

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Emilia Löfström

PALVELUIDEN ULKOISTAMINEN KUNNISSA:

Tavoitteet, menetelmät ja vaikutukset

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2020

SISÄLLYS

	sivu
KUVIOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1 Tutkimuksen rakenne	9
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma	9
2. NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)	11
2.1 New Public Management julkisen sektorin uudistajana	12
2.2 NPM:n saama kritiikki	16
2.3 NPM:n taloudelliset taustateoriat	17
2.3.1 Transaktiokustannusteoria	17
2.3.2 Julkisen valinnan teoria	18
2.3.3 Päämies-agenttiteoria	21
3. KUNNAN TOIMINNAN TARKOITUS	23
3.1 Kunnan järjestämisvastuu ja kunnan toiminnan idea	23
3.2 Kuntalaki kuntien palveluiden tuottamisesta	24
4. ULKOISTAMINEN	26
4.1 Mitä ulkoistamisella tarkoitetaan?	27
4.2 Ulkoistamisprosessi	33
4.3 Sopimuksellisuus	33
4.4 Näennäismarkkinat	36
5. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ	38
5.1 Tutkimusmenetelmä	38
5.2 Tutkimusaineisto	39
6. ANALYYSI	42
6.1 Mihin palveluiden ulkoistamisella pyritään kunnissa	42

6.2	Palveluiden ulkoistamisen vaikutus kunnan toimintaan	46
6.3	Sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa	53
6.3.1	Palveluiden ulkoistamisen riskit ja niiden hallitseminen sopimuksella	56
6.4	Palveluiden tuottaminen ilman ulkoistamista	58
7.	LOPPUTARKASTELU	62
7.1	Johtopäätökset	62
7.2	Pohdinta	63
7.3	Jatkotutkimus ja tutkimuksen onnistuminen	66
	LIITTEET	73
	LIITE 1. Haastattelukysymykset	73
	LIITE 2. Haastattelukysymykset (ei palveluita ulkoistaneet)	75
	LIITE 3. Haastattelupyyntö	76

KUVIOLUETTELO	sivu
Kuvio 1. Palveluiden ulkoistamisen motiiveja	42
Kuvio 2. Havainnoiteja tutkimustuloksista	62

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Emilia Löfström	
Pro gradu -tutkielma:	Palveluiden ulkoistaminen kunnissa: Tavoitteet, menetelmät ja vaikutukset	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisjohtaminen	
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen	
Valmistumisvuosi:	2020	Sivumäärä: 77

TIIVISTELMÄ:

Viime vuosien aikana ulkoistamiset ovat lisääntyneet ja laajentuneet kunnissa. Julkisella sektorilla ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että kunta siirtää sopimuksella aiemmin itse hoitamansa toiminnon ulkopuolisen hoidettavaksi. Ajatusten liikkuminen tehokkuuteen ja vapaakauppaan kaikilla tuotantoalueilla on lisännyt ulkoistamisen leviämistä. 1980-luvulla ajatus markkinoista ja yrityksestä taloudellisen tehokkuuden välineeksi johti siirtymään kohti julkisten organisaatioiden ulkoistamista ja monien toimintojen siirtämistä julkiselta sektorilta yksityisten organisaatioiden tuottamaksi. Palveluiden ulkoistamisella kunnat pyrkivät usein tehostamaan palvelutuotantoaan, säästämään kustannuksissa sekä järjestämään parempia palveluita kuntalaisille.

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoitus on selvittää kuntien syvempiä motiiveja palveluiden ulkoistamiselle sekä mihin kunnat pyrkivät palveluiden ulkoistamisella. Lisäksi tutkimuksessa tutkitaan kuntien muita tapoja tuottaa palveluita vertailemalla palveluita ulkoistaneita kuntia sellaisiin kuntiin, jotka eivät ole ulkoistaneet palveluita. Tutkimuksessa tutkitaan myös sopimuksen merkitystä palveluiden ulkoistamisessa.

Tässä tutkimuksessa palveluiden ulkoistamista tarkastellaan New Public Managementin kautta sekä sen taustateorioiden. Näitä taustateorioita ovat julkinen valinta, transaktiokustannusteoria ja päämies-agenttimalli. Näistä teorioista koostuu tutkimuksen teoriaosuus. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on muodostettu tieteellisistä artikkeleista sekä kirjallisuudesta. Lisäksi tutkimuksessa avataan ulkoistamista käsitteenä. Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena ja aineisto on kerätty puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Tutkimusta varten on haastateltu 14 kunnan esimiesasemassa olevaa henkilöä.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että New Public Managementin opit ilmenivät tutkimustuloksissa. Palveluiden ulkoistamisella on pyritty kunnissa tehokkuuteen, tuottavuuteen sekä alhaisempiin kustannuksiin, joihin myös New Public Managementin oppi pyrkii julkisella sektorilla. Palveluiden ulkoistamisessa oli koettu myös negatiivisia vaikutuksia, joista myös NPM on saanut osakseen kritiikkiä. Kuitenkin voidaan todeta, että palveluiden ulkoistamiset eivät toteutuneet kaikilta osin NPM:n oppien mukaisesti.

Tutkimustulosten perusteella kuntia motivoi palveluiden ulkoistamiseen tuottamaan kuntalaisille laadukkaita palveluita, kustannussäästöt, kustannustehokkuus, rakenteiden ja toiminnan kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen sekä palvelutuotannon vakauttaminen. Lisäksi myös henkilöstösäästöt sekä sparraaminen. Palveluiden ulkoistamisella kunnat pyrkivät tuottamaan kuntalaisille hyviä palveluita sekä palvelutuotannon vakauteen. Palveluiden ulkoistaminen tehdään yleensä tarpeen mukaan.

Kunnat, jotka eivät olleet ulkoistaneet palveluita kokivat, pystyvänsä tuottamaan palvelut omana toimintana tehokkaasti ja siihen myös oma osaaminen riitti. Palveluiden ulkoistamiselle ei myöskään kunnassa koettu poliittista tahtoa tai taloudellista pakkoa. Tässä tutkimuksessa tutkimustulokset eivät olleet täysin vertailukelpoisia, sillä jako ulkoistaneiden sekä ei ulkoistaneiden kesken oli epätasainen. Tutkimustuloksissa sopimuksen merkitystä pidettiin todella tärkeänä. Palveluiden ulkoistamiset perustuivat sopimukseen ja sen avulla palveluiden ulkoistamista pystytään valvomaan ja puuttamaan mahdollisiin epäkohtiin.

AVAINSANAT: palveluiden ulkoistaminen, sopimus, new public management

1. JOHDANTO

Ajatusten liikkuminen tehokkuuteen ja vapaakauppaan kaikilla tuotantoalueilla on lisännyt ulkoistamisen leviämistä. 1980-luvulla ajatus markkinoista ja yrityksestä taloudellisen tehokkuuden välineeksi johti siirtymään kohti julkisten organisaatioiden ulkoistamista ja monien toimintojen siirtämistä julkiselta sektorilta yksityisten organisaatioiden tuottamaksi. (Gazzola & Pellicelli 2009: 9.)

Kunnat saavat vapaasti päättää, jos he haluavat olla yhteistyössä muiden kuntien tai muiden ulkopuolisten tahojen kanssa sekä millä tavoin. Yhteistyötä muiden kuntien kanssa ovat esimerkiksi kuntien perustamat yhteiset toimielimet tai keskinäinen palveluhankinta. Palveluita on alettu järjestämään yhteistyöllä muiden kuntien, yksityisten yritysten sekä kolmannen sektorin kanssa. Kunnilla on mahdollisuus toteuttaa vapaaehtoista yhteistyötä perustamalla osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä. Yhteistyö voi myös olla sitä, että kunta käyttää toisen kunnan palveluja hyväkseen ostopalvelujen muodossa. (Heuru, Menola & Rynnänen 2001: 215–216.)

Viime vuosien aikana ulkoistamiset ovat lisääntyneet ja laajentuneet kunnissa (Komulainen 2010: 43) Julkisella sektorilla ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että kunta siirtää sopimuksella aiemmin itse hoitamansa toiminnon ulkopuolisen hoidettavaksi. Kunta siis antaa kyseisten palvelujen tuotantovastuun osittain tai kokonaan palveluntuottajalle. Kunta voi ulkoistaa lakisääteisiä tai vapaaehtoisia tehtäviä. Lakisääteiset tehtävät tarkoittavat tehtäviä, joissa kunnalla on järjestämisvastuu ja velvollisuus valvoa, että lainsäädännölliset seikat tulevat täytetyiksi ulkoistetussa palvelussa. (Komulainen 2010: 44–45.)

Vuonna 2004 kunnat ostivat erilaisia palveluja noin kolmen miljardin euron arvosta ja noin miljardi euroa käytettiin sosiaali- ja terveystalouden ostamiseen. Kuntaliiton arvion mukaan vanhusten palveluiden ulkoistaminen lisääntyy, sillä vanhusväestön määrä kasvaa rajusti. Vaatimus tehokkuudesta lisää sekä kilpailua että tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa. Kuntaliiton mukaan kunnilla tulisi olla mahdollisuus muuttaa

palvelujärjestelmäänsä. (Yle 2004.) Kuntaliiton (2019) laskelman mukaan vuonna 2014 kunnat olivat ostaneet palveluita 9,90 miljardin euron arvosta.

Kunnat ovat muuttuneet yhä enemmän palveluiden tuottajasta niiden järjestäjäksi toimintaympäristön muutosten ja kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä. (Sallinen, Majanen & Salenius & 2012: 119). Valkaman, Kallion ja Tukiaisen (2013: 360) tutkimustulosten mukaan yksityisten palveluntuottajien merkitys kunnallisissa palveluissa on ollut kasvussa 1990-luvulta alkaen. Tutkimustulokset täydentävät myös aikaisempia tutkimuksia. Julkisen sektorin on hyvä huomioida tulevaisuudessa ihmisten yksilöityminen ja eriytyvät tarpeet, koska ne vaikuttavat kunnallisten palveluiden tulevaisuuteen. Kunnilla saattaa tulla vaikeuksia tuottaa standardipalveluita, sillä yksilöllisemmät vaatimukset ja tarpeet lisääntyvät. Siksi yksityisen sektorin yritysten kyky tuottaa yksilöllisiä palveluita ohjaa kehitystä yksityisten palveluntuottajien suuntaan. (Heuru, Mennola & Rynänen 2001: 34.)

Christopher Hoodin julkaisema artikkeli koski julkisen sektorin uudistumista ja se sai paljon huomiota vuonna 1991. New Public Management ei ollut ilmiönä uusi, mutta artikkelin myötä NPM reformi esiteltiin ja määriteltiin. NPM:stä on kirjoitettu sadoittain erilaisia artikkeleita ja kirjoja Hoodin artikkelin jälkeen. Reformi on saanut paljon positiivista ja negatiivista palautetta. Reformi on toteutunut eri maissa eri tavalla. (Karlsson 2017: 27–29.) Karlssonin (2017: 31) mukaan NPM koostuu useista erilaisista reformeista, jotka yhdessä loivat kuvan yhteiskunnan muutoksista. Christopher Hood toi esille artikkelissaan myös, että yksi NPM: ilmiöistä on ollut keskittyminen tuloksiin. Tällä hän tarkoitti, että julkinen sektori muuttuu siitä, että se aikaisemmin keskittynyt suorituskyvyn valvontaan. (Karlsson 2017: 223.)

New Public Managementista voidaan puhua myös sopimuksellisuuskokona, sillä siinä korostuu sopimuksellisuuden asema. NPM luokittelee edellytyksen sopimuksellisuudelle. Sopimuksellisuus tapahtuu usein organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä. (Hyyryläinen 2004: 45–46.) Sopimuksellisuuden teoriaa tarkasteltaessa on hyvä ottaa huomioon NPM:n periaatteita kauemmaksi, talouteen ja talousteoriaan sekä varhaiseen hallinnonteoriaan. Talousteorian kolmessa suuntauksessa, jotka ovat päämies-

agenttiteoria, transaktiokustannusteoria ja julkisen valinnan teoria, sopimuksellisuus on ollut keskeinen teema. Nämä kolme teoriaa ovat osa talousteorian perinnettä. (Hyyryläinen 2004: 50–51.) Kuntien palvelutuotanto on New Public Managementin myötä osittain riippuvainen yksityisistä palveluntuottajista. Ulkoistamista voidaan tarkastella erilaisten teorioiden avulla kuten NPM:n ja sen taustateorioiden. Näitä taustateorioita ovat julkinen valinta, transaktiokustannusteoria ja päämies-agenttimalli.

1.1 Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus koostuu johdannosta, teoriaosuudesta, analysoinnista sekä lopputarkastelusta. Ensimmäinen luku sisältää johdannon sekä tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset. Luvuissa kaksi, kolme ja neljä käydään läpi tutkimuksen teoriaa, jotka ovat New Public Management, kuntien toiminta ja ulkoistaminen. Viidennessä luvussa avataan tutkimusaineistoa ja -menetelmiä. Sen jälkeen luvussa kuusi analysoidaan tutkimustuloksia. Viimeisessä luvussa käydään läpi tutkimuksen johtopäätökset sekä yhteenveto.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tämän pro gradu -tutkielman tavoite on tutkia, kuntien palveluiden ulkoistamista. Tutkimuksen avulla pyritään tutkia mitkä ovat kuntien motiivit ulkoistamiselle ja mihin julkinen sektori pyrkii ulkoistamisella. Tutkin myös minkälaisia vaikutuksia palveluiden ulkoistamisilla on ollut kunnan toimintaan sekä miten muilla tavoin kunnat ovat tuottaneet palveluita kuin ulkoistamalla. Lisäksi tutkimuksessa on myös tutkittu sopimuksen merkitystä palveluiden ulkoistamisessa. Tutkimuksessa tarkastellaan julkisen sektorin ulkoistamista New Public Management -teorian näkökulmasta ja sen taustateorioiden avulla. Kokonaisvaltaisen käsityksen saamiseksi tässä tutkimuksessa määritellään ulkoistaminen ja siihen liittyvät ilmiöt.

Julkisen sektorin palveluiden tuottamisen väitetään olevan tehotonta ja kallista, minkä takia sen korjaamiseksi on ehdotettu ratkaisuja yksityiseltä sektorilta ja niiden

toimintamalleja. Yksityisen sektorin toimintamallien avulla kunnat ovat pyrkineet hakemaan säästöjen lisäksi joustavuutta palvelutuotantoon. Tehottomuus ja kustannukset ovat olleet syitä siihen, että kunnat ovat alkaneet järjestämään palvelunsa uusilla keinoilla julkisella sektorilla.

Suomessa kunnat järjestävät paljon palveluitaan yksityisen sektorin kautta, jolloin sopimuksien avulla kunnat ostavat ja tilaavat järjestettävät palvelunsa tiettyyn alaan erikoistuneelta yritykseltä tai muulta yksityisen sektorin toimijalta. Näin toimiessaan kunnalla on mahdollisuus vähentää kiinteitä kustannuksia ja joustamattomia henkilöstömenoja.

Ulkoistamiset ovat myös viime vuosien aikana lisääntyneet ja laajentuneet kunnissa ja siksi koen, että mielenkiintoista tutkia ilmiötä. Toivon, että tutkimukseni avulla saadaan paljon uutta ja varsinkin hyödyllistä tietoa kuntien palveluiden ulkoistamisesta.

Kunnan ideaa ja järjestämisvastuuta on myös tärkeä avata tutkielmassani, jolloin lukija ymmärtää kunnan toiminnan ja miksi ulkoistaminen liittyy siihen.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mikä motivoi kuntia ulkoistamaan palveluita ja mihin he sillä pyrkivät?
2. Mitä ovat kunnan muut tavat tuottaa palveluita?
3. Mikä on sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa?

2. NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

Suomalaisessa julkishallinnon uudistamisessa 1980- ja 1990-luvuilla New Public Management johtamisdoktriinilla on ollut merkittävä rooli. Kyseinen johtamisdoktriini on myös jatkunut valtionhallinnossa 2000-luvulla. New public management uudistuksella pyritään tuottavuuden parantamiseen. Hallinnon uudistamisen ilmiönä NPM on vielä havaittavissa, mutta se on muuttunut. (Lähdesmäki 2011: 75.) Lähdesmäki (2003: 16) toteaa, että NPM sisältää erilaisia näkemyksiä siitä, millaista julkisen sektorin johtamisen tulisi olla. New Public Managementissa muutokset tapahtuivat aikaisemmin, ja sen jälkeen vasta asiaan reagoitiin julkishallinnon tutkimuksissa. Kun muutokset olivat tapahtuneet, alettiin niitä kutsua New Public Management reformiksi sekä doktriiniksi. (Rusko 2009: 302.)

New Public Management on toteutunut makrotasolla erilaisina linjauksina, joita on toteutettu käytäntönä julkistalouden yksiköissä. Erilaiset tehostamistoimet ovat tapahtuneet Suomessa monilla eri tavoilla kuten tilaaja–tuottajamallia käyttämällä, jossa markkina-lähtöisyyttä on pyritty lisäämään saattamalla julkiset yksiköt palveluiden tuottajista palveluiden järjestäjiksi. Kyseisiä tehostamistoimia vauhditti vuoden 2007 kunta- ja palvelurakennemuutos. (Rusko 2009: 302.)

Toteutetun laajan hallintoreformin myötä johtamis- ja toimintaprosesseihin omaksuttiin liikkeenjohdollisia malleja yksityissektorilta. Tehostamisessa julkisella sektorilla on kyse myös hallinnon hierarkkisten rakenteiden keventäminen. New Public Management, suomeksi uusi julkisjohtaminen, korostaa markkinamekanismien hyödyntämistä ja huomion kiinnittämistä tuloksiin sekä kilpailullisuuteen. New Public Management ei kuitenkaan erityisesti kiinnitä huomiota yhteistyön ja verkostomaisen toimintatavan tuomiin moninaisiin mahdollisuuksiin. Suomessa muutoksen syytä oli monia. 1980-luvulla Suomessa uudistuspaineet kasautuivat osana hyvinvointivaltion kriisiä, syvä taloudellinen lama 1990-luvulla sekä kansainväliset vaikutteet ja hallintouudistuspolitiikan nousu poliittiseen keskusteluun vaikuttivat muutokseen. (Rusko 2009, 307; Sutela 2003: 17–18.) Suomessa julkisen sektorin uudistuksiin on vaikuttanut myös paljon hallinnon

byrokratisoituminen ja sen kokeminen rasitteeksi. Esiin nousi myös tyytymättömyys julkisiin palveluihin. (Lähdesmäki 2003: 17.)

Lähdesmäki tuo esille (2003: 9), että useissa länsimaissa on toteutettu suuria julkisen sektorin hallinto- ja johtamisreformejä. Nämä erilaiset uudistamistoimenpiteet ovat kohdistuneet julkisen sektorin kokoon ja kustannuksiin sekä sen tehtäviin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin sekä virkamiesten toimintaan ja lukumäärään. Uudistusten taustalla onkin tyytymättömyys julkisen hallinnon tilaan ja toimintaan. Keskeinen syy liittyy kuitenkin julkisen sektorin taloudelliseen ja rahoitukseen perustaan. Haluttiin lisätä hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta. New Public Management (NPM) johtamisdoktriini on syntynyt näiden reformien tarpeesta.

2.1 New Public Management julkisen sektorin uudistajana

Julkisen hallinnon ja johtamisen uudistuksissa on eri maissa sovellettu julkishallintoreformia New Public Managementia. Kyseisen reformin voidaan sanoa olevan sovelletuin julkishallintoreformi. NPM:n juuret johtavat 1980-luvun Iso-Britanniaan, Uuteen-Seelantiin ja Australiaan. Myös Kanadassa oli nähtävissä muunnoksia NPM:sta. Tuohon aikaan Isossa-Britanniassa toteutettiin laajoja ja perusteellisia julkishallinnon uudistuksia. Heidän tavoitteensa oli julkisen sektorin merkittävä kaventaminen, tehokkuuden lisääminen ja markkinoiden laajentaminen. NPM oli suosittua myös Yhdysvalloissa Margaret Thatcherin ja Ronald Reaganin valtakausien aikana. Yhdysvalloissa sovellettiin yritysten toimintaperiaatteita julkisen hallinnon toimintaan ja tuomaan ”yrittäjyyshenki” julkisiin organisaatioihin. Kyseisestä uudistuksesta käytettiin nimitystä *Re-inventing Government*-ohjelmaksi ja se kuitenkin vastasi sisällöltään New Public Managementia. NPM levisi myöhemmin OECD:n kautta muihin valtioihin, joissa alettiin myös toteuttamaan julkishallinnollisia uudistuksia. Christopher Hood ja Christopher Pollitt ovat New Public Managementin edustajia. (Pollit & Bouckaert 2011: 9–11; Hood & Jackson 1991: 17; Salminen 2011: 72.)

Christopher Hoodin ja Michael Jacksonin (1991: 178–179) mukaan NPM voidaan pitää yleisenä suuntauksena, joka ylittää rajoja eri politiikanalojen ja kansallisten rajojen välillä. NPM voidaan pitää kansainvälisen tieteellisen liikkeen kehityksenä, ja sen tavoitteena on poistaa huonot osa-alueet ja mitata työn tuloksia tehokkaan valvonnan edellytyksenä.

New Public Management -reformilla on ollut merkittäviä vaikutuksia suomalaiseen kunnallishallintoon. Merkittävin uudistus on ollut vuonna 1993 toteutettu valtioneudistus (688/1992), jolla uudistettiin valtion ja kunnallishallinnon tulosohjaussuhteita. Tämä kumottiin vuonna 1996 ja uusi valtiosuosuslaki (1147/1996) astui voimaan vuonna 1997. (Sutela 2003: 22). Lähdesmäki (2003: 9–10) esittää, että NPM:a pidetään johtamisdoktriinina, oppina, joka liittyy johtamiskeskusteluun sekä periaatteena siitä, kuinka julkista johtamista voidaan parantaa ja uudistaa. New Public Management pyrkii siihen, mikä on paras tapa johtaa ja organisoida julkista hallintoa. Kuitenkaan ei voida olettaa, että se antaa yksiselitteisen tai ytimekästä määritelmää johtamisesta. Sen tarkoitus on enemmänkin kuvailla julkisjohtamista ja erityisesti millaista sen tulisi olla, ja miten sitä voitaisiin parantaa.

New Public Managementista on useita eri käsityksiä kuten doktriini, ideologia, johtamisfilosofia tai teoria. Eri asiantuntijat saattavatkin käyttää erilaisia käsityksiä NPM:stä. Doktriinilla tarkoitetaan teoriaa, joka selittää jotakin osaa ympäristösä, saada kaikki havainnot siitä johdonmukaisiksi toistensa kanssa, lopullisena pyrkimyksenä saavuttaa totuus tai ymmärrys. Doktriini voidaan määritellä myös olevan ideoita, joita pitää hallinnossa tehdä mietittäessä hallinnon johtamista ja organisointia. Reformilla tarkoitetaan muutosta, joka on hyödyllinen ja toivottu muutos. Käsitteenä reformi liittyy kehittämisajatteluun, eli järjestetään jokin jo olemassa oleva asia uudelleen. Ominaista reformille on uudistamisen suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus sekä saavuttaa yhdenmukainen kokonaisuus. (Lähdesmäki 2003: 10–12.)

Perinteinen julkishallinnon paradigma ajoittui 1980-90-luvulle. Woodrow Wilson (Wilson 1987/1887) on teksteissään maininnut kasvavat ja erittäin kompleksiset hallinnon tehtävät sekä sen, että perustuslakia on vaikea ajaa. Samalla Woodrow huomasi myös sen,

että kun hallintoa yritetään johtaa tehokkaammin sekä ollaan liiketoiminnan kentällä. Seuraamalla liiketoiminnan mallia, hallinnon tulisi vakiinnuttaa täytäntöönpanoviranomaiset, kontrolloida hierarkisia organisaatioita sekä päämääränsä saavuttamiseksi sillä tulee olla luotettavat ja tehokkaat toimenpiteet. Woodrow Wilson on tuonut tekstissään ilmi kaksi keskeistä painopistettä, jotka ovat olleet mukana julkisen hallinnon tutkimuksissa jo kauan. Hänen mielestään on olemassa ero politiikan ja hallinnon välillä ja siihen liittyvät ajatukset, joissa valituilla johtajilla on vastuu ja hallinnolla puolueeton toimivalta. Luther Gulick on kuitenkin arvostellut Wilsonin näkemystä siitä, että politiikka ja hallinto tulisi olla erillään. Niiden vuorovaikutus on kuitenkin tärkeä ymmärtää, sillä se selittää miten hallitus toimii nykypäivänä. Toisena hän toi ilmi hallinnon rakenteiden ja strategioiden luomisen, jotta julkiset organisaatiot ja niiden johto voisivat toimia mahdollisimman tehokkaasti. Julkisten organisaatioiden tulisi etsiä tehokkain keino toimia ja tehokkuuden saavuttaisi parhaiten yhteinäisen ja hierarkkisen rakenteen avulla. Perinteinen julkishallinnon malli on palvellut hyvin, mutta sen tilalle on tullut New Public Management. (Denhardt & Denhart 2011: 5–7, 12; Rusko 2009: 300.)

Rusko (2009: 301–302) mainitsee, että perinteisen julkishallinnon periaatteita, joiden mukaan julkiset toiminnot ovat yksityisesti tuotettuihin palveluihin verrattuna:

- Tasa-arvoisemmat ja demokraattisemmat
- Paremmin saavutettavissa
- Työvoimaan liittyvät käytännöt ovat standardoidummat
- Julkinen yksikkö on palveluiden tuottajana työvoimaltaan omavaraisempi
- Toiminnan kontrolloinnin perustuessa hierarkkiseen ylivalvontaan
- Vaaleilla valitut edustuksellisten toimielinten vastuuvollisuuteen.

New Public Management on vaikuttanut kaikkiin yllä mainittuihin periaatteisiin kuten yksityistämällä valtiollisia toimintoja, ulkoistamalla sopimukseen perustuen toimintojaan yksityiselle sektorille ja korvaamalla hierarkkinen valvonta uudella sopimuksellisiin suhteisiin perustuvalla managerialismilla.

New Public Managementilla viitataan nykyaikaisiin ideoihin ja käytäntöihin, joiden avulla pyritään käyttämään yksityissektoria ja liiketoimintamalleja julkisella sektorilla. NPM:stä on tullut normatiivinen malli, joka merkitsee syvää muutosta siinä, miten ajatella julkishallinnon roolista ja ammatin luonteesta. Viimeisen vuosikymmenen aikana NPM on asettunut ympäri maailmaa julkisen hallinnon esimiesten käyttöön. Sen avulla on saatu paljon positiivisia muutoksia aikaan julkisella sektorilla. Ideana on, että markkinamekanismien ja terminologian käyttö, jossa julkisten virastojen ja niiden asiakkaiden väliset suhteet ymmärretään siten, että niihin liittyy samankaltaisia liiketoimia kuin markkinoilla. Julkisen sektorin esimiehillä on haasteita löytää uusia ja innovatiivisia tapoja saavuttaa tuloksia sekä yksityistä palveluita. NPM riippuu siis paljon markkinamekanismeista, jotka ohjaavat julkisia ohjelmia. Tarkoituksena on vähentää sitä, mitä New Public Managementin kannattajat pitävät tehottomana monopoli-franchising-toimintana. (Denhardt & Denhart 2011: 12–13.)

”New Public Managementin keskeiset periaatteet pyrkivät johtamiselle mahdollisen tilan lisäämiseen mm. erottamalla yhteiskuntapolitiikasta vastaavat yksiköt niiden toimeenpanosta vastaavat yksiköt tuotannosta vastaavista yksiköistä ja tilaamisesta vastaavat yksiköt tuotannosta vastaavista yksiköistä sekä kiinnittämällä aikaisempaa enemmän huomiota nykyisten palvelutuotantotapojen vaihtoehtoihin, strategiseen johtamiseen, kustannustehokkuuden parantamiseen, selkeään tulosvastuullisuuteen ja johdon valmiuksien kaikenpuoliseen nostamiseen.” (Hyryläinen 2004: 46.)

Pollitt ja Bouckaert (2011: 10) esittävät, että NPM on kaksitasoinen ilmiö, korkeammalla tasolla se on yleinen teoria tai oppi, jolloin julkista sektoria voidaan kehittää tuomalla yritysmaailmasta konsepteja, tekniikoita ja arvoja. Toisella tasolla NPM on joukko erityisempiä käytäntöjä, toimenpiteitä ja konsepteja. New Public Managementin periaatteita voidaan määrittellä olevan seuraavia:

- Tulosten mittaaminen ja arviointi
- Etusijalla kilpailukykyinen organisaatio, pienten yksiköiden suosiminen
- Markkinamekanismi (yksityistäminen)
- Palveluiden käyttäjiä pidetään asiakkaina sekä korostetaan laatujohtamista

2.2 NPM:n saama kritiikki

New Public Management on saanut myös paljon kritiikkiä eri maissa. Sen on saanut kritiikkiä siitä, että paradigma ei ole onnistunut, sillä julkisen sektorin toiminnan oletetaan olevan aina lopulta tehotonta. Kritiikkiä se on saanut myös siitä, että NPM on parhaimmillaankin vain heikko korvike täydellisesti yksilöllisille sopimusoikeuksille sekä sen ajatellaan purkavan julkisen sektorin koko järjestelmätasolla vallitsevan koheesion ja johtaa kontrollittomaan tilaan. Huolena on myös, että se sopii vain julkisen sektorin huipputoimintojen tavoitteenasetteluun ja samalla luo voimakkaan riskin korrupioon. Keskustelua on herättänyt paljon NPM:n lähtöoletukset, eli siinä pyritään markkinaehtoisuuteen ja sitä kautta tehokkuuden lisääminen julkisella sektorilla. Ongelmana pidetään sitä, että markkinaehtoisuus ei aina edes toimi yksityisellä sektorilla. Voidaan pohtia, että voiko New Public Management syrjäytyä samalla tavoin kuin se on syntynytkin eli makrotasolla tapahtuvien muutosten seurauksena. (Rusko 2009: 303.)

Karlsson (2017: 227) esittää, että NPM:n myötä byrokratia on lisääntynyt vaikka reformin oletettiin vähentävän byrokratiaa. Tämä on kuitenkin looginen seuraus, sillä NPM aikana valvonta on vaikuttanut yleisesti ja erityisesti julkisella sektorilla. Nykyään käytetään enemmän ja enemmän resursseja valvomaan tehokkuutta ja arvioimaan julkisen talouden tuloksia. NPM:ssä on havaittavissa paradoksi, jossa ajateltiin vahvistaa julkisen sektorin tehokkuutta. Jotta voidaan toimia tehokkaammin, tarvitaan valvontaa ja arvioita miten lopputulos saadaan aikaiseksi. Mutta valvonta ja arviointi on kuitenkin viimeaikoina lisääntyneet niin voimakkaasti, että valvontaviranomaiset ovat käyttäneet suuren osan tehokkuustoimenpiteistä vapaututeuista varoista. Englantilainen tutkija Michael Power on esittänyt, että yhteiskunta on rakennettu ajatuksen ympärille, jossa valvotaan ja arvioidaan jokaista osaa, jotta voidaan arvioida tehdäänkö oikeat asiat oikein. Havaittavissa on suuri usko arvioida saavutuksiamme, mikä puolestaan luo legitiimiyden valvontatoimien ympärille. Me siis valvomme, sillä uskomme siihen.

2.3 NPM:n taloudelliset taustateoriat

2.3.1 Transaktiokustannusteoria

Transaktiokustannusteorian tunnetuimpia tutkijoita ovat Oliver Williamson ja Ronald Coase. Chester Barnadin mukaan transaktion käsite on peräisin 1930-luvulta, jota tutki silloin John Commons. Transaktiokustannusteoria juontaa juurensa Ronald Coasen vuoden 193 artikkelista. Kyseisessä artikkelissa kävi ilmi perusajatus, että

”jos markkinatransaktioiden kaupankäyntikulut ovat suhteellisen korkeat, niin transaktion osapuolten kannattaa tehdä yhteistyötä saman yrityksen sisällä, sen sijaan että ne kävisivät kauppaa tavanomaisilla markkinoilla.”

Oliver Williamson on jälkeempään jalostanut transaktiokustannusteoriaa ja hänen keskeisin kontribuutionsa on transaktiokustannuksiin vaikuttavien tekijöiden syvempi analyysi. Williamsonin määritelmä on Coasen määritelmää laajempi ja hänen mielestään taloudelliset voimavarat ovat suhdekohtaisia, jos ne ovat tuottavampia tietyn suhteen sisällä kuin sen ulkopuolella. Teorian perusidea on, että markkinataloudessa toimivat organisaatiot pyrkivät minimoimaan transaktiokustannuksia. Transaktiokustannusteorian ajatus on, että markkinataloudessa menestyvät organisaatiot, jotka minimoivat transaktiokustannuksia. Organisaatioita olisi hyvä tarkastella ikään kuin niissä olisi tietoisesti minimoitu transaktiokustannuksia. Kilpailupolitiikan näkökulmasta on tärkeä ottaa huomioon transaktiokustannuksien vaikutukset. (Terviö 2010: 104–106.) Transaktiokustannusteoriassa lähtökohtana on se, ettei markkinoilla voi toimia ilman kustannuksia. Markkinoilla toimimiseen menee aikaa, vaivaa ja rahaa. (Hyryläinen 2004: 53.)

Oliver E. Williamson esittää, että transaktiokustannusteoriassa hierarkia ja markkinat nähdään vaihtoehtoisina tapoina ohjata tuotantoa. Hierarkialla viitataan siihen, että eri toimintojen koordinointi järjestetään yhden organisaation sisällä ja kaikki toiminnot hankitaan ne ostamalla muilta. Tätä toimintaa edustavat markkinat. Teorian perusyksikkö on transaktio eli vaihdanta ja se syntyy tuotteen tai palvelun siirtyessä tuotantovaiheesta seuraavaan. Tuotantovaihe voi olla organisaation tuotantoprosessiin integroitu tai ulkoisen tuottajan tekemä. Transaktiot siis syntyvät toimintojen lopputuloksesta, joiden avulla tuotteet tai palvelut syntyvät ja hyödyntävät loppukäyttäjää. Tuottaminen itse tai niiden

ostaminen ulkopuolelta aiheuttaa kustannuksia. Transaktiokustannukset voidaan jakaa ennen sopimusta syntyviin kustannuksiin etukeitisiin *ex ante* -kustannuksiin ja sopimuksen solmimisen jälkeen syntyviin kustannuksiin jälkikäteisiin *ex poste* -kustannuksiin. Näiden kahden välillä voidaan katsoa olevan keskinäin riippuvuus. Tilanteessa, jossa etukäteen kustannukset joudutaan tinkimään mahdollisimman pieniksi, niin jälkikäteen joudutaan mahdollisesti käyttämään enemmän resursseja ongelmien korjaamiseen ja selvittämiseen. Kun taas vaihtoehtoisesti käytetään suurempia kustannuksia etukäteen, niin johtavat ne todennäköisesti pienempi jälkikäteisiin kustannuksiin. Williamson siis korostaa alhaisten transaktiokustannusten hakemista, joka on myös helpommin tuotettavissa julkisella sektorilla kuin voittojen maksimointi. Julkisella sektorilla markkinoilla lähtökohtaisesti kysyjä on vain yksi ja tarjoajia useampia. Tämä eroaa markkinoiden ideaalista poikkeavina näennäismarkkinoina. Julkisella sektorilla vaihtoehtona on joko kordinoida eri toimintoja julkisen sektorin sisällä tai tehdä yksityisen sektorin kanssa sopimuksia. (Williamson 1985: 18–22, Hyyryläinen 2004: 55, 58–59.)

Transaktiokustannusteoria on kaukana vanhan taloustieteellisen institutionalismin ajatuksista. Institutionalismissa korostettiin pitkäaikaisten ulkoisten tekijöiden merkitystä taloutta muovaavina tekijöinä. Kyseistä teoriaa voidaan pitää tehokkaana ratkaisuna tiettyihin taloudellisiin ongelmiin. Transaktiokustannusteoriassa ajatellaan, että organisaatio on tarkoituksenmukainen ja tällöin voidaan luopua ajatuksesta, että ihmiset ajavat vain omaa etuaan. (Hyyryläinen 2004: 52–53.)

2.3.2 Julkisen valinnan teoria

Lähdesmäen (2003: 43) mukaan julkisen valinnan teoria on vaikuttanut New Public Managementin kehitykseen. Julkisen valinnan teoriasta voidaan löytää yhtäläisyyksiä siihen, että on tarve uudistaa julkista sektoria, on olemassa voimakkaat vaatimukset sen supistamisesta sekä näkemykset julkisjohtajan roolista. Julkisen valinnan teoria voidaan määrittellä olevan talousteorioiden soveltamista politiikan tutkimuksena. Julkisen valinnan teoria on uuden institutionaalisen taloustieteen tutkimussuunta ja kytköksissä talousteorian valtavirtaan. (Hyyryläinen 2004: 52).

Julkisen valinnan historia ulottuu 1940-luvulle ja teoria alkoi hahmottumaan sen sisällöltään 1950-luvulla Yhdysvalloissa, mistä se on peräisin. Liikkeen keskeisiä edustajia ovat William A. Niskanen, Gordon Tullock, Dennis C. Mueller sekä Vincent ja Elinor Ostrom. Julkisen valinnan teoria tulkii politiikan markkinajärjestelmää. Teoriassa korostetaan yksilöiden rationaalista käyttäytymistä ja pyritään hyötyjen maksimointiin. Teoriasta välittyy käsitteet kilpailukyky, käyttäjän valinta sekä läpinäkyvyys. Julkisen valinnan teoriassa hierarkkisuus ja formaalisuus nähdään kehityksen hidastajana. Julkisen valinnan teoria keskittyy suljettujen järjestelmien käyttäytymisen tutkimiseen ja yhdistämällä niille, jotka tutkivat ihmisten käyttäytymistä sekä markkinoilla ja poliittisessa prosessissa. Organisaation tehokkuusajattelu on luonut perustan markkinaohjautuvuudelle julkisen valinnan teoriassa. (Lähdesmäki 2003: 43; Salminen 2011: 19, 30, 66–67, Salminen & Niskanen 1996: 19, 30.)

Julkisen valinta selittää julkista sektoria taloudellisten selitystekijöiden avulla. Teorian avulla kiinnitetään huomiota kustannuksiin, tuottavuuteen, hyötyihin ja tuloksiin. Laajaa hallintokoneistoa ja suuria organisaatioita pidetään tehottomina ja kalliina. Pyrkimyksenä on muuttaa virastomainen hallinto sekä lisäämään organisaatioiden välistä kilpailua. Tärkeimpänä organisaatiokäyttäytymisen selittäjänä toimii yksilöiden intressit ja intressi on tärkeässä asemassa markkinaohjautuvan julkisen sektorin ymmärtämiselle. (Salminen & Niskanen 1996: 19, 49.)

Sutela (2003: 19) ja Lähdesmäki (2003: 45) tuovat esille, että julkisen valinnan teorian mukaan poliittisen prosessin kautta tuotettavat yhteiskunnalliset palvelut ovat tehottimia toisin kuin markkinaohjautuvan palvelutuotannon palvelut. Julkisen valinnan teorialla voidaan selittää sitä, miten ihmiset toimivat omia intressejään maksimoivalla tavalla ja miten ne vaikuttavat tehtyihin päätöksiin sekä sen avulla voidaan tuoda ilmi sosiaaliset kokonaisuudet koostuvat itenäisistä yksilöistä. Ajatuksen on myös, että ihmiset käyttäytyvät rationaalisesti, jolloin he pystyvät asettamaan järjestykseen saatavilla olevia vaihtoehtoja ja maksimoimaan hyötyään. Julkisen valinnan teorian periaatteena on julkisen sektorin tehostaminen ja avaaminen markkinavoimille. Teorian toteuttaminen johtaa

minimaaliseen valtioon ja minimaaliseen julkiseen talouteen. Minimalisen valtion tehtävillä tarkoitetaan yksilöiden hengen, turvallisuuden ja omaisuuden turvaaminen.

Julkisen valinnan teoriassa on oletuksena, että julkisten palvelujen tuotantoa voidaan parantaa lisäämällä palvelujen tuottajien välistä kilpailua, palveluja kehittämällä sekä yksityistämällä tulospalkkiojärjestelmiä, jotka rohkaisevat viranhaltijoita tehokkaampaan käyttäytymiseen. (Lähdesmäki 2003: 45.)

Julkisen valinnan teoria on tapa tutkia yhteiskuntaa. Teoriassa sovelletaan taloustieteellisen tutkimusperspektiivit ja instrumentit yhteiskunnan ilmiöihin ja rakennepiirteisiin sekä talouden ulkopuolisiin. Kyseessä ei ole täysin yhtenäinen teoria, sillä se koostuu eri auktoriteettien käsityksistä.

Julkisen valinnan teoria vastaa hyvin mikrotasoiin, organisaation sisäisiin, taloudellisiin, poliittisiin ja organisatorisiin julkisen sektorin paisumisen syihin. (Salminen & Niskanen 1996: 30–31.)

Lane (1993: 155) on esittänyt julkisen valinnan teorian eopistemologiset sitoumukset kahdella lauseella: Julkisen sektorin toimijat omia intressejään maksivoimalla tavalla, ja kaikki sosiaaliset kokonaisuudet koostuvat itsenäisistä yksilöistä.

Julkisen valinnan teoriassa korostuu itseintressi eli oman edun tavoittelemisen väitetään olevan tunnistettavissa. Teoriassa on käsitys, että ihmisen motivoituminen perustuu oman edun tavoittelulle. Markkinaohjautuva julkinen sektori on tehokas oman edun tavoittelun takia, mutta perinteisen julkisen sektorin sanotaan olevan tehoton oman edun tavoittelun takia. Oman edun tavoittelemisen sanotaan olevan ihmiselle luonnollisin ja vastoinvaraisin ominaisuus. Erään väittämän mukaan hallintoviranomaiset tavoittelevat omaa etuaan kuin organisaation yleistä etua. Julkisen sektorin päätösten tulisi perustua markkinaperustaiseen valintaan, jossa korostuu oman edun tavoittelemisen. Hyödyn tavoittelemisella julkisella sektorilla on kielteisiä seurauksia. Jos virkamies yrittää edistää urakehitystään ja käyttää paljon aikaa esimiehen miellyttämiseen, on sillä vaikutusta organisaation tehokkuuteen. (Salminen & Niskanen 1996: 32–34.)

2.3.3 Päämies-agenttiteoria

Päämies-agenttiteoria sijoittuu 1970-luvulle, jolloin kehitettiin mikrotaloustieteellinen yrityksen teoria. Teorian tutkimus on siirtynyt 1980- ja 1990-luvulla myös julkisten organisaatioiden tutkimukseen. Päämies – agenttisuhte perustuu sopimussuhteeseen, sillä toinen osapuoli eli päämies, solmii sopimuksen tietyn tehtävän suorittamisesta toisen osapuolen eli agentin kanssa. Sopimuksessa molemmat osapuolet sopivat tavoitteista, joilla sopimuksella pyritään, mutta varsinaiseen toteutukseen tarvittavat päätökset jäävät agentin päätettäväksi. (Mähönen & Villa 2006: 86–87, Hyyryläinen 2004: 60.)

Päämies-agenttiteoriassa päämies palkkaa agentin toimimaan puolestaan. Esimerkkinä voidaan käyttää lääkäriä ja potilasta, jossa potilaalla on päämiehen rooli ja lääkärillä agentin rooli tai konsultilla on agentin rooli ja asiakkaalla päämiehen rooli. Päämies ei kuitenkaan aina pysty valvomaan tarkasti ja tehokkaasti agentin toimintaa. Päämies-agenttiteoria auttaa ymmärtämään kuinka liiketoimi organisoidaan, sillä teoria on kaikilla liiketoiminnassa. (Pratt & Richard 1985: 2–3.) Oletuksena päämies-agenttiteoriassa on, että rationaalisesti toimivien ihmisten on syytä aina olettaa toimivan, mutta aina ei voida olettaa organisaation olevan tarkoituksenmukainen. Transaktiokustannusteoriassa ajatellaan taas, että organisaatio on tarkoituksenmukainen. (Hyyryläinen 2004: 53.)

Päämies-agenttisuhte on yleinen ilmiö ja sillä on huomattava taloudellinen merkitys. Ilmiö on havaittavissa lähes kaikessa liiketoiminnassa. Päämies-agenttiteoriassa on aina läsnä kaksi henkilöä. Toimenpide vaikuttaa molempien agentin ja päämiehen talouteen. Teoria on keskittynyt tarkastelemaan suhteita, joissa kaikki agentin toiminta ei ole päämiehen kontrolloitavissa ja lopputuloksen kannalta agentin panos on ratkaiseva. Päämies-agenttiongelmia on kaksi eri päätyyppiä, jotka ovat peitetty käyttäytyminen *hidden action* ja haitallinen valikoituminen *hidden information*. Peitetyn käyttäytymisen ongelmassa, päämies ei aina voi tietää toimiiko agentti esimerkiksi tarpeeksi huolellisesti. Haitallisessa valikoitumisessa agentilla on tietoa joka puuttuu päämieheltä. Voidaan olettaa, että agentti pyrkii käyttämään tätä tietoa hyväkseen oman edun ajamiseksi. Muussa kirjallisuudessa on käytetty termejä *moral hazard* ja *adverse selection*. (Arrow 1985: 37–39.) Päämies-agenttiongelmasta haitallinen käyttäytymisen päätyyppi voi monimutkainen,

kun useimmat päämiehet kilpailevat agenteista. Esimerkkinä voidaan käyttää vakuutus-alaa, kun markkinoilla on saatavilla useita kilpailevia vakuutusyhtiöitä. (Arrow 1985: 42–43.)

Päämies-agenttiongelmista seuraa usein kustannuksia molemmille osapuolille. Päämiehelle aiheutuu kustannuksia agentin kannustamisesta ja valvonnasta. Kannustava palkkaus on yleinen kustannus. Julkisella sektorilla kustannuksia syntyy tappioista, jotka aiheutuvat siitä, ettei hyötyään maksimoiva agentti toimi aina päämiehen intressin mukaisesti. (Hyyryläinen 2004: 59–60.)

Päämies-agenttiteorian avulla pystytään erottelemaan tilaaja- ja tuottajaroolit toisistaan, selkeyttämään odotuksia toisten toimijoiden suhteen sekä lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä. Päämiehen ja agentin suhde on sama julkisella sektorilla kuin yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla menestyksen takaa vaaleissa mitattava kansalaisten tuki ja yksityisellä sektorilla markkinoilla tapahtuvassa kilpailussa pärjääminen. On kuitenkin esitetty, että julkinen sektori tarvitsee oman päämies-agenttiteorian, joka kehittää kunnallista toimintaympäristöä. Teoria on taloustieteellinen, joka kuvaa omistajien ja johdon välistä suhdetta yrityksissä ja näin ollen sitä ei voi suoraan soveltaa julkisen sektorin tarkasteuun. (Hyyryläinen 2004: 62–63.)

3. KUNNAN TOIMINNAN TARKOITUS

3.1 Kunnan järjestämisvastuu ja kunnan toiminnan idea

Kunnan rooli on olla yhtä aikaa asukkaiden demokraattinen paikallisyhteisö, hyvinvointipalvelujen järjestäjä, paikallisen elivoiman kehittäjä ja yhteistyökumppani. Kunta on ympäristö kuntalaisille, jossa he voivat elää, asua ja toimia. Kunta toteuttaa asukkaidensa itsehallintoa. Kunnan tehtävänä on turvata kuntalaistensa perusoikeuksia ja toteuttaa julkisia palveluja paikallisella tasolla. Sen yksi keskeisin rooli on järjestää julkisia hyvinvointipalveluja ja se järjestää suurimman osan kyseisistä palveluista. Kunnalla roolina on myös toimia paikallisen elinvoiman kehittäjänä, yhteisöjen ja vertaisryhmien koordinaattorina sekä kuntalaisten elämäntilanteisiin ja elintapoihin liittyvien valintojen tukijana. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012: 11.)

Kunnilla on neljä määriteltyä lakisäätelistä tehtävää. Kuntien lakisäätelistä tehtäviä ovat subjektiivisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä, joilla tarkoitetaan sellaisia palveluita, jotka kunnan on toteutettava eikä kunnalla ole palveluiden järjestämisessä harkintavaltaa. Pakolliset tehtävät on määrätty erityislainsäädännön velvoittamina ja kunnalla on harkintavaltaa tehtävien hoitamisen laajuuden suhteen. Nämä tehtävät kunta voi järjestää määrärahojen puitteissa. Pakolliset tehtävät voivat olla esimerkiksi nuorisotyö, vesihuolto, kirjasto- ja tietopalvelut ja kulttuuritoiminta. Harkinnanvaraiset tehtävät antavat kunnille enemmän päätösvaltaa. Kunta voi päättää ottaako kyseisen tehtävän hoitaakseen. Harkinnanvaraiset tehtävät ovat erityislainsäädännön tehtäviä. Esimerkkeinä harkinnanvaraisista tehtävistä ovat lukiokoulutus, ammattikorkeakoulut, joukkoliikenne ja kerhotoiminta. Ko. tehtävien hoitamiseen kunnat voivat saada valtionosuutta tai -avustusta. Viranomais tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Tämä tarkoittaa sitä, että lakiin tai asetukseen perustuvaa toimivaltaa antaa kansalaista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta sekä puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Kunnan itselleen ottamat tehtävät, joita voidaan kutsua myös vapaaehtoisiksi tehtäviksi, ovat tehtäviä lakisäätelisten tehtävien lisäksi. Kunta voi siis ottaa itsehallintonsa perusteella muitakin tehtäviä hoitaakseen omilla päätöksillään. Nämä tehtävät

edistävät kunna alueen kehitystä ja elinvoimaisuutta. Tehtävien avulla on siis tavoiteltava asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä ja kunnan yleistä etua. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012: 87–89.)

Kunta voi toimia palvelujen järjestäjänä tai palvelujen tuottajana. Järjestämisvastuussa kunnan on tärkeä huolehtia, että palveluja on kuntalaisten saatavilla sekä, että kunta vastaa palvelujen rahoituksesta. Kunnalla on vastuu palveluista ja niiden järjestämisestä. Palveluiden tuottamisella tarkoitetaan sitä, että kunta voi itse päättää miten palvelut käytännössä tuotetaan. Kunta voi tuottaa tehtävät itse tai toisen kunnan kanssa. Kunnalla on myös mahdollisuus hankkia palveluja muilta palvelujen tuottajilta sekä toimia palvelujen tilaajana. Kunnan perinteinen tapa tuottaa palveluja on kunnan oma palveluntuotanto. Kunta voi myös harkita muita palvelun tuottamistapoja. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012: 119.)

3.2 Kuntalaki kuntien palveluiden tuottamisesta

Kuntalain tarkoitus on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kyseisen lain tarkoituksena on edistää myös toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kunta edistää toiminnallaan asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti ja ympäristölle kestäväällä tavalla. (Kuntalaki 410/2015)

Kuntalain (410/2015) 2 §:n mukaan kunnan tulee hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kunnan on myös järjestettävä tehtävät yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai itse laissa säädetyt tehtävät (*lakisääteinen yhteistoiminta*). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta voi myös hankkia palveluita muilta palvelujen tuottajilta tehtävien hoitoa varten. Kuntien lakisääteisiä tehtäviä ovat mm. Opetus- ja sivistystoimen hoitaminen, sosiaali-

ja terveydenhuollon ylläpitäminen sekä ympäristöön ja kunnallistekniikkaan liittyvät tehtävät. Yllä mainitut tehtävät kunta voi kuitenkin luovuttaa ulkopuoliselle palvelujen tuottajalle, vaikka sillä on tehtävien järjestämisvastuu. Kunnan tai kuntayhtymän on varmistettava lain mukaan, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta palvelulta, kun palveluja hankitaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta. (Lukkarinen 2007: 15–16)

Kunnat tai kuntayhtymät voivat antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kun laissa säädettyjä palveluja hankitaan muulta palvelujen tuottajalta kunnalla tai kuntayhtymällä säilyy järjestämisvastuu. Myös palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat. (Kuntalaki 410/2015)

4. ULKOISTAMINEN

Kirjallisuudessa on esiintynyt toisistaan poikkeavia määritelmiä termille ulkoistaminen, englanniksi *outsourcing*. Ulkoistamisen määritelmä on todella laaja, se sisältää käytännöllisesti katsoen minkä tahansa tuotteen tai palvelun, jonka organisaatio hankkii ulkopuolisilta yrityksiltä. Määritelmä on haasteellinen myös siksi, että se on hyvin tapauskohtainen. (Komulainen 2010: 48, Gilley & Rasheed 2000: 764.)

Ulkoistaminen ei ole uusi ilmiö ja sen sanotaan pohjautuvan 1960-luvun alkuun. Ulkoistamalla halutaan kyseenalaistaa tapa toimia ja sen avulla haetaan uusia ratkaisuja toiminnan kehittämiseksi. Ulkoistamisessa on kyse palveluiden hankkimisesta toiselta toimittajalta, joka on erikoistunut palveluun. Palvelun toimittaja siis vastaa palvelusta ja sen sisällöstä sekä hallitsee ja kehittää palvelutuotannon prosesseja ja henkilöstöä. Sopimuksella sovitaan palvelun ostamisesta ja toimittamisesta tietyksi ajaksi. Sopimuksen avulla sovitaan osapuolten välisestä työn- ja vastuunjaosta sekä palvelujen laatuksenteereistä. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002: 11–12.) Ulkoistaminen oli 1980-luvulla julkisen hallinnon talouden tehokkuuden tavoittelua kun taas nykyään sen voidaan sanoa olevan strateginen väline, jonka avulla organisaation rakenteesta tulee tehokkaampi. (Gazzola ja Pellicelli 2009: 10.)

Syitä ulkoistamiseen on monia ja yleisimmät ovat ulkoistajan liiketoiminnan tilanne ja olosuhteet, palveluiden tarjonta tai toimialan luonne. Ulkoistamisen avulla pyritään myös pienentämään kustannuksia, parantamaan kustannus-laajasuhdetta sekä ulkoistajan rajallista pääomaa. Ulkoistamisella on pääsääntöisesti haettu kustannustehokkuutta, mutta siinä korostuu myös lisäarvon tuottaminen. Kuitenkin yleisin syy ulkoistamiselle on organisaation halu keskittyä sen ydintoimintoihin eli toimintoihin, joissa päätöksentekoa ei kannata luovuttaa muille. Ulkoistaminen on järkevä vaihtoehto silloin kun organisaatio voi saada palvelun helposti ja kilpailukykyiseen hintaan. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002: 12, 21, 189.)

4.1 Mitä ulkoistamisella tarkoitetaan?

Ulkoistaminen käsitteenä on määritelty ja johdettu lähinnä ostopalveluista ja yksityistämistä ennen kuin ulkoistamisen termi vakiinnutti paikkansa vasta 2000-luvulle tultaessa. Suomessa 1990-luvulla tutkittiin enemmän yksityistämistä kuin ulkoistamista. (Komulainen 2010: 41.) Gazzola ja Pellicelli esittävät, että ulkoistamisen vaihtoehtojen avulla on mahdollisuus parantaa julkisen ja yksityisen organisaation tehokkuutta ja laatua. Heidän mukaansa ulkoistaminen on sopimukseksi perustuva luovutus, jossa julkinen hallinto luovuttaa palvelujen tuottamisen yksityisille yrityksille. Julkinen hallinto kuitenkin jatkaa toiminnan rahoittamista ja ottaa vastuun julkisten tarpeiden tyydyttämisestä. Liiketaloudessa termiä *outsourcing* käytettiin ensimmäisen kerran vuonna 1982. Termi käsittelee tarkemmin ulkoistamisen prosessin tai sen vaiheita tai sellaisten tuotteiden tuottamiseen, joita tarvitaan tuottamaan alkuperäinen sama organisaatorakenne, jossa toimintaa hoidetaan säännöllisesti sopimuksella tai muulla tavoin ulkopuoliselle organisaatiolle, joka tuottaa sen ja myy sen ulkoistaneelle organisaatiolle. (Gazzola & Pellicelli 2009: 9.)

Ulkoistaminen julkisella sektorilla on sidottu tarkoin määriteltyyn lainsäädäntöön ja ongelmana on, että se rajaa toimintamahdollisuuksia ja määrittelee ehdot sopimuksellisuuteen ja palvelutuotannon kilpailuttamiselle sekä voi lisätä byrokratiaa. (Komulainen 2010: 163.)

Pelkistettynä ulkoistamisella voidaan julkisella sektorilla tarkoittaa toimintaa, jossa organisaatio hankkii palveluita sopimuksella organisaation ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kunta siis siirtää aiemmin itse hoitamansa toiminnon ulkopuolisen yrityksen tuotettavaksi. Ulkoistamisella pyritään siis säästämään kuluissa, pienentämään omaa palveluntuotantoa ja joissakin tapauksissa kunta voi keskittyä omaan ydinosaamiseensa sekä hankkimaan erityisosaamista. Ulkoistamisen avulla voidaan pyrkiä hallitsemaan riskejä ja tuotantokapasiteettia. Ulkoistajan ei välttämättä tarvitse tehdä investointeja, vaan palveluiden tuottaja voi ottaa investointiriskejä. Organisaatiot voivat ulkoistaa periaatteessa minkä tahansa palvelun, joka ei lukeudu organisaation ydinosaamiseen, voidaan ulkoistaa eli ostaa organisaation ulkopuolelta. Ulkoistamisessa voi olla kyse myös jonkin pienen

yksittäisen palvelun siirrosta toiselle organille tai koko palvelukokonaisuuden siirtymisestä henkilöstöineen ulkopuolisen organisaation palvelukseen. (Valkama, Kallio ja Tuukiainen 2013: 347, Komulainen 2010: 44, Kauhanen 2006: 72, Kiiha 2002: 1.)

Suomessa markkinat eivät ole kypsiä ulkoistamiselle, kun siirrytään pois isommista kaupungeista. Julkinen sektori ulkoistaa julkisen sektorin toimijoille sekä yksityisille palveluntarjoajille. Julkisen sektorin ulkoistupalveluntarjoaja voi olla esimerkiksi kuntaomisteiset palvelukeskukset. (Lehikoinen & Töyrylä 2013: 19.)

Lehikoinen ja Töyrylä (2013: 38–39) mukaan julkisen sektorin päättäjät ovat perustelleet palveluiden ulkoistamista sillä, että alalla on työvoimapula ja se tulee myös jatkossa lisääntymään, julkisen sektorin kulujen vähentämisellä ja säästöillä, julkisen sektorin heikolla tuottavuuskehityksellä, palveluiden ja laadun parantamisella sekä tarpeella parantaa kustannustehokkuutta. Palveluiden ulkoistamisella voidaan pyrkiä myös varmistamaan palveluiden saatavuus, vaikka kustannuksissa ei säästetä.

Ulkoistamisessa on eri muotoja, kuten kokonaisulkoistaminen, osittainen ulkoistaminen ja osa-alueiden ulkoistaminen. Nämä muodot eroavat toisistaan oikeudellisesta, toiminnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta. Ulkoistamista määriteltäessä on tärkeä miettiä, miten kyseinen palvelu on tuotettu kunnassa ennen kuin se annetaan jonkun ulkopuolisen tuotettavaksi ja mille organille palvelu ulkoistetaan. (Komulainen 2010: 47–48.)

Gazzola ja Pellicelli (2009: 9) ovat maininneet syitä palveluiden ulkoistamiseen:

- tarve keskittyä enemmän "ydinosaamiseen"
- halutaan taata, että saadaan parasta osaamista organisaatioon
- nopeutetaan uudelleensuunnittelun hyötyjä, jopa siinä tapauksessa, että kirjoitetaan uudelleen prosessit, jotka täytyy aloittaa uudelleen
- riskien jakaminen palveluntuottajan ja tarjoajan välillä
- vapauttamalla resursseja, jotta voidaan keskittyä hallinnon ydinosaamiseen.

Jos julkinen toiminta voidaan saavuttaa paremmissa olosuhteissa ja alentaa kustanuksia siirtämällä palveluiden tuottaminen yksityisille yrityksille, niin kollektiivisuus saa selkeän edun. On olemassa monia esimerkkejä julkisen sektorin viranomaisista talouden politiikan osa-alueilla, jotka ovat ottaneet ulkoistamisen roolin taloudellisen muutoksen ja elvytystekijänä, jotta toiminta olisi tehokasta. (Gazzola & Pellicelli 2009: 9.)

Ulkoistamisen leviäminen johtuu uudesta käsityksestä kapitalistisen talouden lopusta, jonka mukaan tuotanto-organisaatiota ei pidetä perinteisesti klassisen talousteorian mukaan voiton tuottamisen välineenä vaan yhä useammin osakkeenomistajan arvon tuottajana ja laaja-alaisen institutionaalisten sidoryhmien etujen tyydyttämisessä erityisesti kehittääkseen kokonaisvaltaista laatujohtamista yhteiskuntavastuun edistämiseksi. Arvon luominen ja kokonaisvalikoiman etsiminen edistävät arvoa työntekijöille, asiakkaille, toimittajille, paikallisyhteisölle ja valtiolle. (Gazzola & Pellicelli 2009: 9.)

Valkama, Kallio ja Tukiainen (2013: 361–362) tuovat esille tutkimuksessaan, että vanhushpalveluita on ulkoistettu toteuttamalla julkisten hankintojen kilpailutuksia sekä ilman kilpailutuksia. Ilman kilpailutusta palveluita voi ulkoistaa esimerkiksi tekemällä suora hankintoja ja kuntayhteistyötä. Asiakaspalvelujen ostot muilta ovat yleensä kilpailutettuja ja ostot kunnilta ja kuntayhtymiltä ovat kilpailuttamattomia. Joissakin tapauksissa on myös mahdollista, että kaupungit ulkoistavat palveluita siirtämällä kuntakonsernin tytärorganisaatioiden vastuulle. Palveluiden ulkoistaminen isäntäkunnille ja kuntayhtymille on myös mahdollista sekä joissain tapauksissa se voi edetä maantieteelliseen ulkoistamiseen, jolloin palveluita siirretään pois kunnan alueelta. Ko. tutkimuksessa on tutkittu kunnallisten vanhushpalveluiden ulkoistamista ja kilpailuttamista.

Ulkoistamiset edistävät taloudellista tehokkuutta paremmin, mikäli ne perustuvat julkisten hankintojen kilpailuttamiseen. Kuntien kirjanpito ei rekisteröi ulkoistamisen transaktioita. Kirjanpito ei sisällä erittelyjä miten paljon palveluja on hankittu henkilöyrityksiltä, osakeyhtiöiltä, yhdistyksiltä ja säätiöiltä tai missä määrin kunta on tehnyt ostoja kotimaisilta tai ulkomaisilta palveluntuottajilta. Kirjanpito on luoto aikana, jolloin palvelut järjestettiin ja tuotettiin suurimmalta osin kunnallisissa virastoissa hierarkkisella toimintatavalla. Tehokkuuden arvioimiseksi tarvittaisiinkin vertailevia kustannustietoja, jotka ovat

tuotantokustannuksia ja ostopalveluissa hinta. Veronmaksajan näkökulmasta tarkasteltuna, hankintahinta on oikea vertailukohta kunnan oman tuotannon kustannuksille. (Valkama, Kallio ja Tukiainen 2013: 362–363.)

Kuntaliiton (2015: 4) teettämässä tutkimuksessa kuntien yleisimmät syyt sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistamiseen ovat olleet:

- Halutaan turvata palvelujen ja henkilöstön saatavuus
- Oman toiminnan kirittäminen vertailun avulla ja kustannusten hallinta
- Palvelujen saavutettavuus, lähipalvelujen ja työpaikkojen turvaaminen

Kyseisiä ulkoistuspäätöksiä on tehty strategian mukaisesti, ja tavoitteena ovat olleet oman henkilöstön osaamisen lisääminen ja johtamisosaamisen hankkiminen ostopalvelujen avulla. Kyseessä on siis sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistaminen, mutta kyseiset syyt ulkoistamiselle on nähtävillä myös muiden palveluiden ulkoistamisessa.

Martikainen (2009: 49, 51) esittää, että kansainvälisten tutkimustulosten mukaan julkisten palveluiden ulkoistaminen tuo yleensä kustannussäästöjä. Jotkut tutkimustulokset ovat olleet kuitenkin ristiriitaisia. Yksittäisen palvelun tuotannon ulkoistamisesta syntyy usein epäsuoria kustannuksia ja nämä eivät ole havainnollistettavissa ilman tietoa koko palvelukokonaisuuden kustannuksista. Näin ollen tuotantotehokkuuden muutoksia voi olla vaikea verrata alkuperäiseen tilanteeseen. Ulkoistamisen tulokset eivätkään ole aina myönteisiä, sillä kilpailuttaminen saattaa aiheuttaa mittamis- ja määritysongelmia. Tehokkuudella mitataan palvelujen kilpailuttamisen onnistumista. Julkisella toimijalla on usein monipuoliset ja epäselvät tavoitteet kun sitä vertaillaan yksityiseen tuottajaan. Haasteena voi myös olla palvelutuotteen moniulotteisuus, jolloin tuotannon määrittely saattaa aiheuttaa ongelmia.

Ulkoistamiseen liittyy myös riskejä, jos ei ymmärretä, mitä kannattaa ulkoistaa tai jos ulkoistusprosessia ei hallita. Riskejä ovat usein vain yksi toimittaja, muutosvastarinta sekä yllätykselliset lisäkustannukset. Tärkeää on, että molemmat osapuolet jakaa yhteisen

näkemyksen siitä, mitä tarvitaan menestykseen kyseisessä toiminnassa ulkoistamisessa. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002: 12–13.)

Ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttaa useita eri tekijöitä. Ulkoistamisen tavoitteiden määrittelemättömyys johtaa usein epäonnistumiseen sekä riittämätön valmistelu. Ulkoistettavien toimintojen määrittely ja rajaaminen, palveluntarjoajan ja ulkoistajan rajapintojen määrittely sekä mahdollisten sudenkuoppien ennakoimista ja niihin varautuminen mahdollistavat sen, että ulkoistus onnistuu. Jotta halutaan ulkoistuksen onnistuvan tulevaisuudessa, että kunnalta löytyy sopimusosaamista ja sopimuksellisten ehtojen tulkinnanvaraisuutta, kyky puukea omat tavoitteet sopimusehdoiksi sekä varmistaa, että ulkoistumarkkinoilla löytyy tarjontaa. Pienissä kunnissa ulkoistumarkkinoilla tarjontaa on usein vähän ja se saattaa johtaa ulkoistuksen epäonnistumiseen. Palveluiden ulkoistaminen voi epäonnistua myös silloin, kun hankintalain noudattaminen ja kilpailutuksessa ennalta asetut valintakriteerit johtavat siihen, että valitaan väärä palveluntarjoaja. Tilanne voi olla sellainen, jossa palveluntarjoaja on tehnyt epärealistisen tarjouksen. (Lehikoinen & Töyrylä 2013: 41.)

Ulkoistamista ei tule yhdistää yhtiöittämiseen ja liikelaitostamiseen, joissa on monia asioita usein välillisesti tai välittömästi liittyvät ulkoistamiseen. Yhtiöittäminen voidaan nähdä tulosjohtamistoimenpiteeksi. Kunnallishallinnossa yhtiöittämisellä tarkoitetaan sitä, että tietyt kuntien omassa organisaatiossa olleet toiminnot laitetaan yhtiömuotoon. Yhtiöittämisessä kunnissa voidaan kuitenkin myös nähdä ongelmia demokraattisen päätöksenteon, asiakirjajulkisuuden, muutoksenhaun ja aloiteoikeuden toteutumisen näkökulmasta. Yhtiöittämistä voidaan pitää yhtenä vaihtoehtona toimintojen ulkoistamiselle. Kunnalliset yhtiöt ovat usein kuntien omistuksessa. Yhtiöiden tehtävänä on kuntien palveluja aina kun ulkopuolinen myynti on suurta. Kunnalla on mahdollisuus ohjata ja valvoa julkisen osakeyhtiön toimintaa ja poliittinen ohjaus tapahtuu yhtiökokouksen ja hallituksen kautta. (Komulainen 2010: 112, 116–117.)

Kunnat eivät voi siirtää liikelaitokselle kuitenkaan kaikkia kunnan tehtäviä. Näiden tehtävien pitää olla liiketoimintaa tai tehtäviä tulisi pystyä hoitamaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Kunnat ovat kirjanpitovelvollisia liikelaitoksen toiminnasta.

Liikelaitoksen määrittely on usein hankalaa, sillä siitä on käytössä useampia malleja. Liikelaitoksella voi olla julkisia tehtäviä ja kunnallisessa toiminnassa liikelaitoksen poliittinen ohjaus voi olla voimakasta. Kunnanvaltuustot määrittelevät liikelaitosten tavoitteet sekä ohjaavat ja valvovat niitä sekä se kuuluu kuntaan vaikka voi tehdä yksityisoikeudellisia sopimuksia. Liikelaitosten perustamista perustellaan kunnissa yleensä taloudellisuudella ja tehokkuudella. (Komulainen 2010: 113–115.)

Liikelaitoksen hallinto voidaan järjestää moninaisesti, ja se voi pohjautua toimielinten sekä viranhaltijoiden päätöksiin. (Komulainen 2010: 113).

Kilpailun lisäämiseksi on otettu käyttöön erilaisia malleja julkisille palveluille ja kilpailua onkin pyritty lisäämään yhtiöittämällä ja yksityistämällä julkisen sektorin yksiköitä, ja tämän seurauksena liikelaitosten ja yhtiöiden määrä on vähentynyt. (Komulainen 2010: 114.)

Voidaanko yhtiöittämistä ja liikelaitostamista pitää ulkoistamisena?

Kunnallisten toimintojen yhtiöittäminen ei aina ole kovinkaan selkeä ja yksiselitteinen ulkoistamisen muoto, koska kunnalle jää mahdollisuuksia ohjata ja vaikuttaa yhtiön toimintaan ((Komulainen 2010: 121–122).

Yhtiöittämisessä ja liikelaitostamisessa on havaittavissa samoja piirteitä kuin ulkoistamisessa ja ne voivat ilmetä kunnissa erilaisissa muodoissa. Ulkoistamisen aste riippuu siitä, missä muodoissa liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ilmenevät. Kunnat voivat yhtiöittää taloushallinto-, tietohallinto-, ruoka- ja siivouspalveluja. Kunnallinen yhtiöittäminen voidaan nähdä osittaisulkoistamisena. Liikelaitoksen kohdalla voidaan puhua osittaisesta ulkoistamisesta silloin, kun sille on annettu itsenäistä toimivaltaa. (Komulainen 2010: 122–124.)

Kuntien omia toimintoja siirrettäessä kunnallisiin osakeyhtiöihin ja liikelaitoksiin, ei voida puhua kokonaisulkoistamiseksi, sillä ulkoistetussa toiminnassa kaikki jatkuu samojen kunnallisten toimintaperiaatteiden ja ohjeiden mukaisesti. (Komulainen 2010: 124.)

4.2 Ulkoistamisprosessi

Ulkoistamisen päätöksenteko prosesseja ei ole tutkittu perusteellisesti. Päätöksellä tarkoitetaan sitoutumista toimintaan, joka edellyttää selkeitä ja tunnistettavia valintoja. Päätöksentekoprosessit ovat joukko toimia ja dynaamisia tekijöitä, jotka alkavat tunnistamalla kannustin toiminnalle ja loppuu toimintaan sitoutumisella. (Carsslon & Björn, 2011: 139.)

Ulkoistamisprosessi käsitteenä on alkuperäisin prosessilähtöisestä ajattelusta, jossa keskeisessä roolissa ovat asiakkaan tarpeet ja kokonaisvaltaisuus. Käsitteellä ulkoistamisprosessi tarkoitetaan kokonaisvaltaista ulkoistamisen tarkasteluketjua kunnallisessa toimintaympäristössä kuntalaislähtöisesti. Kyseinen prosessi voidaan siis jakaa ulkoistamisen esivalmisteluun ja toimivaltuuden saamiseen, tarjouspyynnön valmisteluun ja pyytämiseen, tarjouksen hyväksymiseen, sopimuksen tarkentamiseen ja hyväksymiseen sekä sopimuksen seurantaan ja valvontaan. (Komulainen 2010: 42–43.)

Ulkoistamisprosessista puhuttaessa voidaan melkein jokaisessa prosessissa havaita kolme vaihetta, jotka ovat ulkoistamispäätös, toimittajan valinta ja siirtymävaihe. Ulkoistamisessa lähtökohdat ja tavoitteet usein poikkeavat toisistaan eri organisaatioissa. Ulkoistamisen koosta riippuen, prosessiin voidaan tarvita erillinen projektiryhmä, joka toteuttaa ulkoistamisen eri vaiheiden tehtävät. Jotta ulkoistaminen saadaan toteutettua, tarvitaan siihen laajamittaista asiantuntemuksen hyödyntämistä. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002: 187.)

4.3 Sopimuksellisuus

Kuntasektorilla sopimuksellisuus on lisääntynyt paljon 1990-luvulta lähtien. (Sutela 2003: 136–137.) Sopimuksellisuus ja New Public Management kuuluvat tiiviisti yhteen. NPM:n voidaan sanoa olevat sopimuksellisuutta, koska se antaa toimivaltaa julkisjohtajille ja sopiminen muodostaa keskeisen hyödykkeiden ja palveluiden tuottamiseksi. Sopimuksellisuuden avulla pyritään saamaan enemmän palveluita ja hyödykkeitä

halvemmalla sekä julkinen talous tai julkisten organisaatioiden talous tasapainoon veroja korottamatta. Kyseinen ajattelumalli on NPM:stä tuttu, sillä sen avulla myös pyritään halvempiin ja tehokkaampiin ratkaisuihin. Sopimuksellisuuden edistäminen voidaan nähdä yhtenä sopivana ja mahdollisena keinona päästä tilanteeseen, jossa kilpailulle on enemmän sijaa ja asiakaskontakteille. Sopimuksellisuus voidaan nähdä vastauksena julkisen toiminnan ja byrokraattisuuden kritiikkiin. (Hyyryläinen 2004: 13–18.)

Sopimuksella tarkoitetaan kahden osapuolen oikeustoimea tai tahdonilmaisua, jolla perustetaan, muutetaan tai kumotaan oikeuksia ja velvollisuuksia. Sopimuksen avulla siirretään varallisuutta ja sopimus on sen tärkein väline. Sopimuksissa osapuolilla on oikeus päättää, millaisia sopimuksia he solmivat ja kenen kanssa. Sopimukseen on siis itse mahdollisuus vaikuttaa ja tätä kutsutaan sopimusvapaudeksi. (Sutela 2003: 133–134.) Sopimus on sopimuksellisuutta pienempi ilmiö, sillä sopimuksen ei aina tarvitse olla kirjoitettu formaali sopimus. Sopimuksena voi usein riittää osapuolten välinen yksimielyys, siitä mitä yhdessä on sovittu. (Hyyryläinen 2004: 28.)

Sopimuksellisuus edustaa markkinaohjausajattelua. Näennäismarkkinoilla voidaan tarkoittaa sopimusjärjestelyjä, joissa julkisen ja yksityisen sektorin välinen raja ylitetään. Eli tuottajana voi toimia jokin muu kuin julkinen organisaatio. Näennäismarkkinat korvaavat monopolituottajia kilpailevilla tuottajilla. Näennäismarkkinat mahdollistavat yksilöiden valinnanvapauden, sillä palveluita hankitaan keskitetysti jonkin ostavan yksikön toimesta. Yksikön tehtävä on hankkia hyvälaatuisia ja hinnaltaan kilpailukykyisiä palveluita jollekin kansalaisryhmälle. Näennäismarkkinoilla palveluita voi hankkia myös niin, että päätöksen tekevät palveluiden käyttäjät käyttävät palveluseleitä. Näennäismarkkinoiden yksi ongelma on, että usein toiminta ohjautuu suuntaan, joissa tuotot ovat suuremmat. Voittoja voi olla helpompi saada joltain yksittäiseltä toiminnan alueelta. Esimerkkejä tällaisista tilanteista on, että tiettyjen palveluiden tuottaminen pääkaupunkiseudulla on useimmiten tuottavampaa kuin syrjäseudulla, jossa asiakkaita on vähemmän. (Hyyryläinen 2004: 83, 89, 92.)

Tulossopimukset ovat yksi sopimuksellinen taso ja tulossopimukset ovat julkisten organisaatioiden ohjausvälineenä usein käytetty. Tulossopimuksissa määritellään osapuolten

kokonaistavoitteita täyttävät osatavoitteet ja resurssit, jotka on käytettävissä. Tulossopimuksissa myös sitoutetaan organisaatioiden johto ja henkilöstö niiden toteuttamiseen omalta osaltaan. Tulossopimukset ilmenevät monella eri tasolla kuten hallinnollisen sektorin sisäisissä sopimuksissa ja henkilökohtaisissa sopimuksissa esimiehen ja alaisen välillä. Julkisessa toiminnassa on havaittavissa myös sosiaaliset ja poliittiset sopimukset. Kyseisissä sopimuksissa hallitus ja keskeiset etujärjestöt sekä muut keskeiset yhteiskunnalliset toimijat sopivat yhteisestä ohjelmasta tavoitteiden saavuttamiseksi. (Hyyryläinen 2004: 93.)

Sopimuksellisuuden soveltaminen johtamisessa voi auttaa saavuttamaan säästöjä. Sopimusten avulla yksilöt ja organisaatiot joutuvat paljastaa kustannuksensa tarkemmin ja mahdollistavat hankintamenettelyn asettamisen edellyttäen, että julkisen sektorin organisaatiot ajattelevat toimintaansa liittyviä kustannuksia sekä todellista ja mahdollista kilpailua markkinoilla näiden palveluiden osalta. Sopimuksellisuus edellyttää myös tarkkaavaisuutta ja tämä edellytys vaatii organisaatioita miettimään enemmän tekemisiään, keitä heidän asiakkaansa ovat ja mitä kenenkin tulisi tehdä organisaation sisällä. Markkinamekanismien käytön korostamisen lisäksi myös muut NPM- ideologian osatekijät sisältävät ajatuksen ”asiakkaan palveleminen” ja ajatuksen palveluiden määrittelemisestä, mitä kukin organisaatio ”myy” – olisiko erityisesti se, että uudistusliikkeen sisäinen painotus korostaa ajatusta siitä, miten paremmin tehtävät suoritetaan, jos tehtäviä ei toteuteta julkisella lainkaan. Jos sopimuksellisuus voi tehdä enemmänkin kuin lisätä asiakkaiden tietoisuutta ja vahvistaa organisaation liiketoimintaa, voi siitä olla hyötyä organisaatiolle. (Fortin & Van Hassel 2000: 34.)

Tehostettu tilivelvollisuus on myös yksi potentiaalinen järjestely sopimuksesta. Sopimuksen kirjoittaminen edellyttää tarkempaa määrittelyä kunkin johtotehtävän vaatimuksesta kuin mitä useimmissa siviilipalvelujen luokittelujärjestelmissä on. Palvelujen hankinta edellyttää kykyä täsmentää haettavien palvelujen luonnetta, laatua ja tehokuutta. Sopimusten avulla voidaan myös täsmentää vastuun ja tilivelvollisuuden toimimista paremmin kuin on mahdollista muissa johtamisjärjestelmissä, varsinkin NPM:n muista variaatioista. Sopimuksen sopimusehto edellyttää perustan vastuuvollisuuden täytntöönpanolle. (Fortin & Van Hassel 2000: 34.)

Sopimuksellisuudessa syntyy kustannuksia ja sopimukseen liittyvät transaktiokustannukset saattavat minimoida näennäiset tehokkuusedut. Yritysten (Fortin & Van Hassel 2000: 35.) Toimija joka on ulkoistettu, toimii ulkoistamissopimuksen mukaisesti. Sopimuksen sopivuus on tärkeä tehokkuuden kannalta. (Martikainen 2009: 50).

4.4 Näennäismarkkinat

Seuraavaksi kuvailen kilpailuttamisen ja ulkoistamisen toteuttamisperusteet näennäismarkkinoilla. Näennäismarkkinoiden yleisen määritelmän mukaan, sillä tarkoitetaan valtion ja kuntien sääntelemiä markkinoita, joilla kunnat ja tai kuntien valtuutuksella kuntalaiset voivat itse hankkia julkisia palveluja voittoa tavoittelemattomilta tai tavoittelevilta palvelutuottajilta, jotka voivat olla julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin omistamia. Palvelutuottajat kipailevat heidän oikeudesta saada tuottaa kunnallisesti rahoitettuja palveluja näennäismarkkinoilla. Yleensä tällaiset kilpailuolosuhteet luodan julkisten hankintojen muodossa. Kunnat pyrkivät usein säästöihin toiminnassaan ja uskotaan, että kilpailuttaminen tuottaa säästöjä kilpailuttajalle. Kilpailuttaminen usein pakottaa palvelutuottajat poistamaan turhia toimintoja, rationalisoimaan työvaiheita ja parantamaan suoritukseen. (Valkama, Kallio & Tukiainen 2013: 347.)

Palvelujen ulkoistamisessa näennäismarkkinoilla on kyse palveluista, joka on kuntaorganisaation itsensä tuottama ja siirretään jonkin toisen toimijan vastuulle toimittaa. Ulkoistamisella pyritään säästämään pitkälläkin aikavälillä. Ulkoistamisella pyritään myös saavuttamaan säästöjä. Palveluja ulkoistava kunta voi keskittyä näin ydinosaan, kun taas organisaatio, jolle palveluntuotanto siirretään, on mahdollisuus erikoistua tehtäviensä hoitamiseen, jotka on saanut hoitaakseen. Ulkoistamisen avulla on myös mahdollista hallita riskejä ja tuotantokapasiteettia. Usein palvelun ulkoistajan ei tarvitse tehdä investointeja, sillä palvelujen tuottaja kantaa riskit investoinneista. Kunnan koosta riippuen, se voi ulkoistamisen johdosta menettää enemmän tai vähemmän palvelutuotannon asiantuntemusta. Myös palvelutuotannon ohjaamisen mahdollisuudet voivat heiketä.

Kunta voi ulkoistaa palvelun joko kilpailuttamalla tai muilla tavoilla. (Valkama, Kallio & Tukiainen 2013: 347.)

Näennäismarkkinateoriassa pyritään taloudelliseen tehostamiseen ja säästöjen aikaansaamiseen. Teorian mukaan luomalla julkisiin palveluihin mahdollisimman paljon markkinoita muistuttava tilanne, tehostetaan julkista taloutta.

Teoria lähtee liikkeelle kuntakäsityksen uudelleenarvioinnista: kunta ei ole tuotanto-organisaatio vaan kulutusyksikkö. Kunta on demokratian toteuttamisen ja kansalaisosallistumisen foorumi, jossa kansalaismielipiteiden ja yhteisöjen arvojen pohjalta määritellään kunnan alueella tarvittavat hyödykkeet. Hyödykevalintojen jälkeen paikallisyhteis voi harkita, mikä tuotantotapa on sille edullisin. (Valkama, Kallio & Tukiainen 2013: 345–346, 361.)

Salminen ja Niskanen (1996: 13–15) esittävät, että markkinaohjautuvuus tarkoittaa vaihteista prosessia. On kuitenkin tärkeää määritellä ensin mitä markkinoilla tarkoitetaan. Markkinoiden yleisen määritelmän ne ovat hyödykkeiden jakoa, missä kaksi osapuolta vapaaehtoisesti tekee vaihdantaa heidän sopimalla hinnalla. Osapuolilla täytyy olla vaihtoehtoja mistä valita, jolloin markkinoilla saadaan aikaa kilpailua. Markkinoilla täytyy siis olla kilpailua. Julkisella sektorilla on olemassa erilaisia markkinoita, jotka vastaavat julkisen sektorin markkinaohjautuvuutta. Näitä markkinoita ovat kansainväliset rahoitusmarkkinat, jotka myöntävät luottoa valtioille ja kunnille sekä kotimaiset markkinat, jotka määrittävät kotimaan valuutan hinnan suhteessaan muihin valuuttoihin. Julkisen ja yksityisen sektorin välillä sekä kansalaisyhteiskunnan välillä voidaan sanoa olevan markkinat. Näissä markkinoissa erilaisia palveluja myydään ja ostetaan. Sisäiset markkinat on havaittavissa julkisen sektorin eri organisaatioiden sisällä, joissa vaihdetaan hyödykkeitä markkinoiden kaltaisissa olosuhteissa.

Markkinaohjautuvuudessa julkinen sektori jättäytyy toteuttamaan markkinoiden vaihtelevia tarpeita tulosjohtamisen ja muiden markkinaperustaisten toimintamuotojen avulla. Kyseessä on muutosprosessi, jossa markkinohjautuvuudesta eräällä tavalla muodostuu vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle.

5. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ

5.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen malleja voidaan kutsua modernismin ja postmodernismin suuntauksiksi. Modernin tutkimuksen voidaan katsoa vastaavan kvantitatiivista suuntausta kun taas postmodernin kvalitatiivista suuntausta. Modernismi on saavuttanut huippunsa 60- ja 70-luvuilla, mutta jatkuu kuitenkin samanaikaisesti postmodernin kanssa. Moderni suuntaus perustuu uskoon, että ihmiset käyttäytyvät säännönmukaisesti ja näin ollen käyttäytymistä voidaan ennustaa ja kontrolloida. Postmoderni suuntaus kyseenalaistaa tämän ja siinä katsotaan, että käyttäytyminen on suuresti riippuvaista kontekstista. (Hirsijärvi & Hurme 2008: 21-22.)

Tässä tutkimuksessa on käytetty kvalitatiivista eli laadullista menetelmää. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii tulkintaan, kontekstuaalisuuteen ja toimijoiden näkökulman ymmärtämiseen. Kyseisen tutkimuksen katsotaan tulevan humanistisista tieteistä ja hermeneuttisesta tutkimusotteesta. Kvalitatiivisen tutkimuksen katsotaan tutkivan merkityksiä. Kvalitatiivisen tutkimus perustuu induktiiviseen prosessiin eli etenee yksityisestä yleiseen ja on kiinnostunut useasta yhtäaikaisesta tekijästä, jotka vaikuttavat tutkimuksen kuluessa. Se on myös kontekstisidonnaista eli teorioita ja säännönmukaisuuksia kehitellään suuremman ymmärtämisen toivossa sekä tarkkuus ja luotettavuus saavutetaan verifioimalla. On esitetty myös, että kvalitatiivinen tutkimus päättyy hypoteeseihin ja ankkuroituun teoriaan. Tutkimusmenetelmäksi valitsin kvalitatiivisen menetelmän siksi, että se tuo tutkittavien havainnot tilanteista esille. (Hirsijärvi & Hurme 2008: 22, 25.)

Halusin tehdä tutkimuksen haastattelemalla, sillä se on joustava menetelmä sekä sopii erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelun avulla voidaan saada esiin vastausten taustalla olevia motiiveja sekä ollaan suorassa vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa, jolloin on mahdollisuus suunnata tiedonhankintaa itse tilanteeseen. Haastattelun avulla pystytään selventämään vastauksia, syventämään saatavia tietoja sekä saamaan laajempaa kontekstia. Haastattelun aikana on myös suuremmat mahdollisuudet motivoida

haastateltavaa, voidaan säädellä aiheiden järjestyestä, saadaan kuvaavia esimerkkejä sekä haastattelu on joustavampi menetelmä. (Hirsijärvi & Hurme 2008: 34-36.)

Tässä tutkimuksessa on käytetty puolistrukturoitua haastattelua. Puolistrukturoidussa haastattelussa haastattelukysymykset ovat olleet kaikille samat, mutta kysymysten järjestyestä voidaan vaihdella sekä haastateltavat voivat vastata omin sanoin. (Hirsijärvi & Hurme 2008: 47.)

5.2 Tutkimusaineisto

Tutkielmassani empiirisen osan tarkoitus on tutkia syitä miksi kunnat ulkoistavat palveluitaan sekä mihin he sillä pyrkivät. Tutkimus on toteutettu haastattelemalla kunnan työntekijöitä, jotka ovat jonkin tason esimiesasemassa. Haastattelukutsu lähetettiin yli 100 kuntaan. Vastaajiksi pyrittiin hankkimaan kuntien ulkoistamisesta vastaava henkilö. Tyypillisesti vastaajien ammattinimike oli kunnanjohtaja, hyvinvointijohtaja, palvelupäällikkö, kaupunginsihteeri, toimitusjohtaja sekä peruspalvelupäällikkö/johtaja. Kuntien ulkoistamisella oli merkitystä tutkimuksen kannalta. Tutkimuksen kannalta oli tärkeää myös haastatella kuntia, jotka eivät ole ulkoistaneet palveluitaan ulkopuoliselle tuottajalle. Näin tutkimukseen saatiin tutkittua myös syitä siihen, miksei palveluita ole ulkoistettu ja miten nämä kunnat tuottavat palveluita. Tätä tietoa pystytään vertaamaan niiden kuntien kanssa, jotka ovat ulkoistaneet palveluita ulkopuoliselle tuottajalle. Tutkimuksen kannalta olisi ollut hyvä saada useampi kunta haastateltavaksi, joka ei ole ulkoistanut palveluitaan. Tähän tutkimukseen osallistui kaksi kuntaa, jotka eivät ole ulkoistaneet palveluita.

Haastattelukysymykset eivät edellyttäneet vastaajaa valitsemaan vastausvaihtoehtoista, vaan vastaaja on saanut jäsentää omia vastauksiaan omaehtoisesti. Haastattelurungot lähetettiin haastateltaville sähköpostitse etukäteen. Haastattelut toteutettiin puhelimitse ja haastattelut olivat kestoaltaan 30-120 minuuttia. Osa haastateltavista lähetti vastaukset myös kirjallisesti, joihin olivat vastanneet etukäteen tai haastattelun jälkeen. Tutkimusaineisto käsittää yhteensä 14 haastateltavaa. Haastateltavat koostuivat kuntien ja

kaupunkien esimiestehtävissä olevista henkilöistä. Yksi haastateltavista edusti kuntayhtymää. Haastateltavista 12 oli ulkoistanut palveluita ja 2 kuntaa ei ollut ulkoistanut palveluita. Tutkimuksessa ei julkaista kuntien tai kaupunkien nimiä eikä haastateltujen nimiä. Haastattelut on litteroitu sanatarkasti.

Haastattelurungossa (Liite 1) oli 28 kysymystä. Kysymykset selvittivät kuntien motiiveja palveluiden ulkoistamiseen sekä mihin se heillä pyrkivät. Lisäksi kysymyksissä käytiin läpi sopimuksen merkitystä palveluiden ulkoistamisessa. Kunnille, jotka eivät olleet ulkoistaneet palveluita esitettiin 17 kysymystä (Liite 2).

Haastateltavat kunnat olivat ulkoistaneet erilaisia palveluita. Seitsemän haastateltavista kunnasta oli ulkoistanut sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Kaksi kuntaa oli ulkoistanut asumispalveluita ja lisäksi kunnat olivat ulkoistaneet myös puhtaus- ja ateriapalveluita sekä kunnossapidon palveluita. Yksi kunta on ulkoistanut lastensuojelun sijaihuollon. Lisäksi kunnat olivat ulkoistaneet teknisiä palveluita, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, ympäristönsuojelu sekä maaseutupalvelut. Tukipalveluita kunnat olivat ulkoistaneet, jotta ne voivat keskittyä ydintoimintoihin.

Kaikki haastateltavista kunnista olivat tuottaneet ulkoistetut palvelut aikaisemmin omana tuottajana tai sitten yhteistyönä muiden kuntien kanssa sekä yhdessä kunnassa liikelaitos oli tuottanut ulkoistetun palvelun. Oli myös ulkoistettu palveluita, joita ei aikaisemmin ollut kunnassa ollut. Kunnat olivat ulkoistaneet palveluita yksityisille toimijoille. Jotkut kunnat olivat ulkoistaneet palveluita omille myös yhtiöille sekä järjestöpohjaisille toimijoille. Kunnat olivat tehneet osittain- ja kokonaisulkoistuksia sekä osa-alueiden ulkoistuksia.

Viidessä haastatelluista kunnista oli hankintayksikkö, joka hoitaa palveluiden ulkoistamisen. Pienemmillä kunnilla ei ollut hankintayksikköä vaan usein apuna on ollut tarvittaessa ulkopuolisia lakimiehiä ja asiantuntijoita sekä yhdessä kunnassa apuna on ollut Kuntapron hankintayksikkö

Suurin osa haastateltavista koki, ettei kunnan sijainti ole vaikuttanut negatiivisesti palveluiden tarjoajien löytämiseen, mutta kuitenkin kunnan sijainnilla koettiin olevan vaikutusta palveluiden ulkoistamiseen. Kaikille oli tullut useampia tarjouspyyntöjä kilpailutuksessa. Yksi haastateltava toi esille, että erikoispalveluita ulkoistaessa on ollut vaikea saada riittävän monta tarjousta. Yksi haastateltavasta toi esille, että kunnassa ei ole saatu ulkoistettua palvelua, sillä kukaan toimija ei tehnyt tarjousta.

”Kaikkiin ei oo alan toimijoita. Jos on yks toimija ni ei voida todeta, että olisi tarpeeksi kilpailua.” (Kunta K)

Useampi haastateltava toi kuitenkin esille, että ne kunnat, jotka ovat lähempänä Etelä-Suomea ja Helsinkiä saavat enemmän tarjouksia kuin Pohjois-Suomessa olevat kunnat sekä lisäksi palveluiden ulkoistamisen koettiin olevan helpompaa juuri siksi, että palvelun tuottajia on enemmän. Yksi haastateltavista koki, että isona keskuskuntana heillä on useita palvelun tuottajia sekä heillä on myös hankintaosaamista. Yksi haastateltavista nosti esille myös, että sillä on väliä kuinka isoa kokonaisuutta ollaan ulkoistamassa.

”Joo siinä on varmana tota on kai aika selvää et tämmöseen niinku keskuskaupunkien ympärille ni tota sitä tarjontaa on selkeemmin enemmän tulee ni nyt vois sanoo sillä tavalla ni ku mennään taaksepäin useampi vuosi ni silloin ku markkinoita ei kaikissa palveluissa ihan niin paljon ollu.” (Kunta I)

”Ollaan me kaikkiin saatu useita tarjouksia, mutta ei meillä sinäänsä sijainti oo huono. Mutta siihen vaikuttaa moni muukin tekijä, kuten onko ylipäätään sen alan työvoimaa olemassa, koska jos meillä on työvoimapula jossain ni ei se tarkoita, että yksityisellä se työvoimapula on poistunu.” (Kunta L)

Yksi haastateltava oli sitä mieltä, että palveluiden tuottajat, jotka haluavat niitä palveluita tuottaa, tulevat myös pienempiinkin kuntiin, jos ne palvelevat heidän tavoitteitaan. Yksi haastateltavista kuitenkin koki, että kunnan sijainti on vaikuttanut palveluiden ulkoistamiseen. He eivät ole saaneet tarpeeksi palveluiden tuottajia ja tämän takia tuottavat palvelut itse omana toimintana.

6. ANALYYSI

6.1 Mihin palveluiden ulkoistamisella pyritään kunnissa

Haastatteluissa nousi esille paljon samoja teemoja, mitkä motivoivat kuntia ulkoistamaan palveluitaan sekä mihin he ulkoistamisilla pyrkivät. Kunnat toivat kuitenkin myös esille paljon erilaisia vastauksia. Siihen millä ulkoistamisilla pyrittiin, vaikutti paljon kuntien sen hetkinen tilanne sekä palveluiden tarve. Yhdessä haastateltavassa kunnassa nousi esille, että he pyrkivät ottamaan ”mallia” yritysmaailman puolelta, kun kyseessä oli ulkoistaminen ja palveluiden kilpailuttaminen. Kunnan koolla ei ollut niin suurta merkitystä ulkoistamisien määrään. Alla olevaan kuvioon 1. on nostettu esille kuntien mainitsemia motiiveja ulkoistamisille sekä asioita joihin he pyrkivät ulkoistamisilla. Useammalla kunnalla korostui toiminnassaan kustannustehokkuus sekä kustannussäästöjen tavoittelemisen.



Kuvio 1. Palveluiden ulkoistamisen motiiveja

Palveluiden ulkoistamisessa pitää miettiä lähtökohtaa, mikä on tarkoituksenmukaista sekä millä toiminnalla on kustannustehokkain vaikutus. Ulkoistaminen ei ole itseisarvo vaan se tehdään tarpeen mukaan. Palvelun ulkoistamisessa mietitään, kuinka nopeasti palvelu saadaan tuotettua ja mitä asiakkaille ja kuntalaisille tuotetaan ja se on lähtökohta palveluiden ulkoistamiselle. Kunnan tulee myös miettiä mitä kunnan on itse mahdollista tuottaa omana toimintana ja onko sellaista palvelua itsellä vai pitääkö se hankkia ulkoa ja millä tavoin. Yhdessä haastattelussa nousi esille ettei palveluita tule pakon edessä tai kii-reessä ulkoistaa. Tällöin päädytään huonoon lopputulokseen. Palveluiden ulkoistami- sessa tulee käyttää kokonaisharkintaa. Kunnan tarkoitus ei ole tehdä rahaa vaan käyttää kuntalaisten varoja järkevästi ja fiksusti. Palveluiden ulkoistamisessa pitää miettiä, että mitä sillä saadaan ja miten paljon siihen laitetaan rahaa. Palveluiden ulkoistamisella on pyritty myös palveluiden sekä laadun säilymiseen. Lisäksi sillä on pyritty kaikkien kus- tannusten ennustettavuuteen ja hallintaan. Haastattelussa nous esille, että kuntien tulisi pystyä ennustamaan näitä kustannuksia niin kuin yrityspuolellakin.

” Vähän niinku yrityksissä on tuotekehitysosasto ja joka vuodelle on tietyt tavoitteet saada kustannukset alemmas. Se täältä kuntapuolelta puuttuu. Me emme juurikaan edes, et jos kysyn paljon joku maksaa tarkasti ni nyt tiedetään mut sillon ku tulin kaupungille ni ei sitä ois heti osattu sanoa. ” (Kunta C)

Yhdessä haastattelussa tuotiin esiin näkökulma, että kunnat eivät ole kannattavia toimi- joita, sillä ne toimivat valtion osuuksilla.

” Kannattavuus on sitä, että pyritään pitämään kustannustehokkaana eli euro riit- tää siihen mitä palveluita yritetään tuottaa. Mikään toiminta ei oo kannattavaa. Perusopetus on kannattavaa kun lapsista ja nuorista saadaan kasvamaan omilla jaloillaan seisovia yhteiskunnan täysverisiä kansalaisia, jotka maksaa veroja. Kun- talaisiin laitetaan paljon rahaa verovaroin ja siksi kannattavuus vaikea käsite. Huoltosuhteen heikentymisen myötä tullaan siihen tilanteeseen, että tullaan pers- venttoon joka vuosi. ” (Kunta L)

Palveluiden ulkoistamisella pyritään myös palvelutuotannon vakauteen. Henkilöstöryh- män saatavuudessa on ollut ongelmia, joilloin on lähdetty vastaamaan henkilöstöriskiä tai laitteissa tai tiloissa on ollut toimintavarmuudessa riskejä. Silloin kunta on lähtenyt miet- timään, että järjestetäänkö palvelu omana toimintana vai ulkoistetaanko palvelu. Joissa- kin tapauksissa palveluiden ulkoistaminen on ollut välttämätöntä, sillä kunta ei ole saanut

rektytoitua väkeä. Palveluita on kuitenkin yleensä aina lähdetty ulkoistamaan jostakin tarpeesta.

”Monesta näkökulmasta on näistä aina puhuttu. Yleensä aina näissä on ollu joku tarve eli mikä motivoi ulkoistamiseen ni ku itsellä on joku tarve tulla ja lähetty miettiin, mikä on pitkän tähtäimen ajatus. Onko se välttämätöntä olla omaa palveluntuotantoa, onko aivan ydintä perustehtävää vai onko se jotain sellaista mikä voidaan niinkö hankkia toisen osapuolen toteuttamana.” (Kunta A)

Palveluiden ulkoistamisilla on myös pyritty saamaan parempaa laatua. Kuitenkin on todettu, ettei yksityinen palveluntuottaja välttämättä pysty tuottamaan laadukasta palvelua, jos kuntakaan ei ole siinä onnistunut. Haastatteluissa nousi esille myös se, että palveluiden tuottaminen itse, on koettu olevan kalliimpaa, sillä täytyy ottaa huomioon investointikustannukset sekä julkisella sektorilla olevat erinäiset kustannuserät, joita ei yksityisellä puolella ole. Lisäksi erilaisten rakennusinvestointien ratkaiseminen kestää kunnissa usein kauan. Ulkoistamalla pystytään ratkaisemaan asia nopeammin.

”Ei millää muulla oo merkitystä oikeestaan kun tiedetään paljonko palvelu tai toiminto maksaa, saadaan laatua mitä halutaan, saadaan mahdollisimman edullisesti.” (Kunta N)

Palveluiden ulkoistamisella on siis haettu kustannussäästöä eli ostetaan palveluita, jotta saadaan palvelu edullisemmin kuin omalla tekemisellä. Varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa palvelua ei aikaisemmin ole ollut ja siihen syntyy yllättäen tarve. Tällaisissa tilanteissa on mietitty, että mihin kannattaa itse investoida, rakentaa ja satsata. Esimerkkinä käytettiin ikäihmisten palveluita.

”-- ikäihmisten kohalla ni tässä on kiihtyvät vuodet ja ikäihmisten määrä romahtaa ni sit meillä on tyhjiä seiniä ni mitä me niillä tehdään ni se on aina sitä kokonaisajattelua et paljon meidän kannattaa itse satsata, investoida ja rakentaa. Et mitä niille kiinteistöille tehdään kun ei ole enään tarvetta. Nythän meillä on ruuhkavuodet, että ikäihmisiä on paljon ja paikkoja tarvitaan paljon. Tämmöstä pitkän tähtäimen kokonaisajattelua. Hintaa on yks, se on totta ja välillä sparraamista ja saadaan haastaa omaa toimintaa ja saadaan tehtyä vähän joustavamminkin jotain siten kevyemmin kun lähetään muuttaa omaa toimintaa.” (Kunta D)

”--kyl on saatu aika selkeitä kustannussäästöjä.” (Kunta I)

Useammassa haastattelussa mainittiin, että ei ole yhtä selvää vastausta siihen miksi palveluita ulkoistetaan. Koettiin niiden olevan moninaisia asioita ja niitä myös mietitään monesta näkökulmasta. Palveluiden ulkoistaminen ei ole myöskään aina ainut vaihtoehto vaan saatetaan miettiä myös esimerkiksi järjestämisvastuun siirtämistä.

” Jokaisessa palvelussa on ollu ikään kuin semmonen omanlaisensa polku miksi on lähdetty jotain tekemään.” (Kunta D)

Palveluiden ulkoistamisella pyritään myös kustannustehokkuuteen, että saadaan sellaisia palveluiden tuottajia, jotka täyttävät kriteerit, eli ovat laadultaan ja kustannuksiltaan sopivia. Kilpailuttaminen mahdollistaa sen, että sopivia palveluiden tuottajia löytyy. Lisäksi on haettu taloudellista hyötyä, jotta saadaan hoidettua tietyt palvelut tehokkaammin. Palveluiden ulkoistamisella pyritään lisäksi saavuuttamaan henkilöstösäästöjä sekä rekrytointiongelmien on haettu apua ulkoistamisella. Näin kunnalla jää itseltä vetovastuu ja näin saadaan säästöjä ja vastuu siirretään palveluiden tuottajalle.

”Kustannustehokkuuteen, se on varmasti pääosin. Palveluiden säilyminen ja laatu-tilanteen säilyminen. Ja kaikkien kustannusten ennustettavuus ja hallinta.” (Kunta K)

”--Meillä varmaan se kustannustehokkuus se kaikista tärkein ja palveluiden laatu pysyy hyvänä. On se sit mitä palvelua tahansa. Saatu mitä haettu.” (Kunta E)

Kunnat pyrkivät ulkoistamisella siihen, että palveluiden taloudellisen ja tehokkaan hoitamisen kautta saadaan mahdollisimman hyvät palvelut kuntalaisille. Pieni kunta ei pysty tuottamaan kaikkea. Kunnat pyrkivät siihen, että saavaat taloudellisesti ja tehokkaasti asiat hoidettua.

”-- Monessa asiassa on lähetty hakemaan niitä isompia hartioita ja suuruuden ekonomiaa, jotta saadaan taloudellisesti ja tehokkaasti asiat hoidettua.” (kunta J)

Taloudellinen tilanne on saattanut joissain tilanteissa pakottaa miettimään vaihtoehtoisia ratkaisuja perinteisten toimintatapojen rinnalle ja siksi on päädytty ulkoistamaan palveluita. Palveluiden ulkoistaminen on motivoinut rakenteiden ja toiminnan kehittämisen sekä tuottavuuden parantamiseen.

Palveluiden ulkoistamiseen on motivoinut kunnissa myös omien resurssien riittämättömyys kuten esimerkiksi omat tilat.

”-- esimerkkinä vanhusten asumispalvelut ni meidän omat tilat ja resurssit riittä ni sit niitä aika usein tai melkeenpä pääsääntöisesti ruvetaan hankkimaan markkinoilta.” (Kunta I)

Haastatteluissa nousi esille myös, että ulkoistamalla palveluita on pyritty keskittymään omaan perusosaamiseen. Uskotaan, että tällä tavoin saadaan parempaa laatua ja osaamista, kun hankitaan palveluita semmoisilta organisaatioilta, jotka ovat siihen tiettyyn palveluun keskittyneet ja erikoistuneet. Lisäksi ulkoistamisella pyritään lisäämään asiakkaiden valinnan mahdollisuutta ja vapautta sekä oikeutta ja mahdollisuutta valita erilaisia palveluita.

”Pyritty tehostamaan toimintaa, monipuolistamaan toimintaa eli antaa toiminnallisia vapauksia ja kehittää. Myöskin ottaa esille sen, että parantamaan johtamista. Se tilaaja-osaaminen yks semmonen näkökulma ja johtamisen näkökulma. Nostan sen esille, eli haavottuvuuden ehkäseminen. Nää on oikeestaan niitä, jotka kattaa motivoinnin.” (Kunta L)

Haastattelun perusteella palveluita ulkoistetaan myös oman toiminnan sparraamiseksi. Näin voidaan saada selville, että onko yksityisellä joitain sellaisia toimintomalleja, joita voi käyttää omassa toiminnassa ja oppia.

”-- välillä sparraamista ja saadaan haastaa omaa toimintaa ja saadaan tehtyä vähän joustavamminkin jotain sitten kevyemmin, kun lähetään muuttaa omaa toimintaa.” (Kunta D)

”-- Sit on tietysti se, että kyl tämmöset ns. Becnhmarketing tai kehittämistä pyritään ajattelemaan ja hankkimaan jos joku on keksiny uuden tavan tehdä jotakin asioita ja tota ja sitten tavallaan tarjouspyyntövaiheessa mietitään josko tulis uusia ratkaisuja markkinoilta asioita toteuttamiseen. Keskeisimmät syyt.” (Kunta I)

6.2 Palveluiden ulkoistamisen vaikutus kunnan toimintaan

Haastatteluilla pyrin myös selvittämään minkälaisia vaikutuksia palveluiden ulkoistamisella on kunnissa. Seuraavaksi avaan miten haastateltavat kokivat palveluiden

ulkoistamisen vaikuttaneen heidän kuntansa toimintaan. Palveluiden ulkoistamisissa on ollut oikein hyviä onnistumisia ja markkinoilta on saatu palveluita edullisemmin. Palveluiden ulkoistamisilla on pystytty myös vastaamaan tarpeeseen ja saatu kustannushyötyjä sekä uusia tapoja tuottaa palveluita. Palveluiden ulkoistamisesta on saatu taloudellista, laadullista hyötyä, osaamisen kehittymistä sekä työhyvinvointi on kehittynyt.

Palveluiden ulkoistamiset olivat useamman mielestä olleet kokonaisuutena kannattavia vaikka otetaan huomioon kuinka laajasta toiminnasta on kyse. Kannattavuuden laskemisen on koettu kuintekin osittain olevan hankalaa.

”--et se on kun tehdään eri näköisiä kustannusvertailuita niin joo joku päivähinta voi olla edullisempi mut sit toisaalta miten hyödytetään mihinki erinäköisiin kustannuksiin. Se on aina se pieni haaste siihen vertailuun. Se on tietenki sanottava et tässä nykymaailmassa ei oo millään tavalla sellasta mahdollisuutta, että kunta itse huolehtii. Varsinki itämmönen suurempi kaupunki ainakaan itse kykenee hoitamaan kaikki asiat. Se mitä järjestämisvelvollisuuteen liittyy ni ei millään.” (Kunta I)

Kunnat kertoivat tekevänsä kustannusvertailua, jotta saavaat selville kuinka paljon palvelun tuottaminen maksaisi, jos se tuotettaisiin omana toimintana. Huomioon pitää ottaa myös muut kustannukset kuten henkilöstön kulut sekä muut sivukulut, joita voivat olla esimerkiksi logistiikkakuluja sekä kuluja laitteista, tiloista ja vuokrasta. Yksi haastateltavista kunnista oli arvioinut, että ei voi suoraan sanoa yksityisen puolen palvelun tuottajan olevan halvempi tai kalliimpi. Haastateltava nosti esille myös sen, että sopimuksiin on kirjoitettu määrät sekä määrätavoitteet eikä palvelumäärissä ole huomattu oleellisia muutoksia. Tavoitteet, jotka on asetettu ovat toteutuneet eli on saatu sitä mitä on tilattu niiden määrien mukaan. Palveluiden ulkoistamisen on katsottu olevan kannattavaa kun ei tarvitse itse investoida esimerkiksi laitteisiin. Ylimääräisiä kustannuksia saattaa syntyä kun nämä laitteet menevät rikki ja niitä pitää korjata tai uusia tiloja täytyy remontoida.

”Sehän on siellä semmonen plussa sitten et meidän ei ole tarvinut itse niitä tämmöissä tapauksissa niitä laitehankintoja tehdä tai mitään tilajuttuja mutta toisaalta sitten onhan siinä se kääntöpuoli sitten kuitenkin se yksityinen palveluntuottaja ni kyllähän ne omat investointikulut ni nehän on sit niissä hinnoissa. Ni kyllä se senkin osalta sitä kustannusta pitää aikalailla plus miinus nolla.” (Kunta A)

Palveluiden ulkoistamisessa oli koettu, että toiminnan sujuvuus sekä sen johdettavuus ovat hankaloittaneet tiettyjä asioita. Ulkoistetun palvelun johdettavuudessa koettiin haasteita, sillä ulkoistettua palvelua täytyy valvoa ja valvonta vie enemmän aikaa sekä johtaminen toteutuu vain sopimuksen avulla. Johtamisen katsottiin olevan haastavaa kun palveluita on ulkoistettu, koska palvelu ei ole omassa organisaatiossa tuotettuna eli se ei ole ”määräysmallin” alla. Lisäksi aikaa menee myös palveluiden hankintaan liittyvän byrokratian kanssa. Palveluiden ulkoistaminen tuo haasteita omistajaohjaukseen sekä yhteistyöhön, sillä kuntien viranhaltijat, joilla on valvontavastuu tehtävissä ja näin ollen ei ole työnjohdollista asemaa yhtiön toimijoihin. Lisäksi täytyy miettiä miten omistajaohjaus näkyy yrityksessä. Osa-alueiden osittainen ulkoistaminen oli koettu hankaloittavan kehittämistyötä.

”Toisena sujuvuus ja johdettavuus, niin nää ulkoistetut palvelut osa-alueita ulkoistetaan ni haastaa perusorganisaatioita koska se edellyttää sopimusten valvontaa ja semmosta ostamisen ja valvomisen resurssia uudella tavalla ja rajapinnat jotka syntyy oman toiminnan ja ostetun toiminnan välillä näissä osa-ulkoistus tilanteissa niin nekin valitettavasti kangistaa sitä kokonaistoimintaa, sujuvuus ja johdettavuus niin esim. meidän yhteispäivystyksessä, jossa se lääkäripäivystys on ulkoistettu ja hoitajat on omia ja muu prosessi on omaa ni ulkoistamisprosessi haastaa meitä ja kangistaa ja vaikeuttaa johdettavuutta.” (Kunta L)

”-- sujuvuuteen ja johdettavuuteen ni haastanut paljon. Tiettyjä palveluita joissa ulkoistaminen ollut kannattavaa kuten siivouspalvelut on kannattanu ulkoistaa. Edullisemmin ja asiantuntijaorganisaatiolta laadullista palvelua. Tiettyjä palveluita, jotka ei oo ollu kannattavaa mutta olosuhteiden pakosta jouduttu ulkoistamaan. On tilanteita et olosuhteiden pakosta ulkoistetaan sillä ei saa omia resursseja. Ulkoistettu lääkäripäivystys on hyvä, esimerkki sillä oli vaikea saada rekrytoitua lääkäreitä omana toimintana pyörittämään päivystystä.” (Kunta L)

”meillähän kaikki ku sisäisiä prosesseja tehään poikkihallinnollisesti koko organisaation sisällä ku ollaan julkinen organisaatio ja sit jos siellä onkin se yksi palikka, joku toinen toimija, ja meillä kehitettäis jotain asiakkaan polkua jouhevammaksi ja on ne tietyt tavat ni on toki hankalaa ollut saada sitten sitä palvelun tuottajaa et toimittais kaikki samalla tavalla. Ja jos ei toimita samalla tavalla ni silloin kuntalaiset ovat eri arvoisissa asemissa, ei saa yhdenmukaista palvelua sitten että kuka vaan tuottaa ni silloin pitäis olla tasalaatusta ettei oo että joku saa huonompaa tai vähemmän kuin toinen. Se on vaikuttanut siihen johdettavuuteen että miehen johdan sitä kehittämistyötä myös ni mulle on se heijastunut että se ei oo ollu niin helpoa näiden prosessien hiominen ja uusien asioiden.” (Kunta A)

Yhdessä kunnassa palveluiden ulkoistamisen oli koettu vaikuttavan tuotettavuuteen siten, että palvelun tuottamisen hallinta ja organisointi on siirretty tilaajalta pois ja tämä helpottaa palvelun tuotettavuutta, kun ei itse tarvitse hallinnoida kuin sopimusta eikä toimintaa. Tässäkin kuitenkin nähtiin korostuvan tilaajaosaaminen eli onko sopimus osattu tai kyetty laatimaan sellaiseksi, että se kattaa yllättävätkin tilanteet. Palveluiden ulkoistamisen johdettavuuteen nähtiin liittyvän riski. Edelleen voidaan puhua myös tilaajaosaamisesta, sillä jos on tehty huono sopimus ja siihen toimintaan on vaikea puuttua muuta kuin sen perusteella mitä sopimuksessa on sovittu. Jos palvelu olisi omana tuotantona, sen toimintaan olisi helpompi puuttua. Tässä tilanteessa etääntyminen tuottaa riskin johdettavuuteen. Yhdessä haastattelussa tuotiin esille, että kuntien tilaajaosaaminen on heikkoa.

”Kunnat on tän markkinaoikeuden myötä joutuneet lähtemään siihen, että otetaan aina halvinta niin lasketaan sopimukset missä tilanneosaaminen tulee aivan harvoin arvaamattomana, ne lasketaan äärimmäisen edullisiksi tarjoukset, jotka hyväksytään, sitten lähtee investoinneissa aivan posketon dialogi lisätöistä. Lopputuloksena kilpailutuksessa edullisin ja kaikkien lisätöiden jälkeen kiinteistön loppulasku, joka on aivan muuta ku on budjetoitu. Eli tilaajaosaaminen on heikkoa. Kunnissa tätä ei ole. Sit jos puhutaan palveluiden tuottamisesta niin siinä on juuri tuo, että osa on tehokkaampaa ja osa on suurinpiirtein samaa ja osa voi osoittautua 5 vuoden päästä kalliimpia.” (Kunta L)

”--kuntalaisten palveluitten näkövinkkelistä ni nää kaikki palvelut toimii käsittääkseni hyvin ja tota noin palvelut on hyvin saatavilla ja toimivia, mutta se miten me näitä valvomme ja tota saadaan vahdittua taloudellisuutta ni vaihtelee sopimuksittain. Erittäin tärkeä siinä vaiheessa kun tehdään sopimuksia ni kiinnittää huomiota siihen raportointivelvoitteeseen ja siihen, millä kunta valvoo sitä tavoitteita, toteuttaa sitä asetettua tavoitetta. Niin siinä on meillä ollu pikkusen haastetta.” (Kunta J)

Sujuvuuden koettiin heikentyneen yhdessä kunnassa siksi, että on jouduttu jatkuvasti reklamoidaan ja olla katsomassa virheiden korjaamista sekä niistä huomauttamassa. Omana tuotantona palvelu oli toiminut hyvin ja tämän uskottiin johtuvan siitä, että työ tehtiin itselle. Yhdessä haastateltavista kunnasta oli mietitty, että ulkoistettu toiminta otettaisiin takaisin omaksi toiminnaksi, sillä toiminta olisi sujuvampaa sekä helpompaa omana toimintana. Kunnat ovat joutuneet miettimää sekä joissakin tapauksissa palauttamaan palvelu omaksi toiminnaksi, sillä ongelmaa ei ole onnistuttu korjaamaan valvontateknisesti eikä sopimusteknisesti tai on syntynyt epäily palvelun tulevan kalliimmaksi. Lisäksi palveluiden tuottaja oli aiheuttanut enemmän haittaa kuin hyötyä. Joissakin tapauksissa

palvelun tuottaminen itse olisi kunnalle edullisempi tapa tuottaa palveluita. Tähän vaikuttaa paljon se, että minkälainen sopimus on tehty ja mitä sopimuksella saadaan.

”Urakoitsija tekee vain tilaajalle ja sit lähtee kotiin. Tavallaan se, että oman tuotannon henki, että tehdään itselle ja tehdään kotikaupunkiin tää työ ja jos mä teen tän huonosti ni mä joudun korjaamaan jälkeni. Tavallaan sen vahvistaminen henkilökunnalla ja porukallekki ni on äärettömän tärkeitä.” (Kunta C)

Jossain tapauksissa ulkoistamisen on koettu tulevan kalliimmaksi riippuen siitä mikä palvelu on ulkoistettu. Yksi kunta toi esille, että vammaispalvelun mukaiset palvelut olivat tulleet kalliimmaksi.

”--ni siellä on niitä subjektiivisia oikeuksia ja tuntuu että siellä ne kustannukset helposti nousee, ku on niin vahvat oikeudet asiakkailla ni ei voida arviota niin helposti tehdä. Ni mietitty et voiko se oma tuotanto ja jotku palvelut tulla halvemmaksi mutta ei se aina oo niin. Mutta tokihan se tekee aina hajavaisemmaksi palveluiden ohjaamisen.” (Kunta D)

”Esimerkki kustannustehokkuudesta, julkisen sektorin ongelma on se, että joudutaan avoimuuden nimissä antamaan budjettitiedot julkisina. Jos esim. tarvitaan uusi koulu ja laskettu, että maksaa 5 miljoonaa €, ja kun pantaan tarjouskilpailu pystyyyn niin lähestulkoon aina emme saa sen tulkinnan mukaisia tarjouksia. Vaan lähestulkoon aina tarjonta on niin, että katotaan halvin tarjous mikä on saatu, mutta se on 2,5 miljoonaa € yli mitä kustannusarvioinnissa on arvioitu.” (Kunta L)

Haasteita on ollut myös laadun kanssa, sillä yksityinen tuottaja ei ole pystynyt tuottamaan haluttua laatua sekä on tapahtunut sellaisia virheitä, että on jouduttu purkamaan sopimus. Jotta palvelu tuotetaan niin kuin sopimuksessa lukee, se vaati paljon valvontaa kunnalta. Haasteita oli koettu laadun lisäksi myös sopimusvalvonnassa. Ongelmana nähtiin yritysten jälleenmyynnit, koska nykyinen sopimuskumppani ei ole sama yritys, jonka kanssa sopimus aikaisemmin tehtiin.

”Sopimukset sisältää semmosen kohdan, että voidaan siirtää kolmannelle osapuolelle, kun antaa suostumuksen. Pääsääntöisesti antanut luvan muutamaa poikkeusta lukuunottamatta, sillä ajatuksella ja ehdolla että uusi toimija sitoutuu alkuperäisen sopimuksen sisältöön ja luonteeseen. Sit kun on joitakin asioita, joita ei ole voitu eikä osattu ja hoksattu kirjoittaa sopimukseen ja on perustunut pitkiinkin sopimussuhteisiin ja vakiintuneihin käytäntöihin ne toimintamallit jonkun yrityksen kanssa. Sit ku tää yritys myydään kolmannelle osapuolelle ni se yrityskulttuuri saattaa muuttua eikä ole ymmärretty varautua sellaiseen tilanteeseen alkuperäisessä

sopimuksessa ja kaikkia yksityiskohtia ei oo hoksattu sopimukseen kirjoittaa ja nää on haastanut meitä jossain vaiheessa.” (Kunta M)

Markkinoiden muuttumisen oli koettu olevan haastavaa, koska monet isommat yritykset ostavat pienempiä yrityksiä ja tällaisissa tilanteissa on syntynyt paljon haasteita. Yritysten omistajien vaihtuminen koettiin aiheuttavan haasteita ulkoistetun palvelun ohjaamiseen.

Palveluiden ulkoistaminen isommille yrityksille on ollut haastavampaa kuin pienille yrityksille. Haastateltavan mukaan parempaa laatua saa pienemmältä yritykseltä kuin isommalta yritykseltä. Kunta toi esille esimerkin, jossa palvelu oli ulkoistettu pienelle 5 henkilölle yritykselle ja palvelu oli toiminut loistavalla tasolla ja palvelun laatu oli ollut myös hyvä. Toisessa yksikössä palvelu oli ulkoistettu isommalle yritykselle ja pienenkin muutoksen johdosta järjestettiin palaveri usean henkilön kanssa ja siihen meni paljon aikaa, että pieni muutos saatiin tehtyä sopimukseen. Lisäksi pienen muutoksen tekemiseen kului myös paljon rahaa. Kyseessä oli siivouspalvelun ulkoistaminen. Haastateltava koki, että palveluiden ulkoistaminen on mennyt vaikeammaksi sekä kalliimmaksi. Parhaimmassa tapauksessa laatu on parantunut samalla hinnalla. Haastateltava oli myös sitä mieltä, että kustannustehokkuutta on vaikea mitata. Esimerkiksi vanhusten tehostetun palveluasumisen palveluissa, jossa oletetaan sen olevan kustannustehokkaampaa ostettuna kuin omana toimintana. Kuitenkin on ollut isoja laatuongelmia ja tällöin tilanteen voidaan katsoa olevan plus miinus nolla.

Palveluiden ulkoistaminen oli koettu kuitenkin olevan myös kannattavaa ja sujuvaa. Kuntien tietty kunnan palvelu on ulkoistettu, kunta tietää kuinka paljon tietyn palvelun ulkoistaminen maksaa. Lisäksi ulkoistettujen palveluiden laatuun oltiin tyytyväisiä, sillä sopimukseen on kirjattu tarkat laatukriteerit.

”--tottakai välillä riippuu miten me kilpailutus rakennetaan että pysyykö kustannukset kurissa ja saadaanko pidettyä matala kustannukset ja yksikköhinnat niinku normaalilla tasolla vai nouseeko hinnat sitten. Kyllä meillä on siis hyviä kokemuksia. On ihan hyvää kumppanuutta ja niinku meillä on vielä panostettu et meillä on oma valvonta ja ohjausryhmä, joka valvoo omaa tuotantoa ja ulkoisia yksiköitä. Meillä sillä lailla aika systemaattista semmonen niinku palveluiden tuottajien ja yksiköiden hanskassa pitäminen tota sillain on systemaattista toimintaa.” (Kunta D)

*”--meillä on sopimukset ja nimet alla ni silloin me toimitaan niinku on sovittu.”
(Kunta E)*

Palveluiden ulkoistamisen oli koettu, vaikuttavan kustannustehokkuuteen positiivisesti ja negatiivisesti. Taloushuolto sekä talousarviomenot ovat olleet paremmin ennustettavissa, jotka perustuvat sopimukseen ja näin ollen suuria yllätyksiä ei tule. Palveluiden ulkoistaminen on leikannut voimakkaampia kustannuspiikkejä sekä palveluiden ulkoistamiset olttiin koettu myös kannattavina, sillä ne ovat olleet taloudellisesti edullisempia ratkaisuja.

Palveluiden ulkoistamisella on saatu laatua ja toimintavarmuutta. Pienissä kunnissa on se riski, jos palvelua hoitava henkilö esimerkiksi sairastuu tai joutuu pois, niin pienessä organisaatiossa on tätä vaikea paika. Pienissä kunnissa jokaisella on oma tehtävänkuva.

”No kyllä ja ei. Aina ku tehään sopimus ni siinä voi olla vähän erilainen näkemys molemmilla osapuolilla just et mihin se velvoittaa ja niistä on jouduttu neuvotteleen ja katsomaan ettei ne oo ihan välttämättä ymmärtäny sopimusehtoja ja ymmärrä mihin ne on sitoutunu. Siitä tulla erimielisyyttä.” (Kunta G)

Toisessa pienessä kunnassa on koettu ongelmana ammattitaitoisen henkilöstön löytäminen, joten ulkoistusten avulla sekä isommille harteille asioiden siirtämisellä on saatu hyötyä juuri osaavan henkilöstön löytämiselle, sillä sitä ei ole tarvinut itse hankkia.

”Ne on juurikin se, että taloudellinen hyöty, rekrytointihyöty siinä että saadaan sitä osaavaa henkilökuntaa ja sitten mun mielestä sen osaamisen keskittäminen onkin pienen kunnan näkövinkkelistä hyöty ku meillä pienessä organisaatiossa olisi yksi henkilö joka hoitaisi asiaa ni sit ku se on isommilla harteilla ni siellä on useampia osajia. Ni se on ihan ehdoton hyöty, että on saatu, kasvatettua sitä osaamispuomaa.” (Kunta J)

Ulkoistamisen on koettu myös tietyllä tapaa kangistavan toimintaa. Isojen toimijoiden katsotaan reagoivan muutoksiin hitaammin kuin esimerkiksi pienen toimijan. Kustannustehokkuuden kuitenkin uskottiin tulevan volyyymista, eli isompien toimijoille ulkoistaminen oli kustannustehokkaampaa. Haastatteluissa tuli esille myös, että kun palvelu on ulkoistettu niin sen tuloksissa usein menee useampi vuosi, että nähdään mitä on saatu aikaiseksi. Näin ollen palveluiden ulkoistamisen vaikutuksia ei heti nähdä. Lisäksi palveluissa on aina kehittämistä eikä prosessit ole koskaan valmiita. Yksi haastateltavista

huomatti, että kunnallinen kulttuuri ei ole aina se tehokkain tapa tuottaa palveluita. Palveluiden ulkoistamisen johdosta kuntien toimintapaja on muutettu sekä kulttuurimuutosta on myös tullut.

6.3 Sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa

Sopimuksen merkitystä pidetään todella tärkeänä, sillä sen avulla tehdään työtä palveluiden ulkoistamisessa. Sopimus määrittää vastuut, vallan rajat, palvelun sisällön ja laadun sekä palvelulupauksen. Palvelun toteutus, tuotanto ja valvonta pohjautuvat kaikki siihen sopimukseen. Kun taloudellisen tehokkuuden, talouden kehityksen ennustettavuudesta on tehty sopimus ja siinä on sovittu maksuperiaatteet niin se on tuonut tiettyä vakautta ja selkeyttä talouden hoitoon. Tämän on koettu olevan merkittävää ja joiltakin osin on tullut myös pieniä parannuksia palvelun laatuun. Sopimuksesta ilmenee valvonta ja sen mukaisesti edetään valvonnassa. Vaikka valvonnasta on sovittu sopimuksessa, se ei aina kuitenkaan ole yksiselitteistä. Kunnat eivät aina voi olla varmoja siitä, että minkälaista palvelua asiakas on saanut. Kunta voi siis suurimmaksi osaksi vain tarkkailla ja jos palautetta tulee niihin täytyy puuttua. Jotkut haastateltavista kuitenkin käyvät toimijan kanssa neuvotteluja, jolloin saadaan tietää miten palvelun tuottaminen toimii sekä tietoa mahdollisista ongelmista.

”Ensiarvoisen tärkeää, ei mitään niin tärkeää olekkaan kuin sopimus. Tärkeämpää on kilpailutusdokumentit ja sitten sopimukset. Kun sopimuksia ei voi tehdä kauhean monella eri tavalla kuin on kilpailuttanut.” (Kunta N)

”On koska sehän on se mikä me tulkitaan, et kyllähän se sopimus, sopimusjuriikka ja hankintaosaaminen on aika olennainen. Et siinähan tilaajan pitää osata ymmärtää et miten se hankintalaki toimii ja mitä sopimukseen pitää kirjat, koska se on se asiakirja jonka mukaan sopimuskausi menee. Ni niihinhän kannattaa kiinnittää huomiota.” (Kunta H)

Sopimuksen laadinta nousee isoon rooliin palveluiden ulkoistamisessa. Sopimusvaiheessa sovitaan seurantaraportointi velvollisuudesta eli on tärkeää, että sopimuksessa on mainittu miten palvelun tuottajan täytyy raportoida sekä minkälaisia seurantakanavia kunnalla on ja lisäksi, missä raportointi ja miten mahdolliset reklamaatiot käydään läpi. Sopimus on tärkein kanava, millä valvontaa tehdään.

”Sen merkitystä en voi liikaa korostaa, koska se on se sopimus, mitä luetaan sitten myöhemmin, että mitä on sanottu mistäkin asiasta ni tota se on se mihin vedotaan joka kohdassa, ni sen tekemiseen pitää panostaa ja käyttää ulkopuolista asiantuntemusta siihen et saadaan sopimus sellaseks ettei se jätä riskejä sisäänsä.” (Kunta J)

Yksityiskohtaisia sopimuksia korostettiin myös, ettei synny väärinkäistyksiä. Molempien osapuolten tulee ymmärtää sopimus samalla tavoin. Ongelmia syntyy jos näin ei ole. Ongelmana ei nähty sitä, että maailma muuttuu vaan sopimuksen muutoksista voidaan neuvotella ja sopia asioista uudelleen eikä aina voida kirjaimellisesti pitää sopimuksesta kiinni ja tällöin tilaajan ja palvelun tuottajan on sovittava yhdessä miten toimintaa mahdollisesti voidaan muuttaa. Lisäksi yksityiskohtaisella sopimuksella voidaan ehkäistä riskejä tai hallita niitä sopimuskauden aikana. Haastatteluissa korostettiin sopimuksen hyvää valmistelua, selkeää sopimusta sekä sopimuksen seuranta ja valvontaa.

Haastateltavat korostivat, että valontaa tehdän juuri sopimusten kautta.

”Sopimus on se asiakirja johon perustuuy meidän valvontamahdollisuus. Me voidaan valvonnassa vaatia vain ja ainoastaan semmosta palvelunlaatua ja taloutta joka on siihen sopimukseen kirjojettu. Sehän on äärettömän tärkeä. Siksi meiltä vaaditaan hankintaosaamista ja sopimusosaamista, jotta voidaan toteuttaa valvontatehtävää.” (Kunta M)

Sopimuksen pääpiirteet on, että niissä pysytään mistä on sovittu tietyn ajan. Kuitenkin sopimusta voidaan tarpeen mukaan muuttaa kesken sopimuskauden, mutta muutoksen pitää olla hyvin tärkeä, että sopimusta lähdetään muuttamaan. Sopimuskaudet saattavat olla pitkiä, jolloin paljon asioita kerkee muuttumaan.

”Esim pesulakilpailutus ja kuljetsukilpailutus ni jos sielä tulis nopeampia autoja ni johan sen voiaan tuota keskustella tuottajien kanssa ja he yleensä ite esille et ois tehokkaampaa näin. Sit keskustellaan ja voidaan tehdä lisäys sopimukseen et näin on päätetty tehdä.” (Kunta E)

Yhdessä kunnassa on suunniteltu sopimuksen purkamista laadun puutteiden takia. Haastateltavan mukaan kunnat uskaltavat harvoin irtisanoa sopimuksia. Kun sopimus on huono, niin kunta joutuu maksamaan paljon rikkomuksista.

Jotkut kunnat kokivat sopimuksen aiheuttavan jäykyyttä ja jotkut kokivat, että se ei aiheuta jäykkyyttä palveluiden ulkoistamiseen. Siihen koettiin vaikuttavan se miten sopimus laaditaan. Sopimukseen voidaan kirjoittaa toimintaprosesseja, että miten organisaatio toimii. Yhteistyössä kehitetään prosesseja sekä keskustellaan niistä. Sopimuksen sisällä voidaan tiettyyn rajaan saakka tehdä kehittämistyötä ja muutoksia. Jos koetaan, että sopimus on jäänyt jalkoihin niin sitten palvelu täytyy kilpailuttaa aikaisemmin.

”Meillä on sopimusten sisällä tai toisen sanoen palveluita joita lähetään sisällöllisesti kehittää johonkin suuntaan matkan varrella. Kyllähän se välillä sitoo, jäykkää et mietitään jotain lausekkeita jatkoon. Kyllähän se lainsäädäntö antaa ne pelivarat ettei hirveesti pysty joustoo kirjottaa. Tietenki se pitää niinku sillä tasolla tehdä millä pystyy sit vastaan semmoseen tiettyyn kehitykseen.” (Kunta D)

Sopimuksen koettiin rajoittavan ja jäykistävän toimintaa myös siksi, jos sopimuksessa ei lue jotain asiaa ja muutokset sopimukseen saattavat aiheuttaa lisäkustannuksia palveluun. Sopimukseen on tärkeä kirjoittaa asiat riittävän selkeästi. Lisäksi esille nostettiin pitkät sopimukset, jolloin voi olla haasteellista saada palvelutuotantoa sopeutettua. Pitkiä sopimuksia pitää pystyä tarkastelemaan määräajoin, sillä talouden realiteetit muuttuvat. On tärkeää, että sopimuksessa on sovittu seurannasta ja valvonnasta, jotta pystytään puuttumaan asioihin puolin ja toisin. Kun ei tehdä liian pitkiä sopimuksia, niin kunnan riskit omasta osaamattomuudesta pienenee. Sopimusta, sopimusjuridiikkaa ja hankintaosaamista pidetään tärkeänä. Varsinkin sopimusta pidetään tärkeänä, sillä sen avulla tulkitaan ja siinä tilaajan pitää osata ymmärtää miten hankintalaki toimii ja mitä sopimukseen pitää kirjata, koska sen mukaan sopimuskausi menee. Sopimusten muuttaminen ei välttämättä ole helppoa kesken sopimuskauden.

”Tavallaan niinku semmonen yks esimerkki niinku sillon 90- luvun lopussa mun edeltäjä teki aika ison sopimuksen tietyistä vammaispalveluiden kuljetuksiin liittyvistä palveluista ja se on 2 sivunen se sopimus ja se toimi 15 vuotta vallan mallikkaasti sit sen jälkeen kun sitä lähdettiin uudestaan kilpailuttamaan ni tehtiin 60 sivunen asiakirja ja sit siin olikin miettimistä miten et tuottaako ne sen palvelun miten me ollaan edelletetty. Tää on tämmönen esimerkki sopimusteknillisesti vähän luottamuksen suoja ja tämmöseen liittyvä et maailma on muuttunu paljon. Kyl täs niinku siihen samaan hankintalain muutokset ja täsmennykset ja oikeuskäytäntö ni kyl se on tuonu siihen tietty tämmöstä olisiko se sit byrokraattista hankaluutta et miten niitä kyetään hallinnoimaan.” (Kunta I)

Muutoksiin pitää sopeutua eikä tiukkaa sopimusta saa asettaa kehityksen jarruksi.

”Jos ajatellaan meidän soteulkoistusta ni se on ollu meillä jo muutaman vuoden ni nyt on jo huomattu monta asiaa ni jos tiukasti pidetään kiinni mitä silloin on ollut ja silloin on sovittu ni se aiheuttaa vaa toiminnallista tehottomuutta ja myös tilaajan pitää hyväksyä se tuottaja ottaa käyttöön nykyaikaisia menetelmiä.” (Kunta K)

Valvonnassa oli koettu haasteeksi se, kun ei tiedetä miten toisessa organisaatiossa sovitut asiat on jalkatettu, kun ne ovat toisen johdon alla. Esimerkkinä kerrottiin kun ei olla siellä potilashuoneessa katsomassa, että menikö potilaan kohdalla sovitulla tavalla se prosessi

6.3.1 Palveluiden ulkoistamisen riskit ja niiden hallitseminen sopimuksella

Kunnan luopuessa direktio-oikeudesta ja siirtymällä sopimuksen varaiseen ohjaamiseen, kunta luovuttaa vallan palvelun tuottajalle. Useampi haastateltavista oli sitä mieltä, että palveluiden ulkoistamisissa on riskejä ja näitä riskejä pystytään hallitsemaan ja ennakoimaan sopimuksen avulla. Palvelusopimuksen on oltava riittävän selkeä ja yksityiskohtainen, jotta sopimuksen avulla voidaan puuttua laatupoikkeamiin. Riskejä voidaan hallita myös riittävällä sanktiokäytännöllä. Lisäksi, jos osto-osaaminen ja kilpailutusosaaminen on heikkoa niin palvelun ostamiseen liittyy usein enemmän riskejä. Myös tarkan valvonnan avulla voidaan hallita riskejä. Palveluiden ulkoistamisessa tarvitaan mustaa valkosella kun käydään palvelun tuottajan kanssa yhdessä sopimus läpi sekä jos reklamoidaan sopimuskausien aikana.

”-- ja näissä ulkoistamisissa riskit pyritään välttämään. Katotaan niiden henkilöstöriskien, toimintariskien, taloudellisten riskien ni kyllä siinä otetaan niitä mahdollisimaan vähän.” (Kunta L)

Palveluiden ulkoistamisessa on aina tiedostettuja riskejä yhden haastateltavan mukaan. Palvelun tuottajalle voi tapahtua jotakin ja silloin täytyy meittää, että miten asia hoidetaan. Kun palvelun tuottamisen antaa pois omista käsistä niin siihen sisältyy tiettyjä riskejä, että tuotetaanko palvelun niin kuin on sovittu sekä taloudelliset tappiot.

”-- mutta se mitä riskejä siihen sisältyy, että ylipäättään se ulkoistus on aina riski koska silloin sulla on se sopimuskumppani joka pitää omat vastuunsa huolehtia ni se on aina tietynlainen riski.” (Kunta J)

”Ja sopimukseen sisältyy riski, että onko sopimuksissessa huomioitu kaikki asiat. Lukeeko molemmat osapuolet sopimusta samoin tavoin . Aina sisältyy riski, että jossain kohtaa asia riitautetaan joltain osin ja tuleekin niitä taloudellisia riskejä. Riskejä niin tota siihen liittyy monen tyyppistä. Isolta osaa kuntaa sitova asia on palvelutuotannon valvonnan riski. Kunnalla on kuitenkin vastuu siitä valvonnasta ni, että se toteutuu asian mukaisesti ja palvelu tuoteaan sen sopimuksen mukaisena.” (Kunta J)

Kunnilla tulee olla valmiutta siihen, että tarvittaessa palvelu otetaan takaisin omaksi toiminnaksi tarvittaessa. Sopimuksen pitää olla niin selkeä, että ei tarvita juristeja katsomaan jokaista sopimuskohtaa, että kaikki ymmärtäisivät sopimuksen samalla tavalla. Sopimuksen täytyy olla riittävän tarkka, että ymmärretään mitä on tilattu. Ulkoistamisessa on koettu aiheutuvan haittaa ohjattavuuteen ja johtamiseen sekä hallittavuuteen, että miten voi vaikuttaa sopimukseen, sillä kaikki toiminta liittyy juuri sopimukseen ja niiden seurantaan. Esimerkiksi pitkät sopimukset aiheuttavat hasteita. Sopimukseen pitää ottaa huomioon myö se, että sopimuskausi on mahdollisesti pitkä ja sitä pitää pystyä tarkastelemaan määräajoin.

Sopimuksen laadintavaiheessa pyritään ottamaan laadunäkökulma huomioon vaikka laadun määrittäminen on vaikea käsite tilauksessa. Asioita, jotka kirjataan sopimukseen ovat niitä laadun varmistamia tekijöitä. Palvelun tuottaminen usein loppuu siihen, jos palvelun laatu on huono.

Haastateltavat kuitenkin huomauttivat, että pyrkivät siihen ettei palveluiden ulkoistamisessa synny riskejä. Sekä lähtökohtana on, ettei riskin päälle lähdetä tekemään ulkoistuksia. Riskit myös pyritään minimoimaan ennen palveluiden ulkoistamista analysoimalla riskejä. Kuitenkin riskejä voi tulla, mutta tiedostettuja riskejä ei oteta. Sopimukseen kirjoitetaan miten palvelun tuottajan tulee toimia ja jos huomataan puutteita niin edetään sopimukseen merkittyjen sanktioiden mukaan. Kun huomataan, että palveluiden tuottaja on toiminut toisin kuin sopimuksessa lukee, niin silloin otetaan sanktiot käyttöön. Virhe pyritään korjaamaan mahdollisimman nopeasti. Valvonnan koetaan olevan tässä tapauksessa tärkeintä.

”Toki niitä arvioidaan ja meillä on täs vuosien varrella on kerran tai oikeestaan pari kertaa tullu sellanen mitä mä oon hyvin paljon pelänny, et jos palveluiden tuottaja jolla on paljon asiakkaita ni menee nurin. Et mitäs sitten tehdään, Ni

kerran käyny laajempi juttu ja siinä oli paljon pohdittavaa et miten 60-70 asiakkaalle palvelut järjestetään. Tää on semmonen olemassaoleva riski ja se on sit niinku kannettava et tämmönen mahdollisuus on ja siihen varautumista siihe, että näin käy ni on toki mietitty.” (Kunta I)

Laatua ja sen arvioimista pidetään riskinä kunnissa. Laadun valvonta on kunnan velvollisuus ja on tärkeää muistaa, että yksityisen yrityksen tehtävä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille eli usein maksimoida tuotto laadun kustannuksella ja tämä koetaan olevan aina riski kunnalle.

”--viimeaikoina puhuttu sotepalveluiden laatuksymyksistä, onko hoito laadukasta mitä ostamisella saa. Se mikä haitta on ni epävarmuus ni täytyy paljon epäillä mikä on lähtökohtaisesti huono lähestymistapa mutta siihen tämä on johtanut. Ja sitten se että se haastaa meitä että pitää olla sopimusten valvontaan ja arjen valvontaan riittävän paljon resursseja käytössä. Resurssien valvontaan resurssoitiiin uudella tavalla. Perustettu siksi juristin virka hankintayksikköön. Näihin asioihin valvontaan ja hankinnan osaamiseen satsattiin tietoisesti.” (Kunta M)

Riskinä palveluiden ulkoistamisessa nähtiin olevan myös hiljaisen totuuden.

6.4 Palveluiden tuottaminen ilman ulkoistamista

Kaksi haastatelluista kunnista tuottaa palvelut omana tuotantona sekä ostopalveluina. Molemmilla kunnilla on halu pitää palvelut itse tuotettuna, eikä palveluiden ulkoistamiselle ole katsottu olevan tarvetta. Mahdollisuuksia palveluiden ulkoistamiselle kuitenkin löytyy. Syiksi miksi palveluita ei ole lähdetty ulkoistamaan on ollut poliittinen tahto eikä myöskään ole ollut taloudellista pakkoa palveluiden ulkoistamiseen. Palvelut on haluttu tuottaa itse ja ratkaista pulmatkin itse. Esille nousi myös, että kunnalta löytyy paljon omaa osaamista ja näin ollen on ajateltu, että erilaiset tilanteet ja pulmat voidaan ratkaista ihan samalla tavalla kuin, jos palvelu olisi ulkoistettu. Kunta nähdään kykenevän samoihin asioihin kuin yrityksetkin. Koettiin kuitenkin, ettei hankintaosaamista ehkä ole niin paljon, että ulkoistaminen voitaisiin toteuttaa itse. Kunta on ostanut palveluita ja hoitanut kilpailutuksen itse, kun se on hankkinut ostopalveluita. Palveluita on ostettu, jotta saada taattua tietty palvelu kuntalaisille. On haluttu laajentaa toimintaa tietyissä palveluissa ja tietty kokonaisuus.

”Muutenki ajattelen niin, ei se välttämättä tuota parasta ratkaisua ja näin pienessä kunnassa kun pitää luovia ja keksiä erilaisia ratkaisuja ni meidän pitää entistä enemmän tehdä itse ja ottaa ittelemme eri näköisiä asioita, niinku vapaasti muoilla semmoiks mu me itse halutaan ja tarvitaan. Sit kilpailutus tuo semmosta, et pitää tarkkaan määritellä ja vastuut määritellä ja mitä siihen kuuluu . Ja sitoo siltä osin ja tekee sitten siltä osin jäykkyyttä siihen. Kilpailutuksella pystyis palveluita kehittämään mutta se oma juttunsa et se ei välttämättä meidän kokosessa kunnassa ni se ei oo semmoset innovatiiviset tuota semmosta mitä haluttais. Luulen et pääsee parhaaseen tulokseen silleen, että tehdään itse ja muotoiltais niitä tarpeen mukaan. Enemmän meidän kannattais olla rohkeempia siihen suuntaan.” (Kunta F)

Haastattelussa nousi esille, että palveluita on helpompi muunnella kun palvelut tuotetaan itse sekä sillä tavoin saavutetaan myös enemmän hyötyjä. Palveluiden tuottaminen itse koettiin vahvuudeksi.

”Kyllä se pitää sit saada omin voimin kuntoon se asia ja yhteistyössä henkilöstön kanssa eikä niin, että otetaan ulkopuolinen tekemään niin sanottu likanen työ.” (Kunta F)

Nykyinen tapa järjestää palveluita koettiin toimivaksi, ainakin tällä hetkellä. Useammat kunnat olivat ulkoistaneet palveluita juuri sen takia, ettei tarvitse investoida kiinteistöihin, mutta investoinnit on myös nähty kannattava. Tässä asiassa ollaan uitu vastavirtaan kunnassa, joka tuottaa palvelut itse. Ajatuksena on ollut, että kun omat kiinteistöt ovat hyvät ja tilat ovat toimivat, niin palveluiden siirtämiseen pois on suurempi kynnyks. Asiaa on haluttu ajatella toisella tavalla.

Kunta nähdään kykenevään samaan kuin yrityksetkin. Kun asiat ovat hyvin talouden näkökulmasta, on riittävää osaamista sekä laadun kuntoon laittamista, niin kunnassa pystytään tuottamaan palvelu itsekin samanlailla kuin yksityinen yritys. Hyviä tuloksia koetaan saavan ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta ja kohtaamisesta. Aina talouden tulos ei ole se päämäärä vaan seuraus hyvin tehdyistä asioista sekä varsinkin hyvinvoivista kuntalaisista. Esimerkkinä on käytetty sote-palveluita.

”Varsinkin sote-palveluissa ku millä ne sen yritykset sit sen halvimman hinnan pystyis ni sehän on vaan henkilöstön tehokkaampaa käyttöä. Et kyllähän se on semmonen joka pitäis pystyä ratkaista itse eikä et se ulkoistetaan.” (Kunta F)

Yksi haastattelukutsuun vastannut kunta ei halunnut osallistua haastatteluun, mutta kuitenkin ilmoitti miksi eivät olleet ulkoistaneet palveluita. Kyseisessä kunnassa he ovat pystyneet itse tuottamaan laadukkaat ja vaikuttavat palvelut, ja niiden saatavuus on kohtuullisen hyvä niin sosiaalipalveluissa kuin terveysterveystoimissa.

Toinen kunnista näki ongelmana sen, että on haluttu ulkoistaa palveluita, mutta tarjouksia ei ole tullut tarpeeksi. Kunta on kokenut, että kunnan sijainnilla on ollut merkitystä tässä tapauksessa. Paikkakunnalla ei ole ollut sopivan kokoisia yrityksiä eivätkä ne ole uskaltaneet lähteä mittaviin ulkoistuksiin mukaan ja tällöin palveluita ei saada ulkoistettua. Myöskin kilpailutilanne nähty ongelmaksi, sillä kilpailijoina on ollut kaksi iso yhtiötä. Isommassa kaupungissa katsotaan olevan enemmän kilpailua sekä helpompi toteuttaa hinnan ja laadun sekä henkilöstön saatavuuden tasolla. Ulkoistamisen avulla pystyttäisiin kuitenkin mahdollisesti saada apua työvoimapulaan, sillä isommilla yrityksillä on paremmat mahdollisuudet saada työntekijöitä esimerkiksi toisesta paikkakunnasta. Palveluiden ulkoistamista ei aina nähdä ensimmäisenä vaihtoehtona. Ulkoistaminen koetaan myös joissakin tapauksissa olevan kalliimpi vaihtoehto kuin palveluiden tuottaminen itse.

”Paikkakunnan sijainnilla on merkitystä siinä mielessä, että jos paikkakunnalla ei tavallaan oo semmosia sopivan kokosisia paikkakunnalla olevia yrityksiä ni ne ei rohkene lähteä näin mittavaan mukaan. Ja toisaalta sit nää isommat ku ne tulee, ku meillä oli sit fazer ja iss ne palveluidentuottajat ni puhutaan eri asiasta ku ei oo sitä kilpailua ku on vaan nämä kaksi kohdetta. Tää on vähän tämmönen monipiip-punen juttu. Et jos ois isompi kaupunki ni sielä ois varmasti kilpailua enemmän ja ois helpompi toteuttaa hinnan ja laadun ja henkilöstön saatavuuden tasolta.”
(Kunta B)

Palveluiden ulkoistamiselle on ollut myös halua, mutta siihen ei ole pystytty siksi, ettei palvelun tuottajat olleett kiinnostuneita jättämään tarjousta.

”Tavallaan täytyy tuntea niinku hyvin vahvasti se osaamiskenttä mitä kilpailute-taan ja tämmönen esivalmistelu kaiken kaikkiaan on tärkeät, markkinavuoropuhelu et paikallisten yritysten ja yritysten kanssa käydään keskustelua ja tota näin me toimittiinki. Meillä oli ihan tilaisuus, joka järjestettiin sitä varten, et siel oli paikkakuntalaisia, pieniä yrityksiä, yhden henkilön ja muutaman henkilön mutta loppu-pelissä kukaan paikkakuntalainen ei sitä tarjousta kuitenkaan laittanut.” (Kunta B)

Toinen kunnista oli aikaisemmin ulkoistanut palveluita ja se koettiin haittana, että jouduttiin luopua hyvästä ja osaavasta henkilökunnasta, koska yhtiölle jolle palvelu ulkoistettiin toi omat työntekijät mukanaan. Ulkoistus osoittautui myös paljon kalliimmaksi, mitä sen oli alun perin pitänyt olla. Näin ollen jouduttiin säästää muissa asioissa eli joku toinen kohde kärsi tilanteesta. Tärkeää on, että kokonaistalous pysyy ”hanskassa”. Oli siis koettu, että tuottamalla palvelu itse on onnistuttu säästämään kustannuksissa.

7. LOPPUTARKASTELU

Tässä luvussa käydään läpi tutkimustulokset sekä johtopäätökset. Lisäksi luvun lopussa käsitellään tutkimuksen onnistumista sekä jatkotutkimusta. Tässä tutkimuksessa haluttiin löytää vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin, jotka ovat: mikä motivoi kuntia ulkoistamaan palveluita ja mihin he sillä pyrkivät, mitä ovat kunnan muut tavat tuottaa palveluita sekä mikä on sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa. Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena haastatteleamalla 14 kunnan esimiestehtävässä olevaa henkilöä.

7.1 Johtopäätökset

Seuraavassa kuviossa 2. esittelen analysointiosuuden havainnointia tutkimustuloksista.



Kuvio 2. Havainnointeja tutkimustuloksista

Tutkimustuloksia analysoimalla päädyin kuviossa 2 esitettyihin johtopäätöksiin. Tutkimustulosten perusteella voidaan päätellä, että palveluiden ulkoistamiseen lähdetään monesta eri tarpeesta ja syystä. Jokainen haastateltava toi esille erilaisia motiiveja palveluiden ulkoistamiselle. Palveluita lähdetään ulkoistamaan myös aina tietyn tarpeen mukaan eikä lähtökohdat palveluiden ulkoistamiselle ole aina samat. Palveluiden ulkoistamisilla on siis pyritty muuhunkin kuin New Public Managementin opin mukaiseen tehokkuusajatteluun. Palveluita jouduttiin jossain tapauksissa ulkoistamaan myös pakon edessä. Palveluiden ulkoistamisen oletetaan olevan usein halvempi tapa tuottaa palveluita kuin itse tuotettuna, mutta se oli ollut jossain tapauksissa kalliimpaa kuin itse tuotettuna. Haastateltavien kokemuksen mukaan palveluiden ulkoistamiset olivat toteutuneet kuitenkin pääsääntöisesti onnistuneesti lukuunottamatta yhtä haastateltavaa. Haastatteluissa korostui se, että kunnat ovat palveluiden tuottajien sijaan palveluiden järjestäjiä. Jossain kunnissa useampia palveluita oli ulkoistettu. Palveluiden ulkoistamisilla on pyritty tuottamaan mahdollisimman hyviä palveluita kuntalaisille. Tutkimustuloksissa korostui todella paljon sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa. Sen avulla palveluiden ulkoistaminen toteutettiin ja palvelun tuottajan toimintaa valvomaan sekä sopimuksen avulla pystytään myös ehkäisemään riskejä. Sopimukseen perustuu kaikki mitä palveluiden ulkoistamisesta on tuottajan kanssa sovittu. Yksi haastateltava koki, että palvelut pystytään tuottamaan omana toimintana yhtä hyvin kuin sen tuottaisi yksityinen yritys lisäksi oli koettu, että on myös onnistuttu säästämään sillä kun palvelut tuotetaan omana toimintana.

7.2 Pohdinta

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää mikä motivoi kuntia ulkoistamaan palveluita sekä mihin he sillä pyrkivät. Lisäksi halusin tutkimuksessa tutkia mikä on sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa. Tutkimuksessa vertaillaan myös ei palveluita ulkoistaneita kuntia palveluita ulkoistaneisiin kuntiin. Tässä luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin sekä vertaillaan haastatteluissa saatuja tuloksia kirjallisuudessa esiintyviin teorioihin.

Tutkimuksen teoriaosuus koostuu New Public Management -teoriasta sekä sen taustateorioista, joita ovat transaktiokustannusteoria, julkisen valinnan teoria sekä päämies-agenttiteoria. New Public Management -teoria taustateorioineen näkyvät tämän tutkimuksen tuloksissa. New Public Management on toteutunut julkisella sektorilla juuri tehostamisena ja ottamalla liikkeenjohdollisia malleja yksityissektorilta sekä julkisista yksiköistä on tullut palveluiden järjestäjiä palveluiden tuottajien sijaan. Haastatteluissa nousi esille, että kunnat ovat ottaneet mallia yritysmaailmasta tehostaakseen toimintaansa. New Public Managementin vaikutuksen pystyy näkemään haastatteluiden tuloksista myös siksi, että kunnat pyrkivät lisäämään tuottavuutta ja kustannusäästöjä. Palveluita ulkoistettiin sopimukseen perustuen, jotta kustannukset saataisiin mataliksi ja toiminta olisi tehokkaampaa. NPM:n saama kritiikki nousi myös tutkimustuloksissa esille, sillä julkisen toiminnan oletetaan olevan tehotonta. Tämä nousi myös esille tutkimustuloksissa. Kyseisen teorian on myös katsottu lisäävän byrokratiaan. Haastatteluissa ilmeni, että palveluiden ulkoistaminen on lisännyt hankintaan liittyvää byrokratiaa. Lisäksi NPM:n on ajateltu vahvistavan tehokkuutta, mutta tehokkuus lisää valvontaa ja valvonnan katsotaan kuitenkin vievän enemmän aikaa ja siihen kuluvaan myös erilaisia resursseja. Haastatteluissa nousi esille, että valvonta on aiheuttanut joissain määrin myös johdettavuudelle haasteita, sillä se vie aikaa ja johtaminen toteutuu vain sopimuksen avulla. Tästä voidaan päätellä, että NPM:n teorian mukaan tässä tutkimuksessa palveluiden ulkoistaminen ei ole aina kustannustehokasta vaikka siihen pyritäänkin.

Haastatteluissa korostui, että halutaan tuottaa mahdollisimman hyviä palveluita kuntalaisille laadun kärsimättä. NPM:n korostaa tehokkuusajattelua ja tämä on ristiriidassa kunnan toiminnan kanssa, sillä kunnan tarkoitus ei ole tuottaa rahaa ja kunnan toiminta on usein myös tehotonta. Lisäksi haastatteluissa ilmeni, että palveluita on jouduttu ulkoistamaan myös pakon edestä, sillä ei ole saatu rekrytoitua väkeä tuottamaan palvelu itse. Tällöin palveluiden ulkoistaminen ei ole toteutunut New Public Managementin teorian mukaan.

Tutkimustuloksissa nousi esiin myös päämies-agenttiteoria. Kuntia voidaan palveluiden ulkoistamisessa pitää päämiehenä ja palvelun tuottajaa agenttina. Kunta valvoo sopimuksen avulla tuottajan toimintaa, mutta ei kuitenkaan pysty valvomaan kaikkea.

Haastatteluaineiston perusteella kunnilla oli erilaisia motiiveja palveluiden ulkoistamiselle sekä ne pyrkivät pääpiirteittäin samoihin asioihin palveluiden ulkoistamisilla. Haastateltavien vastaukset eivät eronneet paljon toisistaan eikä haastatteluissa noussut esille uusia motiiveja palveluiden ulkoistamiselle kuin mitä tutkimuksen kirjallisuudessa oli mainittu. Palveluiden ulkoistamisella kunnat pyrkivät tuottamaan kuntalaisille palveluita sekä palvelutuotannon vakauteen. Palveluiden ulkoistaminen tehdään tarpeen mukaan. Palveluiden ulkoistamiseen motivoi laadun parantaminen, kustannussäästöt, kustannustehokkuus, rakenteiden ja toiminnan kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen sekä palvelutuotannon vakauttaminen. Lisäksi myös henkilöstösäästöt sekä sparraaminen. Palveluiden ulkoistamiselle ei kuitenkaan ole aina yhtä syytä ja palveluiden ulkoistamista mietitään monesta eri näkökulmasta.

Tutkimuksessa haastateltiin myös kuntia, jotka eivät ole ulkoistanut palveluitaan. Nämä kunnat tuottavat palvelut omana tuotantoja ja joitakin palveluita myös ostopalveluina. Kunnat eivät olleet ulkoistaneet palveluita siksi ettei siihen ole ollut poliittista tahtoa eikä myöskään taloudellista pakkoa. Lisäksi kunnat, jotka eivät ole ulkoistanut palveluita kokivat, että heillä on paljon osaamista ulkoistamisen hoitamiseen sekä pystyvät ratkomaan pulmat itse. Kuitenki oli koettu, että hankintaosaamista ei aina välttämättä löydy palveluiden ulkoistamiseen. Palvelut tuottamalla itse koettiin saavuttaman enemmän hyötyjä. Kunnat nähdään kykenevän samaa kuin yrityksestkin ja tämä näkökulma poikkeaa niihin kuntiin, jotka olivat ulkoistaneet palveluita. Toinen kunta, joka ei ollut ulkoistanut palveluita koki, että ei ole ulkoistanut palveluita sen takia koska palveluiden tarjoajia ei ole ollut tarpeeksi ja kunnan sijainnilla on nähty olevan merkitystä. Kunnat, jotka taas olivat ulkoistaneet palveluita olivat taas kokeneet, että heillä on ollut tarpeeksi tarjouksia eikä kunnan sijainti ole heikentänyt mahdollisuuksia palveluiden ulkoistamiseen. Palveluita ulkoistaneet kunnat kokivat, että ulkoistaminen on nähty kannattavana sekä taloudellisesti hyvänä ratkaisuna. Kuitenkin joissain tapauksissa palveluiden ulkoistaminen oli koettu tulevan kalliimmaksi kuin omana toimintana.

Kaikki palveluita ulkoistaneet olivat kokeneet, että palveluiden ulkoistaminen oli toteutunut pääsääntöisesti onnistuneesti ja oli saavutettu tavoitteet ja ne asiat mihin oli pyritty.

Yksi kunta oli kokenut, ettei palveluiden ulkoistamisella oltu saavutettu kustannustehokkuutta tai tuottavuuden lisääntymistä, mihin oli pyritty. Haastatteluissa nousi esille, että kannattavuuden arvioiminen ei ole aina yksinkertaista eikä myöskään se onko palveluiden ulkoistaminen ollut edullisempi vaihtoehto. Kannattavuuden mittaaminen on usein vaikeaa. Joissakin tapauksissa palveluiden ulkoistaminen oli tullut kalliimmaksi kuin se olisi tullut omana tuotantona.

Sopimuksen merkitys nähtiin erittäin tärkeänä palveluiden ulkoistamisessa. Sopimuksen avulla ulkoistettua palvelua pystytään valvomaan ja syntyneisiin epäkohtiin pystytään sen avulla myös puuttumaan. Sopimusta voi kuitenkin muuttaa sopimuskauden aikana. Vaikka sopimuksen koettiin olevan erittäin tärkeä palveluiden ulkoistamisessa, niin koettiin sen myös rajoittavan ja jäykistävän toimintaa. Sopimuksen laadinnalla koettiin olevan vaikutusta siihen, jos sopimus aiheuttaa jäykkyyttä toimintaan. Sopimukseen on siis tärkeä kirjoittaa kaikki asiat riittävän selkeästi.

7.3 Jatkotutkimus ja tutkimuksen onnistuminen

Arvioin tässä luvussa tutkimustulosten luotettavuutta sekä pohdin mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Tutkimusta varten haastattelin 14 kuntaa sekä haastattelukysymyksiä toisessa lomakkeessa oli 28 ja toisessa 17 kysymystä. Tutkimusaineistoa kertyi todella paljon haastatteluiden johdosta. Koin, että kaikki kysymykset eivät suoranaisesti liittyneet tutkimuskysymyksiini. Tässä tutkimuksessa jäi paljon käyttämättä haastatteluissa saatuja aineistoja. Haastattelujen ja haastattelukysymysten pohjalta olisin pystynyt tutkimaan useampia aiheita kuten ulkoistamisprosessin erilaisia vaiheita tai palveluiden ulkoistamisen riskejä. Haastattelukysymyksiä olisi voinut olla vähemmän, sillä useammalla kysymyksellä saatiin sama vastaus.

Haastattelukutsuja lähettäessä olisi ollut hyvä avata mitä kyseisessä tutkimuksessa tarkoitetaan palvelujen ulkoistamisella. Muutama haastateltava kysyi mitä tarkoitetaan palveluiden ulkoistamisella tässä tutkimuksessa.

Tutkimustuloksia voidaan kuitenkin pitää luotettavina, sillä haastateltavat ovat vastanneet omien kokemusten pohjalta ja sen pohjalta miten palveluiden ulkoistamiset ovat toimineet kunnissa. Tutkimuksen avulla saatiin vastaukset siihen mikä motivoi kuntia ulkoistamaan palveluita ja miksi he siihen pyrkivät. Lisäksi saatiin tietää minkälaisia vaikutuksia palveluiden ulkoistamisilla on ollut sekä sopimuksen merkitys palveluiden ulkoistamisessa.

Tutkimusta varten olisi ollut tärkeää saada vielä useampi haastateltava, joka ei ollut ulkoistanut palveluita. Tutkimustulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska oli epätasainen jako ulkoistaneiden ja ei ulkoistaneiden kanssa. Tutkimusta voisi jatkaa teemmällä sen laajemmalla aineistolla. Jatkotutkimusta voisi tehdä myös palveluiden ulkoistamisen prosessista.

LÄHDELUETTELO

- Arrow, Kenneth J. (1985). The Economics of Agency. Teoksessa Principals and Agents: The structure of Business, 37-51. Toim. John W. Pratt & Richard J. Zeckhauser. Boston: Harvard Business School Press.
- Carlsson, Sven & Björn Johansson (2011). IS/ICT Outsourcing decision project in a large public organization. Journal of decision systems. <https://www.tandfonline.com.proxy.uwasa.fi/doi/abs/10.3166/jds.20.137-162>
- Denhardt, Janet V. & Robert Denhardt B. (2011). The new public service. Serving, not steering. M.E.Sharpe: USA.
- Fortin, Yvonne & Hugo Van Hasse, (2002). Contracting in the new public management. From Economics to Law and Citizenship. Amsterdam: IOS Press.
- Gazzola, Patrizia & Michela Pellicelli (2009). Sustainable management and total quality management in public organizations with outsourcing. IDEAS working paper series from RePEc; St. Louis. Saatavissa 04.02.2019: <https://search-proquest.com.proxy.uwasa.fi/business/docview/1698600818?pq-origsite=primo>
- Gilley, K. Matthew & Abdul Rasheed (2000). Making more by doing less: An analysis of outsourcing and its effect on firm performance. Journal of management vol. 26, no. 4, 763-790. Saatavissa 04.02.2019: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/014920630002600408>
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryytänen (2001). Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Hirsijärvi, Sirkka & Helena Hurme (2008). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Saatavissa 13.03.2020: <https://www.elibrary.com/book/9789524958868>

Hood, Christopher & Michael Jackson (1991). Administrative argument. USA: Dartmouth Publishing Company Limited.

Hyyryläinen, Esa (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, nro 256, Hallintotiede 31.

Iloranta, Kari & Hanna Pajunen-Muhonen (2018). Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Kalrsson, Tom S. (2017). New public management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen? Lund: Studentlitteratur AB.

Kiiha, Jarkko (2002). Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kiiskinen, Satu, Anssi Linkoaho & Riku Santala (2002). Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki: WSOY.

Komulainen, Mikko (2010). Ulkoistaminen kunnissa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kuntalaki. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki#Lidp446992592>

Kuntaliitto (2015). Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamista koskeva kysely. Saatavissa 24.03.2019: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/sote_kysely_2015_ulkoistukset.pdf

Kuntaliitto (2019). Kuntien ja kuntayhtymien ostot. Saatavissa 08.03.2020: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntien-ja-kuntayhtymien-ostot>

- Lane, Jan-Erik (1993). *The public sector. Concepts, models and approaches*. London, California & New Delhi: SAGE Publications Ltd.
- Lehikoinen, Riitta & Ilkka Töyrylä (2013). *Ulkoistamisen käsikirja*. Helsinki: Talentum.
- Lukkarinen, Sami (2007). *Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimustehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määritelmistä valton keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia no 113. Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2011). *New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kestosuosikki reformissa? Teoksessa: Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi: 75–87*. Toim. Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka. Acta Wasensia no 238. *Julkisjohtaminen* 16. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Martikainen, Tuomo (2009). *Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpailu -tutkimuskokonaisuuden loppuraportti*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 13. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Mähönen, Jukka & Seppo Villa (2006). *Osakeyhtiö: I, Yleiset opit*. Helsinki: Talentum.
- Pratt, John W. & Richard J. Zeckhauser (1985). *Principals and Agents: An overview*. Teoksessa *Principals and Agents: The structure of Business*, 37-51. Toim. John W. Pratt & Richard J. Zeckhauser. Boston: Harvard Business School Press.

- Pollit, Christopher & Geert Bouckaert (2011). Public Management reform. A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-weberian state. New York: Oxford University Press.
- Rantanen, Tanja (2018). Miten kuntien valtionosuusjärjestelmää tulisi kehittää? Saatavissa 09.12.2018: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/miten-kuntien-valtionosuusjarjestelmaa-tulisi-kehittaa-
- Rusko, Rauno (2009). Johtamisparadigman kehitys julkishallinnossa. Perinteisestä julkishallinnosta uuden julkisjohtamisen kautta julkiseen arvojohtamiseen? Poliittikka 51:4, 300-309. Saatavissa 14.01.2019: <http://www.doria.fi/handle/10024/65734>
- Sallinen, Sini, Kaija Majoinen & Maria Salenius (2012). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Salminen, Ari (2011). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Sutela, Marja (2003). Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita Oy.
- Terviö, Marko (2010). Oliver Williamsson ja transaktiokustannusten taloustiede. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 106. vsk. – 1/2010. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu. Viitattu 11.01.2019. <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak12010/kak12010tervio.pdf>
- Valkama, Pekka, Olavi Kallio & Janne Tukiainen (2013). Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhuspalveluiden näennäismarkkinoilla. Janus vol. 21 (4), 345-365.

Saatavissa 28.01.2018: <https://docplayer.fi/18093262-Ulkoistaminen-ja-kilpailut-taminen-vanhuspalveluiden-naennaismarkkinoilla-1.html>

Valkama, Pekka (1994). Tilaaja-tuottaja-malli – mainostempu utopiaan? Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Valtioneuvosto (2018). Maakunta- ja Sote-uudistus. Viitattu 09.12.2018: <https://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>

Yle (2004). Saatavissa 13.02.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-5193205>

Williamson, Oliver E. (1985). The economic institutions of capitalism. Firms, Markets, Relational contracting. New York: The Free Press.

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelukysymykset

HAASTATTELUKYSYMYKSET:

1. Mihin olette pyrkineet erilaisten palveluiden ulkoistamisella?
2. Mikä motivoi palveluiden ulkoistamiseen?
3. Mitä palveluita organisaatio on ulkoistanut?
4. Mitkä ovat ne syyt, joiden takia palveluita ulkoistetaan?
5. Mitä ulkoistamisen muotoja on käytetty?
 - Osittainen ulkoistus?
 - Kokonaisulkoistus?
 - Osa-alueiden ulkoistus?
6. Miten palvelut on tuotettu ennen kuin se on annettu ulkopuolisen tuotettavaksi?
7. Kenelle palveluita on ulkoistettu?
8. Miten arvioitte, kuinka voimakkaasti ulkoistaminen on vaikuttanut?
 - Kustannustehokkuuteen
 - Tuotettavuuteen
 - Kannattavuuteen
 - Sujuvuuteen, johdettavuuteen
9. Miten palveluiden ulkoistaminen on hoidettu organisaatiossanne?
 - Hoitaako ulkoistamisen tietty/tietyt ihmiset?
10. Miten poliittinen ohjaus näkyy palveluiden ulkoistamisessa?
 - Aiheuttaako erilaiset näkemykset ristiriitoja?
11. Nähdäänkö kaupunki enemmänkin palveluiden järjestäjänä niiden tuottajan sijaan?
12. Miten voidaan varmistaa asiakastyytyväisyys?
13. Voisitko kuvailla ulkoistamisprosessin vaiheita ja mitä huomioitavia seikkoja jokaisessa eri vaiheessa on?
14. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät huomioitavat seikat ulkoistamisprosessin eri vaiheissa?

- Vaiheet: Esivalmistelu, tarjouspyynnön valmistelu ja hyväksyminen, sopimuksen tarkentaminen ja hyväksyminen sekä sopimuksen seuranta ja valvonta

15. Mitä riskejä olette olleet valmiita ottamaan?

- Tiedostettuja riskejä?
- Onko toiminnasta syntynyt tappioita?
- Millaisia riskejä ulkoistamiseen saattaa liittyä?

16. Onko ulkoistetut palvelut toteutunut haluamallanne tavalla?

17. Onko ulkoistamisella saavutettu haluamanne tavoitteet?

- Tuottavuuden lisääntyminen, tehokkuus, työvoiman löytäminen?

18. Mitä hyötyjä uskotte ulkoistamisesta syntyneen?

19. Mitä haittoja uskotte ulkoistamisesta aiheutuneen?

20. Millä keinoilla riskejä voidaan ehkäistä tai hallita?

21. Mikä rajoittaa palveluiden ulkoistamista?

22. Mikä on sopimusten merkitys ulkoistamisessa?

23. Kuinka pitkiä palvelusopimuksia on tehty?

24. Onko jotain ulkoistuksia lopetettu?

25. Miten saatte varmistettua, että saatte tilaamanne palvelun?

- Miten ulkoistettuja palveluita valvotaan ja kuka niitä valvoo?

26. Mitä ajatuksia/kokemuksia sinulla on ulkoistamisesta yleisesti?

27. Muuta kommentoitavaa tai huomioitavaa?

28. Miten uskotte, että kunnan sijainti vaikuttaa palvelujen tarjontaan?

LIITE 2. Haastattelukysymykset (ei palveluita ulkoistaneet)

HAASTATTELUKYSYMYKSET:

1. Miten kunnassa tuotetaan erilaisia palveluita?
2. Onko ulkoistaminen ollut esillä palveluiden tuottamisen vaihtoehtona?
3. Mitä mahdollisuuksia katsotte kunnalla olevan ulkoistamiseen?
4. Miksi näitä mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty ulkoistamalla palveluita?
5. Miten palvelut on tuotettu ennen kuin ne on annettu ulkopuolisen tuotettavaksi?
6. Minkälaisia vaikutuksia kunnan sijainnilla on palveluiden ulkoistamiseen?
7. Miten palveluiden osto / tuottaminen on hoidettu kunnassa?
 - Hoitaako ulkoistamisen tietty/tietyt ihmiset?
8. Millaista osaamista ulkoistaminen edellyttäisi toteutuakseen hyvin?
 - Onko teidän kunnassanne riittävä ulkoistamisosaaminen?
 - Jos ei, mitä osaamista tarvitsisitte lisää?
 - Missä määrin ulkoistamisosaaminen on mielestänne hankittavissa ulkoistamalla (ostamalla)?
9. Näettekö ulkoistamisen riskin ottamisena?
 - Mitä riskejä ette ole olleet valmiita ottamaan?
 - Mitä riskejä olette olleet valmiita ottamaan palveluiden tuottamisessa?
10. Onko palveluiden järjestäminen toteutunut haluamallanne tavalla?
11. Onko palveluiden tuotantotavan valinnalla saavutettu haluamanne tavoitteet?
 - Tuottavuuden lisääntyminen, tehokkuus, työvoiman löytäminen?
12. Mitä hyötyjä uskotte syntyvän siitä, ettei kuntanne ole ulkoistanut palveluitaan?
13. Onko siitä syntynyt mitään haittoja, kun kunta ei ole ulkoistanut palveluita?
14. Onko ulkoistuksia lopetettu ja siirrytty johonkin muuhun tapaan hankkia/järjestää palveluita?
15. Onko nykyinen tapa järjestää palveluita toimivampi, kuin jos palvelut olisivat ulkoistettuja?
16. Mitä ajatuksia/kokemuksia teillä on palveluiden ostamisesta/tuottamisesta yleisesti kunnassa?
17. Muuta kommentoitavaa tai huomioitavaa?

LIITE 3. Haastattelupyyntö

Hei,

Olen Vaasan yliopiston hallintotieteen opiskelija ja teen pro gradu -tutkielmaani palveluiden ulkoistamisesta. Tutkin syitä minkä takia palveluita ulkoistetaan sekä mikä motivoi kuntia/kaupunkeja palveluiden ulkoistamiseen. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää syvempiä syitä palveluiden ulkoistamiselle.

Jos kuntanne on ulkoistanut palveluita, olisiko teillä mahdollisuus osallistua haastatteluun?

Haastattelut teen mieluiten puhelimitse, mutta kasvotusten onnistuu myös. Haastattelut nauhoitetaan ja tulokset esitetään anonymieinä tutkimuksessa.

Ehdotukseni haastatteluajankohdaksi on seuraavien viikkojen aikana teille sopivana ajankohtana. Haastatteluun kuluu aikaa noin 1 tunti tai vähemmän.

Olen myös kiinnostunut haastattelemaan jos ette ole ulkoistaneet palveluita. Tutkimuksen kannalta on tärkeää tutkia syitä, miksi palveluita ei ole ulkoistettu.

Minuun voi olla yhteydessä sähköpostitse ja puhelimitse koskien haastatteluajankohtaa.

Ystävällisin terveisin

Emilia Löfström
050-3219039
x102548@student.uwasa.fi