

Lappeenrannan teknillinen yliopisto  
Kauppatieteellinen tiedekunta  
Tietojohtaminen

**JULKISEN SEKTORIN TIETOINTENSIIVISEN PALVELUTOIMINNAN  
MAKE, BUY OR PARTNER – TYÖKALU**

Tarkastaja / ohjaaja: Professori Kirsimarja Blomqvist  
2. tarkastaja: tutkijatohtori Risto Seppänen

Lappeenrannassa 24.9.2010 (tutkielman aihe on hyväksytty  
kauppatieteiden osaston osastoneuvostossa)

Milla Koponen

## TIIVISTELMÄ

<b>Tekijä:</b>	Koponen Milla
<b>Tutkielman nimi:</b>	Julkisen sektorin tietointensiivisen palvelutoiminnan Make, buy or partner -työkalu
<b>Tiedekunta:</b>	Kauppateieteellinen tiedekunta
<b>Pääaine:</b>	<b>Tietojohtaminen</b>
<b>Vuosi:</b>	2010
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Lappeenrannan teknillinen yliopisto. 115 sivua, 7 kuvaa, 5 taulukkoa, 2 liitettä
<b>Tarkastajat:</b>	Professori Kirsimarja Blomqvist Tutkijatohtori Risto Seppänen
<b>Hakusanat:</b>	Transaktiokustannusteoria, Make, buy or partner – analyysi, tietointensiivinen palvelu, julkinen sektori
<b>Keywords:</b>	Transaction Cost Economics, Make, buy or partner – analysis, knowledge intensive service, public sector

Tämän pro gradu tutkielman tarkoitus on rakentaa Make, buy or partner työkalu julkisen sektorin tietointensiivisten palveluiden ulkoistuksiin liittyviin päätöksentekotilanteisiin.

Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostetaan transaktiokustannusteoriasta johdetusta Make, buy or partner analyysistä, jota täydennetään palvelutuotannon kontekstiin sopivaksi palvelun ja tiedon erityisluonteilla. Näin ollen saadaan kokonaisvaltaisempi näkemys työkalun pohjaksi.

Tutkielman empiirinen osuus suoritetaan kvalitatiivisena tapaustutkimuksena julkisen sektorin organisaatiossa.

Teorian ja empirian valossa muodostetaan kohdeorganisaatiolle työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi. Työkalun ansiosta kohdeorganisaatio pystyy tekemään laadukkaampia ja pitkäjänteisempiä päätöksiä.

## **ABSTRACT**

**Author:** Koponen Milla  
**Title:** Make, buy or partner tool for public sector's knowledge intensive service  
**Faculty:** School of Business  
**Major:** **Knowledge Management**  
**Year:** 2010  
**Master's Thesis:** Lappeenranta University of Technology  
115 pages, 7 figures, 5 tables and 2 appendixes  
**Examiners:** Professor Kirsimarja Blomqvist  
Post-doctoral Researcher Risto Seppänen  
**Keywords:** Transaction Cost Economics, Make, buy or partner – analysis, knowledge intensive service, public sector

The objective of this Master's thesis is to create a tool for Make, buy or partner decision-making for public sector.

The theoretical framework of the study is composed of previous scientific discussions concerning transaction cost economics and the characteristics of service and knowledge. This extended framework will offer more comprehensive view for the Make, buy or partner -tool.

The empirical study is performed as a qualitative case study in public sector's organization.

The Make, buy or partner –tool is created from the base of this Master's thesis theory and its empirical findings. This created tool helps the target organization in decision-making and enables the organization make high quality decisions.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>2</b>
1.1 TUTKIELMAN TAUSTA .....	2
1.2 TAVOITTEET, TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET SEKÄ RAJAUKSET .....	4
1.3 KESKEISET KÄSITTEET .....	6
1.4 TUTKIELMAN RAKENNE .....	8
<b>2 TRANSAKTIOKUSTANNUSTEORIA (TCE).....</b>	<b>9</b>
2.1 TRANSAKTIOKUSTANNUSTEORIA .....	9
2.1.1 <i>MOBP (Make, buy or partner) -analyysi</i> .....	11
2.1.2 <i>Transaktiokustannusteorian kritiikkiä</i> .....	14
2.2 ULKOISTAMISEN MÄÄRÄÄVÄT TEKIJÄT.....	15
2.2.1 <i>Ulkoistamisen hyödyt vs. haitat</i> .....	15
2.3 VOISIKO PALVELUA TUOTTAAN KUMPPANUUSSUHTEESSA? .....	24
2.4 YHTEENVETO ULKOISTAMISEN HYÖDYISTÄ JA HAITOISTA .....	30
<b>3 TIETOINTENSIIVINEN PALVELUTOIMINTO JA SEN ULKOISTAMISTA MÄÄRITTÄVÄT TEKIJÄT .....</b>	<b>32</b>
3.1 PALVELU + TIETO = TIETOINTENSIIVINEN PALVELUTOIMINTO.....	32
3.2 JULKISEN SEKTORIN TIETOINTENSIIVINEN PALVELUTOIMINTA .....	34
3.3 TIETOINTENSIIVISEN PALVELUN ULKOISTAMISEN MÄÄRÄÄVÄT TEKIJÄT .....	37
3.3.1 <i>Palvelun luonne määrävänä tekijänä</i> .....	37
3.3.2 <i>Tiedon luonne määrävänä tekijänä</i> .....	40
3.4 YHTEENVETO .....	43
<b>4 KOHDEORGANISAATIO JA TUTKIELMAN TOTEUTUS .....</b>	<b>45</b>
4.1 KOHDEORGANISAATION ESITTELY .....	45
4.2 TAPAUS KUUSANKOSKEN TERVEYSASEMA .....	48
4.3 TAPAUS TALOUSPALVELUKESKUS.....	49
4.4 TUTKIELMAN MENETELMÄT JA TOTEUTUS .....	50
4.5 AINEISTON ANALYSOINTIMENETELMÄT .....	53
<b>5 TUTKIELMAN TULOKSET JA TYÖKALU .....</b>	<b>53</b>
5.1 TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	54
5.2 TUTKIELMAN TULOKSET SUHTEESSA TEOREETTISEEN VIITEKEHYKSEEN.....	88
5.3 TYÖKALU ULKOISTAMISEN PÄÄTÖKSENTEON TUEKSI .....	90
<b>6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>100</b>
6.1 TUTKIELMAN YHTEENVETO.....	100
6.2 TUTKIELMAN TULOKSET JA ARVIOINTI.....	101
6.3 JATKOTUTKIMUSAIHEITA .....	106
<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>108</b>

### Kuvat:

Kuva 1. Kuntasektorin muutostekijät	2
Kuva 2. Tutkielman aihealue	5
Kuva 3. Make, buy or partner–analyysi	12
Kuva 4. Julkisen sektorin organisaation päätöksenteon vaiheet	36
Kuva 5. Kolme erilaista palveluprosessia	38
Kuva 6. Tutkielman teoreettinen viitekehys	45
Kuva 7. Työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi	90

### Taulukot:

Taulukko 1. Ulkoistamisen hyödyt vs. haitat eri näkökulmista .....	31
Taulukko 2. Tietointensiivisen ja massapalvelun tunnusmerkit .....	40
Taulukko 3. Tiedon muodot.....	43
Taulukko 4. Tutkittujen tapausten palvelujen luonteet.....	79
Taulukko 5. Tutkittujen tapausten palveluntuottamisessa tarvittava tieto ja sen luonne .....	83

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta

Kuntien toimintaympäristö muuttuu kovalla vauhdilla. Muutoksen takana ovat julkisen talouden tiukat tasapainovaatimukset kansainvälistyvässä toimintaympäristössä. Nämä vaatimukset kohtaavat paikallistasolla kiristyvän kuntatalouden sekä palvelujen laajan järjestämisvastuun. Muita syitä muutokselle ovat väestön vanheneminen ja lasten lukumäärän aleneminen. Myös osaavasta työvoimasta kilpaillaan kovemmin, kun maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti kasvukeskuksiin. Muuttuvan toimintaympäristön johdosta myös palvelutarpeet ja – vaatimukset muuttuvat. (VM, 2008.) Alla oleva Sitran julkaisema (kuva 1) kokoaa kattavasti kuntasektorin kohtaamia muutostekijöitä.



**Kuva 1. Kuntasektorin muutostekijät**  
(Sitra, 2009)

Tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta voidaan parantaa uudistamalla julkisen sektorin palveluprosesseja, toimintamalleja, organisaatioita sekä ohjaus- ja johtamiskäytäntöjä, unohtamatta tietenkään tieto- ja viestintätekniiikan kehittymisen suomia mahdollisuuksia. Kansainvälisesti katsottuna Suomen kunnilla on poikkeuksellisen laaja vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä sekä suurelta osin myös niiden tuottamisesta. Julkisen sektorin tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantamistarpeet ja – mahdollisuudet ovat suuret. Runsaasta tehostamispotentiaalista kertovat puolestaan suuret kustannus-, tuottavuus- ja laatuerot sekä palveluiden pirstoutuneisuudesta johtuvat puutteet asiakaspalvelussa ja vaikuttavuudessa. Tarvittavat toiminnalliset ja rakenteelliset muutokset vaativat kuitenkin runsaasti lisää osaamista, uskallusta ja tahtoa. (Valtioneuvoston kanslia, 2005, 9.)

Julkisen sektorin palvelut kohtaavat uusia haasteita yksityisten sekä julkisten alojen kustannusten nousun myötä. Julkisten sektoreiden päättäjät yrittävät löytää uusia tapoja tuottaa julkisia palveluita alemmilla kustannuksilla. Kaivataan myös uusia tapoja organisoida julkisia palveluita. Eräs trendeistä on yhä laajempi ulkoisten resurssien käyttö, joka käytännössä siis tarkoittaa sitä, että palveluita hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta. (Kulmala et al., 2006, 130.) Uudet palveluntuottamistavat edellyttävät kunnilta osaamisvaatimusten kasvua, koska esimerkiksi kilpailuttaminen ei ole kunnan niin sanottuja ydintehtäviä (Juntunen et al., 2009, 48–50).

Julkisen sektorin palveluiden ulkoistamista on vauhdittanut ajatus siitä, että julkisen sektorin organisaatiot ovat tehottomampia verrattuna yksityisen sektorin organisaatioihin. Julkisen sektorin ulkoistamisen yhtenä ongelmakohtana voidaan pitää sitä, että osa viranhaltijoista ei tiedä onko nykyinen, omassa organisaatiossa tuotetun palvelun yksikkökustannus suuri vai pieni. Tämän johdosta on lähes mahdotonta analysoida mahdollisen ulkoistamisen vaikutuksista yksikkökustannuksiin. (Kulmala et al., 2006, 131.)



Olennainen päätös ei ole ”ulkoistetaanko vai ei”, vaan tarkoituksen mukaisempaa on miettiä mitä palveluja kannattaa ulkoistaa ja miten (mm. Aubert et al., 1996, 62). Pelkkä kustannussäästöjen tavoittelemisen, ilman strategista suunnittelua johtaa huonoihin ulkoistamispäätöksiin (Chalos, 1995. Ref. Bounfour, 1999, 144). Quinn & Hilmer (1995, 63) mukaan organisaatiot tekevät ulkoistamispäätöksiä liian lyhytnäköisesti ja liian usein pelkästään lyhytaikaisten kustannussäästöjen toivossa. Organisaatiot usein yliarvioivat ulkoistamisen hyötyjä (Kulmala et al., 2006, 133) ja aliarvioivat transaktiokustannuksia, jotka aiheutuvat palvelun ostamisesta ulkopuoliselta toimittajalta (Bounfour, 1999; Kulmala et al., 2006).

Julkisen sektorin menestykseen vaikuttavat useat tekijät: muun muassa yleinen taloudellinen kehitys, henkilöstö ja sen osaaminen, organisaation oppiminen sekä tiedon eri muodot. Myös julkisten organisaatioiden menestyminen perustuu tänä päivänä paljolti ei-rahamääräisten tekijöiden varaan.

## **1.2 Tavoitteet, tutkimusongelma ja -kysymykset sekä rajaukset**

Tämän tutkielman tavoitteena on soveltaa transaktiokustannusteoriaa julkisen sektorin tietointensiivisten palveluiden ulkoistuksiin liittyviin päätöksentekotilanteisiin. Tutkielmassa käytetään transaktiokustannusteoriaa ja siitä johdettua Make, buy or partner –analyysia, jota täydennetään eri organisoitumisvaihtoehtojen hyödyillä suhteessa haittoihin sekä palvelun ja tiedon erityispiirteillä. Alla oleva kuva 2 kokoaa yhteen tutkielman aihealueen.



**Kuva 2. Tutkielman aihealue**

Tutkielman empiirisessä osuudessa, joka toteutetaan kvalitatiivisena tapaustutkimuksena, teoria tuodaan käytännön tasolle. Tutkielman tavoitteena on luoda työkalu kohdeorganisaation käyttöön ulkoistamisen päätöksenteon tueksi. Työkalu ei tule antamaan suoria vastauksia mitä tulee tehdä, vaan antaa lähinnä viittauksia siitä, mitä tekijöitä vähintään tulee huomioida MOBP -analyysia tehtäessä.

### *Tutkimusongelma ja -kysymykset*

Ulkoistamispäätöksiä tehdään usein liian lyhytnäköisesti ja ei-systemaattisesti. Kirjallisuudessa törmätään usein väitteisiin johdon tyytymättömyydestä tehtyihin ulkoistamispäätöksiin. Usein myös yliarvioidaan ulkoistamisen hyödyt sekä aliarvioidaan ulkoistamisen vaikutukset mm. oman organisaation toiminnallisuuteen. Ulkoistamispäätöksissä ei oteta yleensä kantaa palvelun ja tiedon luonteisiin. Näistä lähtökohdista katsottuna tutkimuskysymyksiksi muodostui:

- Miten teoreettinen Make, buy or Partner – analyysi määrittää eri vaihtoehtoihin liittyvät päätöskriteerit, ja näiden hyödyt sekä haitat?
  - Miten MOBP – analyysi vaikuttaa organisaation strategiaan ja johtamiseen, osaamiseen ja henkilöstöön,

toiminnallisuuteen, taloudellisuuteen sekä asiakkaisiin ja laatuun?

- Miten palvelun ja tiedon erityispiirteet vaikuttavat MOBP – analyysiin?
- Mitä tekijöitä pitäisi harkita julkisen sektorin tietointensiivisten palveluiden päätöksenteossa?

### *Rajaukset*

Tutkielman tekijän työ kohdeorganisaation talous- ja strategiayksikössä on huomioitava tuloksia tarkastellessa. Myös vastaajien omat henkilökohtaiset asenteet, intressit sekä rajallinen rationaalisuus ovat huomionarvoisia asioita tutkielman tuloksia yleistettäessä. Tulosten yleistettävyyttä on tarkasteltava kriittisesti myös siitä syystä, että julkisia sektoreita ja niiden tuottamia palveluita ei voida tarkastella samoista lähtökohdista kuin yksityisen sektorin vastaavia. Myös aikasidonnaisuus tulee ottaa huomioon, koska Kouvolan kaupunki on suhteellisen tuore organisaatio, eikä kaikkia synergiaetuja ole vielä ymmärretty, eikä saavutettu. Lisäksi organisaatiolla on vastassaan taloudellisia paineita, johtuen kuntatalouden yleisestä heikosta tilanteesta.

Tutkielmasta rajataan pois tiedon eri ympäristöt (mekaaninen, orgaaninen ja dynaaminen), koska julkinen sektori mielletään usein mekaaniseksi toimintaympäristöksi, johtuen sen lakisääteisydestä. Tässä tutkielmassa pitkäaikaiset ulkoistussopimukset luokitellaan kumppanuussuhteiksi.

### **1.3 Keskeiset käsitteet**

**Transaktiokustannusteoria, TCE** (*Transaction Cost Economics*) perustuu Ronald Coasen teoriaan (1937), jonka mukaan organisaation toiminnasta syntyy transaktioita, kun tuote siirtyy yhdestä

tuotantovaiheesta toiseen. Williamson (1975) kehitti teoriaa pidemmälle selittääkseen transaktioiden syitä ja organisaation optimaalisia rajoja. Transaktioiden takana on inhimillisiä, ympäristöön ja transaktioihin liittyviä tekijöitä.

**MOBP – analyysi** (*Make, buy or partner*) tarkoittaa analyysia, jossa pohditaan eri organisoitumisvaihtoehtojen mahdollisuuksia. ”*Make*” tarkoittaa tuotteen / palvelun tuottamista omassa organisaatiossa. ”*Buy*” tarkoittaa puolestaan tuotteen / palvelun ostamista oman organisaation ulkopuoliselta toimijalta. ”*Partner*” tarkoittaa palvelun tuottamista yhdessä kumppanin kanssa. Pitkäaikaiset ulkoistussopimukset luokitellaan tässä tutkielmassa kumppanuussuhteiksi.

**Tietointensiivinen eli asiantuntijapalvelu** on palvelua, jonka tuottamisessa tieto näyttelee tärkeää roolia. Palvelu perustuu palveluntuottajan vahvaan ammatilliseen erikoisosaamiseen. Palveluntuottaja joutuu käyttämään työssään yksilöllistä arviointikykyään. Asiakkaan ja palveluntuottajan välillä on tiivis vuorovaikutussuhde ja palvelut ovat prosessin omaisia.

**Hiljainen, tacit tieto** (*tacit knowledge*) on tietoa, joka on juurtunut syvälle yksilön toimintaan ja kokemukseen. Sitä voidaan saavuttaa vain tekemisen ja kokemuksen kautta. Hiljainen tieto on hyvin henkilökohtaista ja sitä on vaikea siirtää ja kommunikoida. Tieto on suurelta osin juuri hiljaista. (Nonaka, 1994; Nonaka & Takeuchi, 1995.)

**Näkyvä, eksplisiittinen** (*explicit knowledge*) on ns. yleistä tietoa, sanoja ja numeroita. Eksplisiittinen tieto elää ja kulkee tietojärjestelmissä, dokumenteissa ja manuaaleissa, joten sitä on helppo prosessoida, siirtää sekä jakaa.

## 1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmassa käytettyä transaktiokustannusteoriaa ja siitä johdettua Make, buy or partner – analyysia on laajennettu eri organisoitumisvaihtoehtojen hyödyillä suhteessa haittoihin. Analyysia on täydennetty myös palvelun ja tiedon luonteisiin liittyvillä, aikaisemmissa tieteellisissä keskusteluissa käydyillä keskusteluilla. Teoreettisen viitekehyksen tavoitteena on hahmottaa tekijöitä, joilla voidaan vastata edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin ja -ongelmaan. Tutkielman empiirisessä osuudessa, joka toteutetaan kvalitatiivisena tapaustutkimuksena, teoria tuodaan käytännön tasolle. Tutkielman empiirisen osion tavoitteena on kehittää tutkielmassa esitettävän laajennetun Make, buy or partner – analyysin pohjalta kohdeorganisaatiolle työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi. Ajallisesti empiirinen tutkimus ajoittuu teoriaosuuden valmistumisen jälkeen, jotta teoriasta nousseita keskeisiä tekijöitä voidaan käyttää empiirisen tutkimuksen pohjana.

Tutkielma koostuu kuudesta luvusta, joista ensimmäisessä luvussa eli johdannossa esitetään tutkielman tausta, tavoitteet, tutkimuskysymykset sekä rajaukset. Johdannossa esitetään lyhyesti myös tutkielmassa käytetyt keskeisimmät käsitteet sekä kerrotaan tutkielman rakenne. Luvussa kaksi perehdytään transaktiokustannusteoriaan, siitä johdettuun Make, buy or partner – analyysiin sekä määrittellään ulkoistamisen määrääviä tekijöitä erilaisista näkökulmista luetun tutkimuskirjallisuuden valossa. Luku kolme käsittelee tietointensiivistä palvelutoimintoa, myös julkisen sektorin näkökulmasta sekä tietointensiivisen palvelutoiminnan ulkoistamista määrittäviä tekijöitä, eli palvelun sekä tiedon luonteita. Luvussa neljä esitellään tutkielman kohdeorganisaatio sekä siihen liittyvät tapaukset, joita on kaksi kappaletta. Luvussa neljä esitetään myös tutkielman menetelmät, toteutus sekä aineiston analysointimenetelmät. Tutkielman viidennessä luvussa esitetään tutkielman tulokset sekä näiden suhde teoreettiseen viitekehykseen. Viidennessä luvussa esitellään myös ulkoistamisen päätöksenteon tueksi luotu työkalu, joka on luotu teoriasta

ja empiriasta nousseiden asioiden perusteella. Luvussa kuusi esitetään tutkielman yhteenveto, johtopäätökset sekä työn aikana nousseet jatkotutkimusaiheet.

## **2 TRANSAKTIOKUSTANNUSTEORIA (TCE)**

Tässä kappaleessa pohditaan ensin perinteistä transaktiokustannusteoriaa, siitä johdettua Make, buy or partner – analyysia sekä kirjallisuudessa esitettyä transaktiokustannusteorian kritiikkiä. Tämän jälkeen määritellään ulkoistamisen määrääviä tekijöitä eli hyötyjä suhteessa haittoihin. Hyötyjä ja haittoja pohditaan strategian ja johtamisen, osaamisen ja henkilöstön, toiminnallisuuden, taloudellisuuden sekä asiakas- ja laatunäkökulmista. Tämän jälkeen kappaleessa pohditaan voisiko palvelua tuottaa kumppanuussuhteessa ja mitkä ovat kumppanuuden hyödyt suhteessa haittoihin.

### **2.1 Transaktiokustannusteoria**

Transaktiokustannusteoria (TCE, Transaction Cost Economics) pohjautuu Ronald Coasen vuonna 1937 julkaisemaan ”The Nature of the Firm” tutkimukseen. Sen mukaan organisaation toiminnasta syntyy transaktioita, kun tuote siirtyy yhdestä tuotantovaiheesta toiseen. Tuotantovaihe voi olla organisaation tuotantoprosessin osa tai se voidaan hankkia markkinoilta. Transaktioita syntyy molemmissa vaihtoehdoissa, joten keskeisenä tekijänä on määrittää yrityksen rajat, jolla voidaan minimoida transaktiokustannuksia. Williamson (1975) kehitti Coasen teorian pohjalta transaktiokustannusteoriaa pidemmälle selittääkseen transaktioiden syitä ja organisaation optimaalisia rajoja.

Williamsonin (1985, 45–60) mukaan transaktiokustannusten takana on inhimillisiä, ympäristöön ja transaktioihin liittyviä tekijöitä.

Inhimillisiä tekijöitä ovat opportunisti ja rajallinen rationaalisuus. Opportunisti tarkoittaa ihmisten vilpillistä toimintaa oman edun tavoittelemiseksi (esimerkiksi valehtelu, harhautus, pettäminen). Rajallinen rationaalisuus tarkoittaa ihmisten käyttäytymisen takana olevaa rajallista harkintakykyä, jonka syynä ovat informaation epätäydellisyys, sen epätasainen jakautuminen ja määrä. (Williamson, 1985, 45–51.)

Ympäristötekijöitä ovat epävarmuus ja monimutkaisuus sekä ”pienen numeroiden laki”. Epävarmuus tarkoittaa tapahtumien vaikeaa ennustettavuutta, joka voidaan jakaa ympäristöstä (esim. kysynnän vaihtelu) ja käyttäytymisestä johtuvaan epävarmuuteen (esim. kykenemättömyys valvoa sopimuksen toimeenpanoa). Rajallinen rationaalisuus ja opportunisti lisäävät epävarmuutta. ”Pienten numeroiden laki” tarkoittaa toimittajien vähäistä lukumäärää. (Williamson, 1985, 56–58.) Pienten numeroiden laki on ongelma erityisesti Suomen kokoisissa maissa, koska se heikentää kilpailua ja johtaa hintojen nousuun tietyn ajan kuluessa (Kulmala et al., 2006, 146).

Transaktioihin liittyviä tekijöitä ovat vaihdannan tiheys ja resurssien spesifisyys. Vaihdannan tiheys tarkoittaa yritysten välillä tapahtuvaa vaihdannan määrää tietyn ajan kuluessa. Resurssien spesifisyys tarkoittaa resursseja, jotka kohdistuvat vain johonkin tiettyyn liiketoimintasuhteeseen. Resursseilla ei ole arvoa tai käyttöä muissa liiketoimintasuhteissa, eikä niitä voida käyttää uudelleen menettämättä niiden arvoa. (Williamson, 1985, 53–60.) Jos investoinnit ovat kovin spesifejä ja vaikeasti siirrettäviä, aikaansaavat ne toimijoiden välille riippuvuuden toisistaan ja näin ne voivat johtaa helpommin opportunistiin ja hyväksikäyttöön (Williamson, 1991; Bello et al., 1997, 122–123).

Edellä mainituista, transaktiokustannuksia kasvattavista tekijöistä opportunisti, rajallinen rationaalisuus, käyttäytymisestä johtuva epävarmuus, ”pienen numeroiden laki” sekä varojen spesifisyys ovat merkittäviä julkisen sektorin näkökulmasta tarkasteltuna. Opportunismia ja rajallista rationaalisuutta voidaan pohtia esimerkiksi kaupungin ylimmän päätöksentekuelimen eli kaupunginvaltuuston näkökulmasta.

Kaupunginvaltuutetut ovat kuntalaisten valitsema luottamushenkilöitä, joilla on hyvin erilaiset tieto-, osaamis- ja kokemustaustat. Heitä ajaa eteenpäin erilaiset motivaatiot, tavoitteet ja arvot. Ovatko nämä tavoitteet ja arvot aina kuntalaisten parhaaksi? Tekeekö valtuutettu päätöksensä omien poliittisten, henkilökohtaisten intressien vai kuntalaisen intressien perusteella? Entä jos vaakakupissa on äänestäjien menettäminen tai kaupungin tulevaisuuden "turvaaminen"? Valtuutetun rooli on haastava. Opportunismi ja rajallinen rationaalisuus vaikuttavat yhtä lailla kaupungin virkamiehiin ja asiantuntijoihin. Heilläkin on erilaiset tieto-, osaamis- ja kokemustaustat, samoin motivaatiot, tavoitteet ja arvot. Kuka suojaa kuntalaista "huonoilta" virkamiehiltä ja asiantuntijoilta?

Informaation epätäydellisyys ja epätasainen jakautuminen ovat jokaisen suuremman organisaation ongelma, myös julkisen sektorin organisaatioiden. Palveluiden tuottamisessa juuri tiedolla ja informaatiolla on suuri merkitys. Käyttäytymisestä johtuva epävarmuus on myös eräs julkisen sektorin ongelmista. Se on ongelma siinä tapauksessa, jos organisaatiossa ei ole tarvittavaa osaamista esim. kilpailuttamisesta tai sopimusten käytäntöön panon valvonnasta. Myös toimittajien vähäinen määrä on julkisen sektorin ongelma, varsinkin jos tarkastellaan esim. tietokonejärjestelmiä ja – sovelluksia. Hyvä esimerkki on taloushallinnon ohjelmat. Suomessa on vain muutama toimittaja, jotka pystyvät tarjoamaan taloushallinnon sovelluksia julkisen sektorin tarpeisiin. Koska vaihtoehtoja on vain muutama, johtaa se helposti lukkiutumiseen, korkeaan hintaan, huonoon asiakaspalveluun sekä kehittämishaluttomuuteen toimittajan puolelta.

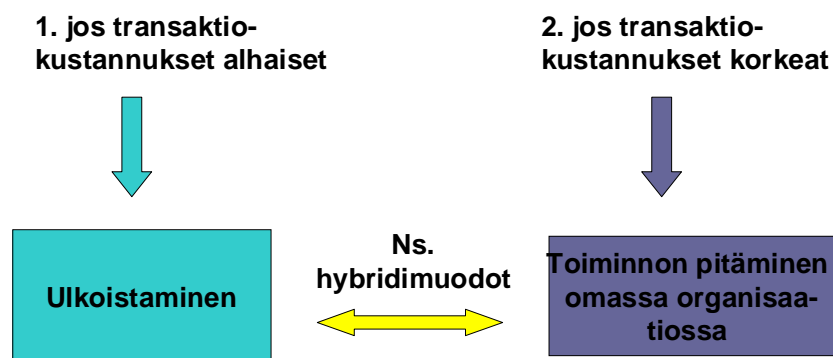
### *2.1.1 MOBP (Make, buy or partner) -analyysi*

MOBP (Make, buy or partner) – analyysi perustuu transaktiokustannusteoriaan, jota esittää alla oleva kuva 3. Perussäännön mukaan ulkoistaminen on varteenotettava vaihtoehto tilanteessa, jossa



transaktiokustannukset ovat alhaiset. Päinvastaisessa tilanteessa eli jos transaktiokustannukset ovat korkeat, kannattaa toiminto tuottaa oman organisaation sisällä. Näiden kahden organisoitumisvaihtoehdon väliin jää ns. hybridivaihtoehdot eli erilaiset kumppanuussuhteet.

### Transaktiokustannusteorian perussäännön mukaan:



**Kuva 3. Make, buy or partner-analyysi**  
(mukaillen Blomqvist, 2002, 41)

Ydinkysymyksenä on siis löytää tehokkain organisaatorakenne, jonka avulla saavutetaan lisäarvoa eli minimoidaan haitat ja maksimoidaan hyödyt. Valintatilanteet erilaisten vaihtoehtojen välillä ovat subjektiivisia, tulevaisuuteen katsovia arvioita ulkoistamisen ja oman toiminnan välillä sekä näiden molempien hyödyistä. Näitä vaikutuksia ovat usein vaikea, ellei peräti mahdotonta ilmaista määrällisesti. Päätösten tulee perustua laadullisiin pohdintoihin eri tekijöiden painoarvoista. Organisaation ydinkysymyksenä onkin miettiä, miten aiotaan saavuttaa lisäarvoa: kehitetäänkö tarvittavia kompetensseja, kyvykkyys- ja osaamista organisaation sisällä vai onko rationaalisempaa hyödyntää ja integroida ulkoista osaamista vai hyväksikäyttää mittakaava- ja keskittymisetuja verkostoitumalla. (Blomqvist et al., 2000, 1-9).

**Ulkoistaminen (buy)** on perusteltu vaihtoehto tilanteessa, jossa epävarmuus ja monimutkaisuus ovat vähäisiä, opportunistisen

käyttäytymisen vaara on pieni ja transaktiot eivät tarvitse spesifejä investointeja (Blomqvist et al., 2000, 6-11). Ulkoistaminen on vaihtoehto, jos markkinoilla on useita potentiaalisia toimittajia (Williamson 1985; Quinn & Hilmer, 1995). Ulkoistamista kannattaa käyttää, kun kaupankäynnin kohteena olevat tuotteet ovat melko pitkälle tuotteistettuja standardipalveluita (Williamson, 1985; Quinn & Hilmer, 1995), liiketoimia tehdään useamman kerran (Williamson 1985, 73–74) ja palvelut ovat helposti saatavilla (Kiiskinen et al., 2002, 22).

Ulkoistamispäätöksessä tulee arvioida mikä on se konkreettinen lisäarvo ja -hyöty, jonka vuoksi ulkoistetaan (Bounfour, 1999; Kulmala et al., 2006) ja millä perusteella palveluja tuottava toimittaja valitaan (Kulmala et al., 2006, 140). Kulmala et al., (2006, 140) mukaan erityisesti julkisen sektorin ulkoistamisen tavoitteena tulee olla lisäarvon tuottaminen veronmaksajille. Quinn & Hilmer (1995, 69) mukaan kannattaa ulkoistaa toiminnot, joissa organisaatio ei ole kilpailukykyinen muihin ulkopuolisiin toimijoihin verrattuna.

**Toiminnon pitäminen omassa organisaatiossa (make)** on perusteltu palveluiden tuotantotapa, kun epävarmuus, monimutkaisuus, opportunistin vaara sekä varojen spesifisyys ovat suuria, ja tarjolla on vain muutamia toimittajia (Blomqvist et al., 2000, 11–12).

Toiminnon pitäminen oman organisaation sisällä on hyvä vaihtoehto, kun toiminnassa tarvittava osaaminen on ainutlaatuista, kilpailukyvyn pohjana olevaa, esim. erinomainen toimialatuntemus tai liiketoiminnan asiantuntijaverkostot. Kunnan näkökulmasta edellä mainittua ainutlaatuista osaamista ovat tyypillisesti paikallistuntemus, kunnan palveluiden määrittely sekä kunnan palvelutason ja palveluiden hallinta, jotka edellyttävät kunnalta kustannustehokkuuden hallintaa. Toiminnon pitäminen omassa organisaatiossa on hyvä vaihtoehto kunnassa palveluiden suunnittelussa, joka edellyttää kuntalaisten tarpeiden,

demografisten tekijöiden sekä poliittisten linjausten tuntemista. (Kiiskinen et al., 2002, 23–26.)

**Kumppanuussuhde** on varteenotettava vaihtoehto, kun toimintaympäristö on epävakaa, epävarmuuden aste on suuri ja varat ovat spesifejä. Kumppanuussuhde on perusteltu vaihtoehto, kun transaktioiden määrä ja yhteinen riippuvuus ovat suuria ja on mahdollisuus jakaa riskejä sekä informaatiota. (Blomqvist et al., 2000, 9-12.) Kumppanuus on hyvä vaihtoehto tuottaa palvelua, jos tuottamiseen tarvitaan useiden laajojen ja syvien tietoperustojen yhdistämistä (Grant & Baden-Fuller, 2004, 74). Kumppanuus on varteenotettava vaihtoehto tilanteessa, jossa organisaatio joutuu kohtamaan jatkuvaa tehokkuuden ja joustavuuden parantamista, sekä tilanteessa, jossa organisaatiolla on käytössään hyvin niukasti resursseja (Borys & Jemison, 1989, 235).

### *2.1.2 Transaktiokustannusteorian kritiikkiä*

Transaktiokustannusteoria on saanut osakseen kritiikkiä sekä aiheuttanut keskustelua. Mm. Blomqvist et al., (2000, 1-6) mukaan perinteinen transaktiokustannusteoria ei huomioi eri organisoitumisvaihtoehtojen hyötyjä ja usein keskitytään ensisijaisesti kustannusten tarkasteluun, vaikka tarkastelua tulisi tehdä organisaatorakenteen näkökulmasta sekä miettiä millaisia hyötyjä voidaan saavuttaa erilaisilla organisaation sisäisillä järjestelyillä.

Williamsonin (1991, 269) mukaan transaktiokustannusteoria jättää huomioimatta hybridimuodot eli erilaiset kumppanuussuhteet ulkoistamisen ja oman toiminnan välissä. Casson & Wadeson (1998, 5) mukaan transaktiokustannusteoria korostaa liiaksi opportunistia ja Blomqvistin (2002, 58) mukaan se huomioi ajan kulumisen huonosti, eli teoria soveltuu sellaisenaan vain lyhyen aikavälin tarkasteluun.

Perinteinen transaktiokustannusteoria ei ota kantaa palvelun eikä tiedon erilaisiin luonteisiin. Molemmat tekijät tulee huomioida MOBP – analyysissa, koska sillä on merkitystä aiotaanko ulkoistaa massa- vai asiantuntija- eli tietointensiivisten palvelujen kaltaisia palveluja. Palvelujen tuottamiseen tarvittavan tiedon luonteissa on myös merkittäviä eroja. Joten transaktiokustannusteoria yksistään on riittämätön MOBP – analyysin pohjaksi. Tämän vuoksi tässä tutkielmassa perinteistä MOBP – analyysia laajennetaan em. tekijöillä ja näin voidaan saavuttaa kokonaisvaltaisempi näkemys rakennettavan työkalun pohjaksi. Tutkielman laajennetun MOBP – analyysin mukainen teoreettinen viitekehys on esitetty kuvassa 6.

## **2.2 Ulkoistamisen määräävät tekijät**

Ulkoistamisen määrääviä tekijöitä (hyötyjä vs. haittoja) on pohdittu ja analysoitu tässä tutkielmassa strategian ja johtamisen, osaamisen ja henkilöstön, toiminnallisen, taloudellisen sekä asiakas- ja laatutekijöiden näkökulmista. Ulkoistamisen määrääviä tekijöitä tulee pohtia myös siitä näkökulmasta, että toiminto pidetään edelleen omassa organisaatiossa. Näitä sisäisiä tekijöitä voidaan kutsua sisäisiksi kustannuksiksi ja sisäisiksi hyödyiksi. MOBP – analyysissa tulee tehdä aitoa vertailua eri vaihtoehtojen välillä, huomioimalla eri vaihtoehtojen hyödyt verrattuna kustannuksiin. MOBP – vertailua on tehtävä ajatellen organisaation kokonaistaloudellisuutta, ei miettiä lyhytnäköisesti vain euroja ja kustannuksia.

### *2.2.1 Ulkoistamisen hyödyt vs. haitat*

#### Strategian ja johtamisen näkökulma

Strategian ja johtamisen näkökulmasta **ulkoistamisen hyötynä** voidaan nähdä organisaation mahdollisuus keskittyä omaan ydintoimintaan tai sen kannalta välttämättömiin toimintoihin. Eli ulkoistetaan toimintoja, jotka eivät

ole sen ydintoimintaa ja näin vapautetaan niukkoja resursseja (aika, työtilat, ihmiset, koulutuspanokset, johtaminen yms.) ydintoiminnan kehittämiseen ja ylläpitämiseen (mm. Prahalad & Hamel, 1990; Quinn & Hilmer, 1995; Kralovetz, 1996; Bounfour, 1999). Esim. operatiivisen taloushallinnon ulkoistaminen vapauttaa omia resursseja enemmän lisäarvoa tuottaviin toimintoihin mm. sisäiseen laskentaan ja johdon raportointiin (Kiiskinen et al., 2002, 107). Toisinaan ulkoistamisella saatetaan yrittää päästä eroon hankalasti johdettavista toiminnoista tai halu pitää organisaatio strategian näkökulmasta ”ohuena” (Dickmann & Tyson, 2005, 462–463). Organisaation ”ohuuden” tavoittelu on myös Kouvolan kaupungin tärkeä tavoite. Riskienhallinta on myös merkittävä ulkoistamista puoltava tekijä (mm. Quinn & Hilmer, 1995; Bello et al., 1997; Bounfour, 1999), koska organisaatio pyrkii fyysisten, taloudellisten ja oikeudellisten riskien siirtämiseen sinne, missä niitä ennakoidaan, ehkäistään ja hallitaan parhaiten (Kiiskinen et al., 2002, 83).

Strategian ja johtamisen näkökulmasta **ulkoistamisen ongelmana** voidaan nähdä ulkoistetun toiminnan tehottomampi koordinointi, kontrolli sekä johtaminen. Em. tekijät pystytään hoitamaan tehokkaammin, jos toiminto pidetään omassa organisaatiossa (Bounfour, 1999; Blomqvist et al., 2000), koska oman organisaation sisällä tunnistetaan paremmin omat prosessit, miten nämä toimivat sekä mitkä ovat kyseessä olevien prosessien lopputuotokset, ulostulot (Walden & Hoffman, 2007, 3578). Oman organisaation sisällä eri toimintojen keskinäinen vertailu on helpompaa.

#### *Osaamisen ja henkilöstön näkökulma*

**Ulkoistamisen hyötynä** nähdään mahdollisuus hyväksikäyttää ulkopuolista erityisosaamista ja -kyvykkyyttä (Quinn & Hilmer, 1995; Aubert et al., 1996; Bounfour, 1999). Carey et al., (2006, 27) mukaan ulkoistaminen voidaan nähdä myös oman organisaation jo olemassa olevan kyvykkyiden täydentämisenä. Organisaatio saattaa kohdata tilanteen, jossa oma käytettävissä oleva osaaminen ei enää riitä ja näin

ollen saatetaan olla haluttomia panostamaan omaan sisäiseen osaamiseen (Kiiskinen et al., 2002, 85). Carey et al., (2006, 26 - 27) korostavat erityisesti teknistä ja teknologista kyvykkyyttä, jota voidaan saavuttaa valitsemalla luotettava ja hyvämaineinen toimittaja. Ulkoistamisen hyvänä puolena voidaan pitää myös ulkoistettavan toiminnon henkilöstölle tarjoutuvia uusia mahdollisuuksia mm. etenemisen ja ammatillisen kouluttautumisen suhteen (Kralovetz, 1996, 32).

Osaamisen ja henkilöstön näkökulmasta **ulkoistamisen ongelmana** ovat oman organisaation sisäisen osaamisen ja kyvykkyyden kärsiminen, josta aiheutuu ulkoistavalle organisaatiolle suuria kustannuksia (Bounfour, 1999, 139–141). Ulkoistamisen yhteydessä saatetaan kadottaa organisaatiolle tärkeää ja olennaista tietoa (Argyris & Schön, 1996, 12–18) sekä taitoja ja osaamista, joita tarvittaisiin juuri organisaation ydintoiminnan kehittämiseen (Quinn & Hilmer, 1995, 65). Casson & Wadeson (1998, 6) mukaan oman organisaation sisäinen hyöty on erityisesti työnjohdollinen osaaminen, joka on suurelta osin hiljaista tietoa ja sitoutuneena organisaation prosesseihin. Ulkoistaminen johtaakin yleensä mm. hankintatoimen suurentuneeseen työmäärään (Walker & Weber, 1984, 378).

Ulkoistamisen ongelmana voidaan myös nähdä oman organisaation ulkoistamisuhan alla olevat työntekijät, jotka saattavat tuntea oman osaamisensa kyseenalaistetuksi, tulevaisuutensa sekä asemansa uhatuksi ja tämä saattaakin johtaa jopa ”varjo-organisaatioiden” syntymiseen (Kiiskinen et al., 2002, 97–98). Yleisesti ulkoistamisen oletetaan johtavan työntekijäpuolen aseman huonontumiseen. Kralovetz (1996, 36) sekä Bounfour (1999, 144) ovat huolissaan työntekijöiden moraalista ulkoistamisuhan alla olevissa toiminnoissa.

#### Toiminnallisuuden näkökulma

**Ulkoistamisen hyötynä** toiminnallisuuden näkökulmasta voidaan nähdä toiminnan virtaviivaistuminen sekä ulkoistamisen myötä saatavat uudet

näkemykset ja ideat, koska kyseenalaistava toimija saattaa kehittää täysin uuden tavan toimia (Kiiskinen et al., 2002, 90–93). Dickman & Tyson (2005, 454) mielestä kovin hierarkkiset organisaatiot ovat usein tehottomia eli ulkoistamisella voidaan parantaa myös tätä puolta.

Ulkoistamisen hyötynä nähdään parantunut joustavuus (mm. Quinn & Hilmer, 1995; Aubert et al., 1996; Blomqvist et al., 2000). Kulmala et al., (2006, 133) kuitenkin huomauttavat, että joustavuus on luonnollisesti riippuvainen täysin siitä, millainen sopimus toimittajien kanssa on tehty. Ulkoistamisen eräs hyödyistä on organisaation reagoitiherkkyden, (liiketoiminnallisen ketteryyden parantuminen) (mm. Quinn & Hilmer, 1995, 48). Blomqvist et al., (2000, 11) mukaan toimintojen ulkoistaminen saattaa mahdollistaa organisaation paremman selviämisen epävarmuudesta. Erityisesti tukitoimintojen ulkoistaminen ko. toimintoon erikoistuneelle toimijalle johtaa usein merkittäviin toiminnallisiin parannuksiin, jotka näkyvät mm. parannuksina nopeudessa, täsmällisyydessä, virheettömyydessä sekä tuottavuudessa (Kiiskinen et al., 2002, 87–90).

**Ulkoistamisen ongelmana** voidaan nähdä oman organisaation joustavuuden ja kontrollin menettäminen (Quinn & Hilmer, 1995; Bounfour, 1999; Dickmann & Tyson, 2005). Myös riippuvuus (Kralovetz, 1996, 36), lukkiutuminen (Aubert et al., 1996; Kulmala et al., 2006) sekä reagoitokyvyn häviäminen (Kiiskinen et al., 2002, 104) koetaan ulkoistamisen ongelmiksi. Ulkoistamisen hyödyissä esitetty Dickmanin & Tysonin (2005, 454) väite hierarkkisten ja byrokraattisten organisaatioiden tehottomuudesta, saattaa kumoutua Adlerin (2001, 216) väitteeseen, jonka mukaan ne saattavat kuitenkin olla tehokkaita rutiiniluontoisissa tehtävissä, joissa ei tarvitse luoda uutta tietoa.

Ulkoistamisuhan alla saattaa syntyä omaan organisaatioon sisäistä vastarintaa ja tämä voi vaikeuttaa sekä hankaloittaa organisaation toiminnallisuutta. Vastarinta voi johtua organisaatioiden erilaisista

organisaatiokulttuureista sekä toimintatavoista, jotka saattavat johtaa erinäisiin yhteentörmäyksiin. (Kiiskinen et al., 2002, 97–98.)

Toiminnallisuuden näkökulmasta sisäinen kommunikointi on eräs tärkeä tekijä, jonka koetaan usein huonontuvan ulkoistamisen myötä (Blomqvist et al., 2000; Brown & Duguid, 2001; Walden & Hoffman, 2007), koska tieto on usein ankkuroituneena juuri sisäiseen, ns. epäviralliseen organisaatioon (Argyris & Schön, 1996, 12) ja, koska osapuolilla saattaa olla myös hyvin erilaiset tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurit (Kiiskinen et al., 2002, 97–98).

Jos fyysinen välimatka on suuri, esim. kasvokkain tapahtuvia tapaamisia järjestetään harvemmin. Etäisyys aiheuttaa myös viivästyksiä kommunikointiin, joka korostuu etenkin tilanteessa, jossa palvelun toimituksessa on katkos ja tarvittaisiin pikaista ratkaisua ongelmaan. Kahden eri organisaation välinen kommunikointi ei luonnollisesti voi olla yhtä tehokasta kuin oman organisaation sisällä, koska omassa organisaatiossa on kehittynyt vuosien saatossa oma kieli, ”jargon”. Oman organisaation sisällä tiedetään yleensä paremmin kuka tietää, ja mitä tietää. Ulkoistamissuhteessa yhteisen kielen löytäminen vie aikaa. (Casson & Wadeson, 1998, 22–23.)

Toiminnallisuuden näkökulmasta eräs ulkoistamisen ongelma on sen vaikutus organisaatiossa olevaan tietoon, koska oman organisaation sisällä oleva tieto on helpommin saatavissa sekä oikeampaa (Williamson, 1991; Adler, 2001), koska organisaation sisäisellä omalla asiantuntijalla on usein enemmän syvää erityistietämystä organisaation prosesseista, kuin ulkopuolisella toimijalla (Barr & Chang, 1993, 16). Kravoletzin (1996, 36) mukaan organisaation sisäinen asiantuntija kykenee näin ollen määrittelemään ja ymmärtämään paremmin organisaatiossa tapahtuvia muutoksia ja epäselvyyksiä.

### Taloudellisuuden näkökulma



**Ulkoistamisen hyötynä** voidaan nähdä tehokkuus- ja kustannusvaateiden siirtäminen (Barr & Chang, 1993, 15) sekä palveluinnovaatioiden kehittäminen markkinoilla toimiville tuottajille (Quinn & Hilmer, 1995; Bounfour, 1999). Ulkoistamisen avulla voidaan saavuttaa mittakaavaetuja (mm. Williamson, 1985; Bounfour, 1999; Walden & Hoffman, 2007) sekä päästä nauttimaan ulkopuolisen toimittajan kannustimien vaikutuksista eli kilpailukykyisestä hinnasta (Williamson, 1985, 90).

Ulkoistamisen avulla saavutettavat kustannushyödyt ovat varsin kiistelty ja selvästi toiminto- sekä tapauskohtainen asia (mm. Kulmala et al., 2006), mutta ulkoistamisen vaikutuksista työntekijäkustannuksiin ja kustannussäästöihin ovat kirjoittaneet mm. Barr & Chang, 1993; Aubert et al., 1996; Bounfour, 1999. Ulkoistamisen avulla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä ns. *sisäisissä kustannuksissa*. Sisäisiä kustannuksia syntyy organisaation tuotteiden ja palveluiden tuottamisesta. Tällaisia sisäisiä kustannuksia ovat mm. kaikki tuotannon tekijät (pääoma, koneet ja laitteet, osaaminen, työntekijät) sekä johtamisesta, toimintojen hallinnoista, kontrolloinnista ja valvonnasta (Blomqvist et al., 2000, 3) aiheutuvat kustannukset. Oman organisaation sisällä syntyviä johtamiskustannuksia ovat mm. henkilöstön kehittäminen ja siihen käytetty aika sekä tuki (Quinn & Hilmer 1995; Blomqvist et al., 2000). Sisäisiä kustannuksia syntyy Quinn & Hilmerin (1995, 58) mukaan myös tutkimus- ja kehittämistoimenpiteistä, investoinneista infrastruktuuriin sekä innovaatiotoiminnan lamaantumisen, etenkin jos työntekijät kokevat, että heillä on ns. varma asiakas (Blomqvist et al., 2000, 3). Eli työntekijöillä ei ole kunnan kannustimia. Osaamisen näkökulmasta sisäisiä kustannuksia voidaan olettaa syntyvän, jos organisaation työntekijät ovat kokemattomia työtehtävissään (Bello et al., 1997, 122).

Muita ulkoistamisen hyötyjä taloudellisuuden näkökulmasta ovat kustannusten suurempi läpinäkyvyys (Kulmala et al., 2006, 133), koska juoksevia kustannuksia ei voida piilottaa oman organisaation suureen

yleiskustannusten määrään sekä pääoman vapautuminen rahoitusomaisuudeksi (Kiiskinen et al., 2002, 90–93). Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan kustannus- ja toimintolaskennan myötä myös oman toiminnan kustannukset saadaan hyvinkin läpinäkyviksi.

**Ulkoistamisen ongelmana** voidaan nähdä ulkoistamisprosessin toteutumattomat, suorat taloudelliset edut, jotka jäävät usein saavuttamatta (mm. Bounfour, 1999; Dickmann & Tyson, 2005; Kulmala et al., 2006). Itse asiassa yksikkökustannukset usein nousevat ulkoistamisen alkuvaiheessa, koska hallinnolliset kustannukset ovat korkeimmillaan ja resurssit, jotka aikaisemmin käytettiin palvelun tuotantoon, ovat silti jäljellä, vaikka ehkä alikäytettyinä (Kulmala et al., 2006, 133, 142–143). Eli usein osa *sisäisistä kustannuksista* jää kuitenkin jäljellä, vaikka ulkoistaminen valittaisiin palvelun tuottamistavaksi. Esimerkkinä tästä on julkisen sektorin ja tässä tutkielmassa kohteena olevan organisaation kolmen vuoden ”takuu” palveluverkkojen koskemattomuudesta sekä työntekijöiden viiden vuoden suoja työpaikkojen säilymisestä. Nämä asiat on määritelty kuntien yhdistymissopimuksessa, joka perustuu uusittuun Kuntajakolakiin (29 §). Julkisen sektorin menoista valtaosa tulee juuri henkilöstökustannuksista. Esimerkiksi tutkielman kohteena olevassa organisaatiossa henkilöstömenot olivat 47 % koko vuoden kokonaismenoista (Kvl kaupunki, tilinpäätös 2009). Olennaista on, Kulmala et al., (2006) mukaan, löydetäänkö ulkoistetun toiminnon henkilöstölle uusia sekä korvaavia tehtäviä? Jos nykyinen henkilöstö säilyy, mutta heille ei voi määrittää uusia tehtäviä, resurssien hyötykäyttö alenee (Kulmala et al., 2006, 133, 142–143).

Ulkoistamisen ongelmana voidaan nähdä myös ulkoistamisen suuret kustannukset. Usein unohdetaan ulkoistamisprosessiin kuuluvien eri vaiheiden kustannukset, joita aiheutuu Williamsonin (1975, 1985), mukaan sopivan kumppanin etsimisestä, yhteydenotosta, sopimusten laatimisesta sekä monitorointi- ja täytäntöönpanovaiheista. Quinn & Hilmer (1995, 56) kutsuvat näitä kustannuksia toimintojen koordinoitukustannuksiksi.

Kustannuksia syntyy myös kumppanin osaamisen ja ”hyväntahtoisuuden” kartoittamisesta, suhteen perustamisesta sekä sen ylläpidosta (Blomqvist, 2002). Kiiskisen et al., (2002, 97) mukaan usein unohdetaan myös niin sanotut siirtymävaiheen kustannukset, joita ovat esim. kertaluontoiset työpanokset ja muut kulut sekä palvelun hallinnasta aiheutuvat kustannukset.

Merkittävä kustannuksia aiheuttava tekijä ovat ulkoistamiseen liittyvät *neuvottelu- ja sopimukselliset kustannukset*. Williamsonin (1996, 136) mukaan osa kustannuksista syntyy ennen sopimusta (ex ante) ja osa sen jälkeen (ex post). Ex ante kustannuksia ovat neuvotteluista ja sopimusten laatimisesta aiheutuvat kustannukset (Bounfour, 1999, 134). Pitkät sopimukset ovat ongelmallisia siinä mielessä, että neuvotteluvaiheessa ei ole vielä kaikkia faktoja tiedossa (Williamson 1991, 278) sekä toimintoihin liittyy usein useita satunnaisia tekijöitä, joiden todennäköisyyttä on vaikea ennustaa ja määritellä etukäteen (Aubert et al., 1996, 53). Ex post kustannuksia aiheutuu mm. tuotetun palvelun laadun valvonnasta (Dickmann & Tyson, 2005, 457) sekä sopimusten johtamisesta (Aubert et al., 1996, 53). Usein sopimuksia joudutaan muokkaamaan uudestaan yhteistyön myöhemmässä vaiheessa (Williamson, 1991, 278). Aubert et al., (1996, 53) näkevät vaikeudeksi ja kustannusten aiheuttajaksi yhteistyön mittaamisen, jota on usein palvelutuotannon osalta vaikea määritellä.

Kaikissa organisoitumisvaihtoehdoissa on kannustimilla ja sanktioilla erittäin tärkeä rooli, joiden avulla voidaan vähentää opportunistin vaaraa sekä epäselvyyksiä, joita voidaan kohdata yhteistyössä myöhemmin (Williamson, 1991; Walden & Hoffman, 2007). Kulmala et al., (2006, 133) mukaan sopimuksissa tulee olla kannustimia palvelun laadun, kustannustehokkuuden ja joustavuuden parantamiseksi. Kannustimet ovat tärkeä motivoinnin väline, mutta myös merkittävä kustannustekijä. Juntunen et al., (2009, 98) mukaan sopimuksessa tulee yrittää ottaa

huomioon, miten palveluntarjoajan taloudelliset ongelmat vaikuttavat sovitun palvelun toimittamiseen eli miten turvataan palveluiden saatavuus.

### Asiakas- ja laatu näkökulma

**Ulkoistamisen hyötynä** on asiakkaan näkökulmasta palvelujen laaja valikoima, jos alalla on paljon vaihtoehtoisia toimittajia (mm. Williamson, 1985; Blomqvist et al., 2000; Kulmala et al., 2006). Laatuhyötyjä voidaan saavuttaa, koska markkinoilla toimivalla toimijalla on tarve rekrytoida ja motivoida huippuosaajia (Aubert et al., 1996, 52) sekä päästään hyödyntämään ajanmukaisimpia menetelmiä ja teknologioita (Kiiskinen et al., 2002, 90). ”Laatutakuusta” ja laadunvarmistamisen puolesta kirjoittavat myös mm. Williamson, 1991; Barr & Chang, 1993; Quinn & Hilmer, 1995; Dickmann & Tyson, 2005, kun ulkoistettavan toiminnon toimittajaksi valitaan hyvämaineinen toimija. Ulkoistamisen avulla voidaan saavuttaa uusia markkinoita ja mahdollisuuksia (mm. Kiiskinen et al., 2002, 87–90).

**Ulkoistamisen ongelmana** voidaan nähdä palveluiden saatavuuden turvaamista häiriö- ja kriisitilanteissa. Juntunen et al., (2009, 87–88) mukaan palvelutuotannon pitäminen kunnan omassa organisaatiossa tuo selkeitä etuja palveluiden saatavuuden turvaamisessa, koska henkilöstöä on mahdollista käyttää ko. tilanteissa joustavammin. Barr & Changin (1993, 16) mukaan ”perheenjäsenet” eli organisaation omat työntekijät ovat taipuvaisempia venymään pidemmälle oman organisaation puolesta ja Kiiskinen et al., (2002, 97) mukaan oman organisaation työntekijät ovat myös sitoutuneempia työhön kuin ulkopuolisen toimijan. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan em. Barr & Changin sekä Kiiskinen et al., väitteet eivät ehkä päde julkisella sektorilla, johtuen julkisen sektorin olemattomista kannustimista.

Ulkoistamisen huonona puolena asiakas- ja laatu näkökulmasta tarkasteltuna, ovat pitkät sopimukset, potentiaalisten toimittajien vähäinen määrä sekä voimakas toimittaja, jotka johtavat lukkiutumiseen, hintojen

nousuun ja laadun huonontumiseen (Quinn & Hilmer, 1995, 59). Eräs ulkoistamisen ongelma on palveluntoimittajan kysynnän kasvaminen (tai laskeminen), mikä heijastuu vääjäämättä palvelutasoon sekä kustannuksiin (Bounfour, 1999; Kiiskinen et al., 2002). Toimittajan vahva neuvotteluasema on mahdollinen tilanteissa, joissa toimittajalla on paljon tietoa ostajan toiminnoista sekä kriittisistä tarpeista (Kiiskinen et al., 2002, 96). Kiiskinen et al., (2002, 84) mukaan ulkoistamisen tavoite on usein yksikkökustannusten minimointi, joka johtaa yleensä palvelun yhdenmukaistamiseen, eli joudutaan tyytymään standardoituun massapalveluun.

### **2.3 Voisiko palvelua tuottaa kumppanuussuhteessa?**

MOBP – vertailussa ulkoistamisen ja oman toiminnan väliin jää ns. hybridimuodot eli erilaiset kumppanuussuhteet (kts. kuva 3). Kumppanuussuhdetta ei tule nähdä kilpailevana muotona ulkoistamiselle tai oman toiminnan välille, vaan eräänä vaihtoehtona, jonka avulla voidaan saavuttaa molempien vaihtoehtojen parhaat ominaisuudet. Kumppanuussuhteeksi luetaan tässä tutkielmassa myös pitkät ulkoistamissopimukset.

#### *Kumppanuuden määritelmä*

Termi kumppanuus pitää sisällään useita erilaisia yhteistyömuotoja pitkäaikaisista sopimuksista lyhyempiin (esim. alihankkija, yhteisyritys, yms.) (Spekman et al., 1998; Contractor & Lorange, 2002; Grant & Baden-Fuller, 2004). Kumppanuus on suhde, jossa kaksi tai useampi toisistaan erillistä organisaatiota jakavat yhteisen tavoitteen, ponnistelevat yhteisen hyödyn vuoksi sekä hyväksyvät suuren riippuvuuden toisistaan (Mohr & Spekman, 1994, 135). Strateginen kumppanuus tarkoittaa läheistä, pitkäaikaista, yhteisesti sovittua suhdetta, jonka avulla on tarkoitus saavuttaa kaikkia osapuolia tyydyttävää lisäarvoa (Spekman et al., 1998, 748).

**Kumppanuussuhteen hyötynä** voidaan nähdä mahdollisuus saavuttaa sellaista lisäarvoa, mitä kumpikaan suhteessa oleva osapuoli ei pystyisi saavuttamaan yksin toimiessaan (Borys & Jemison, 1989; Mohr & Spekman, 1994). Kumppanuuden myötä voidaan päästä nauttimaan samanaikaisesti mittakaava- ja keskittämiseduista (Blomqvist et al., 2000; Grant & Baden-Fuller, 2004), kun molemmat kumppanit voivat keskittyä ydinosaan (Pralhad & Hamel, 1990) sekä voidaan saavuttaa suurempi erikoistumisen ja tehokkuuden aste (mm. Dyer & Singh, 1998; Contractor & Lorange, 2002). Kumppanuuden etuna voidaan nähdä myös kumppanin kanssa yhdessä saavutettu neuvotteluvoima muita toimijoita vastaan (Dyer & Singh, 1998, 662–670) sekä riskien jakaminen (Spekman et al., 1998; Contractor & Lorange, 2002). Kumppanuuden avulla voidaan pienentää etenkin uuteen teknologiaan liittyvää epävarmuuden riskiä (Blomqvist et al., 2000; Grant & Baden-Fuller, 2004). Kumppanuussuhteet voivat kasvattaa organisaation joustavuutta (Blomqvist et al., 2000, 9-12). Verkoston rutiinit ja prosessit ovat myös eräs kilpailuedun lähde (Dyer & Singh 1998, 661).

Oppiminen on eräs kumppanuussuhteen positiivinen tuotos (mm. Dyer & Singh, 1998; Grant & Baden-Fuller, 2004; Kale & Singh, 2007). Oppimista on myös oppiminen kumppanin organisaatiokulttuurista, missioista, arvoista (Spekman, 1998, 752) sekä kumppanin bisneksen teosta (Medcof, 1997, 723). Mm. Kale & Singh (2007) ja Medcof (1997) kirjoittavat johdon partnerointitaidoista, jotka he näkevät erääksi tärkeäksi oppimisprosessin tuotokseksi. Ulkoisten täydentävien kyvykkyyksien avulla (Borys & Jemison, 1989; Dyer & Singh, 1998) yksittäinen organisaatio pääsee hyödyntämään kumppanin monipuolista tieto- ja osaamisvarastoa (Contractor & Lorange, 2002; Grant & Baden-Fuller, 2004). Suhteessa syntyy suuri määrä uutta tietoa, kun kumppanit yhdistävät resursseja sekä kehittävät niitä edelleen (Dyer & Singh, 1998, 673). Kumppanuussuhde nähdäänkin usein uusien ideoiden ja tiedon lähteenä (Dyer & Singh, 1998, 665). Markkinoille päästään nopeammin ja

edullisemmin, koska tuotetta tai palvelua kehitetään yhdessä (Spekman et al., 1998; Dyer & Singh, 1998; Contractor & Lorange, 2002).

**Kumppanuussuhteen ongelmana** nähdään sen kompleksisuus ja haastavuus johtamisen näkökulmasta. Kumppanuussuhde on tehokas ratkaisu vain, jos se luo selkeää lisäarvoa verrattuna ulkoistamiseen tai omaan toimintaan (mm. Blomqvist et al., 2000; Kale & Singh, 2007). Kumppanuussuhde vaatii läheistä yhteistyötä kumppaneiden kesken (Borys & Jemison, 1989, 239) ja suhteen johtaminen on keskiössä suhteen onnistumisen tai epäonnistumisen kannalta (Spekman et al., 1998, 748–749). Kumppanuussuhde vaatii erilaista osaamista ja kyvykkyyttä organisaation eri tasoilla kumppanuussuhteen eri vaiheissa. Onnistunut kumppanuussuhde vaatii johdolta panostuksia kumppaneiden sitouttamiseen, suhteen koordinointiin, luottamuksen rakentamiseen sekä tehokkaan, laadukkaan ja oikea-aikaisen kommunikoinnin aikaansaamiseen, tiedon jakamiseen, osallistavan organisaatiokulttuurin luomiseen sekä ongelmanratkaisutekniikoihin (Mohr & Spekman, 1994, 137–139). Kumppanuuden haasteena nähdään luottamus ja sen rakentuminen. Ilman luottamusta ja vastavuoroisuutta kumppanuussuhde ei tule menestymään (Blomqvist et al., 2000, 9-12).

Kumppanuussuhteen ongelmana nähdään myös kumppaneiden erilaiset toimintatavat, päätöksenteon prosessit ja organisaatiokulttuurit (Dyer & Singh, 1998, 668), sekä liian lyhytnäköiset tavoitteet ja yhteisen historian puute (Borys & Jemison, 1989, 236). Ristiriitoja ja ongelmia aiheutuu tiedon sekä kumppanin prosessien ymmärtämisen puutteellisuudesta (Borys & Jemison, 1989; Hoffmann, 2005). Ongelmia ja kustannuksia syntyy yhteisten tavoitteiden puuttumisesta tai niiden epäselvyydestä ja epärealistisuudesta (Borys & Jemison, 1989; Spekman et al., 1998). Kumppanuuden eräänä ongelmana voidaan nähdä myös organisaation rajojen hämärtyminen (Mohr & Spekman, 1994, 137). Kumppanuussuhteessa saatetaan kadottaa omaa organisaatiokohtaista

erityistietoa ja pelkona saattaa olla tällaisen tiedon joutuminen väriin käsiin tai tiedon suoranainen väärinkäyttö (Dyer & Singh, 1998, 670).

Kumppanuussuhteessa sopivan kumppanin etsimisvaihe on vieläkin merkittävämpi ja tärkeämpi vaihe kuin ulkoistamista mietittäessä (Borys & Jemison, 1989; Hoffmann, 2005), koska huonosti valittu kumppani voi tehdä yhteistyön mahdottomaksi ja pahimmassa tapauksessa johtaa yhteisten varojen väärinkäyttöön sekä suhteen kariutumiseen (Medcof, 1997, 718). Kumppaneiden tulee ymmärtää toistensa strategiset syyt kumppanuussuhteeseen ryhtymisestä (Medcof, 1997, 720). Kumppanuussuhteessa kustannuksia aiheuttavat ns. suoja mekanismit, joita tulee rakentaa kumppaneiden tiedon suojaamiseksi (Dyer & Singh, 1998; Contractor & Lorange, 2002), esim. erilaiset immateriaalioikeudet. Kumppanuussuhteessa voi ongelmana olla myös ns. vapaamatkustajat, jotka panostavat suhteeseen vain minimaalisen verran ja toimivat omien vain etujensa mukaisesti (Medcof, 1997; Dyer & Singh, 1998).

### *Public-Private-Partnership PPP*

Keskusteltaessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä, käytetään usein termiä Public-Private-Partnership eli PPP. PPP on terminä laaja-alainen ja voi pitää sisällään hyvin erilaisia yhteistyön muotoja, mm. Build-Operate-Transfer (BOT), Private Finance Initiative (PFI), Build-Own-Operate-Transfer (BOOT).

BOT – mallissa yksityinen sektori suunnittelee, rahoittaa ja rakentaa julkisen sektorin omistaman rakennuksen sekä ylläpitää sitä sovitun ajan. PFI – mallin tarkoitus on helpottaa julkisen sektorin budjettipaineita yksityisen rahoituksen turvin sekä saada erikoisosaamista esim. infrastruktuurialan rakentamiseen. BOOT – mallissa julkinen sektori myy rakennuksiaan rahoitusyhtiöille, ja vuokraa niitä takaisin 20–30 vuoden mittaisilla sopimuksilla. (mm. Hodge & Greve, 2007, 546–548.) Van Ham & Koppenjan (2001, 598) määrittelevät PPP:n pitkäaikaiseksi yhteistyöksi,



jossa kehitetään tuotteita ja palveluita jakamalla riskejä, kustannuksia ja resursseja.

### *Hyödyt ja roolit*

PPP:n avulla on mahdollista päästä nauttimaan ja hyödyntämään yksityisen sekä julkisen sektorin parhaita puolia. Yhteistyöllä on mahdollista saavuttaa tavoitteita, joihin kumpikaan osapuoli ei pystyisi yksin toimiessaan. PPP:n tarkoitus ei ole vain kehittää innovatiivisia ratkaisuja, vaan löytää myös uudistuksia liittyen työskentelytapoihin, menettelyihin, käytäntöihin ja järjestelyihin (van Ham & Koppenjan 2002, 599). Julkisen ja yksityisen sektorin suhteen vaikutukset ovat pitkäaikaisia, mahdollistavat suuremmat rahoitusvirrat sekä paremman riskinjakamisen (Hodge & Greve, 2007, 547). PPP-suhteiden motiivina on julkisen sektorin näkökulmasta usein budjettirahoituksen niukkuus, yksityisen sektorin tehokkaampi toiminta sekä markkinakokemus, unohtamatta yksityisen sektorin innovatiivista luovuutta (van Ham & Koppenjan, 2002, 596–597).

Julkisen sektorin rooli on päättää projektin sosiaalisesta hyödynnettävyydestä, olla yhteistyössä poliittisiin elimiin, valvoa laatua ja julkista etua. Yksityisen sektorin roolina nähdään projektijohtaminen, muiden yksityisten yritysten mukaan veto, spesifin ja teknisen osaamisen tarjoaminen, kustannusten arviointi sekä tiedon tarjoaminen. (van Ham & Koppenjan, 2002, 605.)

### *Kritiikki*

Joskus PPP – suhteita markkinoidaan julkiselle sektorille keinoina ”pelastaa” kunnan talous, mutta mm. Hodge & Greve (2007, 552–553) mukaan taloudelliset ja rahoitukselliset hyödyt ovat kuitenkin huomattavan epävarmoja. Joidenkin tutkimusten mukaan PPP-projektit ovatkin tulleet kalliimmiksi, kuin julkisen sektorin rahoittamina (mm. van Ham & Koppenjan, 2002, 596).

PPP -suhteissa on olemassa ns. poliittinen riski, koska PPP-sopimukset ovat pitkäaikaisia, joten käsitykset tarvittavista ja sopivista palveluista, kuntalaisten tarpeista sekä sopivista yhteistyökumppaneista muuttuvat ajan kuluessa. PPP-suhteet ja – sopimukset sisältävät yleensä raskaita sisältövelvoitteita, jotka siirtyvät seuraavien kunnanvaltuustojen hoidettavaksi ja sopimuksista eroon pääsy saattaa käydä kalliiksi. (Ham & Koppenjan, 2002; Valkama, 2008.)

Ongelmana voidaan pitää myös poliittisten puolueiden vahvaa vaikutusta. Koska PPP-suhteet ovat hyvin näkyviä, altistuvat ne kansalaisten ja julkisen sanan kritiikille. Ongelmana voidaan nähdä tiedon puute sekä kumppaneiden ymmärtämättömyys toistensa tavoitteista. Yhteistyöhön ryhtyvien kumppaneiden tulee ymmärtää, että kummallakin osapuolella on omat, erilaiset tavoitteet sekä riskit. Julkisen sektorin riskeinä ovat mm. julkisen rahoituksen väärinkäyttö yksityisen sektorin yritysten voittoihin sekä tilanne, jossa kumppani vetäytyy hankkeesta kesken kaiken tai ajautuu esim. taloudellisiin ongelmiin ja konkurssiin. Vaarana on, että osapuolet yrittävät siirtää omia riskejään toistensa kannettavaksi. Ongelmia voi aiheuttaa myös erilainen ”aikahorisontti”, joka tarkoittaa julkisen sektorin suunnitelmien pitkäaikaisuutta verrattuna yksityisen sektorin hyvinkin lyhyen tähtäimen suunnitelmiin. (van Ham & Koppenjan, 2002, 599–601.)

PPP-projektin kilpailuttamisprosessi on pitkäaikainen, monimutkainen sekä kallis kaikille osapuolille (mm. van Ham & Koppenjan, 2002; Hodge & Greve, 2007). Ongelmana nähdään kilpailuttamisprosessin pituus sekä se, että päätöksentekoprosessiin haluaa osallistua liian monta eri toimijaa ja jossain vaiheessa päätöksenteko saattaa kuitenkin tapahtua yksipuolisesti julkisen sektorin näkökulmasta (van Ham & Koppenjan, 2002, 607).

Suomessa PPP-suhteita on käytetty lähinnä suurien infrastruktuurikonaisuuksien hankinnassa mm. rakennukset ja tiet. Esimerkkinä rakennuksista on Espoon kaupungin, Kuninkaantien lukion ja

Kaivomestarin uimahallin rakennushankkeet, jossa yksityinen toimittaja rakensi rakennuksen ja tarjoaa kaupungille sen tarvitsemia palveluja, mm. rakennuksen käyttöoikeutta.

Kumppanuutta tulee miettiä varteenotettavana vaihtoehtona kaupungin palvelutuotannon osana. Saavutettaisiinko kumppanuuden avulla enemmän, laadukkaammin ja tehokkaammin? Pystyttäisiinkö kumppanuuden avulla vastaamaan paremmin laatu- ja saatavuustavoitteisiin? Voisiko kumppanuuden avulla vastata paremmin kaupunkistrategian päämääriin sekä kaupungin visioon? Verkostomaisen toimintamallin avulla on mahdollista saavuttaa parantunut ketteryys, kustannustehokkuus sekä täysin uusia tapoja tuottaa palveluja.

## **2.4 Yhteenveto ulkoistamisen hyödyistä ja haitoista**

Alla oleva Taulukko 1 kokoaa yhteen kappaleen 2.3. *Ulkoistamisen määräävät tekijät* strategian ja johtamisen, osaamisen ja henkilöstön, toiminnallisen, taloudellisen sekä asiakas- ja laatu- ja laatunäkökulmien mukaan. Näiden tekijöiden lisäksi tulee miettiä myös kumppanuussuhteen myötä saavutettavia hyötyjä.

Kirjoittaja(t) + vuosi	ULKOISTAMISEN HYÖDYT	Kirjoittaja(t) + vuosi	ULKOISTAMISEN HAITAT
<b>1. Strategia ja johtaminen</b>			
Prahalad & Hamel, 1990; Quinn & Hilmer, 1995; Kralovetz, 1996; Bounfour, 1999	ydinosaamiseen keskittyminen (vapautetaan niukkoja resursseja ydintoimintaan)	Williamson, 1975, 1985, 1991; Quinn & Hilmer, 1995; Blomqvist, 2002; Walden & Hoffman, 2007	kumppanin etsimiseen, yhteydenottoon, suhteen suunnitteluun, sopimuksiin, täytäntöönpanoon ja valvontaan liittyvät johtamisen "kustannukset"
Dickmann & Tyson, 2005	voidaan päästä eroon ns. hankalista toiminnoista	Bounfour, 1999; Blomqvist et al. 2000	tehokkaan koordinoinnin, kontrollin ja johtamisen heikentyminen
Quinn & Hilmer, 1995; Bello et al., 1997; Bounfour, 1999; Kiiskinen, 2002	riskienhallinta		
<b>2. Osaaminen ja henkilöstö</b>			
Quinn & Hilmer, 1995; Aubert et al., 1996; Bounfour, 1999; Carey et al. 2006	ulkopuolinen täydentävä erityisosaaminen ja kyvykkyys	Bounfour, 1999; Kiiskinen et al., 2002	työntekijäpuolen aseman huonontuminen, ulkoistamisuhan alla myös työmoraaalin huonontuminen
Kralovetz, 1996	henkilöstön uudet uramahdollisuudet	Quinn & Hilmer, 1995; Argyris & Schön, 1996	voidaan kadottaa organisaatiolle tärkeää ja olennaista tietoa sekä taitoja ja osaamista
		Walker & Weber, 1984	johtaa hankintatoimintojen suurentumiseen työmäärään
<b>3. Toiminnallisuus</b>			
Kiiskinen et al., 2002	toiminnan virtaviivaistuminen sekä uudet ideat ja näkemykset	Quinn & Hilmer, 1995; Bounfour, 1999; Dickmann & Tyson, 2005	joustavuuden, reagoitavuuden ja kontrollin huonontuminen
Dickman & Tyson, 2005	tehokkuus	Quinn & Hilmer, 1995; Williamson, 1996; Kralovetz, 1996; Aubert et al., 1996; Kiiskinen et al., 2002; Walden & Hoffman, 2007	riippuvuus, lukkiutuminen
Quinn & Hilmer, 1995; Aubert et al., 1996; Blomqvist et al., 2000	joustavuuden parantuminen	Kiiskinen et al., 2002	sisäinen vastarinta
Quinn & Hilmer, 1995	reagoitiherkkyiden ja liiketoiminnallisen ketteryyden parantuminen	Casson & Wadeson, 1998; Argyris & Schön, 1996; Blomqvist et al., 2000; Brown & Duguid, 2001; Kiiskinen et al., 2002	kommunikoinnin laatu heikkenee, kommunikoinnin viiveet, yhteisen kielen löytymisen vie aikaa, erilaiset tieto- ja järjestelmä-arkkitehtuurit
Blomqvist et al., 2000	parempi selviytyminen epävarmuudesta	Williamson, 1991; Barr & Chang, 1993; Kravovetz, 1996; Adler, 2001	tiedon saanti vaikeutuu, tiedon oikeellisuus ja asiantuntijuus kärsivät
<b>4. Taloudellisuus</b>			
Williamson, 1985; Barr & Chang, 1993; Aubert et al., 1996; Bounfour, 1999; Quinn & Hilmer, 1995; Blomqvist et al., 2000	kustannussäästöt, ml. sisäiset kustannussäästöt (tuotannon tekijät, johtaminen yms.)	Bounfour, 1999; Kiiskinen et al., 2002; Dickmann & Tyson, 2005; Kulmala et al., 2006	alkuvaiheessa yksikkökustannukset nousevat, päällekkäiset kustannukset
Williamson, 1985; Bounfour, 1999; Walden & Hoffman, 2007	mittakaavaedut	Williamson, 1996; Aubert et al., 1996; Bounfour, 1999	mittavat neuvottelu- ja sopimuskustannukset, myös laadunvalvonnasta aiheutuvat kustannukset
Kulmala et al., 2006	kustannusten läpinäkyvyys	Juntunen et al., 2009	miten turvataan palveluiden saatavuus ongelmatilanteissa?
Kiiskinen et al., 2002	pääoman vapautuminen rahoitusomaisuudeksi		
<b>5. Asiakas- ja laatu</b>			
Williamson, 1985; Blomqvist et al., 2000; Kulmala et al., 2006	palvelujen laaja valikoima		
Williamson, 1991; Barr & Chang, 1993; Quinn & Hilmer, 1995; Aubert et al., 1996; Kiiskinen et al., 2002; Dickmann & Tyson, 2005	parempi laatu, uudet teknologiat ja menetelmät	Quinn & Hilmer, 1995; Kiiskinen et al., 2002; Blomqvist et al., 2000	prosessi- ja projektilaadun huonontuminen, koska joudutaan "kouluttamaan" ulkoista toimijaa tai tyytymisen "massapalveluun", kun yritetään minimoida yksikkökustannuksia
Kiiskinen et al., 2002	mahdollisuus päästä uusille markkinoille		
Kiiskinen et al., 2002	parantunut nopeus, täsmällisyys, virheettömyys ja tuottavuus		

**Taulukko 1. Ulkoistamisen hyödyt vs. haitat eri näkökulmista**

### **3 TIE TOINTENSIIVINEN PALVELUTOIMINTO JA SEN ULKOISTAMISTA MÄÄRITTÄVÄT TEKIJÄT**

Kappaleessa kolme avataan termiä tietointensiivinen palvelutoiminto ja pohditaan mistä osista se koostuu. Kappaleessa kolme määritellään myös tietointensiivisen palvelutoiminnon ulkoistamisen määräävät tekijät eli palvelun ja tiedon luonteet. Palvelun ja tiedon luonteilla on merkittävä vaikutus ulkoistamispäätöksen onnistumiseen, joten niiden tulee olla päätöksenteossa huomioitavia tekijöitä, muiden jo kappaleessa kaksi esitettyjen tekijöiden lisäksi. Kappaleessa kolme pohditaan myös julkisen sektorin tietointensiiviseen palvelutoimintaan liittyviä erityispiirteitä verrattuna yksityiseen sektoriin. Asiantuntija- ja tietointensiivinen palvelu esitetään tässä tutkielmassa synonyymina toisilleen.

#### **3.1 Palvelu + tieto = tietointensiivinen palvelutoiminto**

##### *Palvelu*

Palvelu on hyvin monikäsitteinen termi, jonka luonnetta ja ominaispiirteitä on tutkittu kirjallisuudessa paljon. Palveluja on luokiteltu kirjallisuudessa usealla tavalla. Palveluille on kuitenkin löydettävissä joitakin yhteisiä ominaispiirteitä, jotka ovat mm.

1. aineettomuus (mm. Shostack, 1977; Levitt, 1981; Lovelock, 1983; Parasuraman et al., 1985; Flipo, 1988; Gronroos, 1988),
2. palvelut ovat toimintoja tai toimintojen sarjoja (mm. Gronroos, 1988, 10),
3. palvelujen erottamattomuus: tuotanto ja kulutus tapahtuvat samanaikaisesti (mm. Parasuraman et al., 1985; Gronroos, 1988),
4. palvelut ovat usein tapahtumia, joissa asiakas on ainakin jossain määrin mukana palvelun tuottamisessa (mm. Lovelock, 1983, 12),
5. heterogeenisuus ja ainutlaatuisuus (mm. Levitt, 1981; Parasuraman et al., 1985; Flipo 1988),
6. teko tai prosessi (mm. Lovelock, 1983; Flipo 1988).

### *Tieto*

Myös tieto on terminä hyvin monikäsitteinen. Tieto on julkinen hyödyke, jota voi käyttää useampi ihminen, useammassa eri paikassa yhtä aikaa (mm. Adler, 2001, 216). Usein tiedosta kirjoitettaessa käytetään termejä data, informaatio ja tieto. Nämä kolme tekijää liittyvät kiinteästi toisiinsa (Davenport & Prusak, 1998; Newell 2002). Data tarkoittaa merkkijonoa ilman asiayhteyttä, mutta pelkän datan perusteella ei voida tehdä kovin onnistuneita ja laadukkaita päätöksiä (Davenport & Prusak, 1998, 2-3). Kun dataa järjestetään ja esitetään tietyllä tavalla, syntyy informaatio (mm. Newell, 2002, 102). Jotta datasta sekä informaatiosta on jotain hyötyä, tarvitaan yksilö, jolla on ko. asiaan kuuluvaa tietoa (Davenport & Prusak, 1998, 3). Tieto antaa datalle ja informaatiolle merkityksen (mm. Newell, 2002, 102). Tieto on käsitteenä laajempi, syvempi ja rikkaampi, kuin data tai informaatio (Davenport & Prusak, 1998, 5-6). Tieto on olennaisesti inhimillistä (Grant, 1996, 112), sekoitus kokemuksia ja persoonallisuuden kautta kehittynyttä viisautta (Nonaka & Takeuchi, 1995; Davenport & Prusak, 1998). Tieto on myös kontekstisidonnaista ja se uskomuksia, sitoumuksia, aikomuksia sekä toimintaa (Nonaka, 1994; Nonaka & Takeuchi, 1995).

### *Tietointensiivinen palvelutoiminto*

Tietointensiivisiä palveluita on luokiteltu myös monella eri tavoin, mutta mm. Miles et al., (1995, 2-3) mukaan tietointensiivisillä palveluilla tarkoitetaan tyypillisesti palveluja, jotka perustuvat vahvasti tietoon sekä ammatilliseen osaamiseen. Tietointensiivisten palvelujen tuottajat ovat korkeasti koulutettuja, joilla on laaja ja syvä tieto- sekä osaamisvarasto. Palveluntuottamisessa vaaditaan monitahoisten ja laajojen osa-alueiden hallitsemista sekä näiden riippuvuussuhteiden ymmärtämistä. Tiedolla on siis vahva rooli palvelun tuottamisessa.

Eurostat (2003) luokittelee tietointensiivisiin palveluihin posti- ja telekommunikaatiopalvelut, tietokone- ja niihin liittyvät palvelut, tutkimus-

ja kehitystoiminnan, vesi- ja ilmakuljetukset, rahoituspalvelut, koneiden ja laitteiden vuokraus (ilman operaattoria), koulutuspalvelut, terveys- ja sosiaalityön sekä kulttuuri- ja urheilutoiminnan (Eurostat, 2003). Virallisen toimialaluokituksen (NACE) mukaan tietointensiivisiä aloja ovat edellisten lisäksi seuraaviin toimialoihin erikoistuneet toiminnot: julkaisutoiminta, konsultointi, ICT -toiminnot sekä niihin liittyvät, vakuuttamiseen liittyvät, lakiin sekä kirjanpitoon liittyvät, johdon konsultointi, markkinointiin sekä mainontaan, työllistämiseen sekä turvallisuuteen liittyvät, myös julkiseen hallintoon ja puolustukseen liittyvät toiminnot (Eurostat, 2009).

Tilastokeskus (2004) lukee luokitteluun mukaan kiinteistöpalvelut sekä edellä listattujen toimialojen lisäksi tietointensiivisiä palveluja tuottavat julkisen sektorin tutkimuslaitokset ja muut yksiköt (VTT, Tekes, Te-keskukset yms..) sekä korkeakoulusektori. Tietointensiivisiä palveluja tuotetaan myös julkisen sektorin organisaatioiden sisällä (esim. insinöörit ja muut teknisen alan, tietotekniikka-alan, taloushallinnon ja kirjanpidon, koulutuspäälliköt ja koulutuksen asiantuntijat). Lisäksi mainitaan juristit, henkilöstöhallinto ja – hankinta, taloudellinen ja tilastollinen tutkimus sekä graafiset suunnittelijat. (Tilastokeskus, 2004.) Määtän ja Ojalan (1999, 12–13, 117) mukaan asiantuntija-ammattien määrä on kasvanut.

### **3.2 Julkisen sektorin tietointensiivinen palvelutoiminta**

#### *Julkisen sektorin tietointensiivinen palvelutoiminta*

Edellä esitetyn Eurostatin, virallisen NACE toimialaluokituksen sekä Tilastokeskuksen luokitteluiden mukaan myös hyvin moni julkisen sektorin palveluista voidaan lukea tietointensiiviseen palvelutoimintaan. Julkinen sektori tuottaa tietointensiivisiksi palveluiksi luokiteltuja palveluja paljon mm. koulutus-, sosiaali- ja terveys-, kulttuuri- ja urheilupalveluita, ICT:hen liittyviä palveluita, taloushallinnon ja kirjanpidon sekä henkilöstöhallinnon palveluita. Eli suuri osa kunnan tuottamista palveluista voidaan määritellä tietointensiivisiksi palveluiksi.

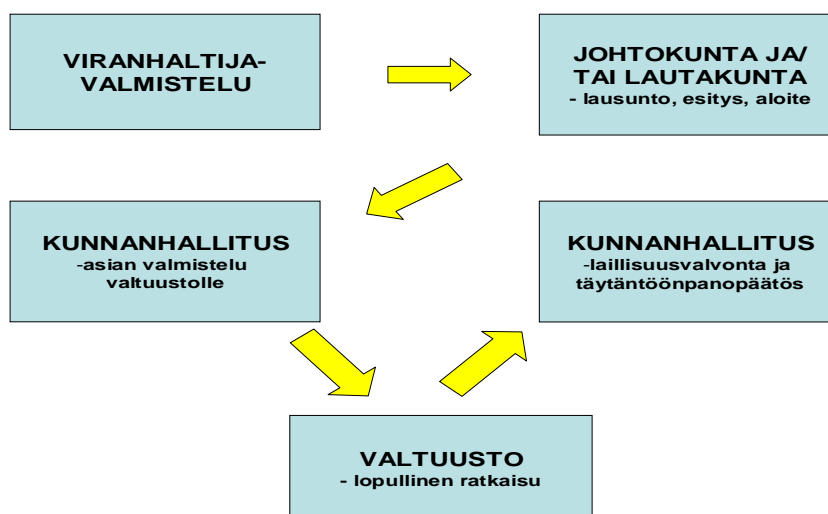
### *Julkisen sektorin erityispiirteet*

Julkinen sektori ja sen palvelutoiminta eroavat joiltakin osin yksityisen sektorin vastaavasta. Palveluiden tuottamisella on erilaiset tavoitteet ja päämäärät. **Julkisen sektorin** ja kunnan **tehtävä** on Kuntalain (17.3.1995/365) 1 § mukaan pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kunnan ensisijainen tehtävä on tarjota asukkailleen kaikenkattavia hyvinvointipalveluita (Oulasvirta & Brännkärr, 2001, 8-9). Kuntia ja julkisen sektorin toimijoita tarvitaan mm. ohjaamaan terveyspalveluja sekä kansalaisten tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden toteutumiseen (Okko et al., 2007, 13). Julkisen sektorin organisaatioilla on laaja yhteiskunnallinen ja sosiaalinen vastuu (Määttä & Ojala, 1999, 28).

Kokonaistaloudellisesti ajateltuna julkisen sektorin kilpailuttaminen, tehostaminen ja ulkoistaminen saattavat aiheuttaa työttömyyttä ja sitä kautta nostavat maksettujen työttömyyskorvausten määrää. Toisaalta, mitä tehokkaampi julkinen sektori on, sitä vähemmän kuntalaisten tarvitsee maksaa veroja. Tämä puolestaan mahdollistaa yksityisen sektorin kasvun, koska silloin yksityisillä yrityksillä on paremmat mahdollisuudet palkata lisää työntekijöitä. (Kulmala et al., 2006, 134).

Julkisen sektorin organisaatiot eroavat yksityisen vastaavista myös **päätöksenteon** suhteen. Kuntalain 1 § mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema kunnanvaltuusto. Kuntalain 13 § mukaan valtuustolla on vastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnanvaltuusto asettaa selkeät ja sitovat toiminnalliset, tavoitteelliset ja taloudelliset tavoitteet, jotka sitovat kunnan kaikkea muuta hallintoa ja virkakoneistoa (Oulasvirta & Brännkärr, 2001, 33, 58–60), myös palvelutuotantoa. Kuva 4. esittää kunnanvaltuuston päätettävissä olevan asian etenemisen, joka on siis kaikkine kuvioineen hidaskäynnin prosessi.





Kuva 4. Julkisen sektorin organisaation päätöksenteon vaiheet (Oulasvirta & Brännkärr, 2001, 81).

Julkisen sektorin organisaatiot eroavat yksityisen sektorin vastaavista myös **palveluiden saatavuuden turvaamisen** suhteen, joka on julkisen sektorin palvelutuotannolle erityisen tärkeä asia. Juntunen et al., (2009, 60–64, 94) mukaan kunnalla on asemansa ja roolinsa perusteella vastuu peruspalveluiden häiriöttömästä toiminnasta, myös häiriö- tai kriisitilanteissa ja tämä vastuu ei lopu siihen, että palvelutuotanto tai sen osa ulkoistetaan ulkopuoliselle toimijalle. Kuntien palvelutoimintaa koskettavat uhkakuvat sekä mahdolliset häiriötilanteet kohdistuvat ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon, energia- ja vesihuoltoon sekä tietoyhteiskunnan toiminnan ongelmiin (esim. tietohallintoon liittyvät häiriöt ja ongelmat). Varsinkin tieto- ja informaatiojärjestelmien rooli on suuri, koska suuri osa kunnan hallinnollisista asioista hoidetaan niiden välityksellä. Informaatiojärjestelmät itsessään ovat hyvin haavoittuvia ja huomattavien lisäkustannusten pelossa varajärjestelmiä voi olla mahdoton pystyttää. Kunnan tuleekin selvittää mahdollisimman hyvin palveluntuottajan toimintavalmiudet poikkeavissa tilanteissa. Miten palvelun tuottaja saadaan sitoutumaan palvelun turvaamiseen kaikissa olosuhteissa? Toisaalta erityisehtojen asettaminen vaikuttaa todennäköisesti myös palvelun kustannuksiin. (Juntunen et al., 2009, 60–64, 94.)

Julkisen sektorin organisaatioilla on myös **erilainen asiakasnäkökulma** verrattuna yksityisen sektorin näkökulmaan. Julkisen sektorin asiakkuus tarkoittaa oikeutta saada ja käyttää yhteiskunnan tarjoamia hyvinvointipalveluja (mm. oikeusturva, turvallisuus, peruskoulutus, sosiaali- ja terveys- tai kulttuuripalvelut). Kansalaisten asiakasnäkökulma on varsin merkittävä julkisessa palvelutuotannossa, koska kansalaiset rahoittavat palveluita asiakasmaksuina sekä veronmaksajina (Määttä & Ojala, 1999, 16–19). Suomen perustuslain 6 § mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia ja heitä tulee kohdella yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan.

### **3.3 Tietointensiivisen palvelun ulkoistamisen määräävät tekijät**

#### *3.3.1 Palvelun luonne määräävänä tekijänä*

Palveluja voidaan luokitella usealla eri tavalla, mutta tässä tutkielmassa käytetään palvelujen luokittelun pohjana soveltuvin osin Schmennerin (1986), Haywood-Farmer & Stuartin (1990), sekä Silvestro et al., (1992) luokitteluja. Yhteinen palvelujen luokittelutekijä Haywood-Farmer & Stuartin (1990) sekä Schmennerin (1986) malleissa ovat palvelujen vuorovaikutuksen, räätälöinnin sekä työvoimaintensiivisyyden asteet. Silvestro et al., (1992, 72–73) mukaan palvelut voidaan luokitella kolmeen palveluprosessin muotoon, jota esittää kuva 5. Palveluita luokitellaan sen mukaan tarvitaanko niiden tuottamiseen inhimillisiä voimavaroja vai voidaanko niitä tuottaa esim. tietojärjestelmien avulla, asiakaskontaktin (lyhyt vs. pitkä kontaktiaika ja vuorovaikutuksen määrä), räätälöinnin sekä harkinnan syvyyden mukaan, tapahtuuko arvonluonti eli vuorovaikutus kasvokkain vai ei, onko palvelulla prosessi- vai tuotefokus sekä asiakkaiden suhteellisen määrän mukaan. Silvestro et al., (1992, 73) mukaan palveluprosessit ovat: asiantuntijapalvelut, ”palvelukauppa” ja massapalvelut.



**Kuva 5. Kolme erilaista palveluprosessia**  
(mukaillen Silvestro et al., 1992, 73)

### 1. Massapalvelut

Massapalvelut ovat palveluita, joissa on suuri määrä asiakaskontakteja, mutta ne ovat kuitenkin ajallisesti lyhyitä, eikä niissä tapahdu paljon vuorovaikutusta. Massapalveluissa räätälöinnin aste on alhainen. (Schmenner, 1986; Silvestro et al., 1992.)

Massapalveluita ovat esimerkiksi telekommunikointi-, kuljetus-, vapaa-aika- ja harrastus- sekä pikaruokapalvelut. Massapalvelut ovat pääasiassa enemmän tuotteen omaisia kuin prosessimaisia, eikä niiden tuottamiseen tarvita niin paljon inhimillisiä resursseja (vrt. asiantuntijapalvelut). (Silvestro et al., 1992, 73.) Massapalveluiden tuottavuutta voidaan lisätä vähentämällä sitoutumista kalliiseen työvoimaan (Schmenner, 1986, 28–30).

### 2. Asiantuntija- eli tietointensiiviset palvelut

Asiantuntijan toiminta pohjautuu syvään erikoistietämykseen ja –osaamiseen. Asiantuntijan toiminta vaikuttaa läheisesti ja kiinteästi muiden tekemisiin. Asiantuntijalla on lisäksi korkea itsemotivoinnin aste. Asiantuntija on riippumaton toimija, jonka tuottama palvelu on usein neuvontaa ja se on usein ongelmalähtöistä. Asiantuntija käyttää työssään yksilöllistä arviointikykyään ja hänen työ ei ole rutiininomaista, vaan kompleksista. Yksittäisistä asiantuntijoista koostuva ryhmä on tehokas tiedon ja ratkaisun tuottaja, varsinkin jos ryhmässä on erilaista tietoa omaavia asiantuntijoita. (Haywood-Farmer & Nollet, 1994, 6-8.) Asiantuntijan toimintaan liittyy myös yhteiskunnallinen vaikutus sekä työn autonomisuus (Haywood-Farmer & Stuart, 1990, 339).

Asiantuntijapalveluissa asiakaskontaktien määrä on vähäinen, mutta kontaktiaika pitkä. Asiantuntijapalveluissa räätälöinnin aste on suuri ja palvelut ovat prosessimaisia. Arvonluonti tapahtuu kasvokkain tapahtuvassa vuorovaikutuksessa, jossa kohdataan asiakkaan tarpeet. Esimerkkejä asiantuntijapalveluista ovat mm. konsultit, lääkärit, asianajajat, mainostoimistoala ja arkkitehdit. (Silvestro, 1992, 73.)

Alla oleva Taulukko 2 kokoaa yhteen edellä esitetyt asiantuntija- eli tietointensiivisen ja massapalvelun tunnusmerkit.

Kirjoittaja(t) + vuosi	Asiantuntija- eli tieto-intensiivinen palvelu	Massapalvelu
Schmenner, 1986; Haywood-Farmer & Stuart, 1990; Silvestro et al., 1992	kontaktin, vuorovaikutuksen ja räätälöinnin asteet korkeita	kontaktin, vuorovaikutuksen ja räätälöinnin asteet alhaisia
Haywood-Farmer & Stuart, 1990; Schmenner, 1986	työvoimanintensiivisyys korkea	työvoimaintensiivisyys matala
Silvestro et al., 1992	tuottamiseen tarvitaan inhimillisiä voimavaroja	voidaan tuottaa tietojärjestelmien avulla
Silvestro et al., 1992	palvelulla prosessifokus	palvelulla tuotefokus
Schmenner, 1986; Silvestro et al., 1992	asiakkaiden suhteellinen lukumäärä pieni	asiakkaiden suhteellinen lukumäärä suuri
Silvestro et al., 1992; Haywood-Farmer & Nollet, 1994	palvelun tuottaja joutuu käyttämään omaa harkintaa	
Haywood-Farmer & Nollet, 1994	vaaditaan erikoistietämystä ja -osaamista	
Haywood-Farmer & Nollet, 1994	palvelun tuottajalla korkea itsemotivoinnin aste	
Haywood-Farmer & Nollet, 1994	palvelu usein ongelmälähtöistä neuvontaa	
Haywood-Farmer & Stuart, 1990	palvelulla yhteiskunnallinen vaikutus	

**Taulukko 2. Tietointensiivisen ja massapalvelun tunnusmerkit**

### 3.3.2 Tiedon luonne määräävänä tekijänä

Myös tietoa voidaan luokitella usealla eri tavalla. Tässä tutkielmassa keskitytään filosofi Polanyin (1962, 1967) määrittelemiin tiedon ulottuvuuksiin: hiljaiseen (tacit) ja eksplisiittiseen (explicit) tietoon sekä Collinsin (1993) ja Blacklerin (1995) jaotteluun viidestä erilaisesta tietotyypistä, jotka ovat: toiminnallinen (embodied), käsitteellinen (embrained), kulttuurinen (encultured), ankkuroitu (embedded) ja merkkityyppinen (symbol-type) tieto.

#### 1. Hiljainen, tacit tieto

Tieto on suurelta osin hiljaista tietoa. Hiljainen tieto on jotakin, jota on vaikea tehdä näkyväksi, se on hyvin henkilökohtaista, kontekstisidonnaista sekä vaikeaa formalisoida ja kommunikoida. Hiljainen tieto pitää sisällään henkilökohtaisia oivalluksia, intuitiota sekä aavistuksia. Hiljainen tieto on

juurtunut syväälle yksilön toimintaan ja kokemukseen. (Nonaka, 1994; Nonaka & Takeuchi, 1995.) Hiljainen tieto yhdistetään kokemukseen (Spender, 1996, 50) ja usein sanotaan, että tiedämme enemmän, kuin osaamme kertoa (Polanyi, 1967. Ref. Nonaka & Takeuchi, 1995). Hiljainen tieto on tietämistä, miten jotakin tehdään (Grant, 1996, 111). Hiljaisesta tiedosta voidaan käyttää myös termiä ”sticky”, tahmea tieto, koska sitä on vaikea jakaa ja siirtää muille (Brown & Duguid, 2001, 206–207). Ja koska hiljaista tietoa voidaan hankkia vain kokemuksen kautta, on sen siirtäminen hidasta, kallista ja epävarmaa (Kogut & Zander, 1992).

## *2. Näkyvä, eksplisiittinen tieto*

Eksplisiittinen tieto on enemmän tietoa tai tietämistä jostakin (Spender, 1996; Grant, 1996). Eksplisiittinen tieto on ns. yleistä tietoa (Grant, 1996, 111), sanoja sekä numeroita (Nonaka, 1994; Nonaka & Takeuchi, 1995). Organisaatiossa olevaa eksplisiittistä tietoa ovat mm. tietokannat, asiakasrekisterit, manuaalit, organisaatorakenne itsessään, standardit ja käytännöt (Spender, 1996, 52) sekä organisaation kirjanpidollinen tieto (Kogut & Zander, 1992, 388) ja esim. organisaation viralliset säännöt ja ohjeet (Agriris & Schön, 1996, 10). Eksplisiittinen tieto kulkee ja elää siis tietojärjestelmissä, dokumenteissa ja manuaaleissa (Nonaka & Takeuchi, 1995, 67–69) ja näin ollen sitä voidaan helposti prosessoida, lähettää, siirtää sekä jakaa sähköisesti tai tallentaa tietokantaan (Nonaka & Takeuchi, 1995; Grant, 1996) sekä siirtää myös jollekin organisaation ulkopuoliselle toimijalle. Tästä syystä siitä voidaan käyttää myös termiä ”leaky” (Brown & Duguid, 2001, 206–207). Eksplisiittinen tieto on vain jäävuoren huippu kaikesta olemassa olevasta tiedosta (Nonaka 1994, 16).

*3. Toiminnallinen tieto* (Embodied knowledge) on tietoa, joka on suuntautunut toimintaan ja on vain osittain eksplisiittistä. Toiminnallinen tieto vaatii ihmisten fyysistä läsnäoloa, kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta ja se on juurtunut tiettyihin konteksteihin (esim. asiantuntijuus). Toiminnallista tietoa voidaan saavuttaa vain tekemisen kautta. Voidaan puhua käytännön ajattelusta tai

ongelmanratkaisutekniikasta, joka puolestaan on riippuvainen yksilökohtaisesta tiedosta ongelmatilanteessa. (Blackler, 1995, 1024.)

4. *Käsitteellinen tieto* (Embrained knowledge) tarkoittaa tietoa, joka on riippuvainen käsitteellisistä taidoista ja kognitiivisista kyvyistä eli tietoa jostakin. Käsitteellistä tietoa tarvitaan kyvykkyydessä kehittää ja ymmärtää monimutkaisia sääntöjä ja kausaalisuhteita. Käsitteellistä tietoa tarvitaan esim. uusien organisoitumismuotoja kuten verkostoja tai kumppanuussuhteita luotaessa ja kehittäessä. (Blackler, 1995, 1023.)

5. *Kulttuurinen tieto* (Encultured knowledge) liittyy jaetun ymmärtämisen tilan saavuttamiseen sekä sosiaalisiin prosesseihin, jotka ovat vahvasti riippuvaisia kielestä ja sosiaalisista suhteista. Esim. jokin tietty ryhmä ihmisiä saattaa omaksua uusia metaforia puheeseensa uusien näkemysten ja kokemustensa perusteella, ja jota muut ryhmän jäsenet kehittävät edelleen ja näin voi syntyä uusia tapoja ymmärtää asioita. (Blackler, 1995, 1024.)

6. *Ankkuroitu tieto* (Embedded knowledge) on syvään juurtunutta tietoa, joka sijaitsee rutiineissa, sisäisissä suhteissa, rooleissa ja virallisissa menettelytavoissa. Ankkuroitua tietoa voidaan luonnehtia myös termillä organisaation kyvykkyydet. Ankkuroitua tietoa pidetään organisaatioissa usein itsestään selvyytenä, koska se on ns. upoksissa olevaa tietoa. Organisaatiolle on tärkeää ymmärtää myös ankkuroidun tiedon merkitys sekä sen heikkoudet ja vahvuudet. (Blackler, 1995, 1024–1025.)

7. *Kodifioitu tieto* (Encoded knowledge) on tietoa, jota välitetään merkkeinä ja symboleina. Kodifioitua tietoa ovat esimerkiksi kirjat, manuaalit ja ohjeet, myös sähköinen informaatio. (Blackler, 1995, 1025.) Blackler (1995, 1021–1025) on määritellyt Collinsin merkkityyppisen (symbol-type knowledge) tiedon kodifioiduksi (encoded knowledge) tiedoksi.

Taulukossa 3 on esitetty edellä mainitut tiedon muodot jaoteltuna hiljaiseen ja näkyvään tietoon.

	Hiljainen, tacit tieto	Näkyvä, eksplisiittinen tieto
<b>Toiminnallinen tieto (Embodied knowledge)</b> , suuntautunut toimintaan, vaatii yleensä ihmisten fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta. Voidaan saavuttaa tekemisen kautta.	x	x
<b>Käsitteellinen tieto (Embrained knowledge)</b> , riippuvainen käsitteellisistä taidoista ja kognitiivisista kyvyistä eli tietoa jostakin. Tarvitaan monimutkaisten sääntöjen ja kausaalisuhteiden ymmärtämisessä.	x	
<b>Kulttuurinen tieto (Encultured knowledge)</b> , liittyy jaetun ymmärryksen tilan saavuttamiseen ja sosiaalisiin prosesseihin.	x	
<b>Ankkuroitu tieto (Embedded knowledge)</b> , syvään juurtunutta tietoa, joka sijaitsee rutiineissa, sisäisissä suhteissa, rooleissa ja virallisissa menettelytavoissa.	x	x
<b>Kodifioitu tieto (Encoded knowledge)</b> , merkit ja symbolit, esim. kirjat, manuaalit, ohjeet.		x

Taulukko 3. Tiedon muodot

### 3.4 Yhteenveto

Palvelu on yleensä jonkinasteisen vuorovaikutuksen tulos. Asiantuntija- eli tietointensiivinen palvelu on massapalvelusta poiketen enemmän räätälöity, jonka tuottamiseen tarvitaan paljon tietoa, sekä hiljaista että näkyvää. It -järjestelmät ja – teknologiat luovat mahdollisuuksia tarjota erilaisia palveluja, etenkin massapalveluiden kaltaisia palveluita, verkossa tai muissa sähköisissä välineissä ja näin pystytään kohdentamaan niukkoja resursseja sinne, missä niitä tarvitaan eniten. Sähköiset välineet ja järjestelmät vaativat henkilöstöltä ja johdolta uutta, erilaista osaamista sekä oikeanlaista asennetta.

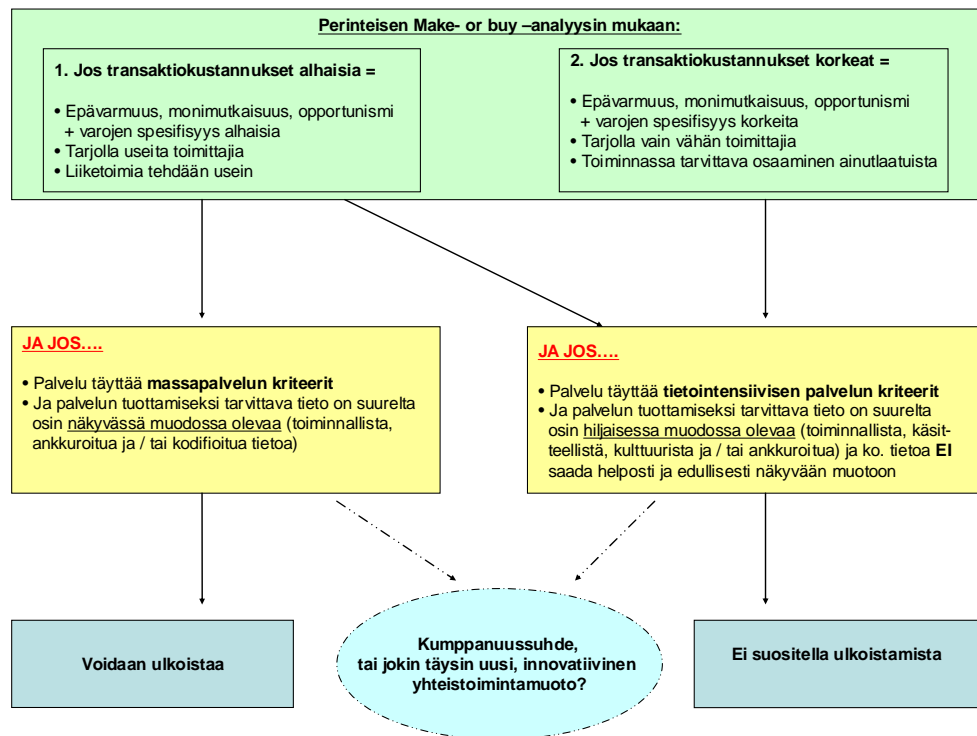
Palveluiden tuottamisessa usein hiljainen tieto on hyvinkin keskeinen tekijä (mm. Williamson, 1996) ja sen merkitys kasvaa entisestään, kun



puhutaan tietointensiivisistä palveluista, koska palveluntuottajalta odotetaan laaja-alaista ja monipuolista osaamista. Walden & Hoffman (2007, 3578) mukaan oman organisaation sisällä syntyy suuri määrä hiljaista tietoa. Organisaatiossa saattaa olla toimintoja, jotka vaativat toimiakseen juuri hiljaista tietoa organisaation rutiineista ja hallinnollisesta rakenteesta, eikä sellaista tietoa voida siirtää tai myydä toiselle organisaatiolle kovin helposti (Aubert et al., 1996, 59). Hiljaisen ja eksplisiittisen tiedon välinen vuorovaikutus on erittäin merkittävässä roolissa palvelutuotannossa.

Tiedolla ja sen luonteen ymmärtämisellä on hyvin tärkeä rooli organisaation toimivuudelle. Tieto on organisaation kaiken toiminnan lähtökohta sekä tärkein tuotannontekijä. Ulkoistamista mietittäessä, tulee organisaation pohtia analyyttisesti millainen tieto on sille strategisesti tärkeää ja mihin tällainen tieto on sitoutuneena? Onko strategisesti tärkeä tieto luonteeltaan hiljaista vai eksplisiittistä? On tärkeää tiedostaa tiedon eri muotojen; hiljaisen ja eksplisiittisen luonteiden sekä siirrettävyyden ero. Jos päädytään toimintojen ulkoistamiseen, millaista tietoa voidaan kadottaa? Miten kyseessä olevan tiedon katoaminen vaikuttaa organisaation toimintaan ja palvelutuotantoon?

Alla oleva kuva 6 kokoaa tutkielman kappaleiden kaksi ja kolme pohjalta laaditun teoreettisen viitekehyyksen, eli tekijät, jotka vähintään tulee huomioida ulkoistamisen päätöksenteossa.



**Kuva 6. Tutkielman teoreettinen viitekehys**

## 4 KOHDEORGANISAATIO JA TUTKIELMAN TOTEUTUS

Neljännessä luvussa esitellään ensin tutkielman kohteena oleva organisaatio, joka on siis julkisen sektorin organisaatio. Tämän jälkeen luvussa esitellään tutkielman tapaukset, joita on kaksi kappaletta. Neljännessä luvussa esitetään tutkielman menetelmät ja toteutus, jotka pitävät sisällään aineiston keruun, haastateltavien valinnan sekä haastatteluiden toteutuksen. Tämän jälkeen esitetään aineiston analysointimenetelmät.

### 4.1 Kohdeorganisaation esittely

1.1.2009 syntyi uusi Kouvola kaupunki, kun seudun kuusi kuntaa (Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala) sekä

kolme kuntayhtymää (Kouvolan seudun kuntayhtymä, Kouvolan - Valkealan kansanterveystyön kuntayhtymä ja Kymenlaakson kasvatus- ja perheneuvolan kuntayhtymä) yhdistyvät. Yhdistyvien kuntien lukumäärästä sekä yhdistyvien kuntien ja kuntayhtymien hyvin erilaisista toimintakulttuureista johtuen yhdistyminen oli Suomen mittakaavassa varsin laaja ja haastava. Kuuden kunnan ja kolmen kuntayhtymän toimintojen ja talouden yhteensovittaminen on ollut mittava sekä vaativa haaste. Eräs yhdistymiseen johtava tekijä on ollut tuottavuuden parantaminen, joka edellyttää mm. henkilöstörakenteen ja henkilöstön osaamisen kehittämistä, toimitilojen tehokkaampaa käyttöä sekä uusia toimintamalleja ja palveluratkaisuja. Yhdistymisen myötä kaupunki siirtyi toteuttamaan tilaaja-tuottajamallia, joka ohjaa kaupungin rakenteiden ja palveluprosessien kehittämistä. (Kvl kaupunki, TA-kirja 2010, 1-3.) Tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa siis organisaation jakamista tilaaja- ja tuottajayksiköihin ja näiden välistä toimintaa ohjataan keskinäisillä palvelusopimuksilla.

#### *Tulevaisuuden haasteet ja näkymät*

Kouvolalla on edessään haasteelliset vuodet. Uuden Kouvolan asukasmäärä on 88 139 asukasta (Kvl kaupunki, osavuosikatsaus 4/2010), mutta kuuden yhdistyneen kunnan yhteenlaskettu väkimäärä on kuitenkin vähentynyt tasaisesti jo 16 vuoden ajan. Väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden määrä vähenee tulevaisuudessa hieman, mutta 15–64 – vuotiaiden eli työikäisten määrä vähenee merkittävästi. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa muihin ikäryhmiin tulee kasvamaan huomattavasti. Työttömyysaste Kouvolan alueella on 11,4 % (Kvl kaupunki, osavuosikatsaus 4/2010), mutta alueella olevat metsäteollisuuden työpaikat tulevat vähenemään edelleen. Nämä muutokset näkyvät myös alueen alihankintayrityksissä sekä palvelualojen työpaikoissa. (Kvl kaupunki, TA-kirja 2010.) Muuttotappioalueille jää ikääntyvää eläkeläisväestöä ja työttömiä, jotka aiheuttavat alhaista tuloverokertymää (Kuntaliitto, 2010, 58).

Edellä mainitusta syystä johtuen kaupungin tulevia haasteita ovat väestön väheneminen ja vanhusväestön lisääntyminen, jotka johtavat kasvaviin sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin sekä teollisuuden alojen rakennemuutos. Menojen kasvuvauhti on nopeampaa verrattuna tulojen kasvuvauhtiin. Menoja tulee pystyä hillitsemään sekä pyrkiä tuottamaan palveluja tuottavammin. Kuntatalouden tulopohja ei ole näin ollen kovin kestävä, eikä se tule ratkeamaan pelkästään kunnallisveroa ja muita veronluontoisia eriä nostamalla.

#### *Kaupunkistrategian mukaiset arvot ja päämäärät*

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 30.8.2010 uudistetun kaupunkistrategian, jonka jalkautus on tarkoitus aloittaa syksyn 2010 aikana. Jalkautuksessa osallistetaan kaupungin asukkaita, yrittäjiä, kaupunginvaltuusto, organisaation johto ja kehittäjät sekä koko organisaation henkilöstö. Kaupunkistrategian mukaan kaupungin toiminta-ajatus on palvella kaupungin asukkaita, vierailijoita, yrittäjiä ja yhteisöjä. Tarkoitus on turvata em. ryhmien taloudellinen, henkinen ja sosiaalinen hyvinvointi sekä yhteisöllisyyden vahvistuminen. Kaupunkistrategian mukaan kaupungin visiona on ”elinvoimainen ja kestäväällä tavalla uudistuva, moni-ilmeinen luontokaupunki, jossa on hyvä elää, asua ja tehdä työtä”. Kaupungin kuusi strategista päämäärää vision saavuttamiseksi ovat: palveleva Kouvola, ympäristöystävällinen Kouvola, moni-ilmeisen elinympäristön Kouvola, yhteisöllinen ja hyvinvoiva Kouvola, positiivinen ja kansainvälinen Kouvola sekä elinvoimainen ja tekevä Kouvola. Kouvolan kaupunkiorganisaation viisi arvoa ovat: kaupunkilaisen paras, vastuullinen yhteistyö, luotettavuus ja turvallisuus, rohkea uudistuminen sekä tavoitteellisuus ja tehokkuus. Näistä arvoista kaupunkilaisen paras on kaupungin tärkein arvo, johon pääseminen edellyttää tasapainoilua vastuullisen yhteistyön sekä toiminnan tavoitteellisuuden ja tehokkuuden arvojen kanssa. Jos tavoitteellisuus ja tehokkuus asetetaan etusijalle, ei vastuullinen yhteistyö ole välttämättä mahdollista. Kaupunkilaisten paras edellyttää tasapainoilua myös rohkean uudistumisen sekä luotettavuuden ja turvallisuuden arvojen

kanssa. Jos asetetaan luotettavuus ja turvallisuus etusijalle, ei uskalleta uudistua. (Kvl kaupunki, Arvokirja, 2010.)

#### **4.2 Tapaus Kuusankosken terveysasema**

Kuusankosken terveysasema on osa perusturvan toimialan terveyspalveluiden palvelualueetta. Terveyspalveluiden palvelualue pitää sisällään avopalvelut, suun terveydenhuollon, aikuispsykiatrian, työterveyshuollon sekä sairaalahoidon palvelukokonaisuudet. Terveystenhuollon palvelualueen vastuulla on hoitotarvikkeiden ja kliinisten tukipalveluiden (mm. apteekki-, sairaankuljetus-, ensihoito-, laboratorio-, röntgen- ja välinehuoltopalvelut) hankinta. Hankinnat voivat olla jonkin prosessin osia (esim. silmänpohjakuvaukset diabeetikoille), erilaisia kehittämishankkeita tai muita hyvin erilaisia asiakokonaisuuksia, myös joukkoseulontatutkimuksia (mm. mammografia-, papa- ja suolistosyöpäseulonnat) tai erilaisten hoitotarvikkeiden hankintaa.

Kouvolan kaupungilla on kahdeksan terveysasemaa, jotka ovat Kuusankosken lisäksi Elimäki, Jaala, Keltakangas, Korja, Kouvola, Voikkaa ja Valkeala. Näistä Kuusankosken ja Kouvolan terveysasemat ovat olleet ulkoistettuja, mutta toukokuussa 2010 Kuusankosken terveysasema otettiin takaisin kaupungin omaksi toiminnaksi. Eli tällä hetkellä (syksy 2010) vain Kouvolan pääterveysaseman palveluja tarjoaa ulkopuolinen palveluntarjoaja.

##### *Kuusankosken terveysaseman nykytilanne ja tulevaisuus*

Kuten edellä mainittiin, vuoden 2010 toukokuussa tehtiin päätös ottaa Kuusankosken terveysaseman toiminta takaisin kaupungin omaksi toiminnaksi. Kuusankosken terveysasema ulkoistettiin vuonna 2005, mutta sen aikaiset päätöksentekijät eivät ole enää Kouvolan kaupungin organisaation palveluksessa, joten heitä ei voitu haastatella tutkittavaa tapausta varten. Näin ollen nykyisten viranhaltijoiden arviot sen aikaisista päätöksistä ja laskelmista perustuvat vain arvioihin ja mielipiteisiin.

### 4.3 Tapaus talouspalvelukeskus

Talouspalvelukeskus on konsernihallinnon alainen yksikkö, joka perustettiin vuoden 2009 alusta kuntaliitoksen seurauksena. Talouspalvelukeskukseen keskitettiin uuden kaupungin keskeisimmät taloushallinnon ydinprosessit. Talouspalvelukeskus tarjoaa keskitetysti kaupungin toimialoille, palvelusektoreille sekä liikelaitoksille operatiivisia talous- ja henkilöstöpalveluja. Talouspalvelukeskus hoitaa kaupungin lyhytaikaisen ja päivittäisen maksuliikenteen, kirjanpidon, osto- ja myyntilaskut, osto- ja myyntireskontrat sekä hoitaa palkkahallinnon. Palvelun sisältö ja palveluiden hinnoittelu perustuvat toimialojen, palvelusektoreiden ja liikelaitosten kanssa tehtyihin palvelusopimuksiin. Talouspalvelukeskuksen palvelujen järjestämistä ohjaavat pitkälti lainsäädäntö, konserniohjeet sekä palvelusopimukset. Talouspalvelukeskuksessa työskentelee taloushallinnon ammattilaisia, joista 65 on vakinaisia ja 10 määräaikaisia.

#### *Talouspalvelukeskuksen nykytilanne ja tulevaisuus*

Talouspalvelukeskukseen keskitettiin kuuden kunnan ja kolmen kuntayhtymän taloushenkilöstö, joista osalla on enemmän taloushallinnon kokemusta, kuin osalla. Työntekijöiden osaaminen on näin ollen kirjavaa ja se on tuonut talouspalvelukeskuksen johdon mukaan toimintaan lisähaasteita. Haasteena ovat olleet myös yhdistyneiden kuntien hyvinkin erilaiset toimintakulttuurit, joita on yritetty yhdistää yhdeksi hyväksi käytännöksi. Vanhoista toimintatavoista poisoppiminen ja uusien tapojen omaksuminen vie aikaa. Talouspalvelukeskuksen johtaja näkee, että tässä työssä on tapahtunut suuresti muutosta eteenpäin ja vuorovaikutusta edelleen lisäämällä päästään varmasti vieläkin parempiin tuloksiin.

Yleisesti ottaen taloushallinto on tällä hetkellä hyvin voimakkaasti kehittyvä toimiala ja tähän kehitykseen liittyy vahvasti ICT:n kehitys. Kehityksessä mukana pysyminen on suuri haaste, myös talouspalvelukeskukselle.

Taloushallinnon sekä talouspalvelukeskuksen työt sekä tarvittava osaaminen tulevat muuttumaan. Talouspalvelukeskuksen tulevaisuuden toimintatavasta, -välineistä ja rooleista on tekeillä selvitys. Tätä selvitystä on nopeuttanut Sitran valtakunnallinen palvelukeskushanke. Sitra on valmistellut hanketta yhdessä Valtionvarainministeriön ja Kuntaliiton kanssa. Sitran suunnitteilla oleva palvelukeskus on nimeltään KPK THH Oy ja sen aiesopimuksen on allekirjoittanut tähän mennessä (syksy 2010) 67 kuntatoimijaa. Kouvolan kaupunginjohtajan ehdotuksen mukaisesti kaupungissa käynnistettiin ulkoistamisjärjestelyjä koskevat alueelliset sekä valtakunnalliset valmistelut. Ns. alueellista palvelukeskushanketta edustaa Seutulaskenta Oy Kotkasta ja valtakunnallista hanketta Sitran KPK THH Oy:n. Asia tuodaan näillä näkymin kaupunginvaltuuston päätettäväksi alkuvuodesta 2011.

#### **4.4 Tutkielman menetelmät ja toteutus**

Tutkielma toteutettiin laadullisena, kvalitatiivisena tapaustutkimuksena. Hirsjärvi et al., (2009) mukaan laadullisen tutkimuksen lähtökohta on kuvailla todellista elämää, jossa tutkittavaa ilmiötä pyritään kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan omat arvot muovaavat sitä, miten pyrimme ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä ja tutkijan on hankalaa saavuttaa täydellistä objektiivisuutta. Tapaus- eli casetutkimuksen tavoitteena on hakea yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tai useammasta tapauksesta ja näiden avulla kuvailla tutkimuksen aiheena olevaa ilmiötä. (Hirsjärvi et al., 2009, 134–135, 161.)

Tässä tutkielmassa tutkittaviksi tapauksiksi valittiin kaksi toisistaan poikkeavaa kaupungin toimintoa. Ensimmäinen tapaus on perusturvan toimialan terveyspalveluiden palvelualueeseen kuuluva Kuusankosken terveysasema, joka ulkoistettiin vuonna 2005, mutta kevään 2010 aikana sen toiminta otettiin takaisin kaupungin omaksi toiminnoksi. Terveyspalvelut on myös siinä mielessä perusteltu valinta, koska se

edustaa kaupungin suurinta toimialaa (perusturva). Toinen tapaus on kaupungin konsernihallinnon alaisuuteen kuuluva talouspalvelukeskus, jonka toimintamallia ollaan kartoittamassa uudelleen. Molemmat tapaukset voidaan luokitella kuuluviksi tietointensiivisiin palvelutoimintoihin.

Empiirinen tutkimus toteutettiin puolistrukturoituna lomakehaastatteluna, jossa kysymysten muoto ja järjestys ovat kaikille samat. Puolistrukturoidussa haastattelussa ei ole valmiita vastausvaihtoehtoja, vaan haastateltava saa vastata esitettyihin kysymyksiin omin sanoin (Eskola & Suoranta, 1998, 87). Haastattelu valittiin aineiston keruumenetelmäksi, koska haastateltavilla on näin mahdollisuus kertoa aiheena olevasta ilmiöstä laajemmin. Haastattelutilanteessa on myös mahdollista pyytää perusteluja esitetuille mielipiteille sekä esittää lisäkysymyksiä tarpeen mukaan. Hirsjärvi et al., (2009, 205–208) mukaan huomionarvoinen seikka on haastateltavien halu antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia sekä, miten tutkija osaa tulkita haastateltavan vastauksia oman kokemusmaailman valossa.

Haastattelupyynnö lähetettiin sähköpostin välityksellä kymmenelle henkilölle, joista puolet koski ensimmäistä tapausta ja puolet toista tapausta. Sähköpostilla lähetetyssä haastattelupyynnössä kerrottiin lyhyesti tutkielman taustasta osana pro gradu – työtä. Kaikki valitut henkilöt vastasivat pyyntöön myöntävästi. Tutkielman tekijä teki taustatyötä organisaatiossa siitä, kenen vastuulla mikäkin päätös on ollut ja näin valitsi henkilöt, joilla saattaisi olla tutkielman aihealueelle tärkeää tietoa. Eli haastateltavat henkilöt valittiin käyttämällä harkinnanvaraista otantaa. Aineiston tieteellinen kriteeri ei ole sen määrä, vaan laatu (Eskola & Suoranta, 1998, 18). Haastateltavat valittiin organisaation tilaaja sekä tuottajapuolelta. Haastateltavat edustavat valituissa tapauksissa johto- ja esimiestasoa.

#### *Tutkielman haastatellut henkilöt*

#### Tapaus 1. Perusturvan toimiala, Kuusankosken terveysasema



Perusturva, tilaaja:

- terveyspalveluiden tilaajapäällikkö ja johtava ylilääkäri Kati Myllymäki

Perusturva, tuottaja:

- tuotantojohtaja Mikko Komulainen
- terveydenhuollon palvelujohtaja Asta Saario
- avoterveydenhuollon ylihoitaja Anna-Maija Kääriäinen
- osastonhoitaja Marita Helkala

### Tapaus 2. talouspalvelukeskus:

Konsernihallinto, tilaaja:

- liiketoimintajohtaja Esa Siikaluoma

Konsernihallinto, tuottaja:

- talouspalvelukeskuksen johtaja Asko Rautala
- kirjanpidon ja laskutuksen palvelupäällikön sijaisena toimiva palveluvastaava Katja Kauppila
- ostolaskujen ja maksuliikenteen palvelupäällikkö Hanna Korjala
- palkkojen palvelupäällikkö Minna Palmros

Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja ne vaihtelivat kestoiltaan jonkin verran. Haastattelut aloitettiin esittelemällä lyhyesti tutkielman tarkoitus sekä läpikäytävät aihealueet. Johdon haastattelut veivät noin 45 minuutista 1,5 tuntiin ja esimiestason henkilöiden haastattelut kestivät keskimäärin 30 minuuttia. Haastattelut noudattivat samaa suunniteltua haastattelurunkoa. Johdolta kysyttiin ulkoistamisen tavoitteista ja päämääristä, tehdyistä laskelmista ja analyyseistä, riskeistä sekä sopimuksellisista asioista, unohtamatta ulkoistamisen vaikutuksista oman organisaation toimintaan. Johdolle esitetyt kysymykset on esitetty liitteessä 1. Esimiestason haastateltaville esitettiin kysymyksiä, joilla yritettiin hakea vastausta tuotetun palvelun sekä palvelun tuottamiseen tarvittavan tiedon luonteisiin. Nämä kysymykset on esitetty liitteessä 2. Haastattelukysymykset rakennettiin teorian pohjalta eli aineiston keruuta ohjasi jäsentynyt teoreettinen viitekehys (Eskola & Suoranta, 1998, 65).

Haastateltava yritti pitää mielessään objektiivisuuden, eli olla sekoittamatta omia uskomuksiaan, asenteitaan ja arvostuksiaan tutkimuskohteeseen (Eskola & Suoranta, 1998, 17).

#### **4.5 Aineiston analysointimenetelmät**

Eskolan & Suorannan mukaan (1998, 138) laadullisen aineiston analyysin tarkoitus on selkiyttää aineistoa ja näin ollen tuottaa uutta tietoa tutkittavasti ilmiöstä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sanasanaisesti. Litteroitua tekstiä tuli molemmat tapaukset huomioiden yhteensä noin 90 sivua. Aineiston tehtävä on toimia tutkielman tekijän apuna rakennettaessa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja pyrkiä rakentamaan siitä teoreettisesti kestäviä näkökulmia (Eskola & Suoranta, 1998, 62). Aineisto käytiin läpi aihealueittain huomioiden tutkimusongelma ja siihen olennaisesti liittyvät seikat. Aineistoa pyrittiin käsittelemään ilman etukäteisoletuksia ilmiön luonteesta (Eskola & Suoranta, 1998, 147).

Ensin aineiston analysoinnissa nostettiin esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja ja näin löydettiin aineistosta tutkimusongelman kannalta olennaisia tekijöitä. Teemoittelu on suositeltava aineiston analysointitapa, jos etsitään ratkaisua johonkin käytännölliseen ongelmaan, vaikkakin teemoittelu vaatii onnistuakseen teorian ja empirian vuoropuhelua (Eskola & Suoranta, 1998, 176–179). Teemoittelun jälkeen aineistoa tyypiteltiin ja näin etsittiin aineistosta samankaltaisuuksia ja olennaisia eroavaisuuksia. Tyypittelyssä poikkeavat tapaukset voidaan nähdä voimavarana ja kiinnostava seikkana (Eskola & Suoranta, 1998, 182).

### **5 TUTKIELMAN TULOKSET JA TYÖKALU**

Tutkielman empiirisellä osuudella pyrittiin vastaamaan tutkimuskysymyksiin: *”Miten teoreettinen Make, buy or partner – analyysi*

*määrittää eri vaihtoehtoihin liittyvät päätöskriteerit, ja niiden hyödyt ja haitat?” ja ”Miten MOBP – analyysi vaikuttaa organisaation strategiaan ja johtamiseen, osaamiseen ja henkilöstöön, toiminnallisuuteen, taloudellisuuteen sekä asiakkaisiin ja laatuun?” Ja ”Miten palvelun ja tiedon erityispiirteet vaikuttavat MOBP – analyysiin?” sekä ”Mitä tekijöitä pitäisi harkita julkisen sektorin tietointensiivisten palveluiden päätöksenteossa?” Tässä luvussa käydään läpi empiirisen aineiston tuottamat tulokset sekä mietitään tuloksia suhteessa tutkielman teoreettiseen viitekehykseen. Tässä kappaleessa esitetään myös teorian ja empirian pohjalta rakennettu työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi.*

## **5.1 Tutkimuksen tulokset**

### Eri vaihtoehtoihin liittyvät päätöskriteerit, ja näiden hyödyt sekä haitat

Molempien tapausten ulkoistamispäätösten kriteereinä ovat erilaiset laskelmat, vertailut ja analyysit. Vertailuissa ja analyyseissa on pyritty ottamaan kantaa kustannusten lisäksi myös mahdollisiin riskeihin, joilla voi olla vaikutusta organisaation joustavuuteen ja liiketoiminnalliseen ketteryyteen, kontrollin menettämiseen ja riippuvuuteen, sisäiseen vastarintaan, yhteiseen kieleen ja kommunikointiin, tiedon liikkumiseen sekä tärkeän tiedon ja osaamisen kadottamiseen.

#### *Oman toiminnan vs. ulkoisen toimijan hinta*

Tuotteistamisen ja kustannuslaskennan avulla saadaan avattua omat prosessit sekä niihin liittyvät hinnat. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen palvelujohtajan mukaan, jos oman toiminnan hinta on korkeampi kuin ulkopuolisen palveluntarjoajan vastaava, tulee miettiä miksi ulkopuolinen toimija voi tarjota palvelua edullisemmin, mitä voitaisiin tehdä omassa organisaatiossa toisin ja mikä syö omassa organisaatiossa resursseja. Hänen mielestään asiaa valmisteleva viranhaltija on vastuussa ko.

asioiden huomioimisesta erilaisia vertailuja tehtäessä, ja ennen kuin lähdetään selvittämään palvelutuotannon hintoja, tulee miettiä tarvittavan palvelun käyttömäärää. Eli mikä on palvelun tarve nyt ja tulevaisuudessa. Palvelujohtajan mukaan tältä pohjalta lähdetään arvioimaan, kumpi on kannattavampaa: ostaa palvelu oman organisaation ulkopuolelta vai perustaa omaan organisaatioon uusi vakanssi. Perusturvan tuotantojohtajan mukaan, jos palvelu tuotetaan omana toimintana, ovat mm. henkilöstökustannukset aina samat, lomauttaminen on vaikea prosessi ja näin ollen myös reagoitiherkkyys täysin olematon. Hänen mielestä omana toimintana kustannukset ovat samat, vaikka ihmiset, palvelutarpeet ja toimintaympäristö muuttuvat ja, vaikka ei olisi ainuttakaan asiakasta. Perusturvan tuotantojohtajan mukaan ulkoistettuja sopimuksia voidaan purkaa perustelemalla, ettei palvelulle ole tarvetta ja näin ollen veronmaksajat eivät maksa turhasta. Perusturvan tuotantojohtajan näkemyksen mukaan, jos ei ulkoisteta, seuraa siitä tehottomuutta, eikä kunnallistalous kestä veroprosenttien jatkuvaa nousua.

Konsernihallinnon liiketoimintajohtajan sekä talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan työn alla on vasta perusdatan kerääminen laskelmien ja vertailujen pohjaksi. Heidän mukaan tiettyjen prosessien kustannuksia sekä perusmittareita on jo saatu laskettua ja markkinahinnat ovat suurin piirtein tiedossa, mutta omat yksikköhinnat ovat suhteellisen korkeat, johtuen nykyisestä vielä kesken olevasta kehitysvaiheesta. Vastaajien mielestä haasteena on saada kustannukset yhteismitallisiksi, vertailukelpoisiksi yksityisen palveluntuottajan hintojen kanssa. Talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan talouspalvelukeskus elää tällä hetkellä muuttuvassa toimintaympäristössä ja edelleen joudutaan tekemään paljon käsityötä, mm. palkkalaskennassa suuri osa tiedoista on edelleen paperimuodossa. Hänen näkemyksen mukaan palveluiden sähköistämisen avulla resursseja tarvitaan noin 20 % vähemmän. Talouspalvelukeskuksen johtajan ja tutkielman tekijän oman näkemyksen mukaan osaamisen ja ICT:n hyödyntämisen avulla päästään alhaisempiin kustannuksiin. Liiketoimintajohtaja sekä talouspalvelukeskuksen johtaja

ovat tehneet kokonaiskustannusvertailuja isojen kaupunkien vastaaviin kustannuksiin, eli minkä verran muut kaupungit käyttävät taloushallintoon euroja.

#### *Ulkoistamisen kustannukset*

Kummassakaan tapauksessa ei ole analysoitu tai laskettu tarkemmin ulkoistamiseen liittyviä kustannuksia, jotka aiheutuvat mm. toimittajan etsimisestä, sopimus- ja neuvottelu-, valvonta- ja täytäntöönpanovaiheista. Molempien tapausten vastaajien mielestä olisi mielenkiintoista nähdä miten paljon em. asioiden tekeminen oikeasti maksaa. Molempien tapausten haastateltavat kokevat, että etenkin sopimusosion seuranta ja toteutus vievät paljon resursseja ja aikaa. Eli jo tämän takia ei ole mielekästä tehdä huonoja sopimuksia. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön ja terveydenhuollon palvelujohtajan mielestä sopimukset kannattaa laatia määräaikaisiksi, mutta kestoaltaan kuitenkin sopivan pitkiksi ja, jos sopimus on valmisteltu huonosti, syntyy siitä usein ongelmia jälkeenpäin. Heidän näkemyksen mukaan ongelmien selvittelyssä palaa paljon aikaa ja muita resursseja. Heidän molempien mielestä asioita kannattaa siis miettiä huolellisesti jo sopimuksen laatimisvaiheessa. Tutkielman tekijän oman näkemyksen ja kirjallisuuslähteiden mukaan kilpailuttaminen itsessään on raskas prosessi ja useat lyhyet sopimukset nostavat transaktiokustannuksia.

#### *Siirtymävaiheen kustannukset*

Molempien tapausten haastateltavat toteavat, että muutostilanteissa kohdataan aina väkisin jonkinlaisia siirtymävaiheen kustannuksia, vaikka niitä pyritään mahdollisuuksien mukaan välttämään. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mukaan siirtymävaiheen kustannuksia kohdattiin myös Kuusankosken terveysaseman ottamisessa takaisin kaupungin omaksi toiminnaksi, kun jouduttiin palkkaamaan henkilöitä valmistelemaan toiminnan ”kotouttamista”. Liiketoimintajohtajan sekä talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan mahdollisen ulkoistamisen siirtymäkustannukset ovat paljon riippuvaisia käyttöön otettavista

tietojärjestelmistä, niistä aiheutuvista kustannuksista sekä mahdollisista päällekkäisistä järjestelmistä.

#### *Sisäiset kustannukset*

Molempien tapausten vastaajat ovat sitä mieltä, että ulkoistamiseen liittyvissä laskelmissa ja analyyseissa tulee ottaa huomioon vähintään karkealla tasolla myös oman organisaation sisäiset kustannukset, jotka aiheutuvat johtamisesta, toimintojen hallinnoinnista, kontrolloinnista, valvonnasta, henkilöstön kehittämisestä sekä yleisistä kehittämistoimenpiteistä. Perusturvan tuotantojohtajan mukaan ei voida ajatella niin, että jos ei ulkoisteta, ei myöskään tarvitse kehittää omaa toimintaa. Hänen näkemyksen mukaan ulkoistaminen ja oman toiminnan kehittäminen eivät voi olla toisiaan poissulkevia tai muuten tipahdetaan varmasti kehityksestä.

#### *Sisäiset hyödyt*

Molempien tapausten vastaajat tunnistavat omaan toimintaan liittyvät sisäiset hyödyt, joita ovat mm. oman toiminnan tehokkaampi koordinointi, kontrolli ja johtaminen, mutta niille on vaikea antaa mitään euromääriä. Perusturvan tuotantojohtajan näkemyksen mukaan valtaosa Suomen kunnista on organisoitunut byrokraattisen hierarkkisesti, joten kustannukset ovat korkeat ja reagoitiherkkyys huono. Hänen näkemyksen mukaan julkisen sektorinkin organisaatio voi olla tehokas ja kilpailukykyinen, jos se on hyvin johdettu, johto- ja hallintosäännöissä on määriteltä vastuu- ja valtasuhteet sekä organisaatio toimii enemmän prosessiorganisaation tavoin. Perusturvan tuotantojohtajan ja tutkielman tekijän näkemyksen mukaan tällaisia organisaatioita ei Suomestakaan varmasti löydy kovin montaa?

#### *Riskianalyysi*

Terveysturvallisuuden palvelujohtajan mukaan terveydenhuollon puolella, etenkin isoimmista tapauksista, laaditaan riskianalyysi, jossa mietitään

asioita valmiuden osalta, esim. mitä käy, jos sopimus loppuu, mietitään immateriaali- ja sopimusoikeuksien, välineiden, laitteiden, henkilöstön sekä osaamisen näkökulmasta. Nämä kaikki ovat hänen mielestään riskejä. Ulkoistamisen eräs merkittävä riski on haastateltavien mukaan erityisesti henkilöstö- ja osaamisriskit sekä työn laadun riskitekijät. Terveyspalveluiden tilaajapäällikkö näkee, että kaupungin ja tilaajan vastuu, arvot ja etiikka ovat erittäin tärkeitä seikkoja. Hänen näkemyksen mukaan kunnan tulee pystyä tarjoamaan kuntalaisille hyvää ja luotettavaa palvelua. Myös talouspalvelukeskuksen tapauksessa tiedostetaan mahdollisten riskien arviointi tärkeäksi tekijäksi. Talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan koskaan ei voi täysin etukäteen ennustaa millaisia ongelmia tullaan kohtamaan, joten niihin kaikkiin on täysin mahdotonta etukäteen varautua.

#### *Organisaation joustavuus ja liiketoiminnallinen ketteryys*

Ulkoistamisen vaikutus organisaation joustavuuteen ja liiketoiminnalliseen ketteryyteen, on molempien tapausten vastaajien mielestä täysin riippuvainen laaditusta sopimuksesta, sen johtamisesta ja valvonnasta. Vastaajat tiedostavat myös sen, että ilman ulkoistamistakin voi organisaation joustavuus ja liiketoiminnallinen ketteryys huonontua. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön näkemyksen mukaan Kuusankosken terveysaseman ulkoistamisesta saatujen kokemusten mukaan, ulkoistaminen vaikuttaa joustavuuteen negatiivisesti, jos tehdään hyvin laaja ulkoistus, volyymiltaan ja sisällöltään sekä lisäksi pitkä sopimus. Hänen mielestään terveydenhuollon puolella ei voida puhua mistään liiketoiminnallisesta ketteryydestä, eikä ketteryys voi olla kaupungin palvelutuotannon arvo, koska terveydenhuollon puolella ns. pehmeillä arvoilla on erittäin suuri merkitys. Muutamien terveyspalveluiden vastaajien mielestä kunnallisessa palvelutuotannossa on ihan mielekästä, jos osa palveluista on ulkoistettu. He näkevät, että ulkopuolisen palveluntuottajan toiminnasta oppii myös oma organisaatio. Jotkut haastateltavista kokevat myös, että ulkoistaminen nimenomaan lisää organisaation joustavuutta. Molemmissa tapauksissa koetaan, että

Kouvolan kaupungin tämän hetkinen organisaatio ja toiminta ovat liian kankeita.

Talousspalvelukeskuksen johtajan näkemyksen mukaan ulkoistaminen ei voi vähentää joustavuutta eikä ketteryyttä, koska taloushallinnon prosessit yhdenmukaistuvat ja kokonaishallinnan kannalta organisaatio pystyy näiden puitteissa toimimaan. Tällä hetkellä talousspalvelukeskuksessa tehdään paljon sellaisia tehtäviä, joita ei heidän tehtäviin edes kuuluisi. Talousspalvelukeskuksen palvelupäälliköiden näkemyksen mukaan, jos ulkoistetaan, palveluntuottaja tuottaa tasan tarkkaan vain palvelusopimuksessa määritellyt asiat ja näin toimialat, palvelusektorit sekä liikelaitokset joutuvat tekemään enemmän työtä taloushallinnon parissa kuin tähän mennessä. Palvelupäälliköt kokevat, että talousspalvelukeskuksessa joustetaan tällä hetkellä paljon ja samantasoista joustoa on tuskin ulkopuolisella palveluntuottajalla.

#### *Kontrollin menettäminen ja riippuvuus*

Molempien tapausten vastaajien mielestä ulkoistamisen vaikutuksista oman organisaation kontrollin menettämiseen tai huonontumiseen sekä riippuvuuteen palveluntuottajasta, on myös riippuvainen laaditusta sopimuksesta, sen johtamisesta ja valvonnasta sekä ulkoistuksen laajuudesta. Vastaajat tiedostavat myös, että ilman ulkoistamista näin voi tapahtua. Terveystieteiden palvelujohtajan mukaan kilpailutusta uusittaessa pitää olla kirjattuna ylös aikaisemman sopimuksen epäkohdat ja sen perusteella pyrkiä tekemään parempi kilpailutus. Hänen näkemyksen mukaan tarjouspyyntöjen yksi tärkeä kohta on laatuvaatimukset, ja jo tuotekuvauksessa mainitaan millaisia laatutekijöitä täytyy palvelun tuottamisessa olla. Palvelujohtajan mukaan silloin niitä tekijöitä ei tarvitse enää kirjoittaa kilpailuttamistilanteessa. Hänen näkemyksen mukaan terveysasemien laatuvaatimuksia voivat olla esim. palvelun saatavuus eli odotusaika tai lähetteen määrä erikoissairaanhoidon tai vaatimus, että



kokeiden vastaukset täytyy tulla tietyn muotoisina, sovitun ajan kuluessa, suomen kielellä yms.

Talousspalvelukeskuksen tapauksessa liiketoimintajohtaja näkee myös asian niin, että ulkoistaminen ei voi johtaa kontrollin menettämiseen eikä huonontumiseen, jos kaupungilla on riittävästi omaa asiantuntijuutta ja se osaa ilmaista asiallisesti sekä tarkasti omat tarpeensa. Talousspalvelukeskuksen palvelupäälliköt huomauttavat, että jos ulkoistetaan, tulee toimialoilla olla nykyistä enemmän tietotaitoa ja osaamista. Tutkielman tekijän kokemuksen mukaan nykyisessä toimintatavassa talousspalvelukeskus on pystynyt aika paljon huomioimaan kaupungin eri toimialojen toiveita, mutta tilanne tuskin pysyy samanlaisena ulkoistamisen jälkeen.

#### *Sisäinen vastarinta*

Molempien tapausten vastaajat kokevat, että ulkoistaminen voi johtaa omassa organisaatiossa sisäiseen vastarintaan ja näin ollen hankaloittaa organisaation toimintaa. Vastaajien mielestä sisäistä vastarintaa kohdataan etenkin tilanteissa, joissa ulkoistaminen on johdettu ja hoidettu huonosti. Terveyspalveluiden haastateltavien mielestä ulkoistetun toiminnon henkilökunta voi kantaa kaunaa omalle organisaatiolle ulkoistamisesta ja toisaalta myös kunnan muut toimipisteet saattavat suhtautua epäluuloisesti ulkoistettuun toimintaan, joten yhteistyö ja vastausten saaminen saattaa ”takkuilla”. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mukaan sisäistä vastarintaa aiheuttaa se, että saman katon alla on kaksi eri palveluntuottajaa, joten ristiriitoja syntyy. Talousspalvelukeskuksen johtajan näkemyksen mukaan muutos on henkilöstölle raskas ja etenkin suuri muutos voi heikentää organisaation toimintatasoa jopa 20–30 %. Hänen mielestään nyt pitäisi miettiä, miten epävarmuus ja tuloillaan oleva suuri muutos vaikuttavat talousspalvelukeskuksen tämän hetkiseen ja lähitulevaisuuden toimintaan.

#### *Yhteinen kieli ja kommunikointi*

Terveyspalveluiden ja talouspalvelukeskuksen vastaajilla on yhteinen näkemys ulkoistamisen vaikutuksista organisaation yhteisen kielen katoamiseen sekä kommunikointivaikeuksiin. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön näkemyksen mukaan tämän estämiseksi tulisi huolehtia yhteisistä palaverista palveluntuottajan sekä tilaajan kesken ja näissä palaverissa tulisi käydä ongelmallisia asioita läpi. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan tämä voidaan nähdä johtamiskysymyksenä, jossa esimiehet ovat avaintekijöitä. Molempien tapausten haastateltavien näkemyksen mukaan, ulkoistaminen voidaan nähdä myös organisaation kieltä rikastuttavana tekijänä. Toisaalta vastaajat kokevat, että yhteisen kielen puuttumisesta voi aiheutua suuriakin ongelmia. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mielestä tämä tuli näkyviin Kuusankosken terveysaseman tapauksessa. Hänen näkemyksen mukaan, jos on kahden talon väkeä saman katon alla, on kommunikointi haastavaa. Tilaajapäällikön mukaan Kuusankosken terveysaseman tapauksessa mitään yhteisiä talon tapoja ei päässyt syntymään, kun lääkärit vaihtuivat viikoittain ja kuukausittain. Hänen näkemyksen mukaan, kun suurin osa ulkopuolisen palveluntuottajan lääkäreistä ei asunut paikkakunnalla, eivät he myöskään osallistuneet yhteiseen vapaa-ajantoimintaan ja näin ollen ammatillisen, sisäisen yhteisöllisyyden rakentaminen ja rakentuminen oli mahdotonta. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön kokemuksen mukaan juuri epäviralliset tapaamiset ovat perinteisesti olleet hiljaisen tiedon jakamisen paikkoja, joissa on puhuttu periaatteista, yleisistä asioista sekä mietitty esim. työnjakoa. Talouspalvelukeskuksen palvelupäälliköiden mielestä ”yhteinen kieli” on vasta löytymässä. Heidän näkemyksen mukaan nykytilanteessa kommunikoinnissa on puutteita ja jos fyysinen välimatka palveluntuottajan ja tilaajan välillä kasvaa entisestään, kommunikoinnin odotetaan huonontuvan. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan, jos samat, nykyiset henkilöt toimivat edelleen samoissa tehtävissä uuden palveluntuottajan palveluksessa, kommunikointiongelmat voivat olla pienempiä.

*Tiedon liikkuminen*

Terveyspalveluiden vastaajien mielestä ulkoistaminen voi hidastaa tiedon liikkumista organisaation sisällä. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön kokemuksen mukaan, on erittäin haastavaa muistaa informoida tarvittavaa määrää ihmisiä eri organisaatioista kaiken aikaa, koska käytössä on useita eri sähköpostiryhmiä ja – järjestelmiä. Tilaajapäällikön mukaan etukäteen tulisi sopia tiedon ja informaation liikkumisesta, missä muodossa ja millaisin väliajoin tietyistä asioista informoidaan. Kaikki vastaajat kokevat, että tieto liikkuu monta kertaa julkisella sektorilla hitaasti ilman ulkoistamistakin. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan tieto liikkuu aina huonommin, jos kyseessä on vähänkin suurempi organisaatio. Talouspalvelukeskuksen tapauksen haastateltavat vastaavat tiedon liikkumisen hidastumiseen kyllä ja ei. Liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan mielestä ongelma on mahdollinen, jos ulkoistamisprosessi on huonosti johdettu ja hoidettu. Toisaalta talouspalvelukeskuksen johtajan mielestä ongelmaa ei synny edellyttäen, että tietojärjestelmät pelaavat. Palvelupäälliköiden mielestä tieto liikkuu tälläkin hetkellä, ilman ulkoistamistakin, hitaasti oman organisaation sisällä.

#### *Tärkeän tiedon ja osaamisen kadottaminen*

Jos kyseessä on iso ja laaja ulkoistaminen, ja jos sopimus on huonosti laadittu sekä johdettu, on terveyspalveluiden haastateltavien näkemyksen mukaan mahdollista kadottaa organisaatiolle olennaista tietoa ja osaamista. Heidän mielestä tärkeää tietoa ja osaamista voidaan kadottaa ilman ulkoistamistakin, jos muutama tärkeä avainhenkilö lähtee pois oman organisaation palveluksesta. Liiketoimintajohtaja ja talouspalvelukeskuksen johtaja sekä palvelupäälliköt ovat samaa mieltä asiasta. Palvelupäälliköt näkevät, että ulkoistamisessa piilee aina myös mahdollisuus. Heidän mukaan usein ulkoistamisen myötä saavutetaan jotain täysin uutta, tärkeää tietoa ja uudenlaista osaamista.

#### *Spesifit investoinnit*

Se tarvitaanko spesifejä investointeja, riippuu liiketoimintajohtajan sekä talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan paljolti siitä, minkä pituinen on siirtymävaihe sekä palvelujen käyttöönoton tavoiteaikataulusta. Heidän näkemyksen mukaan investoinnit kohdistuvat lähinnä henkilöstöresursseihin, eli osaamiseen sekä henkilöstön tiettyjen valmiuksien parantamiseen, tietojärjestelmiin ja työkaluihin. Liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan mielestä tavoite on luonnollisesti, ettei jouduttaisi käyttämään päällekkäisiä järjestelmiä eikä investointeja.

#### MOBP – analyysin vaikutukset organisaation strategiaan ja johtamiseen

Useampien perusturvan ja terveystalouden haastateltavien mukaan Suomen terveysasemien ulkoistamiset eivät ole olleet strategisia, eivätkä kovin tavoitteellisia ulkoistamisia, vaan usein ns. selkä seinää vasten pakkoulkoistamisia. Terveystalouden tilaajapäällikön mukaan myös vuoden 2005 Kuusankosken terveysaseman ulkoistaminen oli pakkoulkoistus, koska lääkäritilanne oli katastrofaalisen huono. Hänen näkemyksen mukaan taustalla oli poliittinen riita päättäjien sekä silloisen lääkärinkunnan välillä. Tilaajapäällikön näkemyksen mukaan ulkoinen palveluntuottaja sai tuotua terveysasemalle lääkäreitä paremmalla palkalla ja eduilla. Hänen näkemyksen mukaan lääkäreistä suurin osa oli kuitenkin kaupungin entisiä omia lääkäreitä. Tilaajapäällikön näkemyksen mukaan osa ulkopuolisen palveluntuottajan lääkäreistä oli keikkalääkäreitä, jotka ovat luonnollisesti huono asia kaupungin verotulojen sekä palvelujen näkökulmasta. Hänen näkemyksen mukaan keikkalääkäreiden kotikunta oli usein pääkaupunkiseudulla, ja kun lääkärit eivät asuneet alueella, eivät he myöskään maksaneet veroja alueelle, eivätkä käyttäneet alueen palveluja. Tilaajapäällikön mielestä oman alueen lääkärit tuntevat paremmin oman alueen väestön, kulttuurin sekä toimintatavat.

Terveydenhuollon tilaajapäällikön mielestä johtamisen ja työn arvioimisen näkökulmasta on helpompi arvioida oman organisaation työntekijöitä. Hänen mielestä, jos lääkärit ja hoitajat ovat oman organisaation palveluksessa, ihmiset tuntevat paremmin toisensa, toistensa työskentelytavat sekä asenteet. Tilaajapäällikön näkemyksen mukaan johto tapaa heitä säännöllisesti, osallistutaan yhteisiin koulutuksiin sekä tilaisuuksiin ja näin ollen johdolla on ainakin jonkinlainen tuntuma siitä, miten ihmiset tekevät työnsä ja mihin he pystyvät.

### *Keskittyminen ydintoimintaan*

Terveyspalveluiden haastateltavien näkemyksen mukaan asiakasrajapinta, eli potilaan hoitaminen ja kohtaaminen, ovat terveydenhuollon ydinprosessi, ja myös yksi kunnan ydintehtävistä, jota ei tule ulkoistaa. Vastaajien mielestä kuntalaisten terveys ei synny yksistään lääkäreiden ja hoitajien kohtaamisessa, vaan koulutuksella sekä yleisellä hyvinvoinnilla on vahva korrelaatio kuntalaisten terveyteen. Heidän mielestä terveydenhuollolla on paljon yhteyksiä myös muihin toimijoihin mm. koulutoimeen, tapaturmien ehkäisemiseen, terveyden- ja hyvinvoinnin edistämiseen, vanhusten hyvinvointiin yms. Terveydenhuollon palvelujohtajan mukaan hyvä esimerkki keskittymisestä ydintoimintaan, on viime keväänä tehty valtuustoaloite jalkahoitajan toimen perustamisesta. Palvelujohtajan mukaan terveydenhuollon palvelualueella tehtiin vertailuja ja tultiin siihen tulokseen, että jalkahoitajan palvelut ostetaan ulkopuoliselta toimijalta, eikä lähdetä hajauttamaan terveydenhuollon niukkoja resursseja entisestään. Palvelujohtajan mukaan, jos jalkahoitajan vakanssi olisi perustettu, olisi se resurssi ollut taas ydintoiminnasta pois.

Johtamisen näkökulmasta talouspalvelukeskuksen johtajan mielestä haasteena on ollut henkilöstön osaamisen jääminen ns. väärin paikkoihin, eli ydinosaamista ei ole siirtynyt organisaatiomuutoksen yhteydessä sinne, minne sen olisi pitänyt siirtyä. Hänen näkemyksen mukaan osa entisten organisaatioiden taloushallinnon osaajista hakeutui muiden toimialojen,

palvelusektoreiden sekä liikelaitosten työtehtävien pariin. Eli talouspalvelukeskus on ollut tässä yhteydessä menettävänä osapuolena. Liiketoimintajohtajan sekä talouspalvelukeskuksen johtajan näkemyksen mukaan talouspalvelukeskuksen sisäiseen kehittämiseen ei ole tällä hetkellä osaamista talon sisällä. Heidän näkemyksen mukaan sisäistä kehittämistä tarvitaan talouspalvelukeskuksen sisällölliseen kehittämiseen, erityisesti sähköisten välineiden käyttöönottoon. He näkevät myös, että yhtiö, jolle taloushallinto on ydintoimintaa, voi aivan eri tavalla keskittyä myös toimintojen kehittämiseen.

#### *Pyrkimys päästä eroon ns. hankalasti johdettavasta toiminnosta*

Molempien tapausten vastaajat ovat sieltä mieltä, että hankalasti johdettavasta toiminnosta eroon pääseminen ei voi olla peruste ulkoistamiselle, ja jo työn luonteeseen kuuluu, että jotkut prosessit ovat vaativampia kuin toiset. Vastaajien mielestä päätösten tulee perustua vaikuttavuus- ja kustannusvertailuun.

#### *Pyrkimyksenä ”ohut” organisaatio*

Kaupunki on asettanut ja sitoutunut noudattamaan tuottavuusohjelmaa, joka koskee kaikkea kaupungin toimintaa. Näin ollen ”ohut” organisaatio on luonnollisesti tavoite kaikissa kaupungin toiminnoissa, myös perusturvan ja talouspalvelukeskuksen toiminnoissa. Molempien tapausten vastaavat yrittävät tietoisesti tukea mahdollisimman matalaa hallintoa, mutta he tiedostavat myös sen, että täytyy kuitenkin huomioida toiminnan kehittämisen tarpeet, koska vain kehittämistoimenpiteiden kautta voidaan saavuttaa pysyviä tuottavuushyötyjä. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan kehittämistoimenpiteet luonnollisesti vaativat euromääräistä panostusta, mm. kunnon välineet ja tietojärjestelmät.

#### *Parempi riskienhallinta*

Riskienhallintaa pidetään molemmissa tapauksissa tärkeänä asiana. Terveystieteiden palvelujohtajan mukaan mm. mammografia- ja papaseulontojen kilpailuttamisasiakirjojen tekstien sisällöissä jo

varmistetaan, että palveluntuottaja pystyy varmasti tuottamaan sovitut palvelut asianmukaisesti, oikea-aikaisesti sekä sovitulla tavalla. Hänen mielestä em. asiat tulee saada kirjoitettua sopimusasiakirjaan sisälle laatu- tai muiden kriteerien kautta. Palvelujohtajan kokemuksen mukaan epävakaa palveluntuottaja, jolla ei ole referenssejä, eikä aikaisempaa kokemusta, luo selvästi riskejä. Talouspalvelukeskuksen johtaja kokee, että taloushallinnon kehittymisen myötä, toiminnan ennakoitavuus paranee ja näin ollen se vaikuttaa positiivisesti myös riskienhallintaan.

#### *Ulkoistamisen vaihtoehdot*

Molempien tapausten vastaajien mielestä vaihtoehtoja ulkoistamiselle on aina olemassa, mutta vaihtoehtoja on myös kunnalliselle palveluntuottamiselle. Perusturvan tuotantojohtajan ja konsernihallinnon liiketoimintajohtajan mukaan ulkoistaminen on vaihtoehto silloin, kun oma toiminta on trimmattu parhaaseen mahdolliseen kuntoon ja silti ulkopuolisen toimijan hinnat ovat kilpailukykyisempiä. Perusturvan tuotantojohtajan mukaan olennaista on, että veronmaksajat saavat parasta mahdollista vastinetta verorahoilleen ja palvelut on tuotettu kustannustehokkaasti. Hänen mielestä sillä ei pitäisi olla merkitystä, kuka palvelut tuottaa, mutta asia ei luonnollisesti ole näin yksinkertaista, kun mennään poliittiselle puolelle. Perusturvan tuotantojohtaja näkee, että omaa toimintaa kannattaa tarkastella näennäiskilpailun kautta. Hänen mielestä kunnat eroavat tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta yksityisen sektorin vastaavista, koska niitä johdetaan niin eri tavalla. Terveyspalveluiden ja perusturvan vastaajien mielestä julkishallinnon palveluiden ulkoistamisen tulee olla katseen kestäviä, läpinäkyviä ja voittoa tavoittelemattomia.

Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mukaan Kuusankosken terveysaseman ulkoistaminen olisi pitänyt tehdä pienemmässä mittakaavassa. Hänen mielestä olisi pitänyt ulkoistaa vain osa lääkäripalveluista ja pitää osa edelleen kaupungin omana toimintana. Talouspalvelukeskuksen tapauksessa erilaisia malleja ulkoistamiselle on

ollut esillä matkan aikana. Liiketoimintajohtajan mukaan eräs vaihtoehto on ollut kaupungin oma sisäinen tukipalvelukeskus, joka olisi tarjonnut talous- ja henkilöstöhallinnon sekä hankintaan ja ICT:hen liittyviä palveluja ja mahdollisesti muita tukipalveluita. Hänen mielestä muita vaihtoehtoja ovat olleet erilaiset maakunnalliset tai valtakunnalliset hankkeet. Talouskeskuksen palvelupäälliköt näkevät oman toiminnan kehittämisen ulkoistamista parempana mallina. Palvelupäälliköiden mukaan talouspalvelukeskus on toiminut vasta niin lyhyen aikaa, joten sen tulisi antaa näyttää mihin se parhaimmillaan kykenee.

#### *Voitaisiinko palvelua tuottaa kumppanuussuhteessa*

Molempien tapausten vastaajien mielestä palveluja voitaisiin periaatteessa tuottaa myös kumppanuussuhteessa, mutta se edellyttäisi luotettavan kumppanin löytymistä. Kumppanuussuhteen haasteellisuus nousee useassa haastattelussa esille. Perusturvan tuotantojohtaja näkee ongelmaksi kumppanuussopimuksen juridisen puolen eli sopimus itsessään ei sovi hankinta- ja kilpailulain mukaiseen toimintaan. Hänen mielestä kilpailutusprosessin läpikäymisen jälkeen, tilanne on luonnollisesti jo toinen. Useammat molempien tapausten vastaajista kokevat, että kumppanuussuhde vaatii molemmilta osapuolilta paljon panostuksia suhteen kehittämiseen sekä ylläpitämiseen. Talouspalvelukeskuksen johtajan aikaisemmat kokemukset eivät ole olleet kovin positiivisia ja kumppanuussuhteissa on esiintynyt ongelmia osapuolten erilaisten intressien suhteen sekä ilmennyt omien etujen ajamista.

#### MOBP – analyysin vaikutukset organisaation osaamiseen ja henkilöstöön

##### *Erityisosaamisen ja – kyvykkyyden tavoittelu*

Erityisosaamisen ja – kyvykkyyden tavoittelu sekä omassa organisaatiossa jo olemassa olevan osaamisen täydentäminen ovat merkittäviä tekijöitä julkisen sektorin ulkoistamishankkeissa, myös



perusturvan ja talouspalvelukeskuksen palveluissa. Terveystieteiden palvelujohtaja nostaa esiin esimerkiksi maahanmuuttajien lääkärintarkastukset, jotka vaativat tietynlaista erityisosaamista ja – palvelua, jota ei omassa organisaatiossa tällä hetkellä vielä ole. Palvelujohtajan mukaan tähän liittyvää oman organisaation erityisosaamista ja – palvelua kehitetään kaiken aikaa, mutta tässä vaiheessa tarvitaan vielä ulkopuolista apua. Monien vastaajien näkemys on, että oman organisaation osaaminen tulee tavallaan ”kylkiäisenä” eli opitaan kustannustehokkuutta, uusia toimintatapoja ja prosesseja, tietyn kapean erityisosaamisen osaamista. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mukaan osaamisen ja henkilöstön näkökulmasta tarkasteltuna, perusturvan terveystieteiden palveluissa ulkoistaminen on itse asiassa johtanut työntekijöiden aseman parantumiseen, koska kaupunki ei pysty kilpailemaan yksityisten palveluntuottajien tarjoaminen palkkojen ja muiden etujen kanssa.

Mielenkiintoinen näkökulma on perusturvan tuotantojohtajan näkemys, jossa henkilöstön muutosvastarinta nähdäänkin organisaation hyötynä. Hänen mukaan ulkoistamisen ”uhkan” aikana henkilöstö käy muutoksen läpi ja alkavat näin ollen näkemään tilanteessa hyviäkin puolia, esim. työntekijöiden osaamisen taso nousee ulkoistamisen myötä, kun päästään tekemään haastavampia, vaativampia sekä monipuolisempia työtehtäviä. Näin ei voisi tapahtua, jos työskenneltäisiin edelleen jossakin kunnan pienessä, omassa yksikössä. Liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan näkemyksen mukaan taloushallinnon osaaminen on tällä hetkellä hyvää, mutta lisäksi tarvitaan osaamista toimintojen kehittämiseen, kouluttamiseen ja asiakashallintaan. Heidän mielestä näitä osaamisalueita löytyy talouspalvelukeskuksen sisältä erittäin niukasti, jos lainkaan. Talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan perustamisvaiheessa ei osattu kartoittaa tarpeeksi tarkasti osaamistarvetta eikä työntekijöiden osaamista. Liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan näkemyksen mukaan osaamistarve ja

työntekijöiden osaaminen eivät välttämättä kohtaa tällä hetkellä. Heidän mielestä osaamisessa korostuu teknisten välineiden hallinta.

#### *Laajojen ja syvien tietopohjien yhdistäminen*

Molempien tapausten vastaajat ovat yksimielisiä, että palvelujen tuottaminen vaatii useiden laajojen ja syvien tietopohjien yhdistämistä. Terveystieteiden vastaajien mukaan terveydenhuollon puolella joudutaan yhdistämään monen eri ammatti- ja tieteenalan osaamisalueita, koska terveydenhuollon toimintakenttä on niin laaja. Perusturvan tuotantojohtajan mukaan rajapintoja on toiminnassa sekä taloudessa riippuen siitä, minkä lainsäädännön tai erityistoimialan piirissä ollaan. Hänen näkemyksen mukaan lainsäädäntö tulee vastaan etenkin sosiaali-, perus- ja erikoissairaanhoidossa ja nämä ovat erittäin monimutkaisia. Liiketoimintajohtaja näkee, että syvä tietopohja voi olla myös hyvien kokemusten ja onnistuneiden hankkeiden jakamista. Tutkielman tekijän kokemuksen mukaan talouspalvelukeskuksen toimintaa ohjaavat pitkälti monet lait, säännökset, ohjeet ja velvoitteet. Esim. kirjanpitoa tehdään tarkasti lakien ja säännösten mukaisesti. Samoin palkanlaskenta koostuu suurelta osin erilaisten sopimusten (KVTES, OVTES yms.) noudattamisesta. Talouspalvelukeskuksen palvelupäälliköiden mukaan avaintekijänä on luonnollisesti se, miten sopimuksia tulkitaan ja sovelletaan erilaisissa tilanteissa. Heidän mielestä kaikki talouspalvelukeskuksen tarjoamat palvelut ja toiminnot eivät edellytä syvien ja laajojen tietopohjien yhdistämistä, vaan joitakin palveluja voidaan tuottaa myös täysin rutiinilla.

#### *Tehokkuuden ja joustavuuden vaade*

Molempien tapausten vastaajien mielestä palveluntuottajaorganisaatiolta vaaditaan jatkuvaa tehokkuuden sekä joustavuuden parantamista. Molemmissa tapauksissa tehokkuus- ja joustavuusvaateiden pelätään johtavan työntekijöiden väsymiseen. Perusturvan tuotantojohtaja ja konsernihallinnon liiketoimintajohtaja näkevät ulkoistamisen uhan myös tietynlaisena ”kiihdyttimenä”, joka pakottaa ja haastaa oman organisaation

kehittämään toimintaansa, tehokkuutta sekä joustavuutta, eli voidaan puhua positiivisesta kilpailukierteestä.

Talousspalvelukeskuksen johtaja näkee, että talousspalvelukeskukselta on vaadittu paljon ja myönteistä onnistumista on tapahtunut. Hänen mukaan omia prosesseja on jo kehitetty ja tehostettu. Johtaja näkee, että jos asiaa pohditaan asiakkaan näkökulmasta, koetaan tehokkuuden ja joustavuuden vaateet perusteltuina. Talousspalvelukeskuksen palvelupäälliköt näkevät, että talousspalvelukeskus on elänyt kovien muutosten paineessa koko elinaikansa. Heidän mielestään parhaat toimintatavat ovat vasta löytyneissä ja tehokkuutta tulee varmasti lisää, kun toimintamallit saadaan toimimaan.

#### *Niukat resurssit*

Molempien tapausten vastaajat kokevat, että omalla palveluntuottajaorganisaatiolla on käytössään niukasti resursseja (euroja, työntekijöitä, koulutuspanoksia yms.). Terveyspalveluiden tilaajapäällikön ja terveydenhuollon palvelujohtajan mukaan tuotteistamisen ja kustannuslaskennan avulla on tarkoitus käydä läpi kaikki terveydenhuollon prosessit, saada toiminta läpinäkyvämmäksi ja tulosten perusteella etsiä tehokkain toimintamalli. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön ja avoterveydenhuollon ylihoitajan mukaan Kuusankosken terveysaseman tapauksessa työkalut, työtilat ja jopa hoitajien määrät ovat ihan kohtuullisia, mutta lääkäripula on merkittävä. Avoterveydenhuollon ylihoitajan mielestä etenkin avoterveydenhuollon puolella koetaan niukkuutta eniten kunnan työtiloista.

Talousspalvelukeskuksen johtajan näkemyksen mukaan resursseilla on saatu suhteessa enemmän aikaan, koska työtä on tehty selvästi pienemmällä henkilöstömäärällä ja näin ollen tuottavuutta on tapahtunut. Samassa yhteydessä liiketoimintajohtaja, talousspalvelukeskuksen johtaja sekä palvelupäälliköt toteavat, että kehittämiseen ja kouluttamiseen ei ole

jäänyt resursseja, vaan kaikki nykyiset resurssit ovat menneet täysin perusprosessien hoitamiseen.

### MOBP – analyysin vaikutukset organisaation toiminnallisuuteen

#### *Toiminnalliset parannukset*

Molemmissa tapauksissa ulkoistamisilla tavoitellaan toiminnallisia parannuksia. Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mukaan terveyspalveluiden ulkoistamisissa kohdataan ongelmana kaupungin ja ulkoisten pörssiyritysten toiminnan erilaiset tavoitteet. Kaupungin terveyspalveluiden tarkoitus on tuottaa hyvinvointia kuntalaisille, kun taas pörssiyritysten tarkoitus on tuottaa voittoa omistajilleen. Perusturvan tuotantojohtaja näkee, että jos tavoitteena ei ole asiakasnäkökulman ja toiminnallisuuden parannukset, ei ole järkevää tehdä tuotekehittelyä.

Konsernihallinnon liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan toiminnallisia muutoksia toivotaan mm. taloushallinnon raportointiin, johdon järjestelmiin, toiminnan jatkuvuuteen sekä hallitumpaan häiriötilanteiden hallintaan. Talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan tällä hetkellä pienemmässä yksikössä häiriötilanteet ovat hankalampia ja mm. muutamassa työpisteessä ei sijaisjärjestely toimi. Hänen mukaan muutoksella tähdätään siihen, että toimintavarmuus paranee. Konsernihallinnon liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan muutoksella haetaan myös parempaa reagoitiherkkyttä ja valmiutta ottaa käyttöön nopeammin uusia, tarvittavia tietojärjestelmiä. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan toiminnallisilla parannuksilla on siis luonnollisesti myös euromääräisiä vaikutuksia.

### MOBP – analyysin vaikutukset organisaation taloudellisuuteen

### *Kustannushyödyt ja kustannusten läpinäkyvyys*

Terveydenhuollon tilaajapäällikön mukaan kustannussäästöissä ei Kuusankosken terveysaseman tapauksessa ole kysymys, vaan enemmänkin voidaan puhua tuottavuuden noususta, koska samalla rahalla aiotaan saada enemmän ja parempaa laatua itse tehtynä. Perusturvan tuotantojohtajan mukaan, jos kunta tai kaupunki on huonossa taloudellisessa kunnossa, niin ulkoistamisten todennäköisyys on suurempi, kuin jos sen talous olisi tasapainossa ja se pystyisi tuottamaan palveluita kustannustehokkaasti. Hänen mukaansa muita vaihtoehtoja aletaan miettiä vasta siinä vaiheessa, kun kunnan tai kaupungin rahat ovat loppu. Tutkielman tekijän kokemuksen mukaan tuotteistamisen ja kustannuslaskennan avulla saadaan oma toiminta ja kustannukset läpinäkyviksi eli ulkoistamisilla ei näissä tapauksissa haeta kustannusten läpinäkyvyyttä. Talouspalvelukeskuksen ulkoistamisella on liiketoimintajohtajan ja talouspalvelukeskuksen johtajan mukaan kustannushyötytavoitteita. Heidän mukaan tuotteistaminen ja palvelusopimusten laatiminen ovat joiltakin osin vielä keskeneräisiä, joten saavutettavia taloudellisia hyötyjä on vaikea tässä vaiheessa arvioida sen tarkemmin.

### MOBP – analyysin vaikutukset organisaation asiakkaisiin ja palveluiden laatuun

Terveyspalveluiden tilaajapäällikön mukaan Kuusankosken terveysaseman ulkoistamisen aikana vallitsi laaja asiakastytymättömyys. Hänen mukaan lähes 2 000 kuntalaista allekirjoitti kansalaisadressin ja vaativat terveysaseman ottamista takaisin kaupungin omaksi toiminnaksi. Tilaajapäällikön näkemyksen mukaan Kuusankosken terveysaseman toiminta-alueella on noin 17 000 asukasta, joten adressi oli erittäin vahva kansalaismielipide. Hänen mukaan myös alueen poliitikoille oli tullut paljon kansalaispalautetta asiasta. Tilaajapäällikkö näkee, että asiakkaiden sekä päättäjien mielestä ulkoistetun terveysaseman toiminta oli huonompaa,

kuin mitä se oli ollut kaupungin omana toimintana. Hänen mielestä ongelmana oli lääkärin jatkuva vaihtuminen, ja se ettei ulkoinen palveluntuottaja huomionnut potilaita kokonaisuutena. Tilaajapäällikön näkemyksen mukaan perusterveydenhuollon potilaskirjo on laaja, eivätkä he tule "kuntoon" yhdellä lääkärikäynnillä, joten hoidon jatkuvuus on erittäin tärkeä asia. Hänen mielestä esim. verenpaine- ja sokeritaudin hoitaminen on pitkä prosessi, jossa potilas-lääkärisuhde on äärimmäisen tärkeä. Useampien vastaajien mielestä on tärkeää, että lääkäri tuntee potilaan, hoitotiimin sekä hoitajat, eikä voida puhua mistään tiimityöstä, jos tiimi vaihtuu viikoittain. Tilaajapäällikön mukaan tuotteistamisen myötä saaduista tuloksista voidaan vertailla tuotannon määriä sekä palvelujen sisältöä, joten on selkeää näyttöä siitä, että Kuusankosken väestö sai vähemmän palveluita kuin esim. vanhan Anjalankosken tai Valkealan väestö. Hänen mukaan ulkoistetun terveysaseman lääkärit tekivät merkittävästi enemmän läheteitä erikoissairaanhoidon ja puolestaan merkittävästi vähemmän laboratorio- ja röntgenläheteitä suhteessa kaupungin omiin terveysasemiin. Lisäksi hänen näkemyksen mukaan yksityisen palveluntuottajan lääkäreistä osa oli hyvin nuoria, suhteellisen kokemattomia sekä ulkomaalaisia, joten ilmeni myös konkreettisia kieliongelmia.

#### *Palvelujen laajempi valikoima*

Talousoikeudellisesti mahdollisella ulkoistamisella ei tavoitella haastattelujen perusteella palvelujen laajempaa valikoimaa. Tosin tutkielman tekijän näkemyksen mukaan esim. valtakunnallinen palvelukeskus tarjoaa taloushallinnon peruspalveluita sekä erinäisiä lisä- tai erikoispalveluja niitä haluaville. Eli siinä tapauksessa tarjottujen palvelujen valikoima on tutkielman tekijän mielestä laajempi.

#### *Ajanmukaiset menetelmät ja teknologiat*

Molemmissa tapauksissa ulkoistamisilla tavoitellaan ajanmukaisten menetelmien ja teknologioiden tuomia hyötyjä. Terveystieteiden palvelujohtajan mukaan, jos ostetaan palvelu ulkopuolelta, ei kaupungilla

itsellään tarvitse olla tarvittavia laitteistoja eikä osaamista. Hänen mukaan näin ollen kaupungin ei tarvitse yksin lähteä kehittämään, eikä investoimaan teknisten välineiden käyttöönottoon tai niiden vaatimaan osaamiseen.

*Nopeampi, täsmällisempi, virheettömämpi sekä tuottavampi palvelutuotanto*

Molemmissa tapauksissa ulkoistamisella tavoitellaan myös nopeampaa, täsmällisempää, virheettömämpää sekä tuottavampaa palvelutuotantoa. Perusturvan tuotantojohtaja näkee, että kun palvelu on tehokasta ja toimivaa, on se samalla myös laadukasta. Hänen mielestä, kun palvelu tuotetaan tuottavammin ja taloudellisemmin, on se sitä kautta myös pienempi rasite kuntalaisille palvelumaksuissa ja veroissa. Tuotantojohtajan näkemyksen mukaan kuntalaisten hyötynä nähdään myös sähköisten palvelujen laajempi käyttöönotto, ja jos on pelkästään omaa toimintaa, käy helposti niin, että toiminta on haavoittuvaa. Eli ulkoistamisen avulla voidaan ratkaista tällaisiakin asioita. Liiketoimintajohtajan sekä talouspalvelukeskuksen johtajan mielestä ulkoistamisella haetaan myös prosessien yhdenmukaistamista, jotta tuotettu tieto olisi ajanmukaisempaa, oikeampaa ja ennustettavampaa.

Palvelun luonteen vaikutus MOBP -analyysiin

*Palveluiden räätälöinti ja yksilöllisyys*

Terveyspalveluiden vastaajien mielestä palveluita ei periaatteessa voida juurikaan räätälöidä asiakkaiden toiveita ja tarpeita huomioiden, koska palveluiden lähtökohta on asiakkaiden tasapuolinen ja samanvertainen kohtelu. Heidän mukaan terveyspalveluita ohjaavat hyvin vahvasti lait ja asetukset, jotka määräävät terveydenhuollon viitekehyksen. Vastaajien mukaan viitekehyksen määrääviä tekijöitä ovat myös vähäiset käytössä olevat resurssit (tilat, eurot). Vastaajien mielestä pienimuotoisena räätälöintinä voidaan pitää sitä, että mm. avoterveydenhuollon puolella kuunnellaan kentältä tulevia viestejä, millaisille palveluille on tarvetta ja

miten ko. tarpeeseen voidaan käytössä olevien resurssien puitteissa vastata. Vastaajat kokevat, että terveydenhuollon palveluiden pyrkimyksenä on kuitenkin tarjota potilaille yksilöllisiä palveluita. Heidän mukaan tarjottu palvelu on lääkärin tai hoitajan vastaanotto ja se lähtee aina asiakkaasta. Vastaajien mukaan potilaalle tehdään ensimmäisenä hoidon tarpeen määrittely, jossa mietitään, miten potilaan vaiva saadaan hoidettua, tarvitaanko lääkäriä vai riittääkö hoitajan vastaanottoaika. Haastateltavien mukaan palvelun tuottamisessa pyritään yksilöllisyyteen ja itseohjautuvuuteen. Heidän mielestä terveystalouden tavoite on jokaisen omaehtoinen hoitaminen eli ihmiset ohjeistuksen avulla kantaisivat enemmän huolta itse itsestään.

Talousohjauksen palveluita voidaan räätälöidä palvelupäälliköiden mukaan hieman suuremmassa määrin verrattuna terveystalouden palveluihin. Palvelupäälliköiden mukaan kaikki talousohjauksen asiakkaat eivät saa täysin samanlaista palvelua palkkahallinnon ja kirjanpidon osalta, vaan toisille toimialoille, palvelusektoreille ja liikelaitoksille tehdään enemmän valmistelevaa työtä. Maksuliikenteen ja ostolaskujen palvelupäällikön mielestä heidän puolella ei voida huomioida erilaisia tarpeita vähäisistä resursseista johtuen. Palvelupäälliköiden ja tutkielman tekijän näkemys on, että mahdollisen ulkoistamisen myötä räätälöintiä, asiakkaan toiveita ja tarpeita voidaan huomioida entistä vähemmän.

#### *Inhimilliset voimavarat vs. tietojärjestelmät palveluntuottamisessa*

Molempien tapausten haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että riippuu paljon kyseessä olevasta palvelutilanteesta, tarvitaanko palvelun tuottamiseen inhimillisiä voimavaroja vai voidaanko palvelua tuottaa tietojärjestelmän avulla. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan terveys- ja talousohjauksen palveluissa tulee hyödyntää nykyistä selvästi enemmän sähköisen asioinnin toimintamalleja, niihin soveltuvissa palveluissa. Sähköisten palvelujen laajemman käyttöönoton myötä inhimillisiä voimavaroja voidaan vapauttaa mm. ydintoimintaan. Sähköiset



järjestelmät eivät luonnollisesti sovi kaikkiin toimintoihin, eikä terveyspalveluiden tapauksessa kaikkiin potilasryhmiin. Molempien tapausten vastaajat ovat sitä mieltä, että mm. neuvontaa ja ohjeistusta tarvitaan aina. Terveyspalveluiden vastaajien mukaan sähköisen asioinnin toimintamallia käytetään jo mm. Marevan verenohennuslääkitystä käyttävillä potilailla, jossa verikokeen tulos lähtee hoito-ohjeistuksen kera potilaalle tekstiviestinä, e-kirjeenä tai sähköpostiviestinä. Vastaajien mukaan hoito-ohjeistuksessa on neuvottu, miten toimia, jos tulos on tiettyjen viitearvojen sisällä. Vastaajat kokevat, että em. potilasryhmän asiakaspalvelu on parantunut, kun mahdollistetaan sähköinen palvelunsaanti.

#### *Kontaktiaika ja vuorovaikutus*

Terveys- sekä talouspalvelukeskuksen haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että palveluiden kontaktiajan ja vuorovaikutuksen määrä riippuvat paljon kyseessä olevasta palvelutilanteesta. Haastatteluissa käy ilmi, että palvelutilanteet (ja asiakkaat) ovat erilaisia, joten kontaktiajat vaihtelevat suuresti. Terveyspalveluiden vastaajien mukaan tarjolla on erimittaisia vastaanottoaikoja, esim. hoitajille on puhelinaikoja, akuutteja, normaaleja ja pitkiä vastaanottoaikoja. Haastatteluiden perusteella potilaille yritetään tarjota tarpeiden mukaan sopivan mittaista kontaktiaikaa. Vastaajat kokevat, että tällä hetkellä lääkäritilanne on huono, joten lääkäreiden ajoista on pulaa. Talouspalvelukeskuksen haastatteluissa käy ilmi, että esim. yhden kirjanpidon kirjauksen osalta kontaktiaika on lyhyt, mutta koko kirjanpidon tekeminen on pitkäjänteistä, vuosi kerrallaan tekemistä. Palvelupäälliköt kokevat, että joidenkin palveluiden osalta kontaktiaika asiakkaaseen lyhenee koko ajan, koska tilanteet, asiakkaat ja toimintatavat alkavat tulla tutuiksi toisilleen.

Terveyspalvelujen vastaajat näkevät, että palveluja tuottavat hoitajat ja lääkärit, joten vastaanottokäynti on jatkuvaa, kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä. Heidän mukaan vuorovaikutusta ovat myös asiakastyytyväisyyskyselyt ja – palautteet,

joista suurin osa tapahtuu erilaisten lomakkeiden yms. muodossa, myös esimiehille jätetään jonkin verran soittopyyntöjä. Talouspalvelukeskuksen maksuliikenteen ja ostolaskujen palvelupäällikön mielestä, heidän tuottamassa palvelussa vuorovaikutuksen määrä on kuitenkin merkittävä. Talouspalvelukeskuksen muissa toiminnoissa (palkkalaskenta ja kirjanpito) vuorovaikutus ei näyttele haastattelujen perusteella merkittävää roolia. Palvelupäälliköiden mukaan talouspalvelukeskuksen palveluissa vuorovaikutus tapahtuu pääsääntöisesti muilla tavoin kuin kasvokkain. Tutkielman tekijä huomauttaa, että on hyvä huomioida talouspalvelukeskuksen syrjäinen sijainti, Anjalankosken Keltakankaalla, jonne on Kouvolan keskustasta matkaa noin 20 km. Jos talouspalvelukeskus olisi esim. Kouvolan keskustassa, olisi vuorovaikutusta varmasti ainakin tuplasti enemmän?

#### *Yksilöllinen arviointikyky ja harkinta*

Terveys- ja talouspalvelukeskuksen haastateltavien mukaan tuotettujen palveluiden palvelutilanteissa tarvitaan yksilöllistä arviointikykyä ja harkintaa. Avoterveydenhuollon ylihoitajan ja osastonhoitajan mukaan lääkärit ja hoitajat tarvitsevat työssään vankkaa ammattitaitoa ja koulutusta, joiden perusteella he joutuvat tekemään päivittäin itsenäisiä päätöksiä siitä, miten toimia missäkin tilanteessa.

#### *Tuote vs. prosessi*

Terveyspalveluiden ja talouspalvelukeskuksen tuottamien palveluiden osalta vastaajat kokevat, että tuotettu palvelu on enemmän prosessin kuin tuotteen omainen. Terveyspalveluiden vastaajien mukaan hoitoketju on prosessin kaltainen, vaikka palvelutilanteet saattavat tietyillä potilasryhmillä toistua saman kaavan mukaan. Palkkojen palvelupäällikön mukaan esim. palkkalaskennassa palkka on ns. lopputuote, mutta se on pitkän prosessin tuotos, jonka alkupiste lähtee toimialalta, palvelusektorilta tai liikelaitokselta, jatkuen palkkalaskennan tehtävien kautta pankkiin ja ko. työntekijän tilille. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan, samoin on

kirjanpidon ja maksuliikenteen sekä ostolaskujen kanssa. Niissäkin lopputuotteet ovat pitkän prosessin tuloksia.

#### *Asiakkaiden lukumäärä*

Sekä terveys- että talouspalvelukeskuksen haastattelujen perusteella molempien tuottamilla palveluilla asiakkaiden lukumäärä on suuri.

#### *Palveluntuottajan erikoistietämys ja – osaaminen*

Terveys- ja talouspalvelukeskuksen haastateltavien mukaan, molempien tuottamissa palveluissa palveluntuottajalta edellytetään ja vaaditaan erikoistietämystä sekä – osaamista, jotta palvelutilanne onnistuu. Terveyspalveluiden vastaajien mukaan tarvittava erikoistietämys ja -osaaminen ovat hyvin laaja-alaisia, koska kaikki hoitajat eivät tee esim. astma- tai diabeteshoitajan työtä. Heidän mukaan lääkäreitä on äitiys-, lasten- ja perhesuunnitteluneuvoloissa ja joku toinen hoitaa korvaushoitopotilaita. Eli on olemassa selkeitä potilasryhmiä, jotka vaativat tietynlaista erikoisosaamista.

#### *Tuotetun palvelun piirteitä*

Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan terveys- ja talouspalvelukeskuksen tuottamat palvelut ovat suuressa määrin neuvontaa, neuvovaa sekä ongelmalähtöisiä. Terveyspalveluiden haastattelujen perusteella asiakas tulee lääkärin tai hoitajan vastaanotolle, kun hänellä on jokin vaiva tai ongelma, johon lähdetään hakemaan ratkaisua. Vastaajien mukaan ratkaisu voi löytyä lääkereseptin tai erikoissairaanhoidon lähetteen muodossa. Talouspalveluiden tuottamissa palveluissa etenkin kirjanpidon puolella koetaan, että työ on liian suurelta osin juuri ongelmalähtöistä.

Työ on pääsääntöisesti monimutkaista molempien tapausten haastateltavien mukaan. Tosin työn monimutkaisuus on luonnollisesti paljolti riippuvainen kyseessä olevasta palvelusta sekä palvelutilanteesta. Terveyspalveluiden vastaajien mukaan, on olemassa tilanteita, joissa

sairausryhmittäin toistuvat samat potilaat ja palvelutilanteet, mutta silti jokainen potilas on kuitenkin erilainen. Vastaajien mukaan samaa palvelusabluunaa ei voi käyttää kaikkiin potilaisiin. Talouspalvelukeskuksen tuottamissa palveluissa palvelupäälliköiden mielestä työn pitäisi olla enemmän rutiininomaista kuin mitä se tällä hetkellä on.

Tuotettavan palvelun luonne	Tapaus perusturva / terveysterveyspalvelut		Tapaus talouspalvelukeskus		
	Vastaaja A	Vastaaja B	Palkkalaskenta	Kirjanpito	Maksuliikenne ja ostolaskut
Voidaanko tuotettua palvelua räätälöidä asiakkaan toiveet ja tarpeet huomioiden? Ovatko tarjotut palvelut yksilöllisiä?	periaatteessa ei	periaatteessa ei	hieman	hieman	ei
Tarvitaanko palvelun tuottamiseen inhimillisiä voimavaroja vai voidaanko palvelua tuottaa esim. tietojärjestelmien avulla?	tarvitaan molempia	tarvitaan molempia	tarvitaan molempia	tarvitaan molempia	tarvitaan molempia
Onko kontaktiaika asiakkaaseen lyhyt vai pitkä?	sekä että	sekä että	siltä väliltä	siltä väliltä	siltä väliltä
Onko palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä vuorovaikutusta paljon vai vähän?	paljon	paljon	jonkin verran	jonkin verran	paljon
Tapahtuuko vuorovaikutus kasvokkain?	suurin osa kyllä	suurin osa kyllä	pääsääntöisesti ei	pääsääntöisesti ei	pääsääntöisesti ei
Joutuuko palvelun tuottaja palvelutilanteessa käyttämään työssään yksilöllistä arviointikykyään ja harkintaa?	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä
Onko tuotettu palvelu enemmän tuotteen vai prosessin omainen?	prosessi	prosessi	prosessi	prosessi	prosessi
Onko asiakkaiden suhteellinen lukumäärä suuri vai pieni?	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri
Tarvitaanko palveluntuottajalta erikoistietämystä ja – osaamista?	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä
Onko tuotettu palvelu neuvontaa ja ongelmalähtöistä?	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä
Onko palveluntuottajan työ rutiininomaista vai monimutkaista?	monimutkaista	monimutkaista	molempia	molempia	molempia

#### Taulukko 4. Tutkittujen tapausten palvelujen luonteet

#### Tiedon luonteen vaikutus MOBP -analyysiin

##### *Toiminnallinen tieto*

Terveysterveyspalveluiden vastaajien mukaan tuotetut palvelut vaativat ihmisten fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta ja sillä on erittäin suuri merkitys. Vastaajien mukaan kokemuksella ja tekemisellä on suuri merkitys hoitotyössä vaadittavan toiminnallisen tiedon saavuttamisessa. Vastaajien mielestä palvelutilanteessa tarvittavan toiminnallisen tiedon välittämisessä on myös tietojärjestelmillä suuri merkitys. Vastaajat kokevat, että pelkkä kokemus ei enää nykyään riitä, vaan hoitotyössä täytyy osata etsiä myös kaiken aikaa päivittyvää uutta tietoa. Vastaajien mukaan markkinoille tulee kaiken aikaa uusia lääkkeitä

ja hoitokeinoja, kun lääketieteen ja hoidon tiedot muuttuvat. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan terveyspalveluiden palveluissa tarvittava toiminnallinen tieto on siis luonteeltaan hiljaista sekä näkyvää.

Talousohjelukeskuksen palvelutilanteet eivät palvelupäälliköiden mielestä pääsääntöisesti vaadi ihmisten fyysistä läsnäoloa, eikä kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta. Talousohjelukeskuksen tuottamat palvelut eivät siis sisällä tutkielman tekijän näkemyksen mukaan merkittävässä määrin toiminnallista tietoa.

#### *Käsitteellinen tieto*

Molempien tapausten vastaajien mielestä palvelutilanteet vaativat palveluntuottajalta kyvykkyyttä kehittää, ymmärtää ja soveltaa monisyisiä sääntöjä ja kausaalisuhteita. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan terveyspalveluissa kyvykkyydellä on jonkin verran merkitystä ja talousohjelukeskuksessa sillä on suuri merkitys. Terveyspalveluiden vastaajien mielestä terveyspalveluissa on useita, erilaisten asiakasryhmien hoitoprosesseja, joilla on monia rajapintoja. Vastaajien mukaan palveluiden tuottamisessa ja suunnittelutyössä on mukana useita toimijoita. Haastattelujen perusteella molemmissa tapauksissa tarvittavan käsitteellisen tiedon saavuttamisessa on kokemuksilla ja osaamisella suuri merkitys. Esim. vastavalmistunut tarvitsee palvelutilanteessa usein jonkun kokeneemman konsultointia ja apua. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan molemmissa palveluissa tarvitaan siis käsitteellistä tietoa, joka on muodoltaan hiljaista.

#### *Kulttuurinen tieto*

Haastattelujen perusteella molemmissa tapauksissa palvelutilanne vaatii jaetun ymmärtämisen tilaa asiakkaan ja palveluntuottajan välillä. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan terveyspalveluissa sillä on hieman suurempi merkitys kuin talousohjelukeskuksen palveluissa. Terveystieteiden vastaajien mielestä perusterveydenhuollossa väestön ja potilaiden kirjo on niin laaja, ettei täyttä jaetun ymmärtämisen tilaa voida

vaatia. Vastaajien mielestä lähtökohtana on, että potilaan sairaus tulee ymmärtää, ja miten sitä lähdetään hoitamaan. Joskus liiasta ymmärtämisestä ja empatiasta voi olla myös suoranaista haittaa. Talouspalvelukeskuksen palvelupäälliköt kokevat jaetun ymmärtämisen tilan tärkeyden asiakkaan ja palveluntuottajan välillä eri tavoin. Vastaukset vaihtelevat ei juurikaan merkitystä (2) ja erittäin suuren merkityksen (5) välillä. Joten tutkielman tekijän näkemyksen mukaan näistä voidaan vetää keskiarvo, jolloin jaetun ymmärtämisen tilan aikaansaamisella on vähintäänkin jonkin verran merkitystä.

Haastattelujen perusteella yhteisen jaetun ymmärtämisen tilan syntymiselle, on palveluntuottajan henkilökohtaisilla oivalluksilla ja intuitiolla suuri merkitys molemmissa tapauksissa. Eli terveys- ja talouspalvelukeskuksen palvelutilanteet vaativat tutkielman tekijän näkemyksen mukaan kulttuurista tietoa, joka on luonteeltaan hiljaista tietoa.

#### *Ankkuroitu tieto*

Haastattelujen perusteella ankkuroitua tietoa, joka on juurtunut rutineihin, sisäisiin suhteisiin ja virallisiin menettelytapoihin, ei tarvita merkittävässä määrin terveyspalveluiden palveluiden tuottamiseen. Talouspalvelukeskuksen haastattelujen perusteella talouspalvelukeskuksen tuottamissa palveluissa sillä on vähintään jonkin verran merkitystä, koska vastaukset vaihtelevat ei juurikaan merkitystä (2) ja erittäin suuren merkityksen (5) välillä. Tutkielman tekijän näkemyksen mukaan molemmissa tapauksissa tarvittava ankkuroitu tieto on enemmässä määrin hiljaista kuin näkyvää tietoa. Terveyspalveluiden vastaajien mukaan palveluntuottajan on tiedettävä mitä esim. kansanterveyslaki sanoo, miten potilasta tulee hoitaa yms. Haastateltavien sekä tutkielman tekijän mielestä huomion arvoinen seikka on, miten turvataan hiljaisen tiedon siirtyminen, kun suuri määrä työntekijöitä jää eläkkeelle lähivuosina.

### *Kodifioitu tieto*

Haastattelujen mukaan molemmissa tapauksissa palveluiden tuottamiseen tarvitaan myös symbolisessa muodossa olevaa, kodifioitua eli näkyvää tietoa. Haastattelujen mukaan kodifioidulla tiedolla, jota ovat esim. käsikirjat, ohjeet, dokumentit, tietokannat, sähköinen informaatio, on suuri merkitys molemmissa. Terveyspalveluiden haastateltavien mukaan, vaikka tieto on kodifioidussa muodossa, ei sen siirtäminen ole aina helppoa esim. terveyspalveluiden eri potilastietojärjestelmien välillä tietojen siirtäminen ja välittäminen. Heidän mukaan eri potilastietojärjestelmissä olevia tietoja joudutaan edelleen faksaamaan ja postittelemaan.

Tapaus perusturva / terveyspalvelut				Tapaus talouspalvelukeskus			
	Vastaaja A	Vastaaja B	Vastausten keskiarvo	Palkka-laskenta	Kirjanpito	Maksuliiken-ne ja osto-laskut	Vastausten keskiarvo
<b>Palvelussa tarvittava tieto</b>							
<b>Toiminnallinen tieto</b>							
Vaatiiko palvelutilanne ihmisten fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta asteikolla 1-5 ilmaistauna?	5	5	5,0	ei välttämättä	ei välttämättä	ei välttämättä	ei välttämättä
Jos palvelutilanne vaatii fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta, voidaanko palvelutilanteessa tarvittavaa tietoa saavuttaa vain tekemisen ja kokemuksen kautta asteikolla 1-5 ilmaistauna?	4	4	4,0				
Jos palvelutilanne vaatii fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta, voidaanko palvelutilanteessa tarvittavaa tietoa välittää ja siirtää toiselle esim. tietojärjestelmän välityksellä asteikolla 1-5 ilmaistauna?	4	4	4,0				
<b>Käsitteellinen tieto</b>							
Vaatiiko palvelutilanne palveluntuottajalta kyvykkyyttä kehittää, ymmärtää ja soveltaa monisyisiä sääntöjä ja kausaalisuhteita asteikolla 1-5 ilmaistauna?	3	3	3,0	5	4	4	4,3
Vaatiiko palvelutilanne palveluntuottajalta kokemusta ja osaamista asteikolla 1-5 ilmaistauna?	5	3	4,0	4	4	4	4,0
<b>Kulttuurinen tieto</b>							
Vaatiiko palvelutilanne jaetun ymmärtämisen tilaa asiakkaan ja palveluntuottajan välillä asteikolla 1-5 ilmaistauna?	5	3	4,0	4	5	2	3,7
Onko palveluntuottajan henkilökohtaisilla oivalluksilla ja intuitiolla merkitystä palvelutilanteessa asteikolla 1-5 ilmaistauna?	4	3	3,5	4	4	4	4,0
<b>Ankkuroitu tieto</b>							
Vaatiiko palvelutilanne palveluntuottajalta syvään juurtunutta tietoa, joka sijaitsee rutineissa, sisäisissä suhteissa ja virallisissa menettelytavoissa asteikolla 1-5 ilmaistauna?	2	3	2,5	5	4	2	3,7
Jos palvelutilanne vaatii syvään juurtunutta tietoa, edellyttääkö se minkä verran palveluntuottajalta henkilökohtaisia oivalluksia, kokemusta ja osaamista asteikolla 1-5 ilmaistauna?	3	4	3,5	5	3	4	4,0
Jos palvelutilanne vaatii syvään juurtunutta tietoa, voidaanko sitä välittää ja siirtää toiselle esim. tietojärjestelmän välityksellä asteikolla 1-5 ilmaistauna?	3	3	3,0	3	3	4	3,3
<b>Kodifioitu tieto</b>							
Onko palvelutilanteessa tarvittava tieto symbolista ja näkyvässä muodossa (esim. käsikirjat, ohjeet, dokumentit, tietokannat, erilaiset dokumentoidut käytännöt, joihin luetaan myös sähköinen informaatio) sekä helposti siirrettävissä ja jaettavissa muille asteikolla 1-5 ilmaistauna?	4	4	4,0	4	4	5	4,3
Vastausvaihtoehdot: asteikolla 1-5, jossa: 1 = ei merkitystä 2 = ei juurikaan merkitystä 3 = jonkin verran merkitystä 4 = suuri merkitys 5 = erittäin suuri merkitys							

**Taulukko 5. Tutkittujen tapausten palveluntuottamisessa tarvittava tieto ja sen luonne**

Tekijät, joilla merkitystä erityisesti julkisen sektorin tietointensiivisten palveluiden päätöksenteossa

*Palveluntarjoajan valintaprosessi ja valinta*



Julkisen sektorin palveluntarjoajan valintaprosessia ohjaa vahvasti hankintalainsäädäntö, joka säätelee miten kilpailutetaan ja millä perusteilla toimittajan valinta tehdään. Koska kilpailuttamista ja valintaprosessia ohjaa niin vahvasti hankintalainsäädäntö, tulee organisaatiosta löytyä juridista osaamista. Perusturvan terveyspalveluiden vastaajien mukaan tarjolla on usein useampi palveluntuottaja, mutta tämä riippuu täysin millaisesta palvelusta on milloinkin kysymys. Talouspalvelukeskuksen tapauksessa palveluntarjoajan valintaprosessi on liiketoimintajohtajan sekä talouspalvelukeskuksen johtajan mielestä hyvin yksinkertainen, koska tarjolla on periaatteessa vain kaksi vaihtoehtoa: valtakunnallinen tai alueellinen palvelukeskus. Terveyspalveluiden haastateltavien mukaan terveyspalveluja tuottavan toimittajan valinnassa tärkeitä kriteereitä ovat hinnoitteluperusteet, referenssit sekä toimialan tuntemus. Haastateltavien mukaan nämä tekijät ovat luonnollisesti riippuvaisia siitä, millainen tarjouspyyntö on tehty eli mitä sinne on määritetty.

#### *Palveluntuottajan tehokkuus, laatu ja volyymissa tapahtuvat muutokset*

Vastaajat kokevat, että palvelun tuottajan tehokkuutta ja laatua voidaan valvoa lähinnä sopimusjohtamisen kautta. Terveystieteiden palvelujohtajan mukaan jo tarjouspyyntövaiheessa hinta sidotaan laatuun ja esim. henkilöstön osaaminen ja työkokemus, tekniset resurssit sekä hinnoitteluperusteet on osattava määrittellä ja kaikki em. asiat tulee näkyä kilpailutusasiakirjassa. Palvelujohtajan mukaan sopimukseen kirjataan tietyt kriteerit ja näin ohjataan toimintaa siihen suuntaan. Palvelujohtajan näkemyksen mukaan jälkikäteen on turha lähteä vaatimaan mitään, mitä ei ole sopimukseen kirjattu.

Terveyspalveluiden vastaajien näkemyksen mukaan palveluntuottajan palveluiden volyymissa tapahtuvat muutokset ja niiden vaikutus hinnoitteluun ja laatuun ovat niitä tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon sopimuksissa. Vastaajien mukaan sopimusasiakirjoihin on määriteltävä mitkä ovat tilaajan oikeudet, jos palveluntuottaja ei pysty tuottamaan sovittua palvelua. Vastaajat kokevat, että em. asia ei ole ongelma, jos

sopimusjuristit ovat laatineet ko. sopimukset. Terveyspalveluiden haastattelujen mukaan laajimmat terveyspalveluiden ulkoistamissopimukset ovat olleet 170 sivun mittaisia sopimuksia, joissa on yksilöity kaikki mahdolliset asiat todella tarkkaan, mukaan lukien myös hinnat kapasiteetin muuttuessa.

#### *Palvelun saatavuuden turvaaminen*

Luetun kirjallisuuden sekä tutkielman tekijän näkemyksen mukaan palveluiden saatavuuden turvaaminen on erittäin merkityksellinen seikka julkissektorin kaikessa palvelutuotannossa. Terveyspalveluiden haastateltavat kokevat, että sopimuksen korvausvelvollisuuspykälällä voidaan vaikuttaa myös palvelun saatavuuden turvaamiseen palveluntuottajan joutuessa taloudellisiin ongelmiin. Konsernihallinnon liiketoimintajohtaja sekä talouspalvelukeskuksen johtaja eivät koe em. asiaa kovin suurena ongelmana, koska taloushallinnon palveluita ja osaamista on markkinoilla runsaasti tarjolla. Vastaajat tiedostavat, että jos palvelua tuottava yritys ajautuu konkurssiin, tuskin sieltä saadaan mitään euroja takaisin päin. Tosin haastattelujen perusteella tällaiseen tilanteeseen ei ole vielä koskaan törmätty. Molempien tapausten vastaajien mukaan em. asiaan yritetään vaikuttaa myös sillä, että yleensä palveluntuottajan valintaperusteissa huomioidaan palveluntuottajan vakavaraisuus, maksutiedot, kassavirta yms. seikat. Haastateltavat kokevat, että riittävän suuri palveluntuottaja ei ajaudu ihan täysin yllättäen em. ongelmiin.

#### *Sanktiot ja kannustimet*

Useampien terveyspalveluiden vastaajien mielestä suurin syy Kuusankosken terveysaseman ulkoistamisen epäonnistumiseen oli puutteellinen sopimus- ja kilpailuttamisosaaminen. Vastaajien mukaan silloiseen sopimukseen ei ollut kirjattu minkäänlaisia sanktioita, eikä kannustimia laadun suhteen. Vastaajien mielestä perusterveydenhuollon toimintakenttä on niin laaja (sisältää hammashuollon, rokotukset, kouluterveydenhuollon, verenpaine- ja saattohoidot, vanhainkodit,

päivystykset yms.), että sen kirjoittaminen pitäväksi sopimukseksi on äärimmäisen hankalaa. Vastaajat kokevat, että on helpompi ulkoistaaan pienempiä osa-alueita esim. kaihi- tai lonkkaleikkauksia tai muita yksittäisiä toimenpiteitä, koska niille on helppo määritellä laatukriteerit ja tuloksia voidaan arvioida. Vastaajien kokemuksen mukaan, jos laaditaan kiinteähintainen sopimus, jonka sisältö on määritelty huonosti ja josta puuttuvat sanktiot, ulkoistaminen ei todennäköisesti tule toimimaan. Vastaajien mielestä myös suurten kokonaisuuksien kokonaisulkoistamista tulisi pyrkiä välttämään. Vastaajat kokevat, että on tilaajaorganisaation vastuulla huolehtia siitä, että em. asiat ovat selkeästi määritelty sopimuksissa ja etenkin, jos tulee poikkeamia sovituista asioista.

#### *Uuden osaamisen tarve liittyen palvelusopimukseen*

Molempien tapausten vastaajien mielestä kuntasektorilla yleisesti on selkeitä puutteita kilpailutus- ja sopimuksellisissa asioissa sekä sopimusten hallinnassa. Kuten edellä jo todettiin, helppoissakin ulkoistamissopimuksissa täytyy hallita noin parikymmentä eri lainsäädäntöä. Terveystieteiden palvelujohtajan mukaan erityisesti palvelujen hankinta on haasteellista, koska niiden hankinnassa ollaan vasta niin alkumetreillä Suomen terveydenhuollossa. Hänen mielestä haastavana koetaan juuri se, mitä mikäkin prosessi pitää sisällään, joten on erityisen tärkeää tuntea terveydenhuollon prosesseja hyvin tarkasti, vaihe vaiheelta. Palvelujohtajan mukaan esim. joukkoseulonnat, joissa on hyvin monta pientä nyanssia, ja jotka kaikki on etukäteen pohdittava ja mietittävä, mitä ja miten kilpailutetaan. Palvelujohtajan kokemuksen mukaan, huomioon tulee ottaa seikkoja näytteenotossa tarvittavista välineistä lähtien, mistä ne tulevat, kuka välineet tilaa, miten ja kuka kutsut lähettää. Hänen mukaan ennen varsinaisen sopimuksen laatimista tehdään hyvin laaja selvitys, jossa mennään ihan suosittavalle tasolle asti, jotta saadaan selville, mitä ko. prosessi pitää sisällään ja mitä asioita tulee ottaa huomioon. Palvelujohtajan mukaan selvityksessä tulee huomioida myös mm. potilasturvallisuus ja palvelun oikea saatavuus, eli saadaan varmasti suomen kieltä osaavalta lääkäriltä loppulausunto, mitä

tutkimuksessa havaittu. Hänen mielestä pikkutarkka etukäteen tehty työ kannattaa ja on erityisen tärkeää, että osataan kilpailuttaa tarpeeksi tarkalla tasolla. Palvelujohtajan kokemuksen mukaan, kun asiat on kirjattu tarkasti ja selkeästi sopimukseen, vältetään monta muuta myöhempää ongelmaa.

Perusturvan tuotantojohtaja näkee, että yleisemmällä tasolla terveystalouksissa tarvitaan innovaatioiden eli sähköisten toimintatapojen ja prosessien hallintaa. Hänen mielestä myös omalla organisaatiolla tulee olla oppimiskykyä ja muutosvalmiutta. Molempien tapausten vastaajat ovat myös sitä mieltä, että tarvitaan valmiuksia seurata ja ymmärtää ympäröivää toimintaympäristöä sekä sen muutoksia. Perusturvan tuotantojohtajan sekä konsernihallinnon liiketoimintajohtajan mukaan omassa organisaatiossa pitää olla enemmän kustannustietoisuutta siitä, miten vastaava palvelutuotanto toimii muissa kunnissa ja mitkä ovat sen kustannukset.

#### *Ulkoistamisen myötä siirtyvän henkilöstön motivaatio*

Vastaajien mielestä ulkoistamisen myötä siirtyvän henkilöstön motivaation turvaaminen on haastavaa. Terveystalouden palvelujohtajan mukaan sitä on yritetty ylläpitää turvaamalla työpaikkojen säilyminen. Hänen mukaan ulkoisen palveluntuottajan palkkalistoille siirtyneet ovat kaupungilta virkavapaalla, eli voivat palata takaisin vanhaan työhön. Vastaajien mukaan terveystalouksien johto on saanut hyvää palautetta työntekijöiltä siitä, että työntekijät on otettu mukaan kehittämishankkeisiin ja näin käyty keskustelua tulevaa yhteistyötä silmällä pitäen. Talouspalvelukeskuksen tapauksessa liiketoimintajohtaja ja talouspalvelukeskuksen johtaja yrittävät turvata työntekijöiden motivaation laatimalla heille selkeät työnkuvat sekä tavoitteet kehitymiselle. Heidän näkemyksen mukaan työntekijät osaavat arvostaa sitä, että ulkoistamisen myötä heitä kohtaavat uudet haasteet ja paremmat mahdollisuudet itsensä kehittämiseen.

## 5.2 Tutkielman tulokset suhteessa teoreettiseen viitekehykseen

Tutkielmassa esitetyn teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen osion tulokset tukivat toisiaan. Teoriassa esitettyä ns. perinteistä MOBP – analyysia käytetään ja sovelletaan ulkoistamispäätöksissä ainakin tutkielman kohteena olevilla toimialoilla. Tutkituilla toimialoilla päätöksenteossa oli mietitty ulkoistamisen vaikutuksia strategian ja johtamisen, osaamisen ja henkilöstön, toiminnallisuuden, taloudellisuuden sekä asiakas- ja laatu- ja laatunäkökulmista. Perusturvassa terveydenhuollon palvelualueella on nähtävissä vahva asiakaslähtöisyys, jota ei nähty talouspalvelukeskuksen tapauksessa. Tutkielman empirian mukaan voidaan kumota, Aubert et al., (1996, 53) esittämä väite, jonka mukaan yhteistyön mittaaminen ja seuranta ovat usein ongelmia. Ainakaan perusturvan terveystalouksissa ei nähdä ongelmana yhteistyön mittaamista ja seuranta. Siellä on osattu laatia ja määrittää relevantit mittarit yhteistyön onnistumisen mittaamiselle, eikä sitä ole missään vaiheessa koettu erityisen ongelmallisena asiana.

Molemmista tapauksista on nähtävissä mahdollisuus palvelun tuottamiseen kumppanuussuhteessa. Tätä väitettä tukivat vaatimukset laajojen, syvien tietopohjien yhdistämisestä sekä jatkuvat tehokkuuden ja joustavuuden vaateet sekä niukat resurssit. Eräs vastaaja näki ongelmaksi sopivan kumppanin löytymisen, joka olisi valmis toimimaan ”kaupungin ehdoilla”. Jotta kumppanuussuhteet onnistuisivat, tulee kaupungin tarkastella kriittisesti omia asenteitaan ulkoisia toimijoita kohtaan.

Laskelmien, vertailujen ja analyysien tueksi organisaatioon tarvitaan selkeästi parempia työkaluja. Nykyisillä välineillä ja kirjanpidon järjestelmillä se ei onnistu, koska tietoa joudutaan keräämään niin monesta eri tietojärjestelmästä. Koko kaupungin tasolla tehdään tuhansia ja taas tuhansia excel -taulukoita samoista asioista. Myös oman organisaation kustannustietoisuutta tulee tukea, johon on hyvänä apuna

tuotteistaminen ja kustannuslaskenta, jota ollaankin jo kovaa vauhtia tekemässä. Tuotteistamisen ja kustannuslaskennan avulla saadaan kustannukset sekä toiminta enemmän läpinäkyväksi.

Molemmat tapaukset täyttivät ns. tietointensiivisen palvelun tunnusmerkit. Yhteistä molemmille tapauksille oli palvelutilanteessa tarvittava vuorovaikutus. Molemmissa tapauksissa palveluntuottaja joutuu käyttämään palvelutilanteessa yksilöllistä arviointikykyä sekä harkintaa. Yhteistä on myös, että palvelu on enemmän prosessin kuin tuotteen omainen. Molemmissa tapauksissa palveluntuottajalta vaaditaan erityistietämystä ja – osaamista ja tuotettu palvelu on neuvontaa sekä ongelmalähtöistä. Molempien tapauksien vastaajat kokevat, että palveluntuottajan työ on monimutkaista.

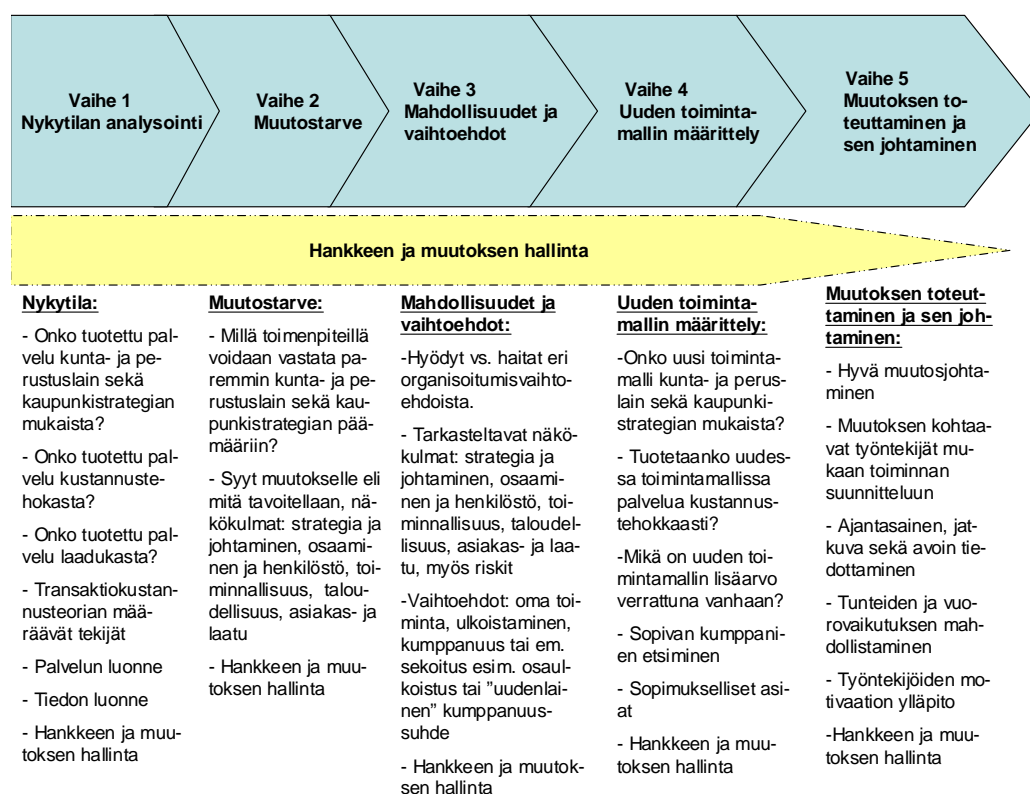
Tiedon osalta voidaan sanoa, koska molemmat tapaukset edustivat siis tietointensiivisiä palveluita, on niiden tarjoamien palveluiden tuottamisessa tiedolla erityisen vahva rooli. Molemmissa tapauksissa palveluiden tuottamiseen tarvitaan tiedon hiljaista ja näkyvää muotoa. Molemmissa tapauksissa palveluiden tuottamiseen tarvitaan käsitteellistä, kulttuurista, ankkuroitua sekä kodifioitua tietoa. Ainoa eroavaisuus tiedon luonteissa oli toiminnallisen tiedon roolissa. Talouspalvelukeskuksen palvelupäälliköiden mielestä sillä ei ollut juurikaan merkitystä talouspalvelukeskuksen tuottamissa palveluissa. Terveyspalveluiden tuottamiseen puolestaan tarvitaan myös toiminnallista tietoa.

Tutkielman tekijä näkee laajennetulle MOBP – analyysille ja työkalulle selkeän tarpeen, koska tutkituissa tapauksissa ulkoistamisen päätöksenteossa ei otettu juurikaan kantaa palvelun ja tiedon luonteisiin. Koko kaupungin yhteiselle työkalulle on myös selkeä tarve, koska sen avulla ulkoistamisen päätöksenteosta tulee enemmän strategista, katseen ja tarkastelun kestäväää sekä pitkälle tähtäävää. Koko kaupungin yhteinen, ulkoistamisen päätöksenteon tueksi oleva työkalu, on organisaatiolle hyvä

keino ottaa opiksi hyvistä ja huonoista kokemuksista, sekä estää samojen virheiden tekeminen uudelleen.

### 5.3 Työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi

Kuva 7. esittää tutkielman lopputuloksen eli työkalun ulkoistamisen päätöksenteon tueksi. Työkalu on viisivaiheinen, jonka rinnalla kulkee koko ajan *hankkeen ja muutoksen hallinta* – kokonaisuus, jonka tarkoitus on lisätä organisaation tietoisuutta nykytilasta, muutostarpeista sekä tulevaisuuden vaihtoehdoista. Hankkeen ja muutoksen hallinta on avointa, rehellistä ja oikea-aikaista tiedottamista sekä informoimista.



**Kuva 7. Työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi**

#### Vaihe 1: nykytilan analysointi

Työkalun ensimmäisessä vaiheessa tehdään nykytilan analysointi, jossa mietitään nykyisen palvelutuotannon tilannetta. Nykytilan analysoinnissa

huomioidaan kunta- ja perustuslaki sekä kaupunkistrategian määräävät tekijät. Nykytilan analysoinnissa otetaan kantaa myös transaktiokustannusteorian määrääviin tekijöihin sekä kohteena olevan palvelun ja siinä tarvittavan tiedon luonteisiin.

- Kunta- ja perustuslaki sekä kaupunkistrategia

Onko tuotettu palvelu nykyisellään kuntalain mukaista, joka edistää asukkaiden hyvinvointia sekä alueen kestävästä kehitystä? Onko tuotettu palvelu tällä hetkellä perustuslain mukaista, jonka mukaan kaikkia tulee kohdella yhdenvertaisesti? Entä onko nykyinen tuotettu palvelu kaupunkistrategian päämäärien mukaista (palveleva, ympäristöystävällinen, moni-ilmeinen elinympäristö, yhteisöllinen ja hyvinvoiva, positiivinen ja kansainvälinen, elinvoimainen ja tekevä Kouvola)? Saavutetaanko nykyisellä toiminnalla kaupunkistrategiassa määritelty kaupungin visio: ”elinvoimainen ja kestäväällä tavalla uudistuva, moni-ilmeinen luontokaupunki, jossa on hyvä elää, asua ja tehdä työtä”? Tuotetaanko palvelua kustannustehokkaasti? Onko tuotettu palvelu laadukasta ja asukkaat saavuttavaa? Pystytäänkö nykyisellä palvelutuotannolla vastaamaan tulevaisuuden palvelutarpeisiin? Prosessien kuvaaminen on hyvä keino mallintaa organisaation nykyistä toimintaa ja näin toiminta saadaan läpinäkyvämmäksi. Prosessien kuvaamisen avulla voidaan toimintaa ymmärtää, analysoida sekä kehittää paremmin, selkiyttää työnjakoa sekä nähdä toiminnoissa mahdollisia päällekkäisyyksiä. Toiminnan läpinäkyvämmäksi tekemisessä on kustannuslaskenta ja sen tuottama tieto myös hyvä apu.

- Transaktiokustannusteorian määräävät tekijät

Transaktiokustannusten takana on inhimillisiä (opportunismi, rajallinen rationaalisuus), ympäristöstä (epävarmuus, monimutkaisuus, ”pienen numeroiden laki”) sekä transaktioista (vaihdannan tiheys, resurssien spesifisyys) johtuvia tekijöitä (Williamsonin, 1985). Kohteena olevaa palvelua tulee tarkastella kaikki em. transaktiokustannusteorian määräävät tekijät huomioiden. Eli jos toimintaa leimaa epävarmuus, joka johtuu



tapahtumien vaikeasta ennustettavuudesta tai kysynnän vaihtelusta, toiminta on monimutkaista, ja markkinoilla on vähän palvelun tarjoajia, ja jos resurssit ovat kovin spesifejä eli kohdistuvat vain tiettyyn liiketoimintasuhteeseen, johtavat nämä tekijät helposti lukkiutumiseen, opportunistisiin sekä riippuvuuteen palveluntuottajasta. Lisäksi, jos vaihdantaa tapahtuu usein eli liiketoimia tehdään useamman kerran, tulee palvelun tuottaminen omassa organisaatiossa todennäköisesti edullisemmaksi ja kohdataan vähemmän riskejä sekä ongelmia.

- **Palvelun luonne**

Täyttääkö kohteena oleva palvelu asiantuntija- eli tietointensiivisen vai massapalvelun kriteerit? Eri palvelun luonteiden eroavaisuudet on esitetty taulukossa 2. *Tietointensiivisen ja massapalvelun tunnusmerkit*. Jos kyseessä oleva palvelu täyttää tietointensiivisen palvelun kriteerit, on sellainen palvelu turvallisempaa ja (todennäköisesti myös edullisempaa) pitää omana toimintana.

- **Tiedon luonne**

Tarvitaanko kohteena olevan palvelun tuottamiseen enemmän hiljaista (toiminnallista, käsitteellistä, kulttuurista vai ankkuroitua) tietoa, jota voidaan saavuttaa vain kokemuksen ja tekemisen kautta vai näkyvää tietoa (toiminnallista, ankkuroitua vai kodifioitua)? Tiedon eri muodot on esitetty taulukossa 3. *Tiedon muodot*. Jos kyseessä olevan palvelun tuottamiseen tarvitaan enemmän näkyvässä muodossa olevaa tietoa, on sen ulkoistaminen yksinkertaisempaa, nopeampaa ja sisältää vähemmän riskejä epäonnistumiselle. Jos kuitenkin päädytään ulkoistamaan palvelua, jonka tuottamiseen tarvitaan enemmän hiljaista kuin näkyvää tietoa, tulee hiljainen tieto saada jollakin keinoin näkyvämpään muotoon. Tällaisessa tapauksessa tulee huomioida, että hiljaisen tiedon saattaminen näkyvämpään muotoon, on hidas ja kallis prosessi. Se vaatii henkilöiden välistä, aitoa dialogia ja keskustelua, jolle on annettava aikansa.

## **Vaihe 2. Muutostarve**

Työkalun toinen vaihe on miettiä muutostarvetta eli mitä muutoksella toivotaan saavutettavan? Muutostarvetta tulee tarkastella kunta- ja perustuslain sekä kaupunkistrategian näkökulmista. Muutosta tulee tarkastella myös strategian ja johtamisen, osaamisen ja henkilöstön, toiminnallisuuden, taloudellisuuden sekä asiakas- ja laatonäkökulmista.

- Kunta- ja perustuslaki sekä kaupunkistrategia

Millä toimenpiteillä ja muutoksilla voidaan vastata paremmin kunta- ja perustuslain määrittämiin tekijöihin? Millä toimenpiteillä kaupunkistrategian päämäärät toteutuvat nykyistä paremmin? Millä toimenpiteillä voidaan saavuttaa paremmin kaupunkistrategiassa määritelty kaupungin visio? Miten palvelua voidaan tuottaa kustannustehokkaammin sekä laadukkaammin, jotta kuntalaiset voisivat tavoittaa palvelun paremmin? Miten pystytään vastaamaan tulevaisuuden palvelutarpeisiin paremmin?

- Strategian ja johtamisen näkökulma

Onko muutoksen taustalla tarve kohdistaa niukkoja resursseja paremmin ydintoimintaan eli edistämään kuntalaisten hyvinvointia? Onko muutoksen taustalla organisaation pitäminen ”ohuena” tai mahdollisuudet parempaan riskienhallintaan?

- Osaamisen ja henkilöstön näkökulma

Millainen on henkilöstön osaamisen taso ja määrä tällä hetkellä? Tarvitaanko ulkopuolista erityisosaamista ja - kyvykkyyttä, jota ei löydy oman organisaation sisältä? Vai voidaanko täydentää omassa organisaatiossa olevaa sisäistä osaamista? Pystytäänkö nykyisellä osaamisen määrällä ja laadulla vastaamaan tulevaisuuden palvelutarpeisiin?

- Toiminnallisuuden näkökulma

Kohdataanko nykyisessä toimintamallissa tarvetta toiminnallisiin parannuksiin esim. joustavuuden, reagoitiherkkyden tai epävarmuudesta selviämisen parantaminen.

- Taloudellisuuden näkökulma

Onko oman organisaation tuottama palvelu kustannustehokasta verrattuna muihin toimijoihin? Tämän selvittämiseksi tarvitaan erilaisia laskelmia, vertailuja ja analyyssejä. Kustannus- ja toimintolaskennan avulla pystytään määrittelemään oman toiminnan hinta sekä saadaan kustannukset ja toiminta enemmän läpinäkyviksi. Jos muutoksella haetaan pelkkiä lyhytnäköisiä kustannushyötyjä, ei niitä todennäköisesti tulla saavuttamaan ainakaan pelkän ulkoistamisen avulla. Aitoja ja oikeita kustannushyötyjä voidaan saavuttaa toiminnan jatkuvalla kehittämisellä.

- Asiakas- ja laatu näkökulma

Onko nykyinen palveluvalikoima riittävä vai tarvitaanko nykyistä laajempaa valikoimaa? Voidaanko ajanmukaisemmillä menetelmillä ja teknologioilla tehostaa nykyistä toimintaa edelleen? Onko muutoksen taustalla toivomus paremmasta laadusta (nopeampi, ajanmukaisempi, virheettömämpi ja tuottavampi palvelun tuottaminen) sekä laadunvarmistaminen? Kaikessa julkisen sektorin toiminnassa tulee aina miettiä, mikä on muutoksen konkreettinen lisäarvo tai – hyöty veronmaksajille ja palvelun käyttäjille?

### **Vaihe 3. Mahdollisuudet ja vaihtoehdot**

Työkalun kolmas vaihe on määritellä edellä mainitut nykytilan analyysin ja muutostarpeet -vaiheet huomioiden, toiminnan kehittämisen mahdollisuudet sekä vaihtoehdot. Eri vaihtoehdoissa otetaan kantaa jokaisen organisoitumisvaihtoehdon hyötyihin suhteessa haittoihin.

- Hyödyt vs. haitat

Eri vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista tehdään analyysi, jonka perusteella valitaan vaihtoehdoista kokonaistaloudellisesti ajatellen paras toimintamalli. Hyötyjä suhteessa haittoihin tulee tarkastella strategian ja johtamisen, osaamisen ja henkilöstön, toiminnallisuuden, taloudellisuuden sekä asiakas- ja laatu näkökulmista. Hyödyissä ja haitoissa tulee analysoida myös mahdolliset riskitekijät. Millaisia riskejä mihinkin vaihtoehtoon liittyy? Riskeissä tulee miettiä myös miten tarkasteltava vaihtoehto vaikuttaa organisaation joustavuuteen, voiko ko. vaihtoehto johtaa kontrollin menettämiseen, riippuvuuteen, oman organisaation sisäiseen vastarintaan tai vaikeuttaa kommunikointia? Voiko tarkasteltava vaihtoehto hidastaa tiedon liikkumista tai voiko se johtaa jopa olennaisen tiedon ja osaamisen katoamiseen? Ja ovatko em. riskitekijät merkittäviä kokonaisuuden kannalta vai ei. Eri vaihtoehtojen hyödyt ja haitat tutkielman teoreettisen viitekehyksen mukaan on koottu taulukkoon 1. *Ulkoistamisen hyödyt vs. haitat eri näkökulmista*. Hyödyissä ja haitoissa tulee analysoida millaisia suoria ja epäsuoria kustannuksia eri vaihtoehdoista aiheutuu.

- Palvelun tuottaminen omassa organisaatiossa

Työkalun edellisten vaiheiden perusteella, jos kyseessä olevaa palvelua leimaa epävarmuus sekä monimutkaisuus, markkinoilla on vähän palvelun tarjoajia, jos vaadittavat resurssit ovat kovin spesifejä, ja jos liiketoimia tehdään usein sekä palvelu täyttää tietointensiivisen palvelun kriteerit, jonka tuottamiseen tarvittava tieto on luonteeltaan enemmän hiljaista kuin näkyvää, on palvelun tuottaminen omassa organisaatiossa varmasti hyvä vaihtoehto. Omassa organisaatiossa kannattaa pitää myös sellaisten palveluiden suunnittelu, jotka edellyttävät kuntalaisten tarpeiden, demografisten tekijöiden sekä poliittisten linjausten tuntemista (Kiiskinen et al., 2002).

Vaikka palvelun tuottamiseksi valitaan oma organisaatio, tarvitaan silti oman toiminnan kriittistä tarkastelua sekä toimintojen rohkeaa kehittämistä ja mm. tietojärjestelmien käytön tehostamista. Kuten edellä todettiin,

prosessien kuvaaminen, tuotteistaminen ja kustannuslaskenta ovat hyviä keinoja huomata oman organisaation puutteet ja kehitystarpeet. Näillä keinoilla aukeavat myös työntekijöiden roolit ja työnkuvat sekä tarvittavan osaamisen määrä ja laatu. Oman organisaation toimintaa tulee myös mitata ja seurata sekä kehittää siihen soveltuvat mittarit, unohtamatta kannustimia ja sanktioita. Toiminnan kehittäminen tarvitsee etenkin kannustimia ja niihin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Oman toiminnan hyödyissä ja haitoissa tulee tehdä vertailua sisäisten kustannusten (johtaminen, toimintojen hallinnointi, kontrollointi, valvonta sekä henkilöstön kehittäminen) ja sisäisten hyötyjen (tehokas koordinointi, kontrolli ja johtaminen) välillä. Ei tule unohtaa myöskään erinäisiä siirtymävaiheen kustannuksia, joita esiintyy aina muutostilanteissa. Jos oman toiminnan **hyödyt > haitat**, kannattaa pitää toiminta omassa organisaatiossa.

- Palvelun ostaminen ulkopuoliselta toimijalta

Jos kyseessä olevan palvelun tarjoajia on markkinoilla useita, liiketoiminnassa vaadittavat resurssit eivät ole kovin spesifejä eli niitä voidaan hyväksikäyttää myös jossain muussa liiketoimintasuhteessa (joten näin ollen ei ole niin suurta vaaraa lukkiutumiseen, opportunistiseen käyttäytymiseen sekä riippuvuuteen palveluntuottajasta). Lisäksi, jos vaihdantaa ei tapahdu kovin merkittäviä määriä ja palvelu täyttää massapalvelun kriteerit, jonka tuottamiseen tarvittava tieto on luonteeltaan näkyvää, on palvelun ostaminen ulkopuoliselta toimijalta eli ulkoistaminen hyvä vaihtoehto.

Myös ulkoistamisessa on kannustimilla ja sanktioilla tärkeä rooli ja niihin tulee kiinnittää myös tässä vaihtoehdossa erityistä huomiota. Erittäin huomion arvoinen seikka on ulkoistamisvaihtoehdon mittavat neuvottelu- ja sopimusvaiheet, erityisesti kilpailuttaminen, joihin on varattava riittävästi resursseja (aikaa, osaamista, tekijöitä).

Ulkoistamisen hyödyissä ja haitoissa tulee tehdä vertailua ulkoistamisen kustannusten ja ulkoistamisen hyötyjen välillä. Ei tule unohtaa myöskään erinäisiä siirtymävaiheen kustannuksia, joita siis esiintyy aina muutostilanteissa. Jos ulkoistamisen **hyödyt > haitat**, voi ulkoistaminen olla hyvä vaihtoehto.

- Palvelun tuottaminen kumppanuussuhteessa

Kumppanuussuhteen avulla voidaan saavuttaa monia hyötyjä, joita ei pystytä saavuttamaan yksin toimimalla. Kumppanuussuhdetta ei tule nähdä kuitenkaan kilpaileva vaihtoehtona ulkoistamiselle, vaan kahta äärimuotoa täydentävänä. Tutkielmassa esitetyn teoreettisen viitekehyksen mukaan kumppanuussuhde on varteenotettava vaihtoehto, jos toimintaympäristö on epävakaata, resurssit ovat kovin spesifejä sekä on olemassa mahdollisuus jakaa riskejä. Lisäksi, jos palvelun tuottaminen vaatii useiden laajojen, syvien tietopohjien yhdistämistä sekä jatkuvaa tehokkuuden ja joustavuuden parantamista, ja käytössä on vain niukasti resursseja, on kumppanuussuhde varteenotettava vaihtoehto. Empiriasta saatujen vastausten mukaan em. vaatimukset ovat kuntatalouden nykypäivää toimialasta ja palvelusektorista riippuen.

- Tai edellä mainittujen kolmen vaihtoehdon ”sekoitus”

Tällainen ”sekoitus” voi olla esim. toimintojen osaulkoistaminen tai jokin täysin uusi, innovatiivinen toimintamalli, joka yhdistää em. toimintamallien parhaat puolet.

#### **Vaihe 4. Uuden toimintamallin määrittely**

Työkalun neljäs vaihe on uuden toimintamallin määrittely, jossa tarkastellaan valittua toimintamallia tarkemmalla tasolla. Valittua toimintamallia tulee tarkastella kunta- ja perustuslain sekä kaupunkistrategian näkökulmista. Uuden toimintamallin määrittelyssä tulee tarkastella sopivan kumppanin etsimistä, sen löytymistä sekä

sopimuksellisia asioita, joissa määritellään tulevan toimintamallin roolit ja vastuut sekä mietitään millaista uutta osaamista palvelusopimusten hallinta edellyttää omassa organisaatiossa.

- Kunta- ja perustuslaki sekä kaupunkistrategia

Onko uusi toimintamalli kunta- ja perustuslain mukaista? Onko uusi toimintamalli kaupunkistrategian päämäärien mukaista ja edesauttaako uusi toimintamalli saavuttamaan paremmin kaupunkistrategiassa määritellyn kaupungin vision? Tuotetaanko palvelua uudessa toimintamallissa kustannustehokkaasti? Onko tuotettu palvelu uudessa toimintamallissa laadukasta ja asukkaat saavuttavaa? Pystytäänkö uuden toimintamallin mukaisella palvelutuotannolla vastaamaan paremmin tulevaisuuden palvelutarpeisiin? Mikä on uuden toimintamallin lisäarvo kuntalaisille ja veronmaksajille?

- Sopivan kumppanin etsiminen

Jos kyseessä on ulkoistaminen tai kumppanuussuhde, tulee miettiä toimittajan valintaprosessiin sekä valintaan liittyviä asioita. Hankintalainsäädäntö ohjaa kilpailutusta ja sitä kautta merkittävästi toimittajan valintaa. Toimittajan valinnassa tärkeitä kriteereitä ovat empirian mukaan hinnoitteluperusteet, referenssit sekä toimialan tuntemus.

- Kilpailutus ja sopimukselliset asiat

Erittäin tärkeä (ja resursseja vievä!) vaihe on kilpailutus ja sopimuksellisten asioiden määrittely, jossa hahmotellaan sekä määritellään tulevan yhteistyön roolit ja vastuut. Kilpailutukseen tulee varata riittävästi resursseja eli aikaa ja osaamista usealta eri osaamisalueelta (mm. lakiasiat, rahoitus, talous, palvelusisällön määrittäminen sekä henkilöstöasiat). Empirian mukaan huolellinen kilpailutus on keino välttää myöhempiä ongelmia. On hyvä keino suosia jo kilpailutusasiakirjassa tehokkuus- ja laatumittareiden määrittämistä. Siitä saadaan hyvä pohja valmisteltavalle sopimukselle.

Myös sopimusten laadintavaiheessa tarvitaan em. useiden eri osaamisalueiden hallintaa. Sopimuksissa tulee määritellä myös toiminnan mittaaminen ja seuranta. Eli miten ja millä tavoin sekä millä aikavälein toimintaa tulee mitata ja seurata. Kuten aikaisemminkin on jo todettu, tulee sanktioihin ja kannustimiin panostaa erityistä huomiota. Näin ulkoistaminen onnistuu paremmin ja voidaan välttää monia vaikeuksia (mm. tapaus Kuusankosken terveysasema). Sanktioiden avulla voidaan vaikuttaa myös palvelun saatavuuteen häiriö- ja kriisitilanteissa. Myös kannustimet ovat tärkeitä, joilla voidaan motivoida palveluntuottajaa tuottamaan laadukasta ja kustannustehokasta palvelua, koska myös palveluntuottajalla tulee olla mahdollisuudet kehittää tuottamiaan palveluja. Mitä monimutkaisemmasta ja laajasta palvelusta on kyse, sitä enemmän tarvitaan tässä vaiheessa resursseja.

Uuden toimintamallin määrittelyssä on tärkeää tarkastella myös millaista mahdollista uutta osaamista palvelusopimuksen toteutus ja hallinta edellyttävät omassa organisaatiossa sekä mistä tarvittavat resurssit saadaan?

### **Vaihe 5. Muutoksen toteuttaminen sen johtaminen**

Työkalun viimeinen eli viides vaihe on muutoksen toteuttaminen ja sen johtaminen. Muutos ja muutoksen uhka herättävät yleisesti työntekijöissä epäluulon, vihan ja pelon tunteita. Hyvä muutosjohtaminen on muutostilanteissa äärimmäisen tärkeää, jossa johdolla on luonnollisesti erittäin tärkeä rooli. Johdon tulee kyetä perustelemaan muutostarve ja syyt toiminnan muuttamiselle sekä toimia itse esimerkkeinä muille. Muutosta edistää, jos henkilöstö ymmärtää mikä muuttuu ja miksi sekä millaisella aikataululla. Muutosvaiheen alkuvaiheessa on tärkeää ottaa mukaan toiminnan suunnitteluun etenkin ne työntekijät, joita muutos koskettaa sekä ne, jotka muutosta eniten vastustavat. Hyvässä muutosjohtamisessa



tiedottaminen on jatkuvaa, ajantasaista ja avointa. Johdon tulee mahdollistaa työntekijöiden vuorovaikutus sekä sallia jokaiselle tilaisuus tulla kuulluksi. Muutosta edistää, jos kaikille tunteille annetaan tilaa, myös kielteisille ja negatiivisille tunteille.

Haasteena on, miten turvataan työntekijöiden motivaatio ja hyvä työilmapiiri. Muutosagenttien käyttö on osoittautunut hyväksi innostavan, kannustavan ja motivoivan muutosilmapiirin luojiksi. Muutosagentit saavat aikaiseksi lisää vuorovaikutusta työntekijöiden välillä. Tutkittujen tapausten mukaan työmotivaatiota voidaan yrittää ylläpitää osallistamalla muutoksen kohteena olevia työntekijöitä jo muutoksen alkuvaiheessa mukaan toiminnan suunnitteluun sekä laatimalla etukäteen selkeät työnkuvat ja tavoitteet tarvittavasta osaamisesta. Yksilön selviytyminen muutoksesta on kuitenkin viime kädessä riippuvainen yksilön persoonallisuudesta, elämäkokemuksesta sekä – tilanteesta ja henkilökohtaisista voimavaroista.

## **6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET**

Kappaleessa kuusi esitetään tutkielman yhteenveto sekä johtopäätökset. Luvussa kuusi arvioidaan myös tehtyä tutkielmaa sekä esitetään esiin nousseita jatkotutkimusaiheita.

### **6.1 Tutkielman yhteenveto**

Tämän pro gradu tutkielman tavoite oli työstää Kouvolan kaupungille ulkoistamisen päätöksenteon tueksi ”työkalu”. Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostui neljästä osa-alueesta, joita olivat transaktiokustannusteoria ja siitä johdettu Make, buy or partner – analyysi, jota laajennettiin eri organisoitumisvaihtoehtojen hyödyillä ja haitoilla sekä palvelun sekä tiedon luonteilla. Tutkimusongelmaa lähestyttiin kolmen päätutkimuskysymyksen ja yhden alakysymyksen avulla, joihin

vastaamalla saatiin aikaiseksi kokonaisvaltaisempi näkemys MOBP – analyysiin.

Tutkielman empiirinen osio toteutettiin Kouvolan kaupungin perusturvan toimialan terveystalouksissa sekä konsernihallinnon alaisessa talouspalvelukeskuksessa. Tutkielma oli luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus, jonka aineisto kerättiin puolistrukturoidun lomakehaastattelun avulla. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina. Tutkimuskysymykset laadittiin tutkielman teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Kerätty aineisto analysoitiin ensin teemoittelemalla ja tämän jälkeen aineistoa tyypiteltiin ja etsittiin aineistosta samankaltaisuuksia sekä eroavaisuuksia. Kohdeorganisaatiolle luotiin ulkoistamisen päätöksenteon tueksi työkalu, joka rakennettiin teoreettisesta viitekehyksestä ja empiriasta nousseista tekijöistä. Työkalusta tuli viisivaiheinen.

## **6.2 Tutkielman tulokset ja arviointi**

Tutkielman tavoitteena oli muodostaa työkalu ulkoistamisen päätöksenteon tueksi. Tutkimuskysymyksiin vastattiin empiirisestä aineistosta saatujen tulosten kautta. Ulkoistamisen päätöksenteon tueksi rakennettu työkalu rakennettiin teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen aineiston pohjalta.

Tutkielman tekijän rooli suhteessa kohteena olevaan organisaatioon voidaan nähdä subjektiivisena, koska tekijä työskentelee kohdeorganisaatiossa. Toisen tapauksen haastateltavat henkilöt olivat tutkielman tekijälle entuudestaan tuttuja, joka tulee huomioida tutkielman luotettavuutta arvioitaessa. Tutkielman tekijällä oli jo tutkielmaa tehdessään oma, kokemuseräinen käsitys kohdeorganisaation toiminnasta. Tutkielman tekijän henkilökohtainen suhde kohteena olevaan organisaatioon, tiedostettiin koko tutkimusprosessin ajan. Sen vaikutusta pyrittiin minimoimaan mm. haastatteluissa.

Voidaan sanoa, että empiirisen aineiston tulokset vastasivat pääosin tutkielmassa esitettyä teoreettista viitekehystä.

### *Päätöksenteon kriteerit, ja näiden hyödyt sekä haitat*

Päätöksenteon perustana tulee olla Coasen (1937) ja myöhemmin Williamsonin (1975, 1985) eteenpäin kehittämän transaktiokustannusteorian määräävät tekijät. Williamsonin (1985) mukaan transaktiokustannuksia nostavia tekijöitä ovat inhimilliset (opportunisti ja rajallinen rationaalisuus), ympäristöstä johtuvat (epävarmuus, monimutkaisuus ja ”pienen numeroiden laki”) sekä transaktioihin liittyvät (vaihdamman tiheys ja resurssien spesifisyys) tekijät. Näistä tekijöistä löytyi viitteitä myös haastatteluissa. Terveyspalveluiden ulkoistamistapauksissa voidaan transaktiokustannuksia nostavina tekijöinä nähdä rajallinen rationaalisuus sekä toimintojen monimutkaisuus. Nämä siksi, että terveyspalveluiden tuottamat palvelut koostuvat monesta pienestä osatekijästä. Talouspalvelukeskuksen tapauksessa keskeisin transaktiokustannuksia nostava tekijä on varmasti pienen numeroiden laki, koska valittavana on vain kaksi eri vaihtoehtoa. Kun lähdetään ulkoistamaan mitä tahansa palvelua yksityiselle sektorille, kohdataan väistämättä myös opportunistia, koska yksityisen ja julkisen sektorin toiminnan tavoitteet ovat niin erilaisia. Yksityisen sektorin yrityksen tehtävä on tuottaa voittoa, kun taas julkisen sektorin toimijan tehtävä on tuottaa hyvinvointia kuntalaisille.

Kuten teoriassa esitettiin, ei pelkän transaktiokustannusteorian perusteella voida tehdä kovin onnistuneita päätöksiä, joten teoriassa esitetty transaktiokustannusteorian kritiikki (mm. Williamson, 1991; Casson & Wadeson, 1998; Blomqvist et al., 2000; Blomqvist, 2002) on varmasti aiheellinen. Tässä tutkielmassa laadittiin laajennettu teoreettinen viitekehys (kts. kuva 6), jossa perinteiseen transaktiokustannusteoriaan lisättiin eri organisoitumisvaihtoehtojen hyödyt suhteessa haittoihin sekä

otettiin mukaan palvelun ja tiedon erityispiirteet. Näin saavutettiin rakennettavan työkalun pohjaksi kokonaisvaltaisempi näkemys.

Teoriassa esitettiin, että päätösten tulisi perustua eri vaihtoehtojen välisiin laskelmiin, vertailuihin ja analyysihin, joissa tulisi huomioida kustannustekijöiden ohella päätösten vaikutuksia myös mm. organisaation joustavuuteen ja liiketoiminnalliseen ketteryyteen, kontrollin menettämiseen ja riippuvuuteen, sisäiseen vastarintaan, yhteiseen kieleen ja kommunikointiin, tiedon liikkumiseen sekä tärkeän tiedon ja osaamisen kadottamiseen. Päätöksiä tehtäessä molemmissa tapauksissa ainakin vähintään tiedostettiin em. tekijät. Tosin ulkoistamiseen liittyviä kustannuksia mm. toimittajan etsimisestä, sopimus- ja neuvottelu-, valvonta- ja täytäntöönpanovaiheiden kustannuksia ei ole arvioitu kummassakaan tapauksessa.

*MOBP – analyysin vaikutukset organisaation strategiaan ja johtamiseen, osaamiseen ja henkilöstöön, toiminnallisuuteen, taloudellisuuteen sekä asiakkaisiin ja laatuun*

Luetun kirjallisuuden perusteella ulkoistamisen määrääviksi tekijöiksi löydettiin strategiaan ja johtamiseen, osaamiseen ja henkilöstöön, toiminnallisuuteen, taloudellisuuteen sekä asiakkaisiin ja laatuun liittyviä tekijöitä. Näiden kaikkien näkökulmien hyötyjä arvioitiin suhteessa niiden aiheuttamiin haittoihin. Nämä kaikki em. näkökulmat nousivat esiin myös haastatteluissa. Teoriassa esitetty ydintoimintaan keskittyminen (mm. Prahalad & Hamel, 1990; Quinn & Hilmer, 1995; Kralovetz, 1996; Bounfour, 1999), nousi molempien tapausten haastatteluissa erittäin tärkeäksi tekijäksi, koska näin voidaan vapauttaa niukkoja resursseja enemmän lisäarvoa tuottaviin toimintoihin. Dickmann & Tysonin (2005) mukaan, ulkoistamista käytetään joskus myös keinona päästä eroon ns. hankalasti johdetusta toiminnosta, mutta tälle väitteelle ei löytynyt empiriassa tukea. Yllättävää oli se, että asiakas- ja laatu näkökulma nousi

niin vahvasti esille toisessa tutkitussa tapauksessa (Kuusankosken terveysasema). Kuusankosken terveysaseman ulkoistamisen epäonnistumisen merkittävin tekijä olivat asiakas- ja laatutekijät, jotka johtuivat luonnollisesti huonosti laaditusta ulkoistamissopimuksesta.

Kuten edellä esitettiin, molemmissa tapauksissa oli selkeästi nähtävissä, että ainakin joiltain osin palveluita voitaisiin ja kannattaisi tuottaa kumppanuussuhteessa. Tätä väitettä tukivat teorian sekä haastateltavien vastaukset koskien vaatimuksia, jotka kohdistuvat laajojen, syvien tietopohjien yhdistämiseen sekä jatkuvaan tehokkuuden ja joustavuuden parantamiseen. Väitettä tukee myös olemassa olevat erittäin niukat resurssit.

#### *Palvelun ja tiedon luonteen vaikutus MOBP -analyysiin*

Kuten teoreettisessa viitekehyksessä esitettiin, on palvelun ja tiedon erityispiirteillä tärkeä merkitys MOBP – päätöksenteossa. On aivan eri asia ulkoistaa ns. massapalveluita kuin tietointensiivisten palveluiden kaltaisia toimintoja. Teorian mukaan tietointensiivinen palvelu on käsitteenä hyvin moninainen ja pitää sisällään hyvin erilaisia palveluja. Molemmat tutkitut tapaukset edustivat pääasiassa tietointensiivisiä palveluita, joissa erityisesti hiljaisella tiedolla sekä kokemuksella on merkittävä rooli. Molempien tutkittujen tapausten palveluiden tuottamiseen tarvitaan siis hiljaista tietoa ja sen käsitteellistä, kulttuurista sekä ankkuroitua muotoa. Molempien tutkittujen tapausten palveluiden tuottamiseen tarvitaan jossakin määrin myös näkyvää tietoa ja sen ankkuroitua sekä kodifioitua muotoa.

#### *Tekijät, joilla merkitystä erityisesti julkisen sektorin tietointensiivisten palveluiden päätöksenteossa*

Hankintalaki ohjaa vahvasti julkisen sektorin hankintoja, niin palveluiden kuin tavaroidenkin osalta. Hankintalaki säätelee miten kilpailutetaan sekä

millä perusteilla toimittaja valitaan. Haastatteluissa tuli selkeästi esille, että julkisella sektorilla on selkeitä puutteita sopimuksellisten asioiden osaamisessa ja se voi johtaa epäonnistuneisiin päätöksiin, kuten kävi Kuusankosken terveysaseman tapauksessa.

Julkisen sektorin kaikessa päätöksenteossa tärkein tekijä tulee olla palveluiden saatavuuden turvaaminen. Talouspalvelukeskuksen johto ei näe palveluiden saatavuuden turvaamista kovin suurena ongelmana, koska heidän näkemyksen mukaan markkinoilla on runsaasti tarjolla taloushallinnon palveluita ja osaamista. Tutkielman tekijä on asiasta eri mieltä. Vaikka markkinoilta löytyy ”osaajia”, on kuntakentän tuntijoita kuitenkin vähän ja kuinka monella yksityisellä toimijalla on resursseja vastata kunnan / kaupungin suuriin vaatimuksiin. Kuntasektorin taloushallinto ja palkkahallinto ovat ”omia maailmoja”, verrattuna yksityisen sektorin vastaaviin. Kunta-alan tunteminen vaatii tietynlaista osaamista ja kokemusta.

Mm. Williamson (1991), Kulmala et al., (2006), Walden & Hoffman (2007) ovat kirjoittaneet sanktioiden ja kannustimien tärkeydestä kaikissa organisoitumisvaihtoehdoissa. Tällä väitteelle löytyi vahvaa tukea myös empiriasta. Eli oikeanlaiset sanktiot olisivat osaltaan estäneet Kuusankosken terveysaseman kohtaamat ongelmat. Myös kannustimien tärkeys nousi tärkeäksi tekijäksi molemmissa tapauksissa.

Tulosten yleistettävyyttä arvioitaessa on huomioitava, että haastateltavat edustivat vain kahta eri kaupungin toimialaa, konsernihallintoa ja perusturvaa. Vaikka suurin osa luetusta kirjallisuudesta oli yksityisen sektorin näkökulmasta kirjoitettu, istuivat ne hämmästyttävän hyvin myös julkisen sektorin palvelutuotantoon.

Tutkielman tekijä huomasi haastatteluja tehdessään, että termi ”ulkoistaminen” koettiin kovin tunnepitoisena. Se herätti vahvoja tunteita puolesta tai vastaan. Erään haastateltavan kanssa keskusteltiin ihmisten

yleisestä asenteesta ulkoistamisiin ja todettiin, että asenne on suuresti riippuvainen henkilön iästä, koulutuksen määrästä ja usein myös poliittisesta suuntautumisesta. Tutkielman tekijä jäi miettimään, voiko ihmisten muutoksen pelko ja haluttomuus luopua vanhoista tavoista, johtaa jopa kustannusten suoranaiseen ”vääristelyyn”?

Julkisen sektorin yleisinä ongelmina voidaan pitää ”varmaa” rahoitusta ja heikkoa asiakaslähtöisyyttä. Kun julkisella sektorilla ei ole juurikaan kilpailua eikä kannustimia, eivät ne kannusta tai ”pakota” palvelujen ja asiakaslähtöisyyden kehittämiseen. Ongelmana voidaan pitää myös sitä, että jos keskitytään liikaa pelkkään ydintoimintaan, johtaa se väistämättä toimintojen sekä palveluiden karsimiseen ja näin ollen hyvinvointivaltion murentumiseen.

### **6.3 Jatkotutkimusaiheita**

Tutkielman tekemisen yhteydessä nousi muutamia jatkotutkimusaiheita, joista ensimmäinen on *erilaiset kumppanuudet* julkisen sektorin näkökulmasta. Kirjallisuudesta löytyy paljon tutkimustietoa Public-Private-partnership, PPP – tyyppisistä kumppanuuksista, mutta niitä on Suomen mittakaavassa markkinoitu lähinnä suurten infrastruktuurikonaisuuksien hankinnassa, eivätkä ne välttämättä istu kaikilta osin kunnalliseen ja pienyrittäjien väliseen palvelutuotantoon. Ja kuten kirjallisuudessakin todetaan, ovat PPP-projektit kilpailuttamisen suhteen pitkiä sekä raskaita, jossa julkisen sektorin ohjaus on liian vahvaa. Pienyrittäjillä on usein resurssiongelmia julkisen sektorin suurten tilausten ja vaatimusten edessä. Tulevaisuuden julkinen sektori tarvitsee uusia, rohkeita ja innovatiivisia toimintamalleja, koska kuten eräs haastateltava totesi hyvin, on kuntatalous ”pelkkää niukkuutta”, joka tulee lähivuosina muuttumaan entistä niukemmaksi. Pelkät kustannussäästöt eivät riitä turvamaan palveluita eivätkä niiden kehittämistä.

Toinen jatkotutkimusaihe, joka liittyy vahvasti jo edellä esitettyyn, on *sähköisten välineiden ja palveluiden kehittäminen ja hyötykäyttö*. Vaikka investoinnit, erityisesti IT-investoinnit ovat kalliita ja kustannushyödyt näkyvät vasta pitkällä aikavälillä, tulee niiden tärkeä merkitys ymmärtää, koska ne esittävät tärkeää roolia tuottavuuden lisäämisessä. Terveystieteiden puolella on tämä asia jo joltain osin ymmärretty ja erilaisia hankkeita (mm. Vopa-hanke) on käynnistetty. Valtion vahvempi ohjaus olisi kuitenkin tarpeen, koska nyt kunnissa ja kaupungeissa perustetaan erilaisia sähköisten palveluiden hankkeita, mutta näitä ei tehdä yhteistyössä, vaan tavallaan ”pyörää keksitään” joka paikassa uudelleen. Jos tehtäisiin enemmän yhteistyötä, näkyisivät hyödytkin monenkertaisena. Myös sosiaalisen median hyödyntämistä tulisi laajentaa.

Kolmas jatkotutkimusaihe julkisen sektorin näkökulmasta ovat erilaiset mittarit, joiden avulla voidaan seurata omaa toimintaa sekä sen kehittymistä. Näiden avulla voitaisiin rakentaa myös paremmin toimivia kannustimia.



## LÄHDELUETTELO

Adler, P. (2001). Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science*, 12, 2, 215-234.

Argyris, C. & Schön, D. (1996). *Organizational Learning II – Theory, Method, and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Aubert, B. A., Rivard, S. & Patry, M. (1996). A transaction cost approach to outsourcing behaviour: Some empirical evidence. *Information & Management*, 30, 51-64.

Barr, R. & Chang, S. (1993). Outsourcing Internal Audits: A Boon or Bane? *Managerial Auditing Journal*, 8, 1, 14-17.

Bello, D. C., Dant, S. P. & Lohtia, R. (1997). Hybrid governance: the role of transaction costs, production costs and strategic considerations. *The Journal of Business & Industrial Marketing*, 12, 2, 118 – 133.

Blackler, F. (1995). Knowledge, Knowledge Work and Organizations: An Overview and Interpretation. *Organization Studies*, 16, 6, 1021-1046.

Blomqvist, K. (2002). Partnering in the Dynamic Environment: The Role of Trust in Asymmetric Technology Partnership Formation. *Lappeenranta teknillinen korkeakoulu, Digipaino*.

Blomqvist, K., Kyläheiko, K. & Virolainen, V-M. (2000). Filling a gap in traditional transaction cost economics: Towards transaction benefits-based analysis. *International journal of production economics*, 2002, 79, 1-14.

Borys, B. & Jemison, D. B. (1989). Hybrid arrangements as strategic alliances: theoretical issues and organizational combinations. *Academy of Management Review*, 14, 2, 234-249.

Bounfour, A. (1999). Is outsourcing of intangibles a real source of competitive advantage? *International Journal of Applied Quality Management*, 2, 2, 127-151.

Brown, J. S. & Duguid, P. (2001). Knowledge and Organizations: A social-Practice Perspective. *Organization Science*, 12, 2, 198-213.

Carey, P., Subramaniam, N. & Ching, K. (2006). Internal audit outsourcing in Australia. *Accounting and finance*, 46, 1, 11-30.

Casson, M. & Wadeson, N. (1998). Communication Costs and the Boundaries of the Firm. *International Journal of the Economics of Business*, 5, 1, 5-27.

Chalos, P. (1995). Costing, control, and strategic analysis in outsourcing decisions. *Journal of Cost Management*, winter, 31-37.

Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4, 386-405.

Collins, H., M. (1993). The Structure of Knowledge. *Social Research*, 60, 1, 95-116.

Contractor, F. J. & Lorange, P. (2002). The growth of alliances in the knowledge-based economy. *International Business Review*, 11, 485-502.

Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge – How organizations manage what they know*. Harvard Business School Press.

Dickmann, M. & Tyson, S. (2005). Outsourcing payroll: beyond transaction-cost economics. *Personnel Review*, 34, 4, 451-467.

Dyer, J. H. & Singh, H. (1998). The relational view: co-operative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23, 4, 660-679.

Eskola, J., Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Eurostat. (2003). Employment and Share of Employment in Knowledge-Intensive Services in the Acceding Countries Still below EU Average. [verkkodokumentti]. [viitattu 31.5.2010]. Saatavissa: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/9-07112003-AP/EN/9-07112003-AP-EN.HTML](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/9-07112003-AP/EN/9-07112003-AP-EN.HTML)

Eurostat. (2009). "High-technology" and "knowledge based services" aggregations based on NACE Rev. 2. [verkkodokumentti]. [viitattu 31.5.2010]. Saatavissa: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Annexes/htec\\_esms\\_an3.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/htec_esms_an3.pdf)

Flipo, J.-P. (1988). On the Intangibility of Services. *The Service Industries Journal*, 8, 3, 286-298.

Grant, R. M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal*, Winter Special Issue, 17, 109-122.

Grant, R. M. & Baden-Fuller, C. (2004). A Knowledge Accessing Theory of Strategic Alliances. *Journal of Management Studies*, 41, 1, 61-84.

Gronroos, C. (1988). Service Quality: The six Criteria of Good Perceived Service Quality. *Review of Business*, 9, 3, 10-13.

Haywood-Farmer, J. & Stuart, F. (1990). An Instrument to Measure the "Degree of Professionalism" in a Professional Service. *The Service Industries Journal*, 10, 2, 336-347.

Haywood-Farmer, J. & Nollet, J. (1994). Professional Service Firms and Total Quality Management: A Good Fit? *International Journal of Service Industry Management*, 5, 3, 5-13.

Hirsjärvi, S., Remes, R. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Kariston kirjapaino Oy, Hämeenlinna.

Hodge, G. A. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, May/June, 545 – 558,

Hoffmann, W. (2005). How to Manage a Portfolio of Alliances. *Long Range Planning*, 38, 121-143.

Juntunen, P., Nurmi, V-P. & Stenvall, J. (2009). Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kale, P. & Singh, H. (2007). Building firm capabilities through learning: the role of the alliance learning process in alliance capability and firm-level alliance success. *Strategic Management Journal*, 28, 981-1000.

Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. (2002). Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. WS Bookwell Oy, Porvoo.

Kogut, B. & Zander, U. (1992). Knowledge of the firm, combinative capabilities, and the replication of technology. *Organization Science*, 3, 3, 383-397.

Kouvolan kaupunki, Kouvolan arvokirja 2010. [verkkodokumentti]. [viitattu 11.10.2010]. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/images/talousjastrategia/5suTw1vHy/Liite\\_2b.\\_Arvokirja\\_2010\\_painoon.pdf](http://www.kouvola.fi/material/images/talousjastrategia/5suTw1vHy/Liite_2b._Arvokirja_2010_painoon.pdf)

Kouvolan kaupunki. Osavuositarkastus 1.1. – 30.4.2010. [verkkodokumentti]. [viitattu 31.5.2010]. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/talousjastrategia/newfolder\\_52/5rX3Ppaj6/Osavuositarkastus\\_0410\\_KH.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/talousjastrategia/newfolder_52/5rX3Ppaj6/Osavuositarkastus_0410_KH.pdf)

Kouvolan kaupunki, Talousarvio 2010 – kirja. verkkodokumentti]. [viitattu 31.5.2010]. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder/newfolder\\_6/5p1tUgqMc/Talousarvio\\_2010\\_KV\\_14122009.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder/newfolder_6/5p1tUgqMc/Talousarvio_2010_KV_14122009.pdf)

Kouvolan kaupunki. Tilinpäätös 2009. verkkodokumentti]. [viitattu 31.5.2010]. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder/newfolder\\_6/5p1ua7xob/Tilinpaaatos\\_2009\\_kooste.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder/newfolder_6/5p1ua7xob/Tilinpaaatos_2009_kooste.pdf)

Kralovetz, R. G. (1996). A guide to successful outsourcing. *Management Accounting*, 78, 4, 32-38

Kulmala, H., Ojala, M., Ahoniemi, L. & Uusi-Rauva, E. (2006). Unit cost behaviour in public sector outsourcing. *The International Journal of Public Sector Management*, 19, 2, 130-149.

Kuntajakolaki 29.12.2009 / 1698.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Levitt, T. (1981). Marketing intangible products and product intangibles. *Harvard Business Review*, 59, 3, 94-102.

Lovelock, C. (1983). Classifying Service to Gain Strategic Marketing Insights. *Journal of Marketing*, 47, 3, 9-20.

Medcof, J. W. (1997). Why Too Many Alliances End in Divorce. *Long Range Planning*, 30, 5, 718-732.

Miles, I., Kastrinos, N., Flanagan, K., Bilderbeek, R., Hertog, B., Huntink, W. & Bouman Mark. (1995). Knowledge-Intensive Business Services: Users, Carriers and Sources of Innovation. European Innovation Monitoring System (EIMS). EIMS Publication No. 15. Luxembourg.

Mohr, J. & Spekman, R. (1994). Characteristics of partnership success: partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques. *Strategic Management Journal*, 15, 2, 135-152.

Määttä, S. & Ojala, T. (1999). Tasapainoisen onnistumisen haaste – johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus. Valtionvarainministeriö. Oy Edita Ab, Helsinki.

Newell, S. (2002). *Managing knowledge work*. New York. Palgrave MacMillan.

Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5, 1, 14-37.

Nokana, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company – How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York, Oxford University Press.

Okko, P., Björkroth, T., Koponen, A., Lehtonen, A. & Pelkonen, E. (2007). Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu – sarjan julkaisu nro 2. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. (2001). Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy. Tummuvuoren kirjapaino Oy, Vantaa.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. & Berry, L. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 49, 4, 41-50.

Polanyi, M. (1962). Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy.

Polanyi, M. (1967). The Tacit Dimension.

Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68, 3, 79-91.

Rakennemuutoskatsaus 2010. Kuntaliitto. [verkkodokumentti]. [viitattu 22.6.2010]. Saatavissa: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p20100128093907676.pdf>.

Quinn, J. & Hilmer, F. (1995). Make versus buy – Strategic outsourcing. *The McKinsey Quarterly*, 1, 48-70.

Schmenner, R. (1986). How Can Service Businesses Survive and Prosper? *Sloan Management Review*, 27, 3, 21-32.

Sitra, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto. Kuntatalousseminaari. [verkkodokumentti]. [viitattu 26.3.2010]. Saatavissa: <http://extranet.vatt.fi/kuntatalousseminaari2009/Kivela.pdf>

Shostack, G. (1977). Breaking free from product marketing. *Journal of Marketing*, 41, 73-80.

Silvestro, R., Fitzgerald, L. & Johnston, R. (1992) Towards a classification of service processes, *International Journal of Service Industry Management*, 3, 3, 62-75.

Spekman, R., Forbes, T., Isabella, L. & MacAvoy, T. (1998). Alliance management: a view from the past and a look to the future. *Journal of Management Studies*, 35, 6, 747-772.

Spender, J-C. (1996). Making knowledge the basis of a dynamic theory of the firm. *Strategic Management Journal*, 17, Winter Special Issue, 45-62.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Tilastokeskus. (2004). Kibs. [verkkodokumentti]. [viitattu 31.5.2010].

Saatavissa: [http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta\\_10\\_04\\_kibs.html](http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_10_04_kibs.html)

Valkama, P. (2008). Kilpailu kunnallishallinnossa – katsaus kilpailutustutkimuksen suuntauksiin ja kilpailutuksen jatkotutkimustarpeisiin. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2005. Tieto- ja viestintäteknikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa. Helsinki: Edita Oyj

Valtionvarainministeriö [verkkodokumentti]. [Viitattu 5.10.2008].

Saatavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20080820PARASk/esite\\_su.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080820PARASk/esite_su.pdf)



Van Ham, H. & Koppenjan, J. (2002). Building Public-Private Partnerships – Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 4, 1, 593-616.

Walden, E. A. & Hoffman, J. J. (2007). Organizational form, incentives and the management of information technology: Opening the black box of outsourcing. *Computers & Operations Research*, 34, 3575-3591.

Walker, G. & Weber, D. (1984). A Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions. *Administrative Science Quarterly*, 29, 373-391.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, A Study in the Economics of Internal Organization*. Free Press, New York.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press, New York.

Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.

Williamson, O. E. (1996). Economics and Organization: A Primer. *California Management Review*. Winter 1996, 38, 2, 131-146.

Kysymyslomake

**Vastaajan tiedot ja tapauksen taustatiedot**

Nimi

Asema

Lyhyt selvitys tapauksen taustoista (nykytila vs. tulevaisuus/menneisyys).

**Ulkoistamisen tavoitteet ja päämäärät:**

Strategian ja johtamisen näkökulma

Pyrkimys keskittyä ydinosaamiseen, jotta voidaan / voitiin kohdistaa paremmin niukkoja resursseja (eurot, työntekijät, koulutuspanokset yms.)?

Pyrkimys päästä eroon ns. hankalasti johdettavasta toiminnosta?

Pyrkimys pitää organisaatio "ohuena"?

Pyrkimys parempaan riskienhallintaan?

Onko / oliko ulkoistamiselle vaihtoehtoja mallia? Jos on / oli, millainen?

Voitaisiinko palvelua tuottaa kumppanuussuhteessa luotettavan kumppanin kanssa?

Osaamisen ja henkilöstön näkökulma

Pyrkimys saavuttaa ulkopuolista erityisosaamista / - kyvykkyyttä, jota ei löydy oman organisaation sisältä tai täydentää jo omassa organisaatiossa olevaa sisäistä osaamista?

Vaatiiko palvelun tuottaminen useiden laajojen sekä syvien tietopohjien yhdistämistä?

Vaaditaanko palveluntuottajaorganisaatiolta jatkuvaa tehokkuuden ja joustavuuden parantamista?

Onko omalla organisaatiolla käytössään niukalti resursseja (eurot, työntekijät, koulutuspanokset yms.)?

Toiminnallisuuden näkökulma

Pyrkimys toiminnallisiin parannuksiin? Jos on / oli, millaisia hyötyjä tavoitellaan / tavoiteltiin? (esim. parantunut joustavuus,

(2/4)

reagointiherkkyyden parantuminen, parempi selviäminen epävarmuudesta)

### Taloudellisuuden näkökulma

Pyrkimys kustannushyötyihin? Jos on / oli, millaisia hyötyjä tavoiteltiin?

Pyrkimys kustannusten parempaan läpinäkyvyyteen?

### Asiakas- ja laatu näkökulma

Pyrkimys palvelujen laajempaan valikoimaan?

Pyrkimys hyödyntää ajanmukaisimpia menetelmiä ja teknologioita?

Pyrkimys nopeampaan, täsmällisempään, virheettömämpään sekä tuottavampaan palvelutuottamiseen (parempi laatu ja laadunvarmistaminen)?

Miten ulkoistaminen vaikuttaa / vaikutti loppuasiakkaaseen?

Mitä konkreettista lisäarvoa / -hyötyä veronmaksajille ja palvelun käyttäjille on /oli palvelun ulkoistamisesta?

Saavutettiin em. (strategia + johtaminen, osaaminen + hlöstö, toiminnallisuus, taloudellisuus, asiakas- ja laatu näkökulmien) tavoitteita ja päämääriä?

### Laskelmat, vertailut ja analyysit:

Millaisia laskelmia ja vertailuja on tehty / tehtiin oman toiminnan ja ulkoistamisen välillä (hyödyt vs. haitat)?

Onko oman toiminnan hinta kilpailukykyinen organisaation ulkopuolisiin toimijoihin verrattuna?

Onko laskelmissa analysoitu ulkoistamiseen liittyviä kustannuksia, jotka aiheutuvat mm. toimittajan etsimisestä, sopimus- ja neuvottelu-, valvonta- ja täytäntöönpanovaiheista?

Onko laskelmissa analysoitu oman organisaation ns. sisäisiä kustannuksia (esim. johtamisesta, toimintojen hallinnoinnista, kontrolloinnista,

(3/4)

valvonnasta, henkilöstön kehittämisestä sekä kehittämistoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia)?

Onko laskelmissa analysoitu oman organisaation ns. sisäisiä hyötyjä (esim. oman toiminnan tehokas koordinointi, kontrolli ja johtaminen)?

Onko laskelmissa analysoitu siirtymävaiheen kustannuksia?

### **Riskit:**

Onko laadittu / laadittiinko riskianalyysi? Jos on laadittu / laadittiin, millaisia riskejä tunnistettiin ja miten ko. riskejä voidaan / voitiin hallita?

Voiko ulkoistaminen mielestänne vähentää organisaation joustavuutta ja liiketoiminnallista ketteryyttä?

Voiko ulkoistaminen mielestänne johtaa oman organisaation kontrollin menettämiseen tai huonontamiseen sekä riippuvuuteen palveluntuottajasta?

Voiko ulkoistaminen mielestänne johtaa organisaation sisäiseen vastarintaan ja näin ollen hankaloittaa organisaation toimintaa?

Voiko ulkoistaminen mielestänne johtaa organisaation "yhteisen kielen" katoamiseen tai vaikeuttaa kommunikointia yleisesti organisaation sisällä?

Voiko ulkoistaminen mielestänne hidastaa tiedon liikkumista organisaation sisällä?

Voidaanko ulkoistamisen yhteydessä mielestänne kadottaa organisaatiolle olennaista tärkeää tietoa ja osaamista?

Vaatiiko / vaatiko ulkoistaminen spesifejä investointeja palveluntuottajan ja ostajan välillä?

### **Sopimukselliset asiat:**

Millainen on / oli palveluntarjoajan valintaprosessi?

Onko / oliko tarjolla useampia palveluntuottajia?

Millä perusteella palveluja tuottava toimittaja on valittu / valitaan (esim. yrityksen koko, maine, vakavaraisuus, toimialan tuntemus, henkilöstön osaaminen, tekniset resurssit, referenssit omalta toimialalta, hinnoitteluperusteet)?

(4/4)

Miten palvelun tuottajan tehokkuutta ja laatua valvotaan / valvottiin (esim. laatutaso, minimilaatu yms.)?

Mitä tapahtuu jos palveluntuottajan palveluiden / tuotteiden volyymissä tapahtuu suuria muutoksia? Miten se vaikuttaa hinnoitteluun ja laatuun?

Miten taataan palvelun saatavuus esim. palveluntuottajan ajautuessa selvitystilaan yms. vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen?

Millaisia sanktioita / kannustimia sopimukseen on kirjattu / kirjataan?

Millaista uutta osaamista tai resursseja palvelusopimuksen toteutus ja hallinta edellyttävät / edellyttivät omassa organisaatiossa? Miten ko. tilanteeseen varaudutaan / varauduttiin?

Miten turvataan / turvattiin ulkoistamisen myötä siirtyvän henkilöstön motivaatio?

Kysymyslomake

**Vastaajan tiedot**

Nimi

Asema

**Ulkoistamisen tavoitteet ja päämäärät:**

Onko / oliko ulkoistamiselle mielestänne vaihtoehtoisia malleja? Jos on / oli, millainen?

Voitaisiinko palvelua tuottaa mielestänne kumppanuussuhteessa luotettavan kumppanin kanssa?

**Osaamisen ja henkilöstön näkökulma:**

Vaatiiko palvelun tuottaminen useiden laajojen sekä syvien tietopohjien yhdistämistä?

Vaaditaanko palveluntuottajaorganisaatiolta jatkuvaa tehokkuuden ja joustavuuden parantamista?

Onko omalla organisaatiolla käytössään niukalti resursseja (eurot, työntekijät, koulutuspanokset yms.)?

**Riskit:**

Voiko ulkoistaminen mielestänne vähentää organisaation joustavuutta ja liiketoiminnallista ketteryyttä?

Voiko ulkoistaminen mielestänne johtaa oman organisaation kontrollin menettämiseen tai huonontamiseen sekä riippuvuuteen palveluntuottajasta?

Voiko ulkoistaminen mielestänne johtaa organisaation sisäiseen vastarintaan ja näin ollen hankaloittaa organisaation toimintaa?

Voiko ulkoistaminen mielestänne johtaa organisaation ”yhteisen kielen” katoamiseen tai vaikeuttaa kommunikointia yleisesti organisaation sisällä?

Voiko ulkoistaminen mielestänne hidastaa tiedon liikkumista organisaation sisällä?

Voidaanko ulkoistamisen yhteydessä mielestänne kadottaa organisaatiolle olennaista tärkeää tietoa ja osaamista?

**Kysymyksiä tuotetun palvelun luonteesta:**

Voidaanko tuotettua palvelua räätälöidä asiakkaan toiveet ja tarpeet huomioiden? Ovatko tarjotut palvelut yksilöllisiä?

Tarvitaanko palvelun tuottamiseen inhimillisiä voimavaroja vai voidaanko palvelua tuottaa esim. tietojärjestelmien avulla?

Onko kontaktiaika asiakkaaseen lyhyt vai pitkä?

Onko palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä vuorovaikutusta paljon vai vähän? Tapahtuuko vuorovaikutus kasvokkain?

Joutuuko palvelun tuottaja palvelutilanteessa käyttämään työssään yksilöllistä arviointikykyään ja harkintaa?

Onko tuotettu palvelu enemmän tuotteen vai prosessin omainen?

Onko asiakkaiden suhteellinen lukumäärä suuri vai pieni?

Tarvitaanko palveluntuottajalta erikoistietämystä ja – osaamista?

Onko tuotettu palvelu neuvontaa ja ongelmalähtöistä?

Onko palveluntuottajan työ rutiininomaista vai monimutkaista?

**Kysymyksiä palvelussa tuottamiseen tarvittavan tiedon luonteesta:**

Alla olevia tiedon luonteeseen liittyviä kysymyksiä arvioidaan asteikolla 1-5, jossa:

1 = ei merkitystä, 2 = ei juurikaan merkitystä, 3 = jonkin verran merkitystä, 4 = suuri merkitys, 5 = erittäin suuri merkitys

**Toiminnallinen tieto**

Vaatiiko palvelutilanne ihmisten fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta asteikolla 1-5 ilmaistuna?

**Jos** palvelutilanne **vaatii** fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta, voidaanko palvelutilanteessa tarvittavaa tietoa saavuttaa vain tekemisen ja kokemuksen kautta asteikolla 1-5 ilmaistuna?

(3/4)

**Jos** palvelutilanne **vaatii** fyysistä läsnäoloa ja kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta, voidaanko palvelutilanteessa tarvittavaa tietoa välittää ja siirtää toiselle esim. tietojärjestelmän välityksellä asteikolla 1-5 ilmaistuna?

#### Käsitteellinen tieto

Vaatiiko palvelutilanne palveluntuottajalta kyvykkyyttä kehittää ja ymmärtää monisyisiä sääntöjä ja kausaalisuhteita asteikolla 1-5 ilmaistuna?

Vaatiiko palvelutilanne palveluntuottajalta kokemusta ja osaamista asteikolla 1-5 ilmaistuna?

#### Kulttuurinen tieto

Vaatiiko palvelutilanne jaetun ymmärtämisen tilaa asiakkaan ja palveluntuottajan välillä asteikolla 1-5 ilmaistuna?

Onko palveluntuottajan henkilökohtaisilla oivalluksilla ja intuitiolla merkitystä palvelutilanteessa asteikolla 1-5 ilmaistuna?

#### Ankkuroitu tieto

Vaatiiko palvelutilanne palveluntuottajalta syvään juurtunutta tietoa, joka sijaitsee rutiineissa, sisäisissä suhteissa ja virallisissa menettelytavoissa asteikolla 1-5 ilmaistuna?

**Jos** palvelutilanne **vaatii** syvään juurtunutta tietoa, edellyttääkö se minkä verran palveluntuottajalta henkilökohtaisia oivalluksia, kokemusta ja osaamista asteikolla 1-5 ilmaistuna?

**Jos** palvelutilanne **vaatii** syvään juurtunutta tietoa, voidaanko sitä välittää ja siirtää toiselle esim. tietojärjestelmän välityksellä asteikolla 1-5 ilmaistuna?

#### Kodifioitu tieto

Onko palvelutilanteessa tarvittava tieto symbolista ja näkyvässä muodossa (esim. käsikirjat, ohjeet, dokumentit, tietokannat, erilaiset



(4/4)

dokumentoidut käytännöt, joihin luetaan myös sähköinen informaatio) sekä helposti siirrettävissä ja jaettavissa muille asteikolla 1-5 ilmaistuna?