.

Tilajien ja tuottajien erillisuus

Markkinoilla toimivat myyjät ja ostajat, jotka arvioivat kaupan kohdetta omasta näkökulmastaan. Ostajan intressinä on saada haluamansa tuote mahdollisimman edullisesti, ja myyjä pyrkii saamaan tuotteestaan mahdollisimman hyvän hinnan. Kunta toimii avoimilla markkinoilla tavallisesti ostajana tai tilaajana.

Näennäismarkkinat

Näennäismarkkinoiksi kutsutaan tilanteita, joissa toteutuvat aitojen markkinoiden pääperiaatteet ja jotka kunta on luonut erillisillä päätöksillä. Kunnan organisaatioon on luotu erilliset tilaaja-tuottajamallin mukaiset toimijat, tilaajat ja tuottajat. Tilajaat tilaavat verovaroilla tuotteita tai palveluita tuottajilta, joita voivat olla kunnan omat yksikö, yritykset tai kolmannen sektorin toimija. Kunta on myös voinut ottaa käyttöön sisäiset markkinat, joilla kunnan yksiköt toimivat ostajina ja myyjinä. Sisäisillä markkinoilla tilaajat ja tuottajat kuuluvat samaan organisaatioon.

Ohjauksen välineenä sopimukset

Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa ohjaus tapahtuu tilaajan ja tuottajan välisellä sopimuksella, eikä se perustu määräysvaltaan kuten hierarkiassa. Sopimuksilla määritellään ostettavan palvelun laatu ja hinta.

Sopimuksen kohteena tuotteet

Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa tilaajan ja tuottajan kesken sovitaan palvelujen tuottamiseen liittyvistä asioista. Hierarkkisessa toimintatavassa ohjauksen kohteena ovat resurssit. Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa huomio kiinnitetään tuotteisiin, mikä tarkoittaa sitä, että tilaajien ja tuottajien on oltava tietoisia paitsi tuotteen sisällöstä myös tuotteiden hinnoista. Tuotteiden ostohinta ei siis ole kunnalle tuotteen kokonaishinta, vaan kunnalle syntyy tilaajana myös ohjaustoiminnasta kustannuksia. kuten neuvotteluista, sopimuksista ja niiden valvonnasta. Suurin osa näistä kustannuksista on neuvotteluista, sopimuksista ja niiden valvonnasta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Näitä ei yleensä tunnisteta, sillä kirjanpitoon ei kirjata transaktiokustannuksia. (Rajala ym. 2008, 37-40)

2.5.2 Toimintatapojen etuja ja haittoja

Hierarkiassa toimintaa voidaan koordinoida sääntelyn avulla, arvioinnin keinoin ja valvomalla toimintaa. Toiminnan koordinoitikeinot ovat vahvempia kuin markkinoilla ja myös yhteisten päämäärien asettamiseen on paremmat mahdollisuudet. Kun tuotteita valmistetaan omassa organisaatiossa, ollaan riippumattomia ulkopuolisista tuottajista. Omassa organisaatiossa tehtävien järjestelyillä voidaan saavuttaa toimiva kokonaisuus, ja voidaan saada aikaan mittakaavaetuja. Oman organisaation sisällä toimittaessa ei yleensä ole olemassa kannustimia toiminnan kehittämiseksi, mistä syystä toiminta on tehotonta, ja tehostaminen taas lisää ohjaukustannuksia. Hierarkkisen toimintatavan ongelmina pidetäänkin tehottomuutta ja hitautta, rutiinit vievät aikaa, eikä muutoksiin sopeutuminen välttämättä suju vaivatta. Transaktiokustannusajattelun näkökulmasta hierarkian ongelmia ovat heikko kyky sopeutua ympäristön tai kysynnän muutoksiin ja tuotteistamisen sekä resurssien käytön seurannan puuttuminen, mikä on kuntasektorilla ajankohtainen.

Markkinoilla tapahtuva kilpailu tuo toimintaan dynaamisuutta ja joustavuutta. Markkinoilla toimiessa tavoitellaan tehokkuutta keskittymällä ydinosaamiseen ja ulkopuolisten resurssien hyödyntämiseen. Organisaatio voi hankkia ulkopuolelta sellaisia resursseja, kuten teknologista erityisosaamista, joita sillä itsellään ei ole,. Yritykset hakevat ulkoistamisen ja kilpailun kautta myös mittakaavaetuja, jolloin myös riskien hajauttaminen on mahdollista. Toisaalta myös

ongelmien ulkoistamisella voidaan vapauttaa resursseja kehittämään omasta organisaatiosta toimivaa kokonaisuutta.

Markkinasuuntautuneen toimintatavan ongelmina pidetään vaikeutta sovittaa yhteen eri toimijoiden päämäärät, tuottajan opportunistin mahdollisuus ja ongelmat tiedonkulussa. Rajalan ym. (2008, 55) mukaan tilaajan ja tuottajan välinen tiedotus ei ole kuntasektorilla ongelma, mutta ongelmaksi on muodostunut eri toimijoiden välinen tiedonkulku, kun näitä yhdistetään palveluketjuissa. Ohjauksen näkökulmasta keskeinen ongelma on toiminnan arviointi ja tulosten heikko mitattavuus. Lisäksi markkinoilla toimimiseen sisältyy riskejä, kuten riippuvuus toimittajasta.

Hybridi ohjausjärjestelmänä

Hybridit ovat eri ohjausjärjestelmien yhdistelmiä. Tässä ohjausmallissa pyritään yhdistämään hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan parhaita puolia tehokkaasti. Hybridien kannustinjärjestelmää pidetään tehokkaampana kuin hierarkian, ja koordinointi- ja kontrollijärjestelmää toimivampana kuin markkinasuuntautuneen toimintatavan. Hybridien toiminnalle on tyypillistä keskinäinen riippuvuus, pitkäaikaisten sopimusten tuoma suoja ja keskinäinen informaation vaihto, joten hybridit ovat molempien osapuolien kannalta kustannustehokkaampia ja kannustavampia kuin puhdas hierarkkinen tai markkinasuuntautunut toimintatapa. (Rajala ym. 2008, 52-56)

3 TOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN

3.1 Tärkeimmät syyt ulkoistamiselle

Yrityksen taloudellinen tilanne voi vaikuttaa ulkoistamispäätökseen. Vahvassa taloudellisessa tilanteessa oleva yritys voi tehdä strategisen ulkoistamispäätöksen, joka perustuu aivan toisenlaiseen tilanteeseen kuin heikossa taloudellisessa tilanteessa olevalla kilpailijalla, jonka on pakko ostaa ulkoa, koska suuriin investointeihin ei ole varaa.

Brandesin ym. (1997, 65) mukaan kolme tärkeintä syytä ulkoistamispäätökselle ovat:

1. Keskittyminen ydinosaamiseen: Strategisesta näkökulmasta on tärkeää säilyttää ydinosaaminen yrityksessä, mutta yleisosaamisen voi ostaa ulkoa.
2. Kustannustehokkuus: Ulkoistaminen kannattaa, mikäli tuotteen ostaminen tulee halvemmaksi kuin itse valmistaminen. Kustannustehokkuuden voi saavuttaa sekä korkealla tuottavuudella että tuotteilla, jotka vaativat ydinosaamista.
3. Taloudelliset ongelmat: Mikäli yrityksellä on taloudellisia ongelmia, saattaa olla järkevää keskittyä tiettyihin resursseihin ja ajaa alas joitakin toimintoja säilyttääkseen kilpailuasemansa.

Strateginen ja taktinen ulkoistaminen

Ulkoistaminen jaetaan kirjallisuudessa kahteen tyyppiin: taktiseen ja strategiseen ulkoistamiseen. Taktinen ulkoistaminen keskittyy kustannustehokkuuteen ja sitä voidaan analysoida transaktiokustannusteorian avulla. Strategisen ulkoistamisen teorian mukaan ulkoistaminen on strateginen vaihtoehto ja sen vaikutukset yrityksen toimintaan ovat hyvin laajat. Strategisessa ulkoistamisessa yrityksen saamat hyödyt ovat pelkkää kustannustehokkuutta laajemmat. Ulkoistaminen voidaan nähdä keinona, jonka avulla yrityksen tavoitteet pyritään saavuttamaan. Ulkoistaminen on yrityksille entistä enemmän strateginen kuin taktinen valinta, jolla tavoitellaan pelkästään kustannussäästöjä. Johnson (1997, 9-11) jakaa ulkoistamisen syyt taktisiin ja strategisiin.

Viisi yleisintä taktista syytä ulkoistamiseen ovat:

1. kustannusten alentaminen tai niiden parempi hallittavuus,
2. toimintaan sidottujen pääomien alentaminen ja kohdistaminen yrityksen ydinalueille,
3. käteisvarojen hankkiminen ja
4. hyötyminen resursseista, joita yrityksellä itsellään ei ole ollut sekä
5. vaikeasti johdettavan toiminnon tai hallitsemattomassa tilassa olevan toiminnon siirto yrityksen ulkopuolelle.

Viisi yleisintä strategista syytä ulkoistamiselle ovat:

1. yrityksen oman toiminnan ja huomion keskittäminen ydinalueelle,
2. väylä ulkopuoliseen erityisosaamiseen,
3. hyötyminen kumppanin paremmista prosesseista ja
4. toiminnan riskien hajauttaminen sekä
5. resurssien vapauttaminen muihin tarkoituksiin.

Ulkoistamisprosessin onnistumisella on Brandesin ym. (1997, 63) mukaan suuri merkitys sille, kuinka liiketoimintoja ulkoistanut yritys menestyy tulevaisuudessa. Tutkimuksen mukaan ulkoistaminen onnistuu parhaiten, mikäli ulkoistaminen on strateginen päätös, jossa on otettu huomioon myös ydinsaaminen ja kustannustehokkuus. Ulkoistetun yksikön ei tarvitse välttämättä olla emoyhtiön ydinsaamista, mutta se ei saa myöskään olla niin tarpeeton, että emoyhtiö lakkaa käyttämästä sitä alihankkijana. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että suurin onnistumisen potentiaali ulkoistamisprosessissa on silloin, jos se on samaan aikaan äkillinen sekä asteittain etenevä. Prosessin tulee edetä kovalla vauhdilla edellyttäen, että johto ja omistajat muuttuvat prosessin mukana ja sitoutuvat siihen sekä ulkoistamisprosessin aikana että ulkoistamisen jälkeen.

Sytä kuntapalvelujen ulkoistamiselle

Kunnat hakevat kilpailuttamisella hintasäästöjä. Kunnat ovat valinneet oman tuotannon sijaan yksityiset palveluntuottajat pääasiassa siksi, että niiden toiminnan on arvioitu olevan tehokasta. Yksityisiä palveluntuottajia tarvitaan täydentämään kuntien omaa palveluntuotantoa. Yksityisten toimijoiden on katsottu olevan myös joustavampia ja palvelujen tuotantotapojen on paremmin johdettua. Kuntien intressinä on myös ollut saada aikaan julkista palvelutuotantoa tukevia markkinoita. Kilpailun syntymisen kannalta onkin tärkeää, että alueella toimii useita toisistaan riippumattomia palvelun tarjoajia. (Rajala ym. 2008, 21)

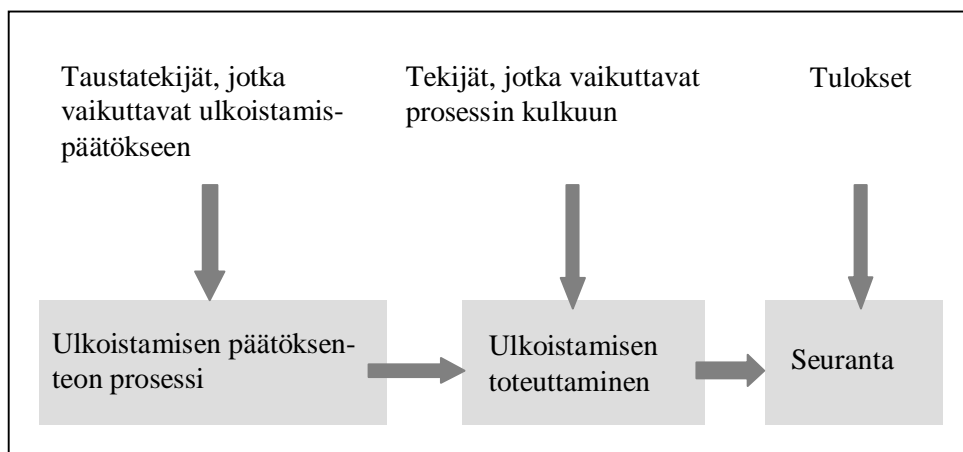
Kunnat haluavat varautua suureen eläkepoistumaan, mistä johtuen palveluja on ulkoistettu yksityisille toimijoille. Työvoimapula ei ole pelkästään julkisen sektorin ongelma, vaan todennäköisesti henkilöstöpula tulee olemaan toimialakohtainen ja koskettaa julkisen sektorin lisäksi myös yksityistä toimintaa. (Rajala ym. 2008, 22)

Kilpailuttamisesta ja julkisista hankinnoista

Julkisen sektorin hankinnat ovat huomattavia. Vuonna 2007 valtio, kunnat ja seurakunnat hankkivat tarvikkeita, tavaroita ja erilaisia palveluja ja teettivät rakennushankkeita yhteensä noin 22,5 miljardin euron edestä. Julkisen sektorin, myös kuntien kilpailuttamista sääntelee laki julkisista hankinnoista (348/2007) ja sen rinnakkaissäädökset. Säädösten tavoitteena on taata se, että julkisilla varoilla hankitaan mahdollisimman edullisia tavaroita ja palveluja. Säädöksillä turvataan yrityksille tasavertaiset mahdollisuudet tehdä tarjouksia hankinnoista. Avoimella kilpailulla ja sääntelyllä pyritään estämään myös harmaata taloutta. (Rajala ym. 2008, 23)

3.2 Ulkoistaminen prosessina

Yleensä yritys etenee ulkoistamisprosessissa vähitellen. Aluksi ulkoistetaan rutiininomaisia toimintoja ja vähitellen ulkoistaminen laajenee strategisempiin toimintoihin, jotka ovat lähempänä yrityksen ydinosaa ja ydinliiketoimintaa. Ulkoistamisprosessissa voidaan erottaa seuraavat vaiheet: strateginen päätöksenteko, ulkoistamisen toteuttaminen sekä ulkoistetun palvelun johtaminen ja seuranta (ks. kuvio 3).



Kuvio 3. Ulkoistamisprosessin vaiheet

Lähde: Kauppinen ym. 2002, 28.

Kauppinen ym. (2002, 28-29) mukaan ulkoistamisen prosessia voidaan arvioida kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin organisaatiota tulisi tarkastella kokonaisuutena silloin, kun ulkoistamisella halutaan muuttaa organisaation rakenteita tai liiketoiminnan fokusta halutaan tarkentaa. Ensin on kuitenkin tunnistettava ne toiminnot, joiden ulkoistamisen mahdollisuutta halutaan arvioida. Tällöin ulkoistaminen on aloitettava yrityksen strategisten tavoitteiden määrittelyllä. Yksittäisen toiminnon tai prosessin ulkoistamisen tarkasteleminen on puolestaan suppeampi lähestymistapa ja tällöin ulkoistamispäätöstä voidaan kutsua myös make-buy -päätökseksi. Tällöin ulkoistaminen aloitetaan arvioimalla, halutaanko kyseinen palvelu tai prosessin osa pitää organisaation sisällä vai kannattaako se ulkoistaa. Arvioinnissa verrataan toiminnon ulkoistamista organisaation sisäiseen tekemiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin hyödyntäen tehtyjä laskelmia ja kustannusvertailuja.

Johnsonin (Johnson 1997, 41) mukaan ulkoistaminen tulisi nähdä pitkän aikavälin prosessina ja toimittajan valintaan tulisi käyttää aikaa. Johnson esittää, että ulkoistamisprosessi voidaan jakaa kuuteen eri vaiheeseen:

1. strateginen analyysi,
2. parhaiden toimittajien kartoittaminen,
3. vaatimusten määrittely,
4. toimittajien valinta ja

5. ulkoistettavien toimintojen siirtäminen sekä
6. yhteistyösuhteen johtaminen ja hallinta.

Onnistuneen ulkoistamisen avaimet

Embletonin ja Wrightin (1998) mukaan keskimäärin 9 % yrityksistä saavuttaa kustannussäästöjä ja 15 % raportoi kapasiteetin ja laadun parantumisesta ulkoistamisprosessin jälkeen. Ajan säästö, erikoisosaamisen saaminen uuden toimittajan myötä ja omien voimavarojen tehokkaampi hyödyntäminen ovat myös ulkoistamisella saavutettuja hyötyjä. Useimmat yritykset hakevat ulkoistamisella kustannussäästöjä, mutta kaikki eivät niitä kuitenkaan saavuta.

Kuten asioilla yleensä, myös ulkoistamisella on negatiivisia puolia. Ulkoistetun toiminnon palauttaminen takaisin yritykseen on yleensä erittäin vaikeaa ja kallista. Lisäksi ulkoistaminen edellyttää toimittajan kontrolloimista. Työvoiman ulkoistaminen aiheuttaa työmoraalin laskemista niiden osalta, jotka jäävät yritykseen työhön. Tätä inhimillistä puolta ei usein oteta ulkoistettaessa huomioon, eivätkä laajat henkilöstön ulkoistamistoimet ole hyväksi yrityksen julkiselle imagolle. Ulkoistaminen voi aiheuttaa joustamattomuutta, sillä palvelun räätälöinti voi tulla hyvin kalliiksi. (Embleton & Wright 1998, 99-100)

Onnistuneen ulkoistamisprosessin voi tiivistää kolmeen vaiheeseen:

1. Strateginen analyysi

Yrityksen täytyy ensin määritellä, mikä on sen ydinosamista? Ulkoistaa voidaan ne toiminnot, jotka eivät ole yrityksen ydinosamista. Yrityksen tulee löytää ne toiminnot, jotka ulkoistamalla se voi saada parhaan tuoton sijoitetulle pääomalle.

Milloin toiminnon voi ulkoistaa?

- a) Se on rutiinia.
- b) Se voidaan määritellä tarkasti.
- c) Sen voi mitata, ja johtaminen voi tapahtua välimatkasta riippumatta.
- d) Ulkopuolinen toimittaja voi tuottaa palvelun valmiina.
- e) Palvelun tarjoaja toimii kilpailluilla markkinoilla – siis on olemassa kilpailua.

2. Toimittajan valinta

Toimittajan valintaan kannattaa käyttää aikaa ja rahaa, että epäonnistumisilta vältytään. Täytyy määritellä toimittajan profiili ja tutustua huolellisesti tarjousasiakirjoihin. Yrityksessä on hyvä vieraila paikan päällä, että voidaan varmistua siitä, että se mikä näyttää paperilla hyvältä on hyvä myös todellisuudessa.

3. Suhteiden johtaminen

Saadakseen parhaan mahdollisen hyödyn ulkoistamisesta, yrityksen tulee kiinnittää erityistä huomiota suhteiden johtamiseen. Riippumatta siitä, kuinka prosesseja on aiemmin johdettu, ulkoistamista tulee johtaa eri tavalla. Tämä vaatii usein uusia johtamisen taitoja. Ulkoistamisprosessia tulee valvoa ja arvioida koko ajan, että se toteutuu toivotulla tavalla. Ulkoistamisprosessissa johdon työ ei siis pääty sopimuksen allekirjoittamiseen.

Tutkimusten mukaan harvemmassa kuin puolessa yrityksistä on pystytty alentamaan kokonaiskustannuksia ja vähemmässä kuin neljänneksessä on pystytty osoittamaan tuottavuuden kasvua, joten ulkoistamisprosessissa ja myös ulkoistamisen jälkeen on erityisen tärkeää huomioida inhimilliset resurssit. Useimmat työntekijät eivät ymmärrä, mitä ulkoistaminen tarkoittaa ja usein he mieltävät prosessin synonyymina työpaikan menettämiselle. Mikäli ulkoistettava toiminto on uusi, sillä on vain vähän vaikutuksia henkilöstöön, mutta olemassa olevan toiminnon ulkoistaminen vaikuttaa henkilöstöön kolmella tavalla:

1. he jättävät yrityksen,
2. he siirtyvät yritykseen, johon toiminnot ulkoistettiin, tai
3. he jäävät yrityksen palvelukseen, ja heitä kutsutaan selviytyjiksi. He kokevat usein pelkoa, epävarmuutta, turhautumista, surua ja epäoikeudenmukaisuutta. Nämä tunteet aiheuttavat tuottavuuden laskua ja yrityksen tulee laatia prosessit sellaisiksi, että työntekijöiden tuottavuus ei laske.

Yhdysvalloissa tehdyn tutkimusten mukaan lähes 80 % työntekijöistä suhtautuu aluksi negatiivisesti ulkoistamiseen. Heidän hyväksymiseensä voidaan vaikuttaa, mikäli johto

keskustelee avoimesti ulkoistamisesta ja mahdollisista uusista uravaihtoehtoista. Ajan myötä hyväksymisaste nousee. Johtajien tulee kuitenkin varmistaa, että henkilöstö on tietoinen päämäärästä. Onnistunut ulkoistaminen edellyttää, että työntekijät uskovat, että johto toimii rehellisesti heitä kohtaan. Työntekijöiden tulee olla tietoisia päämääristä, rooleista, odotuksista ja priorisoinneista (Embleton & Wright 1998, 102-104).

3.3 Ulkoistamisen kustannushyödyt

Yritysten tulee kiinnittää kustannustehokkuuteen entistä enemmän huomiota ja ulkoistaminen on yksi keino parempaan kilpailukykyyn. Ulkoistaminen on nähty kuitenkin usein vain keinona alentaa kustannuksia. Yleisimpiä perusteluja ulkoistamisen puolesta ovat olleet mm. kustannussäästöt, laadun paraneminen ja innovatiivisuus. Tutkimuksen mukaan suurimpina ulkoistamisesta aiheutuneita hyötyjä yrityksissä ovat olleet kustannussäästöt, kapasiteetin nostaminen ja laadun parantaminen. Yritykset ovat raportoineet myös muista ulkoistamisesta aiheutuneista hyödyistä, kuten ajan säästöstä, ydinosaamiseen keskittymisestä sekä sellaisen asiantuntemuksen saamisesta, jota ei ole ollut käytettävissä ennen ulkoistamispäätöstä. Useissa yrityksissä havaittiin piilokustannuksia (*hidden costs*), joita ei ollut havaittu ennen ulkoistamisprosessia. (Embleton & Wright 1998, 96-98)

Aikaisempi tutkimus on keskittynyt suurelta osin ulkoistamisen tuomien säästöjen esiin nostamiseen eikä ole juurikaan ottanut huomioon ulkoistamisen tuomien muutoksien aiheuttamia kustannuksia. Nämä kustannukset saattavat näkyä esim. työprosessien tehokkuuden heikkenemisenä, jota on selitetty mm. osaavan henkilöstön menettämällä uudelleenjärjestelyjen myötä.

Mikäli yksittäinen palvelu ulkoistetaan jostakin palvelukokonaisuudesta, sen tuotannosta aiheutuu epäsuoria kustannuksia, joiden suuruutta ei tiedetä, sillä palvelukokonaisuuden kustannukset eivät ole selvillä. Tuotannon tehokkuuden muutoksia on tällöin vaikea verrata alkuperäiseen tilanteeseen. Kokonaistehokkuuden parantamisessa on keskeistä organisaation sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden yhteensovittaminen. Uuteen tilanteeseen sopeutuminen edellyttää oppimista, jolloin vanhat asiat tulee nähdä uudella tavalla. Kustannukset jaetaan näkyviin ja näkymättömiin, ja ulkoistamista harkittaessa olisi tärkeää osata laskea kustannukset oikein.

Perinteinen kustannuslaskenta tuottaa tietoa tuotteiden kustannuksista. Toimintoperusteisessa kustannuslaskennassa huomio kohdistetaan myös toiminnan rakenteisiin ja prosesseihin piiloutuviin kustannuksiin, joita ei yleensä kohdenneta tuotteille ja palveluille, vaan ne sisältyvät organisaation kustannuksiin. Näiden lisäksi on olemassa näkymättömien kustannusten ryhmä, joka siirtyy asiakkaiden maksettavaksi. Näitä kustannuksia ei oteta tuotekohtaisissa laskelmissa huomioon. (Meklin ym. 2006, 123-130)

Kustannustehokkuus kunnissa

Kuntalaki (365/1995) tarjoaa kunnille mahdollisuuden organisoida toimintansa varsin itsenäisesti paikalliset olot huomioiden. Uudet julkisjohtamisen opit (NPM), joihin myös markkinasuuntautunut toimintatapa sisältyy, tunnetaan kunnissa erittäin hyvin. On olemassa käsitys, että kilpailuttaminen tai sen uhka saa aikaan taloudellista tehokkuutta ja tuo uusia säästömahdollisuuksia. Kilpailun kautta tuottaja pyrkii saavuttamaan kilpailuetua hinnassa tai laadussa tai molemmissa. (Rajala ym. 2008, 36-37) Kilpailukaan ei välttämättä julkisessa palvelutuotannossa paranna toimijoiden tehokkuutta, sillä markkinoiden rakenne ja toimintatavat eivät läheskään aina ole julkisen toiminnan ihanteiden mukaisia. Tuottajat usein valitsevat parhaat kohteet ja ongelmatapaukset jäävät julkisen sektorin hoidettaviksi.

Yritystoiminnassa ja usein myös julkisessa hallinnossa kilpailu ja kilpailuttaminen yhdistetään hintakilpailuun, ja samalla nostetaan esiin kustannustehokkuus. Oletetaan, että hinta sopeuttaa markkinoilla toimijoiden toimintaa, jolloin kysynnän ja tarjonnan muutokset heijastuvat hintoihin, ja tavoitteena on voiton maksimointi. Toisaalta kyse on myös koordinoinnin tuomasta sopeutumisesta, jolloin huomio kohdistuu kustannustehokkuuteen. Palveluja koskevissa vallinnoissa hinta on vain yksi tekijä. Kunnissa on tehty paljon työtä tuotteistamisen eteen, että hinta ja laatu pystyttäisiin yhdistämään. Kuntalaisten kannalta olisi hyvä, mikäli palvelujen saatavuus pystytään yhdistämään osaksi laatua. (Rajala ym. 2008, 41-45)

Kelley ja Juden (2005) mukaan ulkoistamistapauksissa esiintyy seuraavia näkymättömiä kustannuksia:

1. Prosessiosaamisen pilkkoutumiskustannukset: toimintoja ulkoistettaessa huomataan usein, että osa tiedosta, joka takaa toimintojen sujuvuuden, on vain ihmisten muistissa eikä sitä ei ole kirjattu ylös, eikä osaamiselle ole laskettu hintaa.
2. Uudistettavien sopimusten kustannukset.
3. Kommunikaatioiden tehostamiskustannukset, joita aiheutuu toimintojen uudelleenjärjestelyistä erityisesti ulkoistamisvuonna.
4. Laadunvalvonnan tehostamiskustannukset: ulkoistetun toiminnan laadusta tulee enemmän valituksia kuin sisäisesti tuotetusta palvelusta. Laatu paranee yleensä ajan myötä, kun virheet ja puutteet vähenevät. Laadunvalvonnasta aiheutuu kuitenkin runsaasti lisätyötä ja tämä aiheuttaa lisäkustannuksia.
5. Itse muutoksen aiheuttamat kustannukset, joita ovat mm. henkilöstön työn uudelleenjärjestäminen ja koulutus. Muutosvaiheessa ei kiinnitetä huomiota siihen, mitä tuloja jää kertymättä ja mitä kustannuksia aiheutuu uudelleenorganisoinnista.

3.4 Ulkoistamisen riskit

Ulkoistamisprosessi on yleensä monimutkainen ja päätökset koskevat useimmiten henkilöstöä, jolloin ulkoistamisen suunnittelu vaatii erityisen huolellista suunnittelua. Jokainen ulkoistamistilanne on erilainen, joiden myötä organisaatio altistuu erilaisille riskeille, eikä ongelmilta aina voi välttyä. Quélin ja Duhamel (2003, 656) määrittelevät ulkoistamisen riskit sellaisiksi negatiivisiksi seurauksiksi, joita ulkoistava yritys kohtaa ulkoistamisprosessin aikana. Suurimmat ulkoistamisen riskit ovat riippuvuus toimittajasta, piilokustannukset, tietotaidon menettäminen, toimittajan kyvykkyys ja sosiaalinen riski. Näistä tärkeimmät riskit Quélinin ja Duhamelin mukaan ovat riippuvuus toimittajasta ja toimittajan kyvykkyys. Riippuvuus toimittajasta tulee ilmi, kun havaitaan, että toimittaja ei kykene toimittamaan sovittua palvelua määrääjassa.

Myös laadun valvominen nousee tärkeäksi kysymykseksi. Toimittajan kyvykkyys koetaan riskiksi, kun toimittajan taloudelliset voimavarat ovat niukat tai toimittajalla on puutteelliset tiedot asiakkaan toimintatavoista. (Quélin & Duhamel 2003, 656-657)

Nämä havaitut riskit linkittyvät myös toimittajien odotuksiin ja olemassaoloon. Useissa tapauksissa markkinat ovat luonnostaan oligopolistisia ja niitä hallitsevat suuret toimittajat. Pienillä toimijoilla ei ole mahdollisuuksia toimia suurten erikoistuneiden yritysten rinnalla tasavertaisina. Palvelun tarjoajan tulisikin pystyä sitoutumaan vahvasti sopimukseen ja kyetä kasvamaan palvelun tuottamisen kannalta riittävän suureksi sekä hyväksyä investoinnit tarjouksen hyväksymisen ehdoiksi. Palvelun tarjoajan tulee kehittää jatkuvasti ydinosaamistaan ja pystyä vastaamaan asiakkaan tarpeisiin myös tulevaisuudessa. Asiakkaat tulee saada vakuuttuneiksi, että palvelun tarjoaja on heidän tukenaan muutoksissa. Suurimmat riskit liittyvät siihen, että ulkoistava yritys voi tulla hyvinkin riippuvaiseksi ulkopuolisesta palvelun tarjoajasta, etenkin jos se on ulkoistanut jonkin toiminnon kokonaisuudessaan. Tällöin yritykseen ei ole välttämättä jäänyt osaamista eikä asiantuntemusta ulkoistetun toiminnon suorittamiseen yrityksessä. Myös laadun varmistus ja aikatauluissa pysyminen ovat osoittautuneet haasteellisiksi toimintoja ulkoistettaessa. Suuri osa yrityksistä joutuu kokemaan jonkinlaisia laatuongelmia ulkoistamisen alkuvaiheessa. (Quélin & Duhamel 2003, 657-659)

Gilley'n ja Rasheedin (2000, 765) mukaan ongelmaksi voi muodostua palveluntarjoajan tietämättömyys yrityksen toimintatavoista ja liiketoiminnasta sekä haluttomuus näiden oppimiseen. Ongelmana nähdään myös se, että palveluntarjoaja on usein haluton investoimaan teknologiaan. Ulkoistamisen seurauksena erityisesti korkean teknologian yrityksissä riskiksi saattaa muodostua ulkopuolisen pääsy luottamuksellisiin tietoihin.

Tärkeimmät epäonnistumisen syyt

Hyvin suunniteltu ulkoistamisstrategia voi parhaimmillaan olla yrityksen menestystyökalu, jonka avulla se voi alentaa kustannuksia ja parantaa tulosta. Ulkoistamalla toimintojaan yritykset voivat saada käyttöönsä parhaat mahdolliset ulkopuoliset toimittajat ja ulkoistaminen auttaa yrityksiä keskittymään ydintoimintoihinsa. Samalla, kun yrityksillä on nykyisin aiempaa enemmän kasvaneen tarjonnan mukanaan tuomia mahdollisuuksia ulkoistaa toimintojaan, ulkoistamisprosessi ei välttämättä täytäkään odotuksia.

Ulkoistamisella ei aina saavuteta haluttuja tavoitteita tai kustannussäästöjä. Useissa tapauksissa kustannukset ovat jopa nousseet ulkoistamisen myötä. Ulkoistamisen epäonnistuminen on tavallista, mutta niistä raportoidaan harvoin, koska yritykset eivät kerro niistä julkisesti. Parhaat käytännöt voidaan kuitenkin johtaa epäonnistumisista vertaamalla niitä onnistuneisiin ulkoistamisyrityksiin. Tutkiessaan lähes sataa pohjoisamerikkalaista ja eurooppalaista informaatioteknologia-alan yhtiötä, Barthelemy (2003, 87) löysi seitsemän ”kuolemansyntiä”, jotka tavallisesti tehdään ulkoistamisen yhteydessä.

1) Väärän toiminnon ulkoistaminen

Yrityksen tulee tuntea ydintoimintonsa hyvin, että se pystyy määrittelemään, mitkä toiminnot voidaan ulkoistaa. Vain sellaiset toiminnot, jotka eivät ole yrityksen ydinosasta, kannattaa ulkoistaa. Ulkoistettavia toimintoja määriteltäessä etsitään ne toiminnot, joita on vaikea kopioida tai korvata toisilla toiminnoilla ja jotka ovat tärkeitä yrityksen kilpailukyvyille. Näitä toimintoja ei pidä ulkoistaa, koska yritys menettää kilpailuetunsa. Toisaalta sellaiset tukitoiminnot, jotka eivät ole yrityksen ydinosasta voidaan ulkoistaa kahdesta syystä. Ensinnäkin yritys voi keskittyä siihen, mitä se osaa parhaiten ja toiseksi tukipalvelujen ulkoistaminen voi tarjota mahdollisuuden alentaa kustannuksia ja kehittää toimintakykyä. (Barthelemy 2003, 88)

2) Väärän toimittajan valitseminen

Oikean toimittajan valinta on ratkaisevan tärkeää ulkoistamisen onnistumiselle. Toimittajan valintaan kannattaa käyttää aikaa, sillä halvin toimittaja ei aina ole paras. Vaikka yksi tärkeä seikka ulkoistamiselle on se, että erikoistuneella toimittajalla on alhaisemmat kustannukset kuin asiakkailla, on tärkeää huomata, että yritykset eivät välttämättä ulkoista alentaakseen kustannuksiaan. Ulkoistamisella ja kyvykkään toimittajan avulla voidaan saavuttaa uusia innovatiivisia ratkaisuja, jotka tuovat taloudellista lisäarvoa ja mahdollisuuden keskittyä omaan ydinosaan. Toimittajan taloudellinen kyvykkyys, varmuus, joustavuus ja kokemus tulee selvittää ennen valintaa. Toimittajan luotettavuuden saa parhaiten selville haastattelemalla aikaisempia asiakkaita ja hankkimalla näin ”ensikäden” tietoa toimittajasta. (Barthelemy 2003, 89)

3) Huonon sopimuksen tekeminen

Usein sopimuksen tekemiseen ja neuvotteluun käytetään aivan liian vähän aikaa, mikä johtaa ulkoistamisen epäonnistumiseen. Ulkoistamispäätös saatetaan tehdä hätäisesti ja sopimuksen täytäntöönpanoa kiirehditään miettimättä tavoitteita tai toteutumisen arviointia. Sopimus on erittäin tärkeä pelisääntöjen määrittelemisessä. Hyvä sopimus on välttämätön ulkoistamisen onnistumiselle, koska sopimus auttaa määrittelemään ulkoistajan ja palveluntarjoajan väliset voimasuhteet. Hyvä sopimus tarjoaa partnereille mahdollisuuden asettaa odotuksia ja sitoutua tavoitteisiin. Se tarjoaa myös turvaverkon siinä tapauksessa, että suhde ei toimi. Paras sopimus on yhtä aikaa täsmällinen, täydellinen, tasapuolinen, joustava ja kannustimiin perustuva. (Barthelemy 2003, 90)

4) Henkilökunnan jättäminen huomioimatta

Työntekijät kokevat ulkoistamisen uhkana ja omien taitojen aliarvioimisena ja tämän vuoksi henkilöstöjohtaminen on avainasemassa ulkoistamisprosessissa. Ulkoistamista suunnittelevat yritykset kohtaavat kaksi toisiinsa yhteydessä olevaa henkilöstökysymystä. Ensinnäkin avainhenkilöt tulee sitouttaa ja saada motivoitua jäämään yritykseen ja toiseksi, ulkoistamisen yhteydessä toimittajalle siirtyvien työntekijöiden asema tulee turvata. Uudelle toimittajalle siirtyville henkilöille tarjoutuu usein siirtymisen yhteydessä uusia parempia urapolkuja ja paremmin palkattu työ tehtävien luonteen muuttuessa tukipalveluista ydinosaamiseen. (Barthelemy 2003, 91)

5) Ulkoistetun toiminnon kontrollin menettäminen

Ulkoistavalle asiakkaalle on ensisijaisen tärkeää säilyttää kontrolli ulkoistettuun toimintoon. Kontrollin menetys voi tapahtua kahdella tavalla: asiakkaalla ei ole joko kykyä johtaa ulkoistettua toimintoa tai asiakas ei aktiivisesti valvo ulkoistettua toimintoa. Kun toiminto on ulkoistettu, on ratkaisevan tärkeää säilyttää pieni johtajaryhmä, joka valvoo toimittajaa ja kehittää yrityksen strategiaa. Ulkoistaminen ei tarkoita vastuun välttelemistä, niinpä hyvä toimeenpano ja toteutus ovat välttämättömiä. (Barthelemy 2003, 92)

6) Piilokustannusten jättäminen huomioimatta

Transaktiokustannusteorian mukaan ulkoistamiseen liittyy kahdenlaisia piilokustannuksia, jotka usein jätetään huomioimatta ulkoistamisprosessissa. Ensinnäkin, toimittajan etsimisestä ja sopimuksen neuvottelemisesta aiheutuu kustannuksia jo ennen kuin varsinainen ulkoistaminen on toteutettu ja toiseksi, kustannuksia aiheutuu ulkoistetun toiminnon kontrolloimisesta. Nämä piilokustannukset syntyvät ulkoistamisen jälkeen. Piilokustannusten huomioiminen on tärkeää, sillä niillä voi olla huomattavia vaikutuksia ulkoistamisen perusteisiin. (Barthelemy 2003, 93-94)

7) Sopimuksen päättymisen huomioimatta jättäminen (*Exit Strategy*)

Yrityksen johto on usein haluton ennakoimaan ulkoistamissopimuksen päättymistä. Tämän vuoksi toimittajan vaihdoksissa ja sopimusten päättymistilanteissa epäonnistutaan, sillä suunnitelmaa ei ole tehty tällaisia tilanteita varten. Ulkoistamissopimuksen päättymisen on suunniteltava jo alusta alkaen. Yrityksen on luotava strategia sen varalle, että toimittajaa joudutaan vaihtamaan tai ulkoistettu toiminto siirtämään takaisin yritykseen. Huonon sopimuksen tekemisellä ja kontrollin menettämällä on suurin vaikutus ulkoistamisen epäonnistumiseen. Yleisimpiä virheitä ovat väärän toiminnon ulkoistaminen, huonon sopimuksen tekeminen sekä exit-strategian puuttuminen. Yhden tai kahden virheen tekeminen ei kuitenkaan välttämättä johda ulkoistamisen epäonnistumiseen. (Barthelemy 2003, 94-95)

Ulkoistamisen toteuttamisen huolellinen suunnittelu on keskeinen keino, jolla voidaan hallita ulkoistamisesta aiheutuvia riskejä (Kauppinen ym. 2002, 31). Tärkein keino ulkoistamisesta aiheutuvien riskien hallitsemiseksi on hyvän sopimuksen tekeminen. Sopimuksessa tulisi pystyä tarkoin määrittelemään, mitkä tehtävät ovat kenenkin vastuulla. Hyvällä sopimuksella ehkäistään väärinymmärryksiä, piilokustannusten esiintymistä, kontrollin menettämistä ja joustavuuden vähenemistä palvelu tuottamisessa. Huonoimmat sopimukset syntyvät poikkeuksetta silloin, kun sopimuksen valmistelussa ja neuvotteluissa on ollut mukana pelkästään yrityksen ylin johto lakimiehineen. Sopimuksen valmisteluvaiheessa tulisikin ehdottomasti olla mukana myös sellainen henkilö, joka tuntee yrityksen ulkoistettavan toiminnon.

3.5 Taloushallinnon tehtävien ulkoistaminen

Taloushallinto on johtamisen tukitoiminto, jonka tavoitteena on tuottaa taloutta kuvaavia raportteja johdon päätöksenteon tueksi. Taloushallinto tukee yrityksen ydinliiketoimintaa, eikä se kuulu yrityksen ydinosaan (Neilimo & Uusi-Rauva 2005, 12-13). Kuntien ydintehtävä on sille laissa säädettyjen julkisten palvelujen tuottaminen. Taloushallinto toimii kunnissa, kuten yrityksissäkin ydintehtävän tukipalveluna. Tavoitteena on toteuttaa taloushallinnon palvelut tehokkaasti.

Kunnat ovat perinteisesti hoitaneet taloushallinnon tehtävät omana toimintana. Kunta voi organisoida taloushallinnon hoidettavaksi joko omassa yksikössään tai se voidaan hoitaa eri hallintokuntien alaisuudessa. Kuntien taloushallinnon järjestämiselle on myös muita vaihtoehtoja. Taloushallinto voidaan hoitaa kuntien välisenä yhteistyönä ns. isäntäkuntamallina, jolloin yksi kunta hoitaa sovitut tehtävät muiden kuntien puolesta. Liikelaitosmallissa jonkin yhteistyössä mukana olevan kunnan taloushallintoyksikkö eritytetään liikelaitokseksi hoitamaan kuntien taloushallintoa. Ratkaisun avulla voidaan välttää pakollinen kilpailutus, sillä kunnat voivat ostaa palvelut liikelaitokselta ilman kilpailutusta. (Hyvönen ym. 2005b, 219)

Taloushallinnon järjestämiseksi on perustettu useita kuntien omistamia osakeyhtiöitä, joissa kunnilla on edustus yhtiökokouksissa ja hallituksessa. Yksi esimerkki tällaisesta on Pohjois-Savossa toimiva Kuhilas, joka on Kuopion kaupungin, Siilinjärven, Karttulan ja Maaningan kuntien vuonna 2006 perustama osakeyhtiö. Yhtiö tuottaa palveluja kunnille ja julkisyhteisöille, ja sen asiakkaita ovat Kuopion ja Nilsian kaupungit, Siilinjärven, Karttulan, Maaningan ja Leppävirran kunnat sekä Siilinjärven ja Maaningan terveydenhuollon kuntayhtymä (Kuhilas Oy 2010). Toiminnassa on myös muita kuntien taloushallinnon palvelukeskuksia. Yksi tällainen on Hämeenlinnan seudulla toimiva Seutukeskus Oy Häme, joka aloitti toimintansa jo vuonna 2003, ja selvitti taloushallinnon palvelukeskustoimintaa yhdessä kahdeksan Hämeenlinna seudun kunnan ja yhden kuntayhtymän kanssa TAHTO-hankkeessa osana Hämeen allianssi –seutu-pilottihanketta (Horila 2001).

Palvelujen tuottamisvastuu voidaan myös siirtää sopimuksella yksityiselle palveluntuottajalle. Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan:

”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Ulkoistettavissa olevat tehtävät

Taloushallinnon tehtäviä ulkoistettaessa on selvitettävä, mitkä tehtävät voidaan ulkoistaa ja mitä ei voida ulkoistaa. Taloushallinto voidaan katsoa kuuluvaksi tukipalveluihin, joiden ulkoistaminen on mahdollista. Taloushallinto on kuuluu kirjanpidon lisäksi tilinpäätöksen laatiminen, johdon laskentatoimi ja rahoitus. Organisaation johtamiseen ja ydinprosesseihin liittyviä tehtäviä ei voida ulkoistaa. Peruskuntien tehtäväksi jää aina kokonaan poliittinen päätöksenteko, poliittista tai muuta harkintaa edellyttävä valmistelutyö, kunnan strateginen suunnittelu ja henkilöstön kehittäminen (Horila 2001, 13).

Tupa-projektin loppuraportin (2003, 12-13) mukaan ostolaskujen käsittely, maksuliikenne, myyntireskontra, kirjanpito, palkanlaskenta ja perintätoimi ovat toimialasta riippumattomia, ja siten ulkoistettavissa olevia tehtäviä. Taloussuunnitelman tekninen valmistelu ja raportointi voidaan myös harkita ulkoistettaviksi.

Tehtävät, joita ei voida ulkoistaa

Kunnan strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen liittyviä tehtäviä ei voida ulkoistaa. Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen –työryhmäraportin (2004, 32), mukaan

- taloussuunnittelu, eli talousarvion laatiminen ja tavoitteiden asettaminen
- kehys- ja talousarvioehdotusten laadinta
- sisäisten budjettien ja tilipuitteiden vahvistaminen
- laskujen asiatarkastus ja hyväksyntä
- laskutuspyynnöt

- kokonaisvastuu ja määräysten anto
- toimintakertomuksen laadinta
- johdon raportointi ja analysointi sekä
- sisäinen tarkastus ja valvonta

eivät yleensä ole keskitettäviä tai ulkoistettavissa olevia tehtäviä.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

4.1 Tutkimuskohteen esittely

Tutkimuksen kohteena on Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistaminen. Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat sijaitsevat Ylä-Savossa, ja ovat naapurikuntia. Lapinlahti on noin 7550 asukkaan kunta, jonka palveluksessa on noin 520 työntekijää. Suurin osa henkilöstöstä sijoittuu terveys- ja sivistyspalveluihin ja hallinto-osasto työllistää noin 70 työntekijää. Varpaisjärvellä asukkaita on noin 3000. Kunnat ovat tehneet laajaa ja syvällistä yhteistoimintaa useilla eri hallinnonaloilla jo usean vuoden ajan. (Lapinlahden kunta 2010 ja Varpaisjärven kunta 2010)

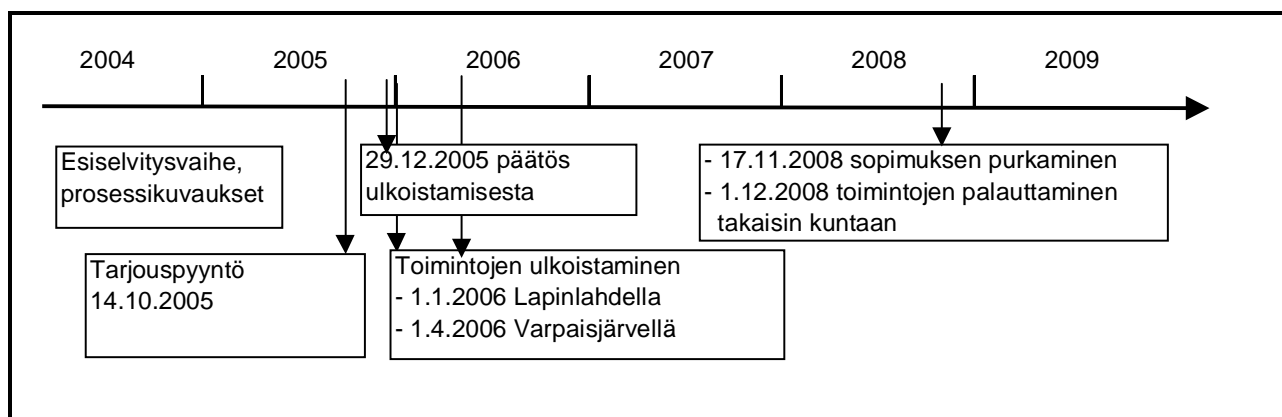
Ulkoistamishankkeen tausta lyhyesti

Lapinlahdella ja Varpaisjärvellä talous- ja henkilöstöhallinto on perinteisesti hoidettu kunnan omana tehtävänä. Prosessit ovat olleet pääsääntöisesti hyvin hoidettuja ja tarpeiden mukaisia. Prosessien systemaattiseen kehittämiseen ja järjestelmien uusimiseen ei ollut nähty suurta tarvetta ja kehittämistä hidasti se, että siihen ei ollut resursseja. Talous- ja palkkahallinnon kehityssuunta on kuitenkin viime vuosina ollut prosessien sähköistyminen. Kuntien toimintaympäristön muutokset, kuten teknisen kehityksen tuomat mahdollisuudet, ikärakenteen muutokset henkilöstössä ja toiminnan tehokkuusvaatimukset pakottivat myös Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat miettimään tukipalvelujen järjestämistä uudella tavalla.

Kunnissa ryhdyttiin vuoden 2004 lopussa selvittämään talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämistarpeita. Erilaisia vaihtoehtoja kartoitettiin, ja vaihtoehtoina oli kehittää omia toimintoja, järjestelmiä ja varahenkilöjärjestelmää tai ostaa osa palvelusta tai kaikki ulkoa. Eri vaihtoehtoja tutkittiin, mm. kuntayhteistyötä Ylä-Savon kuntien kesken laajastikin. Selvitystyön yhteydessä kartoitettiin keskeiset kehittämistavoitteet ja tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoista etenemismallia kehittämistavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tarkasteltavia vaihtoehtoja olivat kuntien oma kehitystyö, kehittäminen naapurikuntien kanssa yhdessä ja tilitoimistoyhteistyö ulkopuolisen kumppanin kanssa.

Kunnat päättivät kilpailuttaa talous- ja palkkahallinnon ulkopuolisella palveluntarjoajalla, ja kilpailutusprosessi käynnistyi lokakuussa 2005. Kilpailutusprosessi oli nopea (ks. kuvio 4). Tajouspyyntö jätettiin 14.10.2005 ja päätös ulkoistamisesta tehtiin aivan vuoden 2005 lopussa. Ulkoistettu palvelu käynnistyi Lapinlahden osalta vuoden 2006 alusta, ja Varpaisjärvellä palvelu käynnistyi huhtikuussa 2006. Samalla henkilöstö siirtyi liikkeenluovutuksella ulkopuolisen palveluntuottajan palvelukseen. Tehty sopimus oli viisivuotinen. Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat olivat ensimmäiset kunnat, jotka ulkoistivat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut yksityiselle yhtiölle, Pretax Kunta Oy:lle.

Pretax-konserni on Suomen suurin taloushallinto- ja palkkapalveluiden tuottaja. Konsernin palveluksessa on yli 1000 talous- ja palkkahallinnon asiantuntijaa yli 20 paikkakunnalla ympäri Suomea. Pretaxilla on yli 13.000 asiakasta, jotka koostuvat yksityisistä yrityksistä aina kuntiin ja julkisiin osakeyhtiöihin saakka. Pretax Kunta Oy kuuluu Pretax-konserniin ja on sen 100 %:sti omistama ja hallinnoima yhtiö. Pretax Kunta Oy perustettiin tarjoamaan talous- ja palkkahallinnon palveluja julkishallinnon organisaatioille (Pretax Yhtiöt 2010, Vuosijulkaisu 2007). Pretax Kunta Oy ehti hoitaa Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja palkkahallintoa lähes kolme vuotta, kun sopimus purettiin, ja kyseiset tehtävät palautuivat takaisin peruskuntien hoidettaviksi vuoden 2008 lopulla. Henkilöstö siirtyi takaisin kuntien palvelukseen.



Kuvio 4. Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessin eteneminen -aikajana

Tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään ensin tarkemmin ulkoistamisprosessin taustaa, etenemistä ja sen eri vaiheita: kilpailutusta, toimittajan valintaa, sopimuksen tekemistä, ulkoistettujen toimintojen siirtämistä ja laadunvalvontaa sekä viimein toimintojen palauttamista takaisin kunnan omaksi työksi. Prosessin kulun tarkalla kuvaamisella halutaan kuvata toimintaympäristö ja tutkittava tapaus, josta tutkimusongelma ja -kysymykset on johdettu. Prosessin etenemisen kuvaamisen jälkeen etsitään vastaukset tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin, eli selvitetään tavoitteiden asettamista, ulkoistamiseen johtaneita syitä, etuja ja haittoja sekä pohditaan ulkoistamisen riskejä ja ongelmia.

4.2 Tiedonhankinta, tutkimusaineiston keruu ja käsittely

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu haastatteluista ja kirjallisesta materiaalista. Tutkimusta varten haastateltiin kolmea henkilöä, jotka ovat olleet keskeisissä rooleissa talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessin kaikissa vaiheissa. Tutkimukseen osallistui Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnanjohtaja, sekä Varpaisjärven ja Lapinlahden kuntien kunnansihteerit. Haastattelut tehtiin joulukuussa 2009, ja ne toteutettiin henkilökohtaisina haastatteluina. Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnantalolla haastateltavien työhuoneissa työaikana Kukin haastattelu vei aikaa puolestatoista tunnista kahteen tuntiin. Alkuperäisen tutkimussuunnitelman mukaan haastattelujen lisäksi oli tarkoitus tehdä lomakekysely molemmissa kunnissa niille työntekijöille ja luottamushenkilöille, jotka ovat osallistuneet ulkoistamisprosessin eri vaiheisiin, suunnitteluun tai päätöksentekoon. Tästä kuitenkin luovuttiin, sillä lomakekysely tälle kohdejoukolle ei olisi tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta tuonut merkittävää lisäarvoa.

Haastattelun kysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen sähköpostitse. Haastattelulomake (Liite 1) oli jäsennetty teemoittain, ja kysymyksillä haluttiin tutkia haastateltavien näkemyksiä ja mielipiteitä ulkoistamisen syistä ja tavoitteista sekä eduista, haitoista ja merkittävimmistä riskeistä. Ensimmäisen haastattelun jälkeen oli havaittavissa, että haastattelulomake olisi ollut hyvä rakentaa toisin. Johdonmukaisinta olisi ollut selvittää ensin ulkoistamisprosessin eteneminen ja sen jälkeen keskittyä syihin, tavoitteisiin ja etuihin ja haittoihin. Ulkoistamisvaiheesta oli jo sen verran aikaa, että tapauksen kulun purkaminen haastattelussa toi haastateltaville mieleen syitä ja laajempia tavoitteita vasta haastattelun edetessä. Tutkimuksen tulokset -osassa ulkoistamisprosessin kulku on selvitetty ensin, mikä poikkeaa haastat-

telulomakkeen kysymysten järjestyksestä. Ulkoistamisprosessin etenemistä selvitetään strategisen analyysin, toimittajan valinnan ja suhteiden johtamisen avulla. Kysymysten asettelussa prosessi on jaettu edellä mainittujen vaiheiden kuudeksi eri alakohdaksi.

Henkilökohtaiset haastattelut nauhoitettiin ja haastateltavien puheosuudet purettiin paperille sanatarkasti. Haastattelijan osuus litteroitiin sanatarkasti vain niissä tapauksissa, joissa kysymys poikkesi haastattelulomakkeen kysymyksestä tai haastatteliija esitti lisäkysymyksiä. Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 138) mukaan haastatteluaineiston litterointi voidaan tehdä koko dialogista, tai se voidaan tehdä valikoiden esimerkiksi vain teema-alueista tai vain haastateltavan puheesta. Haastatteluista kertynyt tutkimusaineisto muodostaa tärkeimmän osan tutkimusmateriaalista. Litterointivaihe oli työläs ja aikaa vievä. Purkamisen jälkeen aineistoa voidaan lähestyä usealla eri tavalla. Aineistoa tulisi lukea kokonaisuutena, ja sitä olisi luettava useaan kertaan, että analyysin tekeminen onnistuu (Hirsjärvi & Hurme 2009, 143)

Teemahaastatteluaineiston analysointitapoja ovat yleensä teemoittelu ja tyypittely. Teemoittelu tarkoittaa aineiston jäsentämistä siten, että tutkimusongelman mukaisia teemoja nostetaan esiin, minkä jälkeen aineistosta erotetaan tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet. Tätä vaihetta kutsutaan pelkistämiseksi. Teemoittelu on suositeltava aineiston analysointitapa käytännöllisen ongelman ratkaisussa. Tyypittelyssä on kyse aineiston ryhmittelemisestä tyypeiksi etsimällä siitä samankaltaisuuksia (Kajalo 2007). Tässä tutkimuksessa päädyttiin analysoimaan haastatteluaineisto teemoittelun avulla.

Kun haastatteluaineisto oli purettu tekstimuotoon ja luettu huolellisesti läpi, yhdistettiin kaikista haastatteluista saadut vastaukset teemojen mukaisesti. Tämän jälkeen teemojen alle pyrittiin löytämään kaikista haastatteluista tutkimusongelman kannalta keskeisimmät vastaukset. Tutkimuksen kannalta olennaisimpiin aiheisiin pyrittiin löytämään kuvaavia sitaatteja haastatteluaineiston joukosta. Tutkimuksen tuloksissa ei katsota henkilösuojan vuoksi tarpeelliseksi kertoa, kenen haastateltavan näkemyksiä kulloinkin lainataan. Haastateltavien asemaa haluta myöskään korostaa, sillä kaikki haastateltavat ovat olleet tasavertaisessa asemassa ulkoistamisprosessin suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Haastatteluista syntyneen materiaalin ohella tutkimusaineistona käytettiin Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessin eri vaiheissa

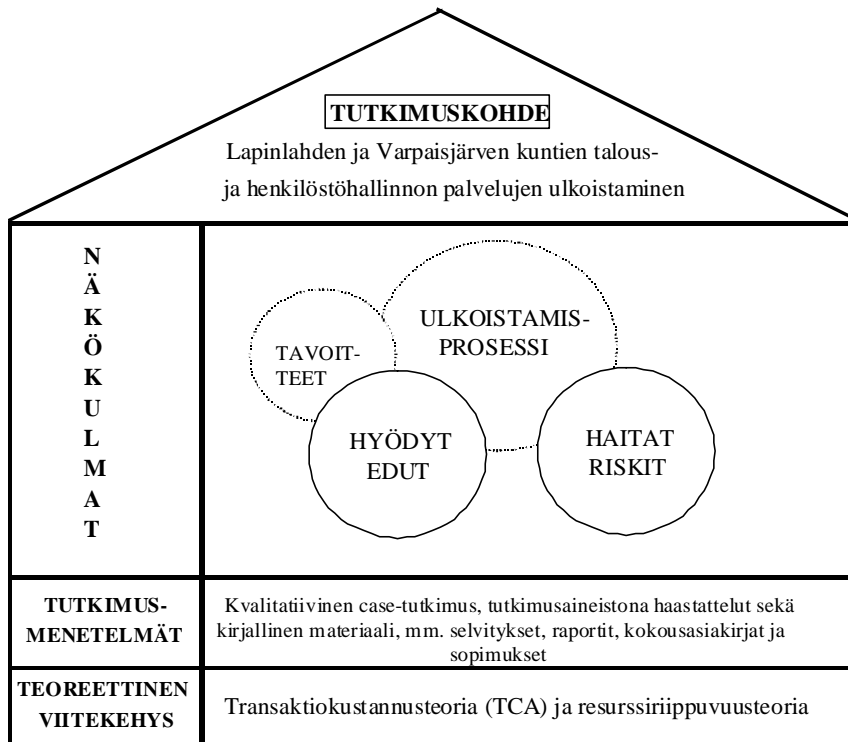
syntyneitä asiakirjoja. Merkittävän osan tästä materiaalista muodostivat molempien kuntien talous- ja palkkahallinnon prosesseista, tietojärjestelmistä, henkilöstöstä ja kustannuksista tehdyt selvitykset ja kilpailutusasiakirjat. Näiden asiakirjojen ohella tutkimuksen teossa hyödynnettiin Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien päätöksentekaelinten kokouspöytäkirjoja. Kaikki edellä mainittu materiaali on saatu käyttöön joko suoraan kuntien organisaatioista tai kuntien internet-sivuilta. Kirjalliset dokumentit ovat tutkimuksen empiirisessä osassa täydentävän ja vertailumateriaalin asemassa.

Lapinlahden kunnansihteerin kanssa käytiin ensimmäinen alustava keskustelu ulkoistamisen taustoista ja ulkoistamisprosessiin liittyvästä valmistelu- ja päätöksentekoaineistosta jo elokuussa 2008. Keskustelu kesti noin 1,5 tuntia, ja se käytiin Lapinlahdella kunnansihteerin työhuoneessa. Tätä keskustelua ei nauhoitettu, mutta keskustelusta tehtyjä muistiinpanoja on käytetty tutkimuksen lähdeaineistona.

4.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on tapaustutkimus kahden kunnan talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisesta yksityiselle yritykselle. Tapaustutkimus ei ole menetelmä, vaan pikemminkin lähestymistapa, jolla tavoitellaan laajaa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 168). Tapaustutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jossa kerätään yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta suhteessa toisiinsa olevista tapauksista. Tyypillisesti tapaustutkimuksen kohteena ovat ryhmä tai yhteisö ja sen prosessit. Tällaisissa tutkimuksissa aineistoa voidaan kerätä useampaa eri metodia käyttäen. (Hirsjärvi ym. 2004, 125–126, Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159.)

Tässä tutkimuksessa aiheen teoreettinen tarkastelu on toteutettu alan kirjallisuuteen ja aikaisempiin tutkimuksiin pohjautuen. Teoreettisena viitekehyksenä ovat toimineet transaktiokustannusteoria ja resurssiriippuvuusteoria. Tutkimuksen empiirinen osa on toteutettu tapaustutkimuksena ja tutkimusaineisto koostuu haastatteluista, sopimuksista ja kuntien päätöksentekoaineistosta. Tutkimusmenetelmänä on käytetty kvalitatiivista tutkimusotetta ja haastattelut on toteutettu puolistrukturoituna haastatteluina (ks. kuvio 5).



Kuvio 5. Tutkimuksen peruselementit

Teemahaastattelu on tyypillisesti puolistrukturoitu haastattelu, joka sisältää hahmotelman kysyttävistä asioista, mutta ei kovin tarkkaa suunnitelmaa siitä, miten kysymykset asetetaan. Teema-alueet ja kysymykset on kuitenkin hyvä hahmotella etukäteen riittävän pitkälle, että haastattelu ja haastattelun aikainen keskustelu kohdistuvat tutkittavien ongelmien kannalta keskeisiin asioihin. Kysymyksillä on kuitenkin keskeinen osuus haastattelun toteuttamisessa, sillä kysymysten avulla haastattelija ohjaa haastattelun kulkua (Hirsjärvi & Hurme 2009, 102-103). Henkilökohtaisessa haastattelussa haastateltaville voitiin esittää tarkentavia kysymyksiä, mikäli haastattelija katsoi ne tarpeellisiksi.

Laitisen (1998, 33-37) mukaan tapaustutkimuksessa tutkimuksen kohteen valinta perustuu joko teoreettiseen tai käytännölliseen intressiin. Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistaminen valikoitui tutkimuskohteeksi käytännöllisen intressin, eli henkilökohtaisen kiinnostuksen ja aiheen ajankohtaisuuden takia. Pohjois-Savon kuntien ja kuntayhtymien talous- ja henkilöstöhallinnon tuottamistapoja mietittiin 2000-luvun puolivälissä uudelleen, ja Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien päänavaus ulkoistaa talous- ja palkkahallinto yksityiselle yritykselle oli uusi ja poikkeuksellinen avaus kuntakentässä. Pohjois-Savon liitto

ulkoisti talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut vuonna 2007 samalle palveluntarjoajalle kuin Lapinlahti ja Varpaisjärvi. Tutkielman kirjoittaja oli tuolloin liiton palveluksessa talous- ja hankesuunnittelijana, ja toimi merkittävässä roolissa palveluja ulkoistettaessa. Pohjois-Savon liitto oli ensimmäinen maakuntaliitto, joka ulkoisti talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut yksityiselle yritykselle (Pretax Yhtiöt 2010, Vuosijulkaisu 2006). Oman työnantajan tapauksen tutkiminen ei olisi välttämättä tuottanut objektiivista tutkimustulosta.

Syrjälän ja Nummisen (1988, 19) mukaan tutkimuskohde voidaan valita mm. siten, että tutkittava tapaus on mahdollisimman tyypillinen, jotta tulokset voitaisiin siirtää toisiin samankaltaisiin tilanteisiin. Toisaalta tapaustutkimus on luonteeltaan sellainen, että se kohdistuu selkeästi tiettyyn kohteeseen, jolloin tavoitteena on tuottaa intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta tapauksesta, eikä niinkään yleistää tutkimustuloksia (Kajalo 2007). Lapinlahti ja Varpaisjärvi olivat ensimmäiset kunnat, jotka ulkoistivat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut yksityiselle yritykselle. Tutkimus on ajankohtainen, sillä useat kunnat ja kuntayhtymät harkitsevat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamista uudella tavalla, eikä kuntien taloushallintopalvelujen ulkoistamista yksityiselle yhtiölle ole tutkittu. Tutkimuksen tulokset ovat hyvin siirrettävissä samantyyppisiin tilanteisiin, joista muiden kuntien on helppo ottaa mallia, kun mietitään uusia palvelujen tuottamistapoja ja ulkoistamista.

4.4 Validiteetti ja reliabiliteetti

Perinteisesti tutkimusten arvioinnissa on käytetty reliabiliteetin ja validiteetin käsitteitä. Reliabiliteetilla tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta, eli tutkimuksen luotettavuutta. Kvalitatiivisen tutkimuksen aineiston tulkinta on reliaabelia, kun se ei sisällä ristiriitaisuuksia (Kajalo, 2007). Reliaabeli tutkimus tuottaa siis ei-sattumanvaraisia tutkimustuloksia. Reliaabelius voidaan todeta monella eri tavalla. Jos kaksi arvioijaa päätyy samaan lopputulokseen, tai jos samaa ilmiötä tutkitaan useita kertoja ja saadaan sama tulos, voidaan tulosten todeta olevan luotettavia (Hirsjärvi ym. 2004, 216). Kolmas tapa todeta tutkimuksen reliaabelius on se, että kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä saadaan sama tulos. Ihmisten käyttäytyminen kuitenkin vaihtelee ajan ja paikan mukaan, eikä kahdella tutkimuskerralla todennäköisesti saavuteta täsmälleen samanlaista tulosta (Hirsjärvi & Hurme 2009, 186).

Tämän tutkimuksen luotettavuutta on pyritty parantamaan sillä, että ulkoistamisprosessin kulkua, ulkoistamiseen johtaneita syitä ja sille asetettuja tavoitteita, sekä ongelmia ja riskejä on selvitetty kahtena eri ajankohtana sekä esihaastattelussa että varsinaisissa tutkimushaastatteluissa. Tämän lisäksi lähdeaineistona on käytetty kirjallista dokumentaatiota ja haastatteluja. Näitä aineistoja on verrattu keskenään, ja eri aineistoista saadut tulokset eivät ole olleet ristiriidassa keskenään. Haastateltavien valinnassa on pyritty löytämään ne henkilöt, jotka ovat olleet keskeisimpiä henkilöitä ulkoistamisprosessin suunnittelussa ja toteuttamisessa, jolloin heillä on ollut tutkimusongelman kannalta tärkein tieto hallussaan.

Reliabiliteetin lisäksi tutkimusta arvioidaan validiteetin kautta. Validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen uskottavuutta ja vakuuttavuutta. Tutkimuksen validiteettia arvioidaan mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoitus mitata. Validiteetissa on kyse siitä, onko tutkimus pätevä, onko se perusteellisesti tehty, ja ovatko saadut tulokset ja tehdyt päätelmät oikeita. Tutkimuksen virheet voivat ilmetä muun muassa siinä, että tutkija ei näe suhteita tai kysyy väärää kysymyksiä. Tässä tutkimuksessa uskottavuutta arviointikriteerinä parantaa se, että tutkija tuntee tapauksen taustan ja kontekstin. Tutkittava tapaus ei kuitenkaan ole liian lähellä tutkijaa, että omat ennakkokäsitykset vääristäisivät tutkimustulosten analysointia. Validiteettiin liittyy keskeisesti kysymys siitä, minkälainen käsitys kielestä tutkijoilla on. Tutkimuksella voidaan raapaista tutkittavan ilmiön pintaa, eikä se voi koskaan tuottaa täydellistä ymmärrystä asioista. (Hirsjärvi ym. 2004, 216-217)

Triangulaatiota voidaan pitää yhtenä tutkimuksen validiteettikriteerinä. Tutkimusmenetelmien yhteiskäytöstä voidaan käyttää termiä triangulaatio. Hirsjärven ym. (2004, 218) mukaan termin varhaisia käyttäjiä on Denzin (1970). Triangulaatiota on tulkittu mm. erilaisten metodien välisenä vertailuna sekä myös menetelmänä, jolla pyritään hankkimaan tutkimukselle syvyyttä, mutta ei suoranaista paikkansapitävyyttä totuuden merkityksessä. Triangulaatio voidaan jakaa neljään päätyyppiin sen mukaan, käytetäänkö samassa tutkimuksessa useita aineistoja, monta teoriaa, monta tutkijaa tai useita eri metodeja. Metodologisella triangulaatiolla tarkoitetaan samasta ilmiöstä eri metodein tai tutkimusstrategiain kerättävää tietoa. Tutkijatriangulaatiossa tutkijoina toimii tavallisimmin useita henkilöitä, ja teoriatriangulaatiossa lähestytään aihetta useiden eri teorioiden näkökulmasta.

Tässä tutkimuksessa on pyritty hakemaan ratkaisua tutkimusongelmaan hyödyntämällä erityyppisiä aineistoja mahdollisimman monipuolisesti. Samaa asiaa, ilmiötä on tutkittu eri aineistojen ja haastattelujen pohjalta. Usean erilaisen tutkimusaineiston keräämistä saman ongelman ratkaisemiseksi kutsutaan aineistotriangulaatioksi, ja sen avulla voidaan osaltaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi ym. 2004, 214-215 ja Tuomi & Sarajärvi 2009, 144-145) Tutkimuksessa on tarkoitus jossain määrin verrata myös sitä, poikkeavatko haastatteluissa kerrotut näkemykset raporteissa ja muissa dokumenteissa esitetyistä tiedoista.

5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset. Ensin selvitetään ulkoistamisen syyt ja tavoitteet sekä ulkoistamisella tavoitellut edut. Sen jälkeen paneudutaan tarkemmin ulkoistamisprosessin etenemiseen. Lopuksi selvitetään ulkoistamisen ongelmat ja riskit ja kuvataan ulkoistettujen toimintojen palauttaminen takaisin kuntiin.

5.1 Ulkoistamisen syyt ja tavoitteet

Kirjallisen tutkimusmateriaalin ja haastattelujen perusteella voidaan päätellä, että sysäyksenä talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamiseen oli Lapinlahden kunnan talous- ja palkkahallinnon ohjelmistovaihdos. Lapinlahden kunta oli ulkoistanut ATK-palvelut Fujitsulle 2000-luvun alkupuolella, ja melko pian tuon jälkeen sähköposti- ja kalenterijärjestelmän uusiminen tulivat ajankohtaisiksi. Fujitsulla oli ajatuksena kehittää sähköposti- ja kalenterijärjestelmää sellaiseksi, että se olisi laajennettavissa koko kuntasektorille. Tämä ei kuitenkaan osoittautunut kannattavaksi vaihtoehdoksi, joten Lapinlahden kunnansihteerin aloitteesta pohdintaa laajennettiin kuntien taloushallinnon sektorille. Tavoitteeksi asetettiin usean kunnan yhtäaikaisten järjestelmien yhdenmukaistaminen. Lapinlahdelle rakennettiin 2000-luvun alkupuolella yritysten toimitiloiksi ns. älytalo, jossa oli erittäin hyvät tietotekniset valmiudet ja mahdollisuudet yritystoiminnan kehittämiseksi. Tuolloin esitettiin ensimmäiset toiveet älytaloon sijoittuvasta paikasta riippumattomasta yrityksestä, joka voisi hyödyntää tietotekniikkaa perinteisessä tiloimistotyössä, ja hoitaa laajankin asiakaskunnan kirjanpitoa.

Eri vaihtoehtoja tutkittiin, mm. kuntayhteistyötä Ylä-Savon kuntien kesken laajastikin, mutta ison ryhmän yhteistä näkemystä ja tavoitetilaa oli vaikea muodostaa. Ohjelmistojen elinkaaret olivat eri vaiheissa eri kunnissa, mikä vaikeutti taloushallinnon ohjelmistoyhteistyön etenemistä. Osa kunnista uusi ja laajensi omia järjestelmiään, ja samanaikaisesti mm. Iisalmi kehitti omaa kaupunkivetoista järjestelmänsä. Ohjelmistoyhteistyön selvittämiseen mukaan lähteneissä kunnissa aloitettiin systemaattinen selvitystyö ja talous- ja palkkahallinnon prosessien kuvaus, ja tavoitteena oli koko talous- ja palkkahallinnon ulkoistaminen. Selvityksen tekijänä toimi Fujitsu, eikä sitä kilpailutettu. Myöhemmin Fujitsun kumppaniksi tuli Pretax. Lapinlahti, Varpaisjärvi, Vieremä, Juankoski ja Kiuruvesi tekivät yhtä aikaa vuonna 2004 talous- ja palkkahallinnon

selvityksen. Selvitysvaiheessa asetettiin tavoitteeksi, että suunnittelu tehdään siten, että sen pohjalta voidaan mahdollinen kilpailuttaminen tehdä. Talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuuksista selvitettiin prosessit ja palvelut, järjestelmäympäristö, henkilöstö ja nykykustannustaso. Prosessikuvausten tekemisen aikana ilmeni, että usean kunnan yhtäaikainen järjestelmien muutos Ylä-Savossa oli mahdoton toteuttaa. Kartoitusvaiheessa oli sovittu, että jokainen kunta hoitaa kilpailutuksen itsenäisesti tai etsii kumppanin. Lapinlahti ja Varpaisjärvi kilpailuttivat yhdessä, mutta Kiuruvesi, Vieremä ja Juankoski eivät jättäneet tarjouspyyntöä.

Haastattelussa selvisi, että Varpaisjärvellä ei oltu yhtä kiinnostuneita ulkoistamisesta ja selvityksen tekemisestä kuin Lapinlahdella. Katsottiin, että Varpaisjärven taloushallinto oli hoidettu hyvin, ohjelmisto oli ajanmukainen, eikä erityistä syytä muutokselle nähty. Yhteistyö Lapinlahden ja myös muiden Ylä-Savon kuntien kesken oli tuolloin kuitenkin sen verran tiivistä, että Varpaisjärvellä katsottiin parhaaksi olla prosessissa mukana Lapinlahden kumppanina.

Kaikki haastatellut olivat aktiivisesti mukana suunnittelemassa ulkoistamista, ja he myös olivat mukana selvitystyöryhmien työssä. Myös kuntien kirjanpito- ja taloushallintohenkilöstöä oli mukana prosessin eri vaiheissa tekemässä taustaselvityksiä. Lapinlahdella ja Varpaisjärvellä kartoitettiin keskeiset kehittämistavoitteet ja tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoista etenemismallia kehittämistavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Tarkasteltavia vaihtoehtoja olivat:

- kuntien oma kehitystyö,
- kehittäminen naapurikuntien kanssa yhdessä ja
- tilitoimistoyhteistyö ulkopuolisen kumppanin kanssa.

Vaihtoehtoja arvioitiin talous- ja palkkahallinnon prosessien kehittämisessä tarvittavan osaamisen, muutoksen johtamisen, tarvittavan investoinnin ja takaisinmaksuajan sekä yksikkökustannusten näkökulmista. Esiselvityksestä tehdyn yhteenvedoraportin mukaan kunnan oma kehittämistyö oli haasteellinen vaihtoehto toiminnan kehittämisen kannalta. Vaihtoehto todettiin hitaaksi, kalleimmaksi toteuttaa ja riskialttiiksi. Myös talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittäminen yhteistyössä naapurikuntien kanssa todettiin hitaaksi organisoida ja kustannussäästöjen saavuttaminen pitkäksi ja työlääksi prosessiksi. Tilitoimistoyhteistyö

todettiin edullisimmaksi ja kunnan kannalta nopeimmaksi toteuttaa. Ratkaisun keskeisimmät hyödyt olivat kustannussäästöt ja palvelutason nousu.

Ulkoistamisen syyt

Haastatteluvastausten perusteella tärkeimpänä syynä ulkoistamiselle voidaan pitää kustannustehokkuuden löytämistä. Oletettiin, että palvelu saadaan tuotettua halvemmalla muulla tavalla kuin omana toimintana. Kuntaparilla oli ollut tiivistä yhteistoimintaa jo monen vuoden ajan, ja katsottiin, että kun ulkoistaminen toteutetaan kuntaparina, voidaan hinnan suhteen saavuttaa kilpailuetua.

Toinen tärkeä syy oli kuntayhteistyön syventäminen. Kuntaparin yhteistyötä haluttiin syventää kattamaan myös tukitoiminnot. Taustalla oli ajatus, että kunnat tulevat yhdistämään tukipalvelujaan tulevaisuudessa, ja Lapinlahti-Varpaisjärvi –kuntapari olisi tässä toiminnassa eturintamassa. Tavoitteena oli, että ulkoisen tuottajan hallinnoimana yhteistä taloushallintoa ja henkilökunnan osaamista voitaisiin käyttää laajemmin molempien kuntien ja mahdollisesti myös muiden toimeksiantajien tehtävissä. Hankkeella katsottiin olevan kuntaparin yhteistyölle erittäin positiivinen vaikutus. Yksi haastateltavista asetti kuntayhteistyön syventämisen ja yritystoiminnan laajenemisen edellytykset tärkeimmiksi ulkoistamisen syiksi, ja hänen mielestään ulkoistamisella ei ensisijaisesti haettu taloudellisia hyötyjä.

Tärkeäksi syyksi koettiin myös se, että pystytään varmistamaan taloushallinnon osaamisen säilyminen kunnissa ja Ylä-Savon alueella. Ajateltiin, että lähitulevaisuudessa osaajista tulee pulaa erityisesti pienissä kunnissa. Ulkoistamalla haluttiin varmistaa, että osaamista löytyy tarvittaessa muualtakin kuin omasta organisaatiosta.

Ulkoistamisen tavoitteet

Yhteenvetoraportin (Lapinlahden kunta, Yhteenvetoraportti) mukaan tavoitteena oli löytää talous- ja henkilöstöhallintoon malli, jonka avulla

- voidaan luoda uusia talous- ja henkilöstöhallinnon toteuttamistapoja ja sähköistää prosesseja,
- kunta voi keskittyä ydintoimintaansa,

- saada lisää resursseja toiminnan kehittämiseen,
- kunta saavuttaa tulevaisuuden tarpeet talous- ja henkilöstöhallinnossa,
- selvitetään toiminnan kustannukset ja säästömahdollisuudet,
- voidaan hyödyntää tekninen kehitys,
- saada tarpeiden mukaiset työkalut nopeasti käyttöön,
- saada vertailutietoa ja parhaita käytäntöjä talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseista yrityspuolelta.

Kaikki haastateltavat asettivat elinkeinopoliittisen tavoitteen tärkeimmäksi ulkoistamiselle asetetuksi tavoitteeksi. Tavoitteena oli saada alueelle lisää palvelutoimintaan keskittyntä yritystoimintaa. Ylä-Savon alueelle haluttiin erityisesti palkka- ja taloushallinnon asiantuntemusta ja lisää alan yritystoimintaa. Taustalla oli ajatus, että Lapinlahden yritystiloihin saataisiin toimiva yritys, joka voisi tarjota kunnille taloushallinnon palveluja toimipaikasta riippumatta.

”Oisko sitten niin, että se oli yks tämmönen elinkeinopolittinen tavoite, että jos myö saahan tähän muodostettua semmonen toimiva malli, jossa pystytään tuottamaan palvelut ulkoistettuna ja sitten samanaikaisesti tätä työntekoa, prosessia pystyttäs virtaviivastamaan, ja tuota irrottamaan tuota työympäristöä ja tavallaan työasematyötä pystyttäs tekemään etätyönä. Tekemään selaimien kautta, niin kuin nyt siitä haaveiltiin, jotta jos myö saahaan toimiva konsepti, niin täällä pystyttäs tekemään palkkahallinnon töitä myös muille tilaajille, synnyttämään tämmönen piste, joka tekis sitten sanotaan vaikka Helsingin kaupungin taloushallintoa.”

Ulkoistamisella tavoitellut laajemmat elinkeinopoliittiset tavoitteet ja toiveet uusien työpaikkojen syntymisestä, eivät kuitenkaan toteutuneet. Tähän mainittiin yhtenä syynä vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus, mikä selviää hyvin haastatteluotteesta, jossa kysyttiin tavoiteltujen etujen toteutumista.

”No ne laajemmat näkökulmat, mitä me tässä haettiin, niin ne eivät toteutuneet, että sitä pohdittiin, jo varsin varhaisessa vaiheessa, että PARAS-hanke oli yksi

sellainen ongelma, joka sotki kuntien tuota, näkökulmia tai ajatusta näihin palvelujen ulkoistamiseen, johtuen siitä, että ei tiedetty kaikkia kokonaisuuksia, mitä tulee sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Kunnat tulivat varovaiseksi. Muun muassa Ylä-Savossa oli muutamia kuntia, jotka pohti tätä kuvioo, mutta perääntyivät sitten.”

Nykytilakartoituksissa prosessien kehittäminen ja sähköistäminen mainitaan ulkoistamisen tavoitteina. Prosessien virtaviivaistaminen ja sähköistäminen nousivat esille myös haastatteluvastauksissa. Lapinlahdella taloushallinnon ohjelmat olivat elinkaarensa loppupäässä, ja sovellusten uusiminen on ajankohtaista. Jo tuossa vaiheessa oli selvää, että riippumatta siitä tehdäänkö työ omana toimintana vai ulkoistetaanko se, prosessit sähköistyvät.

Strategisen ulkoistamisen teorian mukaan ulkoistamisen suurimmat hyödyt tulevat siitä, että yritys pystyy keskittymään ydintoimintaansa. Esiselvitysvaiheessa tavoitteeksi asetettu mahdollisuus keskittyä ydintoimintoihin ei kuitenkaan noussut esille haastatteluvastauksissa. Ulkoistamisen jälkeen annetuissa haastatteluissa (Pretax Yhtiöt 2010, Asiakas esimerkit: Lapinlahti ja Varpaisjärvi) rutiinien hoidon siirtyminen Pretaxille nähdään etuna, jonka ansiosta kunta voi keskittyä peruspalveluiden kehittämistyöhön.

5.2 Ulkoistamisen edut

Kuntia syytetään voimakkaasti siitä, että niiden toiminta on tehotonta. Ulkoistamisella tavoiteltiin tehokkuutta myös Lapinlahdella ja Varpaisjärvellä. Ulkoistamisella tavoiteltu tärkein hyöty oli hinta. Haluttiin, että ulkoistettu palvelu on halvempaa kuin omana toimintana. Laskettiin, että ulkoistamisella voidaan saavuttaa Varpaisjärvellä 1-1,5 henkilötyövuoden ja Lapinlahdella 2-2,5 henkilötyövuoden palkkasäästö vuodessa.

Kustannustehokkuuden tavoittelu perustuu siihen, että suuremmissa yksiköissä saavutetaan mittakaava- eli skaalaetuja, mm. kiinteiden kustannusten jakautuessa useammalle tuotantoyksikölle. Kuntien odotettiin hyötävän siitä, että kumppanina on suuri toimija, jolloin toiminnan volyyymi tuo säästöjä ja parempia sopimusehtoja, joita yksittäinen kunta ei saisi. Suuremmissa yksiköissä, esim. keskitettyä taloushallintoa hoitavassa yrityksessä, henkilöstöllä on mahdollisuus erikoistua tiettyihin tehtäviin, jolloin toiminta on todennäköisesti

tehokkaampaa kuin pienessä kunnassa tai yrityksessä, missä henkilöstön työpanos jakautuu eri tehtävien kesken.

Työ ei enää ulkoistamisen jälkeen ollut yksittäisten työntekijöiden varassa, minkä katsottiin olevan yksi ulkoistamisella saavutettu etu. Kunnilta oli aiemmin puuttunut varahenkilöjärjestelmä, jolloin palkka- ja taloushallinnon henkilöstö oli aika ajoin tiukoilla aikapaineen ja suuren työmäärän alla. Haastatteluvastauksissa varahenkilöjärjestelmän puuttumista ei nostettu erityisesti esille, mutta ulkoistamisvaiheessa tehdyssä esiselvityksessä varahenkilöjärjestelmää pidettiin yhtenä ulkoistamisella saavutettavana etuna.

Taloushallinnon sähköistämisen myötä ohjelmistojen ominaisuudet pysytään hyödyntämään täysimääräisesti mm. tehtävien uudelleenorganisoinnissa ja massatuotannossa, ja samalla voidaan saavuttaa mittakaavaetuja. Prosessien sähköistäminen, ja siihen liittyvä osto- ja matkalaskulaskujen sähköinen kierrätysjärjestelmä, joita ei ennen ollut, mainittiin haastatteluissa tärkeänä ulkoistamisella tavoiteltuna etuna. Prosessien sähköistäminen mainittiin haastatteluvastauksissa sekä ulkoistamisen etuna että tavoitteena.

Tavoitellut edut ja hyödyt toteutuivat osittain. Taloushallinnon ulkoistaminen toi kuntien mukaan 10-20 prosentin kustannussäästön vuositasolla, sillä ulkoistettu palvelu oli selvästi omaa toimintaa edullisempi. Useimmat yritykset hakevat ulkoistamisella kustannussäästöjä, mutta vain alle puolet yrityksistä raportoi kokonaiskustannusten laskeneen (Embleton & Wright 1998, 102-104). Tuotannon tehokkuutta ja edullisuutta on kunnissa vaikea yksiselitteisesti todentaa, sillä palvelukokonaisuuden kustannukset eivät ole tiedossa, jolloin tuotannon tehokkuuden muutoksia on vaikea verrata alkuperäiseen tilanteeseen.

5.3 Ulkoistamisprosessin eteneminen

Tässä luvussa kuvataan tarkemmin ulkoistamisprosessin eteneminen kilpailuttamisesta aina ulkoistettujen toimintojen laadun valvontaan. Tavoitteena on tarkastella lähemmin, onko Lapinlahden ja Varpaisjärven tapauksessa löydettävissä samat ulkoistamisprosessin vaiheet, jotka teoriataustana olevassa kirjallisuudessa esitetään, ja löytää prosessista ne ongelmakohdat, joihin tulee kiinnittää huomiota onnistuneen prosessin läpiviemiseksi.

Ulkoistamisprosessin eteneminen kuvataan kolmessa eri vaiheessa:

1. Strateginen päätöksenteko
2. Ulkoistamisen toteuttaminen
3. Ulkoistetun palvelun johtaminen ja seuranta.

Ulkoistettujen toimintojen palauttaminen kunnan omaksi työksi kuvataan ulkoistamisen ongelmat ja riskit –luvun jälkeen.

5.3.1 Strateginen päätöksenteko

Tarjouspyynnön liitteenä olleen palvelukartan mukaan Varpaisjärven kunnan strategia sisältää vaatimuksen kustannustietoisuudesta ja taloudellisuudesta sekä seurannan ja johdon raportoinnin kehittämistä. Kuntayhteistyön syventämisestä Lapinlahden kunnan kanssa oli haastatteluvastausten perusteella syvä yhteisymmärrys ja poliittinen tahto Varpaisjärven kunnassa ja luottamuselimissä. Lapinlahden kunnan elinkeinostrategian (www.lapinlahti.fi) mukaan kunta mahdollistaa yrittäjyyttä luomalla markkinoita yksityisille palveluyrityksille mm. ulkoistamalla kunnan palvelutuotantoa. Palvelu- ja talousstrategiassa yhtenä kunnan talouden ja palvelurakenteen kunnossa pitämisen keinona mainitaan kuntayhteistyön kehittäminen ja syventäminen Varpaisjärven kunnan kanssa. Ulkoistamista ja kustannustehokkuuden tavoittelua voidaankin pitää strategisena valintana molempien kuntien osalta.

Vaihtoehtolaskelmat ja kustannusvertailu

Kunnissa tehtiin kustannusvertailu oman työn ja ulkoa ostetun palvelun välillä. Laskelmat tehtiin kunnan omana työnä. Nykytilan kartoitusta ja kustannusvertailua varten konsultilta saatiin käyttöön valmiit lomakepohjat sekä neuvoja siitä, mitä tietoja nykytilasta on tarpeen kerätä. Lapinlahden kunnassa talous- ja palkkahallinnon prosessien suorittamiseen osallistui kartoitusvaiheessa kaikkiaan yhdeksän henkilöä ja Varpaisjärven kunnassa kuusi henkilöä. Näiden lisäksi talous- ja palkkahallinto työllisti osittain joitakin esimiehiä, jotka osallistuivat itsekin rutiinien suorittamiseen. Laskelmissa huomioitiin henkilöstökustannukset sivukuluineen ja muut kulut, jotka voidaan kohdistaa suoraan henkilöstöön, kuten koulutus-, työterveys-,

virkestys- ja puhelinkulut. Laskelmissa huomioitiin myös toimistotilojen pääomavuokrat ja ylläpitokustannukset, työasema- ja sovelluskustannukset. Vuonna 2005 Lapinlahdella talous- ja palkkahallinnon kokonaiskustannukset olivat kartoitusvaiheessa 330.000 euroa vuodessa ja Varpaisjärvellä 221.000 euroa (Lapinlahden kunta ja Varpaisjärven kunta 14.10.2005. Tarjouspyyntö, tilitoimistopalvelu).

Tehdyistä laskelmista ja kustannussäästöistä haastateltavat pystyivät kertomaan vain pääpiirteittäin. Aikaa laskelmien tekemisestä oli kulunut runsaasti. Pääkohdittain laskelmien sisältö oli kuitenkin tiedossa. Laaditut kirjalliset vertailulaskelmat (Vertailulaskelmat, Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat) osoittautuivat kuitenkin laskelmia koskevien tietojen osalta erinomaiseksi haastatteluja täydentäväksi materiaaliksi. Laskelmista tehtiin eri vaihtoehtoja sen mukaan, montako henkilöä siirtyisi ulkoistamisen myötä palveluntarjoajan palvelukseen, ja montako työntekijää kuntaan jäisi. Ulkoistamisen jälkeenkin kuntaan jää erilaisia taloushallinnon töitä, joita ei voida ulkoistaa, ja tämän oman työn osuuden huomioimisesta laskelmissa haastateltavat pystyivät kertomaan suhteellisen niukasti. Oman työn osuuden arvioimisessa osoittautui vaikeaksi rajan vetäminen taloushallinnon ja muun työn osuuden välille, sillä pienessä kunnassa talous- ja palkkahallinnon henkilökunta tekee tyypillisesti myös muuta kuin palkanlaskentaa ja taloushallintoon kuuluvia töitä. Samoin johdon osuus suunnittelussa ja valvonnassa jää edelleen kunnan omaksi työksi. Näitä kustannuksia ei huomioitu riittävästi laskelmia tehtäessä.

”Ja sitten se mikä oli sen rajan veto, mikä on taloushallinnon työtä, kun ihminen tekee monenlaista työtä. Se on varmasti tosiasiasa semmonen hämärä mutkittileva viiva, jonka olisi voinut tehdä toisinkin, mutta siinä yritettiin päästä niin hyvään totuuteen kuin mahdollista, mutta tiijän, että siellä niin kun ihan perustellusti voidaan nyt sanoa, että olisi pitänyt tehdä toisin.”

Haastattelujen avulla pyrittiin selvittämään sitä, jätettiinkö jotkut kustannukset huomioimatta laskelmia tehtäessä. Haastatteluissa selvisi, että laskelmat pyrittiin tekemään mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti.

”Ne pyrittiin laskemaan niin todenmukaisena kuin osattiin. Tiettyjä juttuja oli arviona, mutta niin todenmukaisena kuin mahdollista. Sen verran haluun

kommentoida sitä laskentaa, kun välillä kuulee, että tehhään tämmösiä tarkotushakuisia, tässä ei tehty tarkotushakuista, vaan ihan yritettiin todelliset kustannukset löytää, ihan oman toiminnan ja sitten tarjouksen perusteella.”

Prosessikuvausten ja vertailulaskelmien teon yhteydessä kerättiin tietoja prosessien sisäisistä ja ulkoisista asiakkaista, sekä kehittämisehdotuksia ja ongelmia. Useissa prosesseissa havaittiin olevan paljon manuaalisia työvaiheita, joiden virhealttiutta voitaisiin laskea automatisoinnin avulla. Kunnan oman palvelutuotannon avaaminen kilpailulle edellyttää, että kunnalla on riittävät tiedot tuotteesta ja sen kustannuksista. Kustannuslaskentaa käytetään julkisissa hankinnoissa vaihtoehtojen vertailuun ja hinnan määrittämiseen. Toistaiseksi kustannuslaskentaa ei ole toteutettu kunnissa niin, että kunnat tuntisivat tarkasti tuottamansa palvelun hinnan. Palvelun tuottamiset aiheuttamat muuttuvat kustannukset ovat suhteellisen helppo laskea, mutta palvelun tuottamisen välilliset kustannukset on huomattavasti vaikeampaa selvittää. Laskelmien vertailtavuuden vuoksi vaihtoehtoisissa tulisi olla mukana samat kustannuserät. Laskelmien tulisi lisäksi olla läpinäkyviä, eli niistä on voitava selvittää, mistä hinta koostuu. Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnissa vertailukelpoisten laskelmien tuottaminen oli työlästä ja sisäisessä laskennassa ongelmia aiheutui kustannusten selvittämisessä, sillä jakoperusteet ja hallinnon osuus kustannuksista eivät olleet selvillä.

”No, ehkä ne laskelmat, mitä kunnassa tehtiin, niin kun verrattiin sitä onko se omana toimintana halvempaa vai kalliimpaa, niin välillä ne laskelmat näytti sitä sun tätä. Ehkä meillä ei ollut riittävästi tietotaitoa, osaamista sitten sille puolelle, koska tällainen oli melko uutta meille. Eli mitä niin kun oman toiminnan kustannuksia, ja sitten ylipäätään jossakin vaiheessa sanottiinkin, että kyllä nämä laskelmat sitten saa näyttämään joko halvemmalla tai kalliimmalla riippuen siitä, mitä sinne vyörytetään ja lasketaan. Totta kai esimerkiksi siirtyvän henkilöstön osalta palkka- ja sivukustannukset, nämä ovat ihan selviä, mutta entäpä sitten kaikki muu oikeastaan? Koulutus ja t&k, entäpä sitten miten vyörytetään näitä kustannuksia?”

”No sitten kun puhuit niistä piilokustannuksista, niin niitä yritettiin kyllä aika hyvin kartoittaa, esiselvityksessä laskee. Vois sanoa näin, että siinä ei hyvin isoja yllätyksiä ollut, mutta kyllä siellä jonkun verran oli, eli tavallaan ne

mitoitusmäärät, jotka olivat tähän sähköisen aineiston kierrätykseen liittyviä, ja siihen liittyviä erilaisia lisenssejä, niin kyllä ne käytännössä olivat jonkun verran isompia kuin mitä siinä suunnitteluvaiheessa ennakoitiin, mutta ei sillä tavalla, että jotkut asiat olisivat kokonaan jääneet pois ennakoinnista. Ikään kuin vähän liian positiivisia arviot olivat kyllä.”

Tuotantokustannusten lisäksi myös transaktiokustannukset, jotka syntyvät esimerkiksi sopimusten valmistelusta ja palvelun laadun valvonnasta, tulisi myös pystyä selvittämään. Näitä kustannuksia ei huomioitu lainkaan Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien tekemissä talous- ja henkilöstöhallinnon kustannus selvityksissä. Mitä enemmän kunnalla on sopimuksia monen toimittajan kanssa, sitä korkeammaksi transaktiokustannukset nousevat. Transaktiokustannusteorian näkökulma vaikuttaa myös perinteisten organisaatorakenteiden ja prosessien kehittämiseen. Prosesseja kehittämällä, kunnat voisivat vähentää turhia informaatio- ja sopimuskustannuksia, ja samalla saada kustannushyötyjä.

Prosessien sähköistäminen tuo mahdollisuuden myös karsia työvaiheita, ja lisätä automaatiota seurannassa ja raportoinnissa. Talous- ja henkilöstöhallinto ei ole vain kirjanpitoa ja palkanmaksua, vaan prosessien suuri lukumäärä ja työn jakautuminen pieniin osiin vaativat monenlaisia taitoja kaikilta työntekijöiltä. Varamiesjärjestelyt ovat usein puutteellisia pienissä organisaatioissa, joten prosessien dokumentoinnilla on mahdollista turvata ns. hiljaisen tiedon kerääminen kaikilta nykyisiltä prosesseihin osallistuvilta henkilöiltä.

Prosessien kuvauksen yhteydessä kerättiin talous- ja palkkahallinnon vuosittaiset volyymit tilikaudelta 2004 (ks. Taulukko 1). Volyymitietoja käytettiin tarjouspyynnössä liikkeenluovutuksen kohteen, eli hankinnan ja palvelun laajuuden määrittelyssä. Vertailun vuoksi kunnassa yksi palkanlaskija laskee keskimäärin 200 palkkapussia kuukaudessa, yrityksissä keskimäärin 600 ja parhaimmillaan 1 200 palkkapussia vuodessa. Varpaisjärvellä vastaava luku oli 220 vuonna 2004 (Palvelukartta, Varpaisjärvi).

Taulukko 1. Lapinlahden ja Varpaisjärven talous- ja palkkahallinnon vuosittaiset volyymit 2004

	Lapinlahti	Varpaisjärvi
Talous- ja palkkahallinnon henkilömäärä	8-9	5-6
Myyntireskontran laskuja	23.096	10.903
Myyntireskontran suoritukset	22.600	13.915
Ostoreskontran laskuja	15.223	7.300
Ostoreskontran maksuja	15.191	8.270
Käsilaskutus	567	1.020
Pääkirjanpidon muut tapahtumat	16.116	3.426
Seurattavat kustannuspaikat	581	174
Käyttöomaisuuskirjanpidon kohteet	609	622
Palkanmaksutapahtumia	8.847	4.029
Matkalaskuja	931	1.346

Lähde: Lapinlahden kunta ja Varpaisjärven kunta 14.10.2005. Tarjouspyyntö, tilitoimistopalvelu.

Ulkoistamissuunnitelma

Erityistä ulkoistamissuunnitelmaa kunnissa ei ollut tehty. Haastateltavat kertoivat, että ulkoistamisessa edettiin prosessinomaisesti laaditun aikataulun mukaan, mutta mitään erityistä suunnitelmaa, joka olisi nimetty ulkoistamissuunnitelmaksi, ei ollut. Talous- ja palkkahallinnon selvitysvaiheessa konsultti laati ehdotuksen aikataulusta, jonka mukaan ulkoistamisessa edetään. Yhteenvertoraportissa on aikataulutettu suunnitelma jatkotoimenpiteiksi sekä kunnalle että tilitoimistoyhtiölle. Jatkotoimenpide-ehdotus sisältää myös aikataulutetun kehittämissuunnitelman tilitoimistoyhteistyön käynnistämiseksi ja uusien toimintamallien käyttöönottamiseksi. Vaikka haastateltavat eivät tunnustaneet ulkoistamissuunnitelman olemassaoloa, ulkoistaminen on kuitenkin edennyt laaditun aikataulun ja etukäteissuunnittelun mukaisesti.

Toimittajan valinta ja sopimuksen tekeminen

Lainsäädäntö on yksi keskeinen vaikuttaja ulkoistamisprosessissa. Lainsäädäntö määrittää omalta osaltaan ulkoistamisen toimintaympäristöä, ja erityisesti julkisen organisaation on tunnettava lakien seuraamukset ja vaikutukset ulkoistamiseen. Tässä tutkielmassa tarkastellaan ulkoistamisen onnistumista tavoitteiden saavuttamisen ja riskienhallinnan näkökulmasta, ja prosessin kulkua tarkastelemalla, joten lainsäädäntöä vain sivutaan. Raporttia luettaessa tulee kuitenkin pitää mielessä, että lainsäädäntö kuuluu kiinteästi ulkoistamisen kaikkiin vaiheisiin. Ulkoistamisprosessi ja sopimusten tekeminen edellyttävät lainsäädännön tuntemista ja ostajan ja myyjän monipuolista ammattitaitoa sekä osaamista. Julkisissa hankinnoissa noudatetaan EU:n laajuisesti menettelytapoja, joista on säädetty direktiivein ja kunkin maan omalla lainsäädännöllä. Hankintamenettelyjen sääntelyn tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö, markkinoilla olevan kilpailun hyödyntäminen, ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, julkisuus ja avoimuus sekä markkinoiden toiminnan edistäminen.

Kuntien tulee hankintalain soveltamisalaan kuuluvana julkisena hankintayksikkönä noudattaa julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen hankinta aloitettiin ennen 1.6.2007, joten sitä koskee vanha hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista 1505/1992).

Tarjouspyyntö

Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnissa laadittiin lokakuun alussa tarjouspyyntö, jonka mallina käytettiin kartoituksessa liitteenä ollutta tarjouspyyntömallia. Tarjouspyynnössä määriteltiin ostettava talous- ja palkkahallinnon palvelu, kerrottiin volyymit ja vuosikustannukset, sekä määriteltiin ostajan ja myyjän ehdot. Tarjouspyyntö koski Lapinlahden kunnan ja Varpaisjärven kunnan talous- ja palkkahallintoa, sekä edellä mainittujen kuntien yhteisesti omistamaa elinkeinoyhtiö Viitostien Ykköstilat Oy:tä. Tarjouksen liitteenä toimitettiin erillinen tili-toimistopalvelun kuvaus, jossa määriteltiin tarkemmin liikkeenluovutus eli hankinta. Alkukartoituksessa laaditut palvelukartta, järjestelmäkartta ja henkilöstökartta olivat myös tarjouspyynnön liitteenä. Tarjouksen ehtoina olivat, että hinta tuli ilmoittaa vuosittain kokonaishintana arvonlisäveroineen, toimittajan tuli ottaa vastatakseen kuntien talous- ja

palkkahallintohenkilöstön sekä muut nykyiset kustannukset. Palvelun jatkuvuuden turvaamiseksi ja palvelun kehittämiseksi tarjoaja joutuisi uusimaan käytössä olevat järjestelmät ja kouluttamaan henkilöstön omalla kustannuksellaan. Sopimuksen voimassaoloaika oli viisi vuotta, jonka jälkeen palvelu kilpailutettaisiin uudestaan.

Tarjouspyynnössä määriteltiin palveluntuottajan kelpoisuusehdot, jotka perustuivat laissa julkisista hankinnoista (1505/1992) annettuihin määritelmiin. Tarjouspyynnössä määriteltiin myös valintaperusteet, joina käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta valittujen kriteerien ja painoarvojen mukaisesti. Vertailussa otettiin huomioon hinta (40 %), palveluntarjoajan kokemus (20 %), palveluntarjoajan resurssit (10 %), referenssit julkisista yhteisöistä (10 %), valmius toiminnan aloittamiseen (10 %) ja palvelujen sovellussidonnaisuus (10 %). Mikäli toiminta käynnistyisi 1.1.2006, tarjoaja saisi täydet kymmenen pistettä. Osatarjouksia ei huomioitu, ja ostajan määrittelemänä reunaehtona oli, että henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä ja entisin virka- ja työsopimusehdoin (kuluvan KVTES-kauden loppuun) palvelun tarjoajan palvelukseen. Ohjelmistoa, jolla työ tehtäisiin, ei haluttu rajata, vaan sen valinnan kunnat jättivät tarjoajan vastuulle. Henkilöstön asema sen sijaan haluttiin turvata hyvin. Henkilöstön oli määrä jatkaa nykyisissä toimitiloissa ja nykyjärjestelmillä. Tarjouspyynnössä rajattiin henkilöstön toimipisteen sijainti joko Lapinlahden tai Varpaisjärven alueelle. Tämä kriteeri karsi osan tarjoajista jo ennen tarjouspyynnön tekemistä.

”Myö ei lähetty rajaamaan tarjouspyynnössä, että tarjoajan pitää olla hyvämaineinen osaja, vaan lopputulos pitää olla hyväksyttävä. Kirjanpito tulee hoidettua ja palkat laskettua. Sitähän siinä oikeesti ohjattiin, nimenomaan henkilöstöä koskevilla ehdoilla, että osaaminen ei tule uudesta yrityksestä, vaan osaaminen siirtyy meidän entisten työntekijöiden kautta. Työvälineet vaan saattaa muuttua.”

Tarjoajan tuli kehittää palvelua siten, että siirtyvä henkilöstö voi muodostua palvelujen tarjoajaksi ja asiantuntijaksi myös muille alueella toimiville yhteisöille. Palveluntarjoajan tuli lisäksi ottaa siirtyvälle työntekijälle kustannuksellaan lisäeläkevakuutus, jolla turvattiin ansaitun kunnallisen eläketason säilyminen. Siirtyvälle henkilölle taattiin irtisanomissuoja sopimuksen voimassaoloajaksi. Tarjouspyynnössä palveluntarjoajaa edellytettiin toimittamaan runsaasti selvityksiä osaamisestaan ja taloudellisesta tilastaan sekä referensseistään.

Tarjouspyyntö lähetettiin 14.10.2005 postitse neljälle tiedossa olleelle kuntien tai kuntayhtymien kirjanpitoihin erikoistuneelle yritykselle: Tilike-kuntatilitoimistolle, Pretaxille, Kuntalaskennalle ja Seutukeskus Oy:lle. Tarjousten lähettämisvaiheessa tiedusteltiin puhelimitse tarjoushalukkuutta Päijät-Tili Oy:ltä ja Ylä-Savon Kehitys Oy:ltä, jotka ilmoittivat, että heillä ei ole valmiutta tehdä tarjouta. Tarjouspyyntö lähetettiin sellaisille yhtiöille, joiden tiedettiin tarjoavan tilitoimistopalveluja erityisesti kunnille ja muille julkisille organisaatioille. Potentiaalisia tarjoajia kartoitettiin netin avulla ja kysymällä kokemuksia muilta kunnilta.

”No kyllähän meillä kuntapuolella on yleinen tieto siitä, minkälaisia palveluntarjoajia maakunnassa ja ylipäänsä Suomessa on. Puskaradio siinä suhteessa toimii, netistä ja muilta kollegoilta tietoa haettiin. Ei sen tarkempaa vertailutietoa tai analyysia siitä, kenelle tarjouspyynnöt aikanaan sitten lähetetään, ollut.”

Tarjouspyyntöä ei julkaistu sähköisessä ilmoituskanavassa HILMAssa, vaikka HILMA-kanava on erinomainen areena tavoittaa kaikki alan potentiaaliset tarjoajat, myös sellaiset, joista ostajalla ei ole tietoa. Julkisten hankintojen avoimuuden periaate edellyttää, että hankinnasta ilmoitetaan riittävän laajasti ja avoimesti (Suomen kuntaliitto 2010. Julkiset hankinnat.) Tieto hankinnan käynnistymisestä tulee olla ehdokkaiden ja tarjoajien saatavilla. Tarjous tuli jättää kirjallisesti 31.10.2005 mennessä Lapinlahden kuntaan. Tarjoajille jäi vain kaksi viikkoa aikaa tehdä tarjous, mitä voidaan pitää varsin lyhyenä aikana perehtyä tarjouspyyntöön. Voidaankin pohtia, suosittiinko menettelyssä esiselvityksen tehnyttä ja toimintaympäristöön jo hyvin perehtynyttä toimittajaa, vaikka esiselvitys olikin kaikkien tarjoajien käytettävissä?

Hankintalaissa säännellään verovaroiden toteutettavien hankintojen pelisääntöjä. Kunnissa on kuitenkin usein puutteita hankintalainsäädännön velvoitteiden tuntemisessa. Tämä näkyy muun muassa yksityiseltä sektorilta tehtyjen suorien hankintojen suurena lukumääränä. Kunnat tekevät myös mieluummin hankintayhteistyötä tutuksi tulleen palveluntuottajan kanssa kuin ryhtyvät avoimeen kilpailuttamiseen.

Tarjous

Lapinlahden kunta hoiti kilpailutuksen myös Varpaisjärven puolesta. Määräaikaan mennessä tarjouksia saatiin kaksi, Pretax Oy:ltä ja Tilike-kuntatilitoimistolta. Tarjousten avaustilaisuus pidettiin 2.11.2005, ja tilaisuudesta laadittiin pöytäkirja. Tarjousten sisältö ei ollut julkista. Pretaxin tarjous oli kokonaistaloudellisesti edullisin, ja se voitti tarjouskilpailun. Tilike Oy:n tarjous oli lähes 35 % kalliimpi kuin Pretaxin. Toiminnan arvioitiin olevan Varpaisjärven osalta 10 % halvempaa ulkoistettuna kuin omana toimintana. Ulkoistamisen avulla saavutettavien kustannussäästöjen arvioitiin olevan Lapinlahden osalta noin 21 %.

”Kyllä se taloudellisesti oli edullinen, se oli oikeasti edullinen.”

Keskeisenä arviointikriteerinä oli myös toimittajan varmuus.

”Kyllä se varmaan oli se arviointi, totta kai, siinä mutta kyllä siinä hyvin keskeinen juttu oli tämä toimittajan varmuus. Kyllä me pidettiin ilman muuta selvänä, että näistä toimittajista mitä siinä oli, niin ja Pretaxin maine oli sen verran vahva, että oletettiin, että ilman muuta on toimiva juttu.”

Toimittajan valintaan kannattaa käyttää riittävästi aikaa, että epäonnistumisilta vältetään, sillä oikean toimittajan valinta on ratkaisevan tärkeää ulkoistamisen onnistumiselle. Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien oli tehtävä valinta kahden tarjoajan välillä. Tarjouskilpailun voittajan Pretax-yhtiöiden taloudellinen kyvykkyys, varmuus ja kokemus antoivat varmuuden luotettavasta palveluntarjoajasta. Vaikka Pretax-konsernilla on pitkä kokemus yritysten ja yhteisöjen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamisesta, Pretax Kunta Oy perustettiin kuitenkin vasta vuonna 2006 hoitamaan erityisesti julkishallinnon yhteisöjen, kuten kuntien ja kuntayhtymien talous- ja henkilöstöhallintoa. Pretax Kunta Oy:n toiminta palvelujen tarjoajana oli tuolloin vasta käynnistymässä.

Sopimus

Pretaxin kanssa käytiin tarkentavat sopimusneuvottelut, ja kunnanhallitukset hyväksyivät ostopalvelusopimukset Pretaxin kanssa. Sopimus tehtiin viideksi vuodeksi, jonka jälkeen

sopimus olisi voimassa toistaiseksi sopimusneuvotteluissa sovituin ehdoin. Lapinlahden kunnanhallitus (29.12.2005 § 384) teki päätöksen 29.12.2005 ja palvelu käynnistyi Lapinlahdella 1.1.2006. Varpaisjärvellä liikkeenluovutus astui voimaan 1.4.2006. Työntekijöiden kanssa käytiin yhteistoimintalain mukaiset neuvottelut. Lapinlahden kunnasta siirtyi kahdeksan henkilöä Pretaxille, joista ja yksi jäi vuokrasopimuksella kunnan työntekijäksi eläkeiän päättymiseen saakka. Varpaisjärveltä Pretaxille siirtyi neljän ja puolen henkilön työpanos. Varpaisjärven taloussihteeri siirtyi perustetun Pretax Kunta Oy:n paikalliseksi johtajaksi.

Sopimus tehtiin puitesopimuksena, jonka liitteenä olevat prosessikuvaukset ja vastuun rajaukset oli määrä täydentää ensimmäisen vuosineljänneksen aikana palvelun käynnistymisestä. Palvelukuvaukset oli määritelty tarkemmin liitteissä. Sopimuksen tekemiseen ja neuvotteluun käytetään usein aivan liian vähän aikaa, mikä voi johtaa ulkoistamisen epäonnistumiseen. Sopimuksen täytäntöönpanoa saatetaan kiirehtiä miettimättä tavoitteita tai toteutumisen arviointia. Hyvä sopimus on välttämätön ulkoistamisen onnistumiselle, sillä sopimuksessa määritellään ulkoistajan ja palveluntarjoajan väliset voimasuhteet. Haastattelussa selvisi, että tehdyssä sopimuksessa oli määritelty varsin tarkasti ostajan ja myyjän vastuut ja velvoitteet myös mahdollisessa purkutilanteessa, mutta sopimuksessa ei kuitenkaan ole määrittelyä palvelun laadusta ja sanktiota siitä, jos laatu ei vastaa sitä, mitä sen pitäisi olla. Tätä voidaan pitää puutteena, joka olisi tullut korjata viimeistään seuraavissa sopimusneuvotteluissa. Hyvän sopimuksen tekeminen on tärkein keino ulkoistamisesta aiheutuvien riskien hallitsemiseksi.

5.3.2 Ulkoistamisen toteuttaminen

Työskentelyä jatkettiin entisillä ohjelmilla, kunnan laitteistolla ja kunnan toimitiloissa. Tavoitteena oli, että päätös uusista järjestelmistä, niiden käyttöönotto ja koulutus tehtäisiin vuoden 2006 aikana. Uudet järjestelmät eivät tarjouksen ja sopimuksen tekemisen vaiheessa olleet vielä tiedossa. Tavoitteena oli, että talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja sähköistetään ainakin ostolasku- ja matkalaskujärjestelmän osalta. Pretax Oy maksoi kunnille korvauksen laitteiden ja tilojen käytöstä.

Henkilöstön asema ulkoistamisvaiheessa

Lapinlahden ja Varpaisjärven henkilöstö oli tietoinen ulkoistamisesta jo valmisteluvaiheessa, ja henkilökunta pidettiin ajan tasalla koko ajan. Henkilöstö siirtyi vanhoina työntekijöinä, ja henkilöstön asema turvattiin sopimuksen ehtoissa erittäin hyvin. Henkilöstölle taattiin viiden vuoden irtisanomissuoja, ja uusi työnantaja hoiti henkilöstölle muun muassa samat eläke-edut kuin kuntatyönantajalla oli ollut. Henkilöstölle oli myös taattu suoja palata takaisin kunnan palvelukseen, mikäli ulkoistaminen ei onnistuisi.

Haastateltujen mukaan henkilöstö suhtautui ulkoistamispäätökseen tyynen rauhallisesti. Ulkoistaminen ei ollut henkilöstölle kuitenkaan mieleinen asia, ja työntekijät olisivat jääneet mieluummin kunnan palvelukseen. Haastatteluista jäi vaikutelma, että Varpaisjärven henkilöstö oli tyytymättömämpi ulkoistamispäätökseen kuin Lapinlahden henkilöstö. Mitään kapinahenkeä ei kuitenkaan missään vaiheessa ilmennyt. Haastateltavat arvioivat, että avoimuus asioiden käsittelyssä ja tiedottaminen hälvensivät epävarmuutta. Epäluuloisuutta ilmeni jonkin verran niiden työntekijöiden keskuudessa, jotka eivät olleet siirtymässä uuden työnantajan palvelukseen.

”Aika tyyniä olivat. Totesivat, että on sopeuduttava silloin kun on sopeutumisen aika. He uskoivat, että tämän alan ammattilaisia aina tarvitaan. He uskoivat, että omalla osaamisella turvaavat oman tulevaisuutensa. Sitten myös, mikä pitkin prosessia ja myös yt-palaverissa todettiin, että jos tämä menee päin mäntyä, ja joudutaan purkamaan, niin molemmat osapuolet ymmärtävät, että kunta tarvitsee hyviä työntekijöitä, ja kun he ovat olleet hyviä työntekijöitä tähänkin saakka, niin totta kai me hyvät työntekijät otetaan takaisin.”

Työntekijät kokevat ulkoistamisen usein uhkana ja mieltävät ulkoistamisen työpaikan menettämiseksi. Tämän vuoksi henkilöstöjohtaminen on avainasemassa ulkoistamisprosessissa. Uudelle toimittajalle siirtyville henkilöille tarjoutuu usein siirtymisen yhteydessä uusia parempia urapolkuja tehtävien luonteen muuttuessa tukipalvelusta ydinosaamiseen. Henkilöstön asema muuttuu tukipalvelun tuottajasta palveluja tarjoavaksi asiakaspalvelijaksi. Onnistunut ulkoistaminen edellyttääkin, että työntekijät ovat tietoisia päämäärästä ja heitä koskevista odotuksista. Muutoksen johtaminen uudessa tilanteessa on tärkeää, sillä ulkoistamisen jälkeen

muuttuneita prosesseja tulee hoitaa eri tavalla kuin aikaisemmin, ja tämä edellyttää usein uusia johtamisen taitoja. Myös kunnissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota muutoksen johtamiseen.

5.3.3 Ulkoistetun palvelun johtaminen ja seuranta

Sopimuksen ja palvelun laatua valvottiin noin kerran kuukaudessa pidetyissä työkokouksissa, ryhmäpalavereissa, joissa olivat läsnä sekä Pretaxin että kuntien edustajat. Palavereissa käytiin läpi palvelun laatua ja toteutumista laadittujen yksityiskohtaisten palvelukarttojen pohjalta. Palavereissa sovittiin aina seuraavan palaverin ajankohta. Kaikki haastateltavat pitivät palaverikäytäntöä erittäin onnistuneena. Arvioinnissa ei käytetty mittareita, sen sijaan seurattiin yleisellä tasolla sitä, että työntekijät tekevät työnsä ja palvelun laatu on sovitun mukaista. Ryhmäpalavereiden lisäksi kuntien johto kävi jatkuvaa vuoropuhelua Pretax Kunta Oy:n paikallisen johdon kanssa. Lisäksi kuntien ja Pretaxin johdon kanssa pidettiin kerran tai kahdesti vuodessa palaveri, jossa käytiin palautekeskustelu palvelun laadusta.

Ulkoistamisprosessia tulee valvoa ja arvioida koko ajan, että se toteutuu toivotulla tavalla. Ulkoistaminen edellyttää myös toimittajan kontrolloimista. Suhteiden johtamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, että ulkoistamisesta voidaan saavuttaa paras mahdollinen hyöty. Ulkoistettuun toimintoon on tärkeää säilyttää kontrolli, sillä sen voi menettää, jos tilaajalla ei ole kykyä johtaa ulkoistettua toimintoa tai tilaaja ei aktiivisesti valvo ulkoistettua toimintoa. Ulkoistamisen jälkeen on tärkeää säilyttää organisaatiossa pieni asiantuntijaryhmä, joka valvoo toimittajaa ja kehittää yrityksen strategiaa.

Ulkoistamisen jälkeen Lapinlahden ja Varapaisjärven kuntiin jäi edelleen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä, jotka hoidettiin osana omia varsinaisia tehtäviä. Nämä tehtävät olivat sellaisia, joita ei voi ulkoistaa, kuten tilausten tekeminen, laskujen hyväksyminen ja rekrytointi. Eri hallintokunnissa esimiesten tehtäväksi tuli sellaisia töitä, jotka ennen oli tehnyt toimistohenkilöstö. Molempien kuntien kunnansihteerien panos ulkoistetun palvelun kontrolloimisessa oli tärkeä. Erityisen tärkeäksi muodostui Lapinlahden kunnansihteerin työpanos, sillä Lapinlahti ulkoisti kaikki talous- ja palkkahallinnon henkilönsä, ja talous- ja palkkahallinnon kokonaisnäkemys jäi hänen varaansa. Varapaisjärvelle jäi kirjanpitäjä.

Sopimuksen ja palvelun laadun valvonnassa kunnat onnistuivat melko hyvin. Vaikka arvioinnissa ei käytetty erityisiä mittareita, palvelun laatua ja sopimuksen toteutumista valvottiin säännöllisesti. Tässä auttoi se, että henkilökunta joka siirtyi tuottajan palvelukseen, tunsu kunnan toiminnot ja palvelu jatkui samalta pohjalta kuin ennenkin.

5.4 Ulkoistamisen ongelmat ja riskit

Yhteistyö Pretaxin kanssa käynnistyi hyvin. Tätä edesauttoi se, että Varpaisjärven kunnan entinen taloussihteeri siirtyi Pretax Kunta Oy:n palvelualuejohtajaksi. Pretaxille kunta-ala oli uusi aluevaltaus, joten onnistumisen kannalta oli tärkeää, että yhteistyön käynnistämisen johdossa oli kuntatalouden ammattilainen.

Ulkoistamisen ongelmat

Ulkoistamisen alkuvaiheessa ongelmia oli lähinnä työnjaossa: ”Mitkä työt kuuluvat kunnalle, ja mitkä työt tekee Pretax?” Myös myöhemmässä vaiheessa rajapinnat osoittautuivat ongelmallisiksi. Pienissä kunnissa on usein hajautettu järjestelmä, jolloin laskujen kirjaus tapahtuu eri hallintokunnissa, ja toimistohenkilöstön työ koostuu myös muista toimistotehtävistä, kuten sihteerin tehtävistä ja asiakaspalvelusta. Kunnissa oli totuttu tekemään kaikkea työtä, mikä kunnan toimistohenkilöstölle kuuluu, erottelematta palkka- tai taloushallinnontyötä reskontranhoitamisesta. Ulkoistamisen jälkeen rajanveto oli tarkka. Palveluntuottajan palvelukseen siirtynyt henkilöstö teki vain sopimuksen ja palvelukuvauksen mukaiset tehtävät. Palveluntuottaja korosti, että esimerkiksi virka- ja työehtosopimustulkinta kuuluu kunnalle, ja heille kuuluu työn tekninen toteutus. Vanhemmille työntekijöille uusi tilanne oli hankala, ja palvelu koettiin jäykäksi. Haastateltavat kokivat rajapinnoissa ilmenneet työnjako-ongelmat paikoin merkittäviksi ja yllättäviksi, eikä niihin oltu täysin osattu varautua. Haastatelluista kaksi esitti, että jatkossa vastaavanlaisia palveluja ulkoistettaessa tulisi harkita laajempaa, kokonaisvaltaista kansliapalvelujen ulkoistamista.

”Että oli Pretax Kunta Oy:n työntekijöitä ja kunnan työntekijöitä, ja mitkä ovat ne työtehtävät, jotka kuuluvat Pretaxille ja mitkä kunnalle? Kyllä tässä oli seuraava ongelma, ja tämä oli ihan merkittävä ongelma, koska ennen kunnan työntekijät talous- ja palkkahallinnon alueella olivat tehneet kaikenlaisia työtehtäviä, ja nyt ne pitäytyivät tekemään vain tiettyjä töitä.....Mietittiin sillä tavalla, että pitäisi ulkoistaa ja esitin Pretaxille myöskin, että pitäisi ulkoistaa koko tämä kansliahenkilöstö, että häviäisi nämä raja-aidat pois. Kaikki tukipalvelut, ja nimenomaan nämä toimiston sisäiset palvelut.”

Ohjelmisto nousi kaikissa haastatteluvastauksissa suurimmaksi ulkoistamisessa ilmenneeksi ongelmaksi. Ohjelmiston vaihto viivästyí vuodella alkuperäisestä aikataulusta. Hankittu ohjelmisto ei ollut valmis, siinä oli paljon korjattavaa ja sitä kehitettiin käyttöönnoton yhteydessä. Pretaxille siirtynyt henkilöstö ja myös kunnan työntekijät joutuivat opettelemaan uuden ohjelman, ja uusi työkalu koettiin kankeaksi ja arkkitehtuuriltaan vanhanaikaiseksi. Haastateltavien mielestä erityisesti rajapinnat ja liitokset talous- ja palkkahallinnon ohjelmien ja muiden sovellusten välillä olivat puutteellisesti tehtyjä. Ohjelmiston käyttöönotto vei paljon aikaa, ja sen käyttämisessä oli ongelmia. Neuvontapalvelussa koettiin puutteita, ja erityistä hankaluutta aiheutti kielimuuri. Neuvontapalvelun henkilökunta oli pääasiassa ruotsinkielistä, joten yhteisen kielen löytäminen oli ongelma.

”Ja se sama on jatkunut sitten lähes koko tämän ohjelmiston olemassaolon ajan. Ja jatkuu osittain edelleenkin. Siihen liittyy koulutusta paljon, henkilökunnan kouluttamista paljon ja henkilökunta joutuu paljon työajalla soittelemaan toimittajalle ja kysymään neuvoa, ja kun on tämä kielimuurikin tässä ja kaikki asiat eivät välttämättä sitten selviä sen soitonkaan perään. Ja sitten kun sinäkin olet siihen ohjelmaan perehtynyt, kun se on Excel-pohja ja äärimmäisen kankea ilmeisesti. Ja kyllä minunkin korviin on sitä tullut, että ylitöitä on tehty jo Pretaxinkin aikoihin ja silloinkin kun henkilökunta siirtyi. Reskontrat eivät täsmää ja ynnä ynnä muuta, ja palkkapuolella ulosottoilitykset ja sitten joku alv-raportti, mikä pitää käsin sieltä näprätä, niin eihän tämä ole enää tätä päivää. Kyllä minä, niin kuin sinulle jo totesin, niin tämän ohjelman nostaisin ihan ykkösasiaksi. Valitettavasti.”

”No kyllä se on tämä ohjelmisto-ongelma, ehdottomasti. Joo, ja se oli suurin ongelma tässä!”

Haastatteluvastausten perusteella osa ohjelmistoon liittyvistä ongelmista johtui organisaatiomuutoksesta. Tyytymättömyyttä eri hallintokunnissa aiheutti se, että asioita hoidettiin toisin kuin ennen, tai ohjelma toimi toisella tavalla kuin entinen. Yhtä mieltä oltiin siitä, että ohjelmat eivät olleet valmiita, ja ohjelmissa oli koko ajan korjattavaa. Yhden haastateltavan mielestä ohjelmisto on kuitenkin sellainen, että muutamien pienten korjausten jälkeen sillä voi hoitaa kunnan taloushallinnon. Erityisesti budjetointi-ominaisuutta kiitettiin toimivaksi.

Ulkoistamisen riskit

Haastateltavien mukaan palvelun tarjoajaan liittyi useita riskejä. Toimittajan kyvykkyys koettiin riskinä, mikä liittyi erityisesti kirjanpidon toimivuuteen. Pretax Kunta Oy rekrytoi toiminnan käynnistämisvaiheessa ammattitaitoisen kunta-alan kirjanpitäjän yrityksen ulkopuolelta, ja haastateltavien näkemyksen mukaan rekrytointi onnistui hyvin. Jatkuvien ohjelmisto-ongelmien vuoksi henkilö kuitenkin irtisanoutui. Kunnissa oli huoli kirjanpidon toimivuudesta, mihin liittyi operatiivinen riski ohjelman toimivuudesta. Ulkoistettaessa tulee varmistua siitä, että palveluntarjoaja panostaa jatkuvasti ulkoistetun toiminnan kehittämiseen. Väärin valitulla kumppanilla ei välttämättä ole resursseja kehittämistyöhön.

Henkilöstön osaamisen suhteen ei koettu olleen riskiä, sillä siirtynyt henkilökunta oli pitkän linjan ammattilaisia ja osasi koko prosessin. Osaamisen keskittyminen sen sijaan mainittiin riskinä. Keskusteluja käytiin siitä, jäikö kuntien organisaatioihin ulkoistamisen jälkeen riittävästi taloushallinnon osaamista. Riskiksi koettiin se, että osaaminen jäi sellaisille työntekijöille, jotka tekivät taloushallinnon töitä sivutoinään. Kuntatalouden kokonaisosaaminen jäi yhden tai kahden henkilön varaan, jolloin varahenkilöjärjestelmä on heikko ja haavoittuva. Haastatteluvastauksista käy ilmi, että henkilöstön käyttäytyminen ulkoistamistilanteessa koettiin riskiksi, joka ei kuitenkaan realisoitunut. Tähänkin riskiin liittyi keskeisesti ohjelmisto-ongelma.

”Kyllähän sen huomasi, kun ohjelmat ovat ihan toisesta maailmasta kuin ennen, niin siellä oli kyllä monenlaista kannanottoa, ja tuota jos henkilöstö ei olisi ollut niin lojaali entiselle työnantajalle, niin minä luulen, että suurin osa olisi kävelemään lähtenyt.”

Toimittajariippuvuus koettiin myös riskinä. Riippuvuus toimittajasta ja toimittajan kyvykkyys ovat ulkoistamisen riskeistä tärkeimmät (Quélin & Duhamel 2003, 656). Toimittajariippuvuus tulee ilmi, kun toimittaja ei kykene toimittamaan sovittua palvelua määräajassa. Ohjelmiston hankinta viivästyi, ja sopimuksen mukaisesti Pretax valitsi käytettävän ohjelmiston. Samaa ohjelmistoa käyttivät sekä Pretaxin että kunnan työntekijät. Kunnissa koettiin, että ohjelmiston valintaan olisi pitänyt päästä vaikuttamaan jo varhaisessa vaiheessa. Määrittelyjä olisi pitänyt osata tehdä jo tarjouspyyntövaiheessa. Eräs haastateltava kommentoi, että kuntia vietiin tässä kuin ”pässä narussa”. Haastateltavien mielestä ulkoistamisella olisi ollut paljon suuremmat mahdollisuudet onnistua, jos ohjelmiston valintaan olisi voitu vaikuttaa. Haastateltujen henkilöiden mielipiteet ulkoistamisen riskeistä poikkesivat jonkin verran toisistaan. Kunnissa ei oltu kovin hyvin varauduttu ulkoistamisesta aiheutuviin riskeihin.

5.5 Ulkoistettujen toimintojen palauttaminen takaisin kunnan omaksi työksi

Kahden toimintavuoden jälkeen palvelun tarjoaja ajautui vähitellen vaikeuksiin. Haastateltavat kertoivat, että keväällä 2008 Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien ja Pretaxin johdon välisissä neuvotteluissa kävi ilmi, että Pretax Kunta Oy:n liiketoiminta ei ole kehittynyt sillä tavalla kuin oli suunniteltu. Alun perin ideana oli, että Lapinlahti ja Varpaisjärvi toimivat pioneerikuntina uudenlaisen konseptin kehittämisessä kuntien talous- ja palkkahallinnon alalle. Uusien asiakkaiden saamisessa ei onnistuttu suunnitelmien mukaisesti, eikä talous kehittynyt odotetusti. Haastateltavat arvioivat, että sopimus oli Pretax Kunta Oy:lle liian kallis, eikä tarjouksen tekijä ollut tuntenut riittävän hyvin kunnan toimintaympäristöä, joka poikkeaa yritysten toimintaympäristöstä melko paljon.

Yhtenä merkittävimmistä esteistä liiketoiminnan laajenemiselle arvioitiin olleen kunta- ja palvelurakennemuutos ja PARAS-lainsäädäntö. Pretax Kunta Oy:llä oli ollut useita yhteydenottoja kuntiin päin, mutta lähes poikkeuksetta kunnat olivat kieltäytyneet viemästä

ulkoistamisasiaa eteenpäin, koska PARAS-lain (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007) edellyttämät kuntayhteistyön vaihtoehdot veivät aikaa ja resursseja johdolta. Vuonna 2007 voimaan tulleen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteena on muun muassa kuntarakenteen vahvistaminen kuntia yhdistämällä tai liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita, joiden vähimmäisasukasluku esimerkiksi perusterveydenhuollon ja siihen liittyvän sosiaalihuollon tehtävien järjestämisen osalta on 20.000 asukasta (Suomen kuntaliitto 2010. Kunta- ja palvelurakenneuudistus).

Haastateltavat arvioivat, että itse lainsäädäntö ei ollut ongelma, vaan uudistuksen ajankohta. Kuntien edellytettiin elokuussa 2007 valmistelevan valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva selvitys puitelain nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä toimeenpanosuunnitelma niiden toteuttamisesta. PARAS-lain mukaisten yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta eikä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ollut yksimielisyyttä Ylä-Savon kuntien keskuudessa, ja suunnitelmien valmistelu vei paljon aikaa. Talous- ja palkkahallinnon palvelujen ulkoistamisen valmistelua erillään PARAS-lain edellyttämien toimintojen järjestämisestä ei katsottu mahdolliseksi, ja lisäksi palveluntarjoajan yhteydenotot tapahtuivat samaan aikaan, kun paljon resursseja edellyttänyt valmistelutyö oli käynnissä.

Yrityksen vaikean tilanteen korjaamiseksi Pretax Kunta Oy esitti kolmen vaihtoehdon ohjelman. Sopimusehtoja olisi muutettava, sillä voimassa olleilla sopimusehdoilla tilanne ei voinut jatkua, tai yritys ajautuisi konkurssiin. Toinen vaihtoehto oli tulovirran kasvattaminen kahdella tavalla, eli palvelun hintaa nostettaisiin 30-40 %, minkä lisäksi työntekijöiden tehtäväkenttä laajenisi kattamaan myös muiden yritysten talous- ja palkkahallinnon tehtäviä. Kolmantena vaihtoehtona oli henkilökuntaa koskevan paikkakuntasidonnaisuusehdon ja irtisanomissuojan purkaminen. Neuvotteluja jatkettiin pienen ydinjoukon kesken, ja henkilökunnalle kerrottiin epävirallisesti olemassa olevista vaikeuksista. Henkilökunta oli aistinut yhtiön vaikeudet, mutta haastateltavien mukaan tämä ei näkynyt millään tavalla palvelun laadussa. Kunnissa tehtiin laskelmia, ja vertailtiin eri vaihtoehtoja, ja melko pian päädyttiin siihen ratkaisuun, että ulkoistetut toiminnot palautetaan takaisin kuntien tehtäväksi.

Neuvotteluissa päädyttiin siihen, että ulkoistamista koskeva sopimus puretaan 1.12.2008 alkaen. Lapinlahden kunnanhallituksen päätöksen (24.11.2008 § 296) perusteluissa mainitaan, että

Pretax Kunta Oy ei ollut kyennyt saamaan riittävästi lisäasiakkaita ja kasvattamaan liiketoiminnan volyymia riittävästi. Purkusopimuksen mukaan (Sopimus Pretax Kunta Oy:n ja Varpaisjärven ja Lapinlahden kuntien välisten sopimusten purkamisesta 17.11.2008) Pretax Kunta Oy:ltä palautuivat talous- ja palkkahallinnon tehtävät Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntiin ns. liikkeenluovutuksena, ja henkilökunta siirtyi yhtiöltä takaisin kuntien palvelukseen. Palvelua jatkettiin edelleen samoilla ATK-ohjelmilla, joiden käytöstä tehtiin sopimus kuntien ja palvelun tarjoajan välillä. Ohjelmistojen osalta sovittiin myös siitä, että siirtymävaiheessa korvaava toiminto on käytössä ennen siirron toteutumista. Myös tietyistä alennuksista sovittiin Pretaxin omistamien ohjelmistosovellusten hinnoittelussa. Näiden osalta sopimuskumppaniksi tuli Pretax-yhtiöt.

Pretax Kunta Oy maksoi kunnille sopimuksen mukaisen vahingonkorvauksen määräaikaisen sopimuksen ennenaikaisesta purkamisesta. Sopimuksessa mainitaan, että korvaus maksetaan kertakaikkisena korvauksena, josta kunnille maksetaan se osuus, joka vastaa täysimääräisesti työehtosopimuksen mukaisia siirtyvien henkilöiden kertyneitä loma-ajan palkkoja sosiaalikuluneen. Todellisuudessa rahaa ei siirtynyt sopimuksessa sovittua määrää, vaan kuten haastatteluotteesta selviää, menettelyllä turvattiin henkilöstön loma-ajan palkkasaatavat.

”Vahingonkorvaus on sellainen pikkuinen silmänlume, ei sitä oikeasi sovittua euromäärää siirtynyt. Tätä käytiin jonkun verran kädenvääntöä. Tällä turvattiin, että kaikki lomaoikeudet voidaan hoitaa tällä rahalla. Tiukkaan ottaen eihän ne ole mitään vahingonkorvausta. Tämä oli sovun hinta. Sitten tehtiin tarkka selvitys siitä, mitkä ovat henkilöstön työaikajutut. Samalla tavalla se tehtiin myös siirtymävaiheessa. Täysimääräisenä ne kaikki huomioitiin. Tässä ei syntynyt kustannuksia, mutta toisaalta oikeesti tätä sovittua vahingonkorvausta ei saatu läheskään näin isona, vaan valtaosa meni noihin juttuihin.”

Pretax Kunta Oy:n Lapinlahden ja Varpaisjärven henkilökunta oli hoitanut myös Pohjois-Savon liiton talous- ja palkkahallinnon tehtäviä, ja sopimuksella sovittiin lisäksi, että Pretax-yhtiöt järjestää palvelut sopimuksen päättymisen jälkeen muutoin kuin kuntien palvelukseen siirtyvällä henkilöstöllä. Tehtävät siirtyivät hoidettaviksi Pretax-yhtiöiden Kuopion yksikköön.

Exit strategia

Toimintojen palauttaminen kuntaan kävi yhtä nopeasti kuin palvelujen ulkoistaminenkin. Kunnanhallitukset tekivät päätöksen sopimuksen purkamisesta marraskuussa 2008, ja toiminnot palautettiin kuntiin joulukuun 2008 alussa. Toiminta jatkui keskeytyksettä ja ennallaan. Kunnilla ei ollut suunnitelmaa, ns. exit strategiaa sen varalle, että tehtävät jouduttaisiin palauttamaan takaisin kuntien omaksi työksi.

”Ei kirjallista suunnitelmaa, mutta kyllä meillä päässä oli sellainen suunnitelma, että jos tämä purkautuu, niin siinä ei paljon muita vaihtoehtoja ole, kuin ottaa työntekijät takaisin kunnan palkkalistoille. Mehän pidettiin myöskin kunnan ylin johto ja luottamushenkilöhallinto ajan tasalla siitä, missä mennään. Se palauttaminen ei ollut mikään ongelma missään vaiheessa.”

”Ei sitä oltu suunniteltu, kyllä se siinä prosessin aikana käytiin ja neuvoteltiin ja todettiin, kun siinä oli jopa niin, että ne yllättävän nopeasti joutuivat vaikeuksiin, ihan merkittäviin vaikeuksiin ja eihän sitä sopimusta ollut kuin kaksi vuotta jäljellä, kolmehan ne kerkisi siinä olla.”

Sopimuksen päättymistä ollaan usein haluttomia ennakoimaan, eikä suunnitelmia tehdä tällaisten tilanteiden varalle. Ulkoistamissopimuksen päättymisen tulisi ottaa huomioon jo ulkoistamisprosessia suunniteltaessa. Exit strategian puuttuminen on tavallisimpia virheitä ulkoistamisprosessissa (Barthelemy 2003, 95). Vaikka Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat eivät olleet tehneet varsinaista suunnitelmaa toimintojen palauttamisesta, se sujui ilman ongelmia. Ulkoistamissopimuksessa oli maininta henkilöstön paluuoikeudesta siinä tapauksessa, että ulkoistaminen ei onnistu, eli henkilöstön osalta tilanteeseen oli varauduttu. Kunta halusi myös turvata osaavan henkilöstön saamisen mahdollisessa purkutilanteessa. Toimintojen ulkoistamisesta ei ollut kulunut kovin kauan aikaa, palvelu tuotettiin edelleenkin lähellä kunnan ydintoimintoja ja kunnissa tunnettiin edelleenkin hyvin ulkoistetut toiminnot, mikä osaltaan helpotti palauttamisen suunnittelua.

Henkilöstön asema

Henkilöstö palasi takaisin kuntien palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Henkilöstön asema ei siten muuttunut suhteessa siihen, mikä se oli ollut ennen ulkoistamista. Haastateltavien mukaan henkilöstö oli tyytyväinen tehtyyn ratkaisuun. Henkilöstön työtehtävissä tapahtui joitakin muutoksia taloushallinnon ja muiden tehtävien rajapinnoissa. Henkilökunnan palkkaustaso oli noussut jonkin verran uuden työnantajan palveluksessa, joten työskentely yksityisen palveluksessa oli henkilökunnan palkkauksen kannalta kannattava ratkaisu. Kasvaneiden palkkaerojen vuoksi muun henkilökunnan palkkausta on tarkastettu järjestelyvaraerien avulla. Sopimuksen purkamisesta ei aiheutunut kunnille tappioita tai taloudellisia seuraamuksia.

Kuntayhteistyön tiivistäminen

Vuoden 2009 alussa Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnanhallitukset hyväksyivät kirjanpidon, reskontran ja palkkahallinnon uudelleen organisoinnin valmistelun käynnistämisen. Varpaisjärven kunnanhallituksen päätöspöytäkirjan (13.1.2009 § 25) mukaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kunnat joutuivat miettimään ratkaisuja terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyön tiivistämiseksi ns. puitelain velvoitteiden toteuttamiseksi. Kunnilta edellytetään vähintään 20.000 asukkaan väestöpohjaa terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi. Lapinlahti-Varpaisjärvi -kuntapari muodostaa reilun 10.000 asukkaan alueen, eikä siten täytä Valtioneuvoston asettamaa vaatimusta. Sosiaalitoimen yhteistyön tiivistäminen toisi muutoksia erityisesti Varpaisjärven kunnan organisaatioon, sillä henkilöstön siirtyminen Lapinlahden kunnan palvelukseen oli todennäköistä. Muutos tarkoittaisi muutoksia, kuten suoritteiden ja työmäärän vähenemistä, Varpaisjärven kunnan kirjanpitoon, reskontraan ja palkkahallintoon.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen palauttamisen yhteydessä kunnat olivat muodostaneet yhteisen näkemyksen siitä, että talous- ja henkilöstöhallinnossa on oltava käytössä yhteiset ohjelmistot jotka toimivat verkossa, jolloin työtehtävien organisointi ja sijaistaminen on mahdollista hoitaa joustavasti. Yhtä mieltä oltiin myös siitä, että kuntien kirjanpidon, reskontran ja palkkahallinnon henkilöstö on perusteltua siirtää yhden kunnan alaisuuteen. Uudelleen organisointi ei koskenut taloushallinnon suunnittelu- ja seurantatehtäviä, sillä varsinainen taloushallinto haluttiin säilyttää kunnissa erillisinä yksikköinä. Varpaisjärven ja Lapinlahden

kuntien kirjanpito, reskontra ja palkkahallinto päätettiin yhdistää yt-neuvottelujen jälkeen, ja samalla Varpaisjärven henkilöstö päätettiin siirtää liikkeenluovutuksella Lapinlahden kunnan palvelukseen vuonna 2009. Päätöstä ei tulevasta kuntaliitoksesta johtuen kuitenkaan laitettu täytäntöön.

Taatakseen paremmat taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta, Varpaisjärven ja Lapinlahden kunnat käynnistivät kuntaliitosselvityksen maaliskuussa 2009. Varpaisjärven kunnanvaltuuston päätöksen (8.2.2010 § 2) mukaan Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien yhdistyminen on välttämätöntä palvelujen järjestämisen ja saatavuuden turvaamisen ja alueen asukkaiden elinolosuhteiden ja elinkeinojen kehittämisen, sekä kunnan toimintakyvyn ja kuntatalouden tasapainossa pitämisen kannalta. Kunnanvaltuustot hyväksyivät kuntaliitoksen, ja uusi Lapinlahden kunta aloittaa toimintansa 1.1.2011. Kuntaliitosvaiheessa myös kuntien talous- ja henkilöstöhallinto yhdistyvät, ja tuolloin on paikallaan tarkastella myös käytettäviä talous- ja henkilöstöhallinnon ohjelmia.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tärkeimmät tutkimustulokset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistamisprosessi eteni ja tutkia, mitkä olivat ulkoistamisen keskeiset ongelmakohdat. Tutkimusongelman ratkaisemiseksi selvitettiin, mitä tavoitteita ulkoistamiselle asetettiin, mitkä olivat ulkoistamisen syyt ja mitä etuja ulkoistamisella tavoiteltiin? Tutkimuksessa selvitettiin myös, mitä ja haittoja ulkoistamisesta oli, ja mitkä olivat ulkoistamisen riskit ja miten kunnissa oli varauduttu niiden hallintaan.

Resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta vain sellaiset palvelut, jotka ovat yrityksen ydinosamista, tulisi tuottaa sisäisesti. Yrityksen kannattaa ulkoistaa ne toiminnot, joihin investoiminen ei lisää kilpailukykyä (Espino-Rodriguez ja Padrón-Robaina 2006, 53-55). Yritysten tuleekin panostaa sellaisiin ainutlaatuisiin resursseihin, joiden avulla voidaan saavuttaa kilpailuetua. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut ovat tukipalveluja, jotka voidaan ulkoistaa. Transaktiokustannusteorian näkökulmasta ulkoistaminen perustuu taloudellisuuden ja kustannustehokkuuden löytämiseen. Transaktiokustannusteoriassa ulkoistamisen kriteereinä ovat transaktio- ja tuotantokustannusten minimointi. Transaktiokustannusteorian ydin voidaan kiteyttää: ostaa tai valmistaa *itse (make or buy)* -päätöksentekoon, sillä yrityksen tulee tehdä päätös, kannattaako tuote valmistaa itse vai ostaa markkinoilta (Vesalainen 2002, 26).

Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien ulkoistamispäätöstä voidaan pitää strategisena päätöksenä, jolla haettiin laajempia hyötyjä, kuin pelkkiä kustannussäästöjä. Strategisesta ulkoistamisesta puhutaan, kun ulkoistaminen otetaan osaksi yrityksen strategiaa, ja ulkoistaminen nähdään pitkäaikaisena ratkaisuna. Ratkaisulla on vaikutus yrityksen toimintaprosesseihin, resursseihin ja ydinosamiseen, jotka ovat yrityksen kilpailukyvyn perusta (Espino-Rodriguez & Padrón-Robaina 2006, 54-55). Kuntien ulkoistamispäätöstä voidaan tarkastella myös *make-buy* -päätöksenä, sillä kyse on kuitenkin yksittäisen toiminnon ulkoistamisesta. Make-buy -prosessi aloitetaan arvioimalla, halutaanko kyseinen palvelu tuottaa itse vai kannattaako se ulkoistaa. Arvioitaessa verrataan toiminnon ulkoistamista organisaation sisäiseen tekemiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin hyödyntäen tehtyjä laskelmia ja kustannusvertailuja.

Tärkeimmät syyt ulkoistamiselle

Empiirisen tutkimusaineiston perusteella tärkeimpänä syynä ulkoistamiselle voidaan pitää kustannustehokkuuden löytämistä. Brandesin ym. (1997, 65) mukaan kolme tärkeintä syytä ulkoistamiselle ovat: keskittyminen ydinosaamiseen, kustannustehokkuus ja taloudelliset ongelmat. Kunnissa ulkoistamisella yleisesti haetaan kustannustehokkuutta, mikä johtuu julkisen sektorin tuottavuusvaatimuksista ja kuntien palvelujen rakennemuutoksesta. Yritystoiminnassa ja myös julkisessa hallinnossa kilpailu ja kilpailuttaminen yhdistetään hintakilpailuun, ja samassa yhteydessä esiin nostetaan myös kustannustehokkuus (Rajala ym. 2008, 41-45). Julkisessa palvelutuotannossa kilpailu ei kuitenkaan välttämättä tuo kustannustehokkuutta, sillä markkinoiden rakenne ja toimintatavat eivät läheskään aina ole julkisen toiminnan ihanteiden mukaisia.

Kuntayhteistyön syventäminen oli toinen tärkeä syy ulkoistamiselle. Lapinlahti ja Varpaisjärvi olivat jo tehneet pitkään kuntayhteistyötä, ja yhteistyötä haluttiin syventää tukipalveluihin. Taustalla oli ajatus, että kunnat tulevat yhdistämään tukipalvelujaan tulevaisuudessa, jolloin Lapinlahti-Varpaisjärvi -kuntapari olisi tässä toiminnassa edellä kävijänä.

Tärkeimmät ulkoistamiselle asetetut tavoitteet ja edut

Tärkeimpänä ulkoistamiselle asetettuna tavoitteena voidaan pitää elinkeinopoliittista tavoitetta. Ylä-Savon alueelle haluttiin saada lisää erityisesti palkka- ja taloushallinnon osaamista ja alan palveluihin keskittynyttä yritystoimintaa. Taustalla oli ajatus, että Lapinlahden yritystiloihin sijoittuisi yritys, joka voisi tarjota kunnille taloushallinnon palveluja toimipaikasta riippumatta. Ulkoistamisella tavoitellut laajemmat elinkeinopoliittiset tavoitteet ja toiveet uusien työpaikkojen syntymisestä, eivät kuitenkaan toteutuneet.

Yhtenä merkittävimmistä esteistä yritystoiminnan keskittymiselle ja liiketoiminnan laajenemiselle arvioitiin olleen kunta- ja palvelurakennemuutos ja PARAS-lainsäädäntö. Lainsäädäntö sinällään ei ollut ongelma, vaan uudistuksen ajankohta. Kuntien edellytettiin elokuussa 2007 valmistelevalle valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva selvitys puitelain nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä toimeenpanosuunnitelma niiden

toteuttamisesta. PARAS-lain (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007) mukaisten yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta eikä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ollut yksimielisyyttä Ylä-Savon kuntien keskuudessa, ja suunnitelmien valmistelu vei paljon aikaa ja resursseja johdolta. Talous- ja palkkahallinnon palvelujen ulkoistamisen valmistelua erillään PARAS-lain edellyttämien toimintojen järjestämisestä ei katsottu mahdolliseksi, ja lisäksi palveluntarjoajan yhteydenotot tapahtuivat samaan aikaan, kun paljon resursseja edellyttänyt valmistelutyö oli käynnissä. Tämän koettiin olleen yhtenä esteenä myös Pretaxin liiketoiminnan laajenemiselle kuntasektorilla.

Kustannussäästöjä ja hintaa voidaan pitää paitsi tärkeimpänä ulkoistamisen syynä, myös tärkeimpänä ulkoistamisella tavoiteltuna etuna. Kunnissa oletettiin, että palvelu saadaan tuotettua halvemmalla ulkoistettuna kuin omana toimintana. Markkinasuuntautuneen toimintatavan etuja on kilpailun aiheuttama toiminnan dynaamisuus ja joustavuus. Organisaatio voi hankkia ulkopuolelta sellaisia resursseja, joita sillä itsellään ei ole. Kilpailun kautta haetaan mittakaavaetuja, eli skaalaetuja, joita syntyy, kun pitkän aikavälin kustannukset laskevat tuotannon määrän kasvaessa (Begg ym. 1994, 116). Kuntien odotettiin hyötyvän siitä, että kumppanina on suuri toimija, jolloin toiminnan volyymi tuo säästöjä. Ulkoistamisella ei kuitenkaan aina saavuteta haluttuja tavoitteita tai kustannussäästöjä, ja useissa tapauksissa kustannukset ovat jopa nousseet ulkoistamisen myötä. Lapinlahden ja Varpaisjärven osalta tavoite kustannushyödyistä saavutettiin, sillä toimintojen ulkoistamisesta tehty sopimus oli 10 – 20 % edullisempi kuin omana työnä tehty.

Kustannusvertailun luotettavuutta heikentää se, että tehdyissä vaihtoehtolaskelmissa oman työn ja ulkoa ostetun palvelun välillä ei otettu kaikkia kustannuksia huomioon. Laskelmat pyrittiin tekemään mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti, mutta esimerkiksi oman työn osuuden arvioiminen osoittautui vaikeaksi, samoin johdon työpanoksen osuus suunnittelussa ja valvonnassa. Näitä kustannuksia ei huomioitu riittävästi laskelmia tehtäessä. Laskelmissa jätettiin huomioimatta transaktiokustannukset, jotka aiheutuivat eri vaihtoehtojen punnitsemisesta, sopimusneuvotteluista ja sopimuksen tekemisen jälkeisestä hallinnoinnista. Myöskään ulkoistamisen tuomien muutosten, kuten henkilöstömuutosten aiheuttamien uudelleenjärjestelyjen ja työprosessien muutosten aiheuttamia kustannuksia ei huomioitu laskelmissa. Kunnissa ei ollut riittävästi osaamista laskelmien tekemiseen ja lisäksi kustannusten selvittämisessä oli ongelmia, sillä jakoperusteet ja hallinnon osuus kustannuksista eivät olleet

selvillä. Kustannuslaskentaa käytetään julkisissa hankinnoissa vaihtoehtojen vertailuun ja hinnan määrittämiseen. Toistaiseksi kustannuslaskentaa ei ole toteutettu kunnissa siten, että kunnat tuntisivat tarkasti tuottamansa palvelun hinnan.

Tuotannon tehokkuutta ja edullisuutta on kunnissa vaikea yksiselitteisesti todentaa, sillä palvelukokonaisuuden kustannukset eivät olleet tiedossa, jolloin tuotannon tehokkuuden muutoksia oli vaikea verrata alkuperäiseen tilanteeseen. Palvelun tuottamisen muuttuvat kustannukset oli suhteellisen helppo laskea, mutta välilliset kustannukset oli huomattavasti vaikeampaa selvittää. Tuotantokustannusten lisäksi myös transaktiokustannukset, joita syntyy esimerkiksi sopimusten valmistelusta ja palvelun laadun valvonnasta tulisi pystyä selvittämään. Näitä kustannuksia ei huomioitu lainkaan Lapinlahden ja Varpaisjärven tekemissä vaihtoehtolaskelmissa. Kuntien kustannuslaskennan ja toimintaprosessien kehittäminen mahdollistaisivat palveluiden hinnoittelun, jolloin prosessin ongelmakohtiin olisi helpompi puuttua.

Osto- ja matkalaskujen sähköistä kierrätysjärjestelmä oli yksi ulkoistamisella tavoiteltu etu. Tältä osin tavoitteet saavutettiin. Strategisen ulkoistamisen teorian mukaan ulkoistamisen suurimmat hyödyt tulevat siitä, että yritys pystyy keskittymään ydintoimintaansa. Haastatteluvastauksissa tämä ei kuitenkaan noussut esille ulkoistamisella tavoiteltuna etuna.

Ulkoistamisen ongelmat

Ohjelmisto nousi empiirisessä tutkimuksessa suurimmaksi ulkoistamisessa ilmenneeksi ongelmaksi. Palveluntuottajan hankkima ohjelmisto ei ollut valmis, vaan sitä korjattiin ja kehitettiin käytön yhteydessä. Ohjelmisto koettiin kankeaksi ja arkkitehtuuriltaan vanhanaikaiseksi. Erityisesti rajapinnat talous- ja palkkahallinnon ohjelmien ja muiden sovellusten välillä olivat puutteellisesti tehtyjä, ja raportointiin liittyi paljon manuaalisyötä. Neuvontapalvelu oli pääasiassa ruotsinkielistä, joten yhteisen kielen löytäminen koettiin ongelmaksi. Osa ohjelmistoon liittyvistä ongelmista johtui haastateltavien mukaan organisaatiomuutoksesta ja siitä, että asioita tehtiin toisin kuin aikaisemmin.

Ulkoistamisen alkuvaiheessa ongelmia oli lähinnä työnjaossa. Ei ollut selvää, mitkä työt kuuluvat kunnalle, ja mitkä työt tekee Pretax? Myös myöhemmässä vaiheessa rajapinnat osoit-

tautuivat ongelmallisiksi. Pienissä kunnissa oli totuttu tekemään kaikkea työtä, mikä kunnan toimistohenkilöstölle kuuluu, erottelematta tehtäväkokonaisuuksia toisistaan. Ulkoistamisen jälkeen palveluntuottajalle siirtynyt henkilöstö teki vain sopimuksen ja palvelukuvauksen mukaiset tehtävät. Nämä rajapinnoissa ilmenneet työnjako-ongelmat koettiin paikoin merkittäviksi ongelmiksi, eikä niihin osattu ennakolta varautua. Ratkaisuksi tähän esitettiin kansliapalvelujen kokonaisvaltaista ulkoistamista, jolloin tehtävien raja-aidat häviäisivät pois.

Ulkoistamisen riskit

Ulkoistamisen riskit voidaan määritellä sellaisiksi negatiivisiksi seurauksiksi, joita ulkoistava yritys kohtaa prosessin aikana. Suurimmat ulkoistamisesta aiheutuvat riskit ovat riippuvuus toimittajasta, piilokustannukset, tietotaidon menettäminen, toimittajan kyvykkyys ja sosiaalinen riski (Quélin & Duhamel 2003, 656). Näistä tärkeimmät riskit ovat riippuvuus toimittajasta ja toimittajan kyvykkyys.

Empiirisen aineiston perusteella palvelun tarjoajaan liittyi useita riskejä. Toimittajan kyvykkyys koettiin riskinä, joka liittyi kirjanpidon toimivuuteen, mikä johtui ohjelmiston ongelmista. Toimittajan kyvykkyys koetaan riskiksi esimerkiksi silloin kun toimittajalla on puutteelliset tiedot asiakkaan toimintatavoista (Quélin & Duhamel 2003, 656-657). Haastatteluvastausten perusteella tarjouksen tekijällä ei ollut riittävästi tietoa kunta-asiakkaan prosesseista, jotka poikkeavat olennaisesti yritysten prosesseista. Henkilöstön osaamisen suhteen ei koettu olleen riskiä, sillä henkilökunta oli ammattitaitoista. Osaamisen keskittyminen sen sijaan koettiin riskinä. Riskiksi koettiin se, että kuntiin ei jäänyt riittävästi taloushallinnon osaamista. Lisäksi osaaminen keskittyi harvoille työntekijöille, jolloin varahenkilöjärjestelmä oli heikko ja haavoittuva.

Toimittajariippuvuus koettiin myös riskinä. Riippuvuus toimittajasta ja toimittajan kyvykkyys ovat ulkoistamisen riskeistä tärkeimmät (Quélin & Duhamel 2003, 656-657). Toimittajariippuvuus tulee ilmi, kun toimittaja ei kykene toimittamaan sopimuksen mukaista palvelua määrääjässä. Ohjelmiston hankinta viivästyi sovitusta aikataulusta. Ohjelmiston hankinta ei kuulunut kunnalle, mutta samaa ohjelmistoa käyttivät sekä Pretaxin että kunnan työntekijät. Kunnissa koettiin, että ohjelmiston valintaan olisi pitänyt päästä vaikuttamaan jo varhaisessa

vaiheessa. Määrittelyjä olisi pitänyt osata tehdä jo tarjouspyyntövaiheessa. Ulkoistamisella olisi ollut paljon suuremmat mahdollisuudet onnistua, jos ohjelmiston valintaan olisi voitu vaikuttaa.

Hyvä sopimus on välttämätön ulkoistamisen onnistumiselle, sillä sopimuksessa määritellään ulkoistajan ja palveluntarjoajan väliset voimasuhteet. Kuntien ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa määriteltiin varsin tarkasti ulkoistettava palvelu, aikataulut ja ostajan ja myyjän vastuut sekä velvoitteet. Sopimus oli kuntien kannalta edullinen, mutta sopimuksessa ei ollut määrittelyä palvelun laadusta eikä sanktioita siitä, jos laatu ei vastaa sitä, mitä sen pitäisi olla. Tätä voidaan pitää puutteena. Hyvän sopimuksen tekeminen on tärkein keino ulkoistamisesta aiheutuvien riskien hallitsemiseksi (Barthelemy 2003, 92).

Ulkoistamissopimuksen päättyminen tulisi ottaa huomioon jo ulkoistamisprosessia suunniteltaessa. Exit strategian puuttuminen on tavallisimpia virheitä ulkoistamisprosessissa (Barthelemy 2003, 95). Sopimuksen päättymistä ei kunnissa ollut suunniteltu etukäteen. Toimintojen palauttaminen takaisin kuntien tehtäviksi sujui kuitenkin ongelmitta suunnitelman puuttumisesta huolimatta.

Ongelmakohdista, sopimuksen purkautumisesta ja prosessin yksittäisistä puutteista huolimatta voidaan arvioida, että ulkoistamisprosessi onnistui kokonaisuutena hyvin. Prosessia voidaan pitää merkittävänä oppimisprosessina Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien koko henkilöstölle ja johdolle, josta on hyötyä tulevan kuntaliitoksen suunnittelussa.

6.2 Tulosten yleistäminen ja hyödyntäminen

Tutkimus on tapaustutkimus kahden kunnan ulkoistamisprosessista, eikä sen tuloksia sellaisenaan voi yleistää. Laadullisen tutkimuksen kohteena on ilmiö tai tapaus, jonka osalta yleistäminen ei ole tarpeen. Pyrkimyksenä on pikemminkin selittää ilmiötä ja tehdä se ymmärretyksi. Lisäksi harvoin esitetään sellaisia selityksiä, jotka pätsivät kaikkialla. (Kajalo, 2007)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistosta ei tehdä päätelmiä yleistettävyyttä ajatellen, vaan tutkimalla yksityistä tapausta saadaan riittävän tarkasti näkyviin myös se, mikä ilmiössä toistuu

usein tarkasteltaessa sitä yleisemmällä tasolla. (Hirsjärvi ym. 2004, 171) Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien ulkoistamisesta voidaan löytää sellaisia prosessivaiheita sekä ongelmia ja riskejä, jotka ovat yhteneviä ja jossain määrin yleistettävissä muiden vastaavanlaisten tapausten kanssa.

Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää suunniteltaessa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelun tuottamista uudella tavalla. Tuloksia ei voida sellaisenaan yleistää, mutta ulkoistamisprosessissa ilmenneistä ongelmista voidaan ottaa oppia kuntien talous- ja henkilöstöhallintopalveluja tai muita tukipalveluja ulkoistettaessa. Toisaalta myös onnistuneet ratkaisut voidaan hyödyntää hyviksi käytännöiksi. Lapinlahti ja Varpaisjärvi voivat hyödyntää tutkimuksen tuloksia tulevassa kuntaliitoksessa, kun talous- ja henkilöstöhallinnon järjestämisvaihtoehdot tulevat ajankohtaisiksi. Ulkoistaminen on ollut oppimisprosessi, jonka tulokset on hyvä kääntää voitoksi.

6.3 Jatkotutkimusaiheita

Tässä tutkimuksessa henkilöstön tuntemukset prosessin vaiheista ja tehtävissä tapahtuneet muutokset ja jäivät sivuosaan. Kiinnostavaa olisi tutkia henkilöstön näkökulmasta, miten henkilöstön asema ja tehtävät muuttuivat ulkoistamisvaiheessa ja siinä vaiheessa, kun tehtävät palautettiin takaisin kuntiin. Mielenkiintoista olisi myös tutkia, onko henkilöstön kokemuksilla eroa, kun kyseessä on julkinen tai yksityinen organisaatio.

Saman tapauksen tutkiminen olisi mielenkiintoista toteuttaa palvelun tuottajan näkökulmasta. Miten prosessin ongelmakohdat ja riskit muuttuvat, kun tilaajan näkökulma muuttuu tuottajan näkökulmaan?

LÄHTEET

Barthelemy, Jérôme 2003. The seven deadly sins of outsourcing. *Academy of Management Executive*, Vol. 17, No. 2, 87-98.

Begg, David, Fischer, Stanley & Dornbush, Rudiger 1994. *Economics*. 4. painos, Englanti: McGraw-Hill Book Company Europe.

Brandes, Henrik & Lilliecreutz, Johan & Brege, Staffan 1997. Outsourcing - success or failure? *European Journal of Purchasing & Supply Management* Vol. 3, No. 2, 63-75.

Chiles, Todd H. & McMackin, John F 1996. Integrating Variable Risk Preferences, Trust, and Transaction Cost Economies. *Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 1, 73-99.

Coase, Ronald 1937. The nature of the firm. *Economica*, 386-405.

Deloitte 2006. Myötätuulessa, Suomalaisten suuryritysten ja suurten julkishallinnon organisaatioiden kokemukset ulkoistamisesta Suomessa 2006 –tutkimusraportti.

Embleton, Peter R. & Wright, Phillip C. 1998. A practical guide to successful outsourcing. *Empowerment in Organizations*, Vol. 6, No. 3, 94-106.

Espino-Rodriguez, Thomás F. & Padrón-Robaina, Victor 2006. A review of outsourcing from the resource-based view of the firm. *International Journal of Management Reviews*, Vol. 8, No. 1, 49-70.

Estama, Elina 2003. *Palveluntuottajien näkemyksiä kuntien palvelujen kilpailuttamisesta*. Erikoistyö. Teknillinen korkeakoulu.

Gilley, K. Matthew & Rasheed, Abdul 2000. Making More by Doing Less: An Analysis of Outsourcing and its Effects on Firm Performance. *Journal of Management*, Vol. 26, No. 4, 763-790.

Hamel, Gary & Prahalad C. K. 1994. Kilpajuoksu tulevasta. Helsinki: Talentum, 2006.

Hartikainen, Sanna 1998. Outsourcing: Palvelujen ulkoistamismallit. Pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2009. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Horila, Heikki 2001. TAHTO-hanke, Tahdolla seudulliseen taloushallintoon: Kokemuksia Hämeenlinnan seudulta. Hämeenlinna: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Hyvönen, Timo, Järvinen, Janne, Oulasvirta, Lasse & Pellinen Jukka 2005b. Taloushallinnon palvelukeskukset kunnissa – organisoituminen ja sen taustat kolmessa pioneerikunnassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 33:3, 215-227.

Johnson, Mike 1997. Outsourcing in brief. The Institute of Management Foundation.

Kajalo, Sami 2007. Kvalitatiivisen tutkimuksen perusteet –luentomoniste. Kuopion yliopisto.

Kauppinen, Anna-Liisa, Pietilä, Paula, Sundbäck, Liisa & Kaleva, Hanna 2002. Kiinteistöjohtamisen tehostaminen – vaihtoehtona ulkoistaminen. Ulkoistamisen edellytykset ja päätöksenteon mallintaminen. Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT).

Kelley, Michelle & Jude, Michael 2005. Making the outsourcing decision. Business Communications Review 2005, Dec, 28-31.

Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen –työryhmäraportit. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2004. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kuhilas Oy. [Kuhilas Oy:n internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa:
<http://w3.kuopio.fi/kuhilas/kuhilas.nsf/www_i1024?readform> (luettu 26.4.2010)

Kuntalaki 365/1995.

Lacity, Mary C. & Hirschheim, Rudy 1993. Information Systems Outsourcing - Myths, Metaphors and Realities. John Wiley & Sons, Chichester.

Laitinen, Hanne 1998. Tapaustutkimuksen perusteet. Kuopion yliopisto.

Laki julkisista hankinnoista 1505/1992.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.

Lapinlahden kunnanhallituksen päätös 29.12.2005 § 384. Sopimus palkka- ja taloushallinnon palvelujen ostamisesta Pretax Oy:ltä.

Lapinlahden kunnanhallituksen päätös 24.11.2008 § 296. Pretax Kunta Oy:n sopimuksen purkaminen.

Lapinlahden kunnanhallituksen päätös 12.1.2009 § 27. Yhteistyön tiivistäminen Varpaisjärven kanssa.

Lapinlahden kunta. Yhteenvetoraportti. Talous- ja palkkahallinnon prosessien, tietojärjestelmien, henkilöstön ja kustannusten selvitys.

Lapinlahden kunta 2.11.2005. Tarjousten avauspöytäkirja tiloimistopalvelusta.

Lapinlahden kunta 2010. [Lapinlahden kunnan internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa:
<<http://www.lapinlahti.fi/>>(luettu 13.4.2010)

Lapinlahden kunta ja Varpaisjärven kunta 14.10.2005. Tarjouspyyntö, tilitoimistopalvelu.

Meklin, Pentti, Näsi, Salme, Rajala, Tuija & Tammi, Jari 2006. Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelma. Teoksessa: Fredriksson, Sami & Tuomo Martikainen (toim.). Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 1, 123-130.

Neilimo, Kari & Uusi-Rauva, Erkki 2005. Johdon laskentatoimi. Helsinki: Oy Edita Ab.

Pretax Yhtiöt 2010. Vuosijulkaisu 2006. [Pretax Yhtiöiden internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa: <http://www.pretax.net/pdf/Pretax%20vuosijulkaisu_2006_www.pdf> (luettu 12.4.2010)

Pretax Yhtiöt 2010. Vuosijulkaisu 2007. [Pretax Yhtiöiden internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa: <http://www.pretax.net/pdf/Pretax_vuosijulkaisu07.pdf> (luettu 12.4.2010)

Pretax Yhtiöt 2010. Asiakasesimerkit: Lapinlahti ja Varpaisjärvi. [Pretax Yhtiöiden internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa:<<http://www.pretax.net/case-lapinlahti.php>> (luettu 15.5.2010)

Quélin, Bertrand & Duhamel, Francois 2003. Bringing Together Strategic Outsourcing and Corporate Strategy: Outsourcing Motives and Risks. European Management Journal, Vol. 21, No. 5, 647-661.

Quinn, James Brian & Hilmer, Frederic G. 1994. Strategic Outsourcing. Sloan Management Review, Summer 1994, 43-55.

Rajala, Hilikka, Tammi, Jari & Meklin, Pentti 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 11. Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari 2001. Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I - Metodien valinta ja aineistonkeruu: Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-Kustannus, 158-169.

Sopimus Pretax Kunta Oy:n ja Varpaisjärven ja Lapinlahden kuntien välisten sopimusten purkamisesta 17.11.2008.

Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina (toim.) 2001. Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä. Suomen kuntaliitto.

Suomen kuntaliitto 2010. Julkiset hankinnat. [Kuntaliiton internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa: <http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;120419> (luettu 2.5.2010)

Suomen kuntaliitto 2010. Kunta- ja palvelurakennemuutos. [Kuntaliiton internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa: <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183;100320;113643> (luettu 2.5.2010)

Syrjälä Leena & Numminen Merja 1988. Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulu: Oulun yliopisto.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tupa-projekti, loppuraportti marraskuu 2003. Rauman seutu.

Ulli, Arnold 2000. New dimensions of outsourcing: a combination of transaction cost economics and the core competencies concept. European Journal of Purchasing & Supply Management 6, 23-29.

Varpaisjärven kunnanhallituksen päätös 13.1.2009 § 25. Kirjanpidon, reskontran ja palkkahallinnon uudelleen organisointi.

Varpaisjärven kunnanvaltuuston päätös 8.2.2009 § 2. Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien kuntaliitos.

Varpaisjärven kunta 2010. [Varpaisjärven kunnan internet-sivuilla] Saatavissa www-muodossa <<http://www.varpaisjarvi.fi/>> luettu 13.4.2010.

Varpaisjärven kunta, Henkilöstökartta.

Varpaisjärven kunta, Järjestelmäkartta.

Varpaisjärven kunta, Palvelukartta.

Vertailulaskelmat, Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat (ei julkinen).

Vesalainen, Jukka 2002. Kaupankäynnistä kumppanuuteen. Tampere: Metalliteollisuuden keskusliitto.

Vining, Aidan & Globerman Steven 1999. A Conceptual Framework for Understanding the Outsourcing Decision. *European Management Journal*, Vol. 17, No 6, December 1999, 645-654.

Williamson, Oliver E. 1981. The economics of transaction cost approach. *The American journal of sociology*, Vol. 87, No. 33, 548-577.

Williamson, Oliver E. 1985. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver E. 1998. Transaction cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist* 146, No. 1, 23-58.

HAASTATTELUT

Airaksinen, Heikki, Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnanjohtaja, Lapinlahti, joulukuu 2009.

Ruotsalainen, Terttu, kunnansihteeri, Varpaisjärven kunta, Varpaisjärvi, joulukuu 2009.

Sollo, Matti, kunnansihteeri, Lapinlahden kunta, Lapinlahti, elokuu 2008.

Sollo, Matti, kunnansihteeri, Lapinlahden kunta, Lapinlahti, joulukuu 2009.

Liite 1. Haastattelukysymykset

TAUSTATIEDOT

- Haastateltavan nimi, asema, organisaatio, yhteystiedot

ULKOISTAMISEN SYYT JA TAVOITTEET

- Mitkä olivat syyt ulkoistamiselle?
- Mitä tavoitteita ulkoistamiselle asetettiin?

ULKOISTAMISPROSESSIN ETENEMINEN

1. Strateginen analyysi

- Selvitettiinkö taloushallinnon nykytila ennen ulkoistamista?
- Kuka selvityksen teki, ja miten tekijä valittiin?

Transaktiokustannukset ja vaihtoehtolaskelmat

- Tehtiinkö kunnassa kustannusvertailua talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisen ja oman työn kustannusten välillä?
- Millä tavoin oman työn kustannukset laskettiin?
- Mitä laskentatapaa käytettiin ja kuka laati kustannus selvityksen?
- Mitkä kustannukset huomioitiin vertailussa, ja mitkä kustannukset jätettiin huomioimatta?
- Tehtiinkö ulkoistamissuunnitelma, ja mitä se sisälsi?
- Ketkä kunnasta olivat suunnittelemassa ulkoistamista?
- Missä vaiheessa syntyi päätös ulkoistamisesta?

2. Parhaiden toimittajien kartoittaminen

- Miten toimittajat kartoitettiin?
- Mitä kriteereitä toimittajille asetettiin?

3. Vaatimusten määrittely

Kilpailuttaminen

- Miten ulkoistaminen kilpailutettiin?
- Monelleko tarjouspyyntö lähetettiin, ja moneltako palveluntuottajalta saatiin vastaus?

4. Toimittajien valinta ja sopimuksen tekeminen

- Millä kriteereillä vaihtoehtoisia palveluntuottajia arvioitiin?
- Käytettiinkö esiselvitystä/ nykytila-analyysia kilpailutuksessa hyödyksi?
- Millä perusteella päädyttiin ko. palveluntuottajaan eli Pretax Kunta Oy:öön?
- Kuinka suurella kustannussäästöllä (%) verrattuna omaan työhön ulkoistamiseen päädyttiin?

5. Ulkoistettavien toimintojen siirtäminen

- Miten talous- ja henkilöstöhallinnon siirto palveluntarjoajalle toteutettiin?
 - aikataulu, henkilöstön siirtyminen, ohjelmistojen vaihdos
- Missä vaiheessa henkilöstölle kerrottiin ulkoistamisesta?
- Miten henkilöstön asema turvattiin ulkoistettaessa?
- Mitkä olivat henkilöstön reaktiot, kun päätös ulkoistamisesta kerrottiin?

6. Yhteistyösuhteen johtaminen ja hallinta

Sopimus – Laadun valvonta - Suhteiden johtaminen

- Miten, millä keinoilla ulkoistetun palvelun laadun valvonta toteutettiin?
- Millä mittareilla arviointi suoritettiin?
- Kuinka tyytyväisiä kunnassa oltiin ulkoistettuun palveluun?

7. Ulkoistetun toiminnon sisäistäminen/ palauttaminen takaisin kunnan omaksi työksi

- Mitkä olivat syyt sopimuksen purkautumiselle?
- Oliko tilanne ennakoitavissa? Jos oli, niin missä vaiheessa?
- Oliko kunnalla suunnitelma sopimuksen purkautumisen varalle? Tehtiinkö suunnitelma (exit strategia) sen varalle, että ulkoistettava toiminto joudutaan palauttamaan takaisin kunnan omaksi työksi?
- Miten toiminnon sisäistäminen eteni – prosessikuvaus/ päätöksenteko?
- Miten henkilöstön asema muuttui?

EDUT, HAITAT, RISKIT

- Mitä etuja ulkoistamisella tavoiteltiin?
- Mikä oli kunnan kannalta tärkein tavoiteltu hyöty?
- Miten tavoittelemanne edut toteutuivat käytännössä? Toteutuivatko ne?
- Mitä haittoja ulkoistamisesta oli?
- Mitkä olivat mielestänne suurimmat riskit talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisessa?
- Toteutuivatko ne?
- Oliko kunta varautunut ulkoistamisesta aiheutuviin riskeihin? (riippuvuus toimittajasta, piilokustannukset, tietotaidon menettäminen, toimittajan kyvykkyys?)
- Miten? Tai miksi ei?

ULKOISTAMISEN ARVIOINTIA

- Mikä ulkoistamisprosessissa vei eniten aikaa?
- Mitä ongelmia ulkoistamisessa oli/ ilmeni?
- Mitkä olivat suurimmat ongelmat?
- Mikä oli syy toimintojen palauttamiselle takaisin kunnan omaksi työksi?
- Mitä olisi voitu tehdä toisin, että ulkoistaminen olisi onnistunut? Vai olisiko voitu?
- Mitä virheitä tehtiin ulkoistamisprosessin aikana?
- Missä onnistuttiin?
- Oltiinco palveluntuottajaan tyytyväisiä?
- Kuinka kalliiksi ulkoistaminen tuli?