

Erja Pitkäranta

KUNNAN TALOUSHALLINNON ULKOISTAMINEN

Liiketalouden koulutusohjelma

2016

KUNNAN TALOUSHALLINNON ULKOISTAMINEN

Pitkäranta, Erja
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Marraskuu 2016
Ohjaaja: Korhonen, Satu
Sivumäärä: 43

Asiasanat: ulkoistaminen, taloushallinto, prosessi, tavoitteet

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä eri vaiheita on kunnan tukitoiminnan ulkoistusprosessissa ja saavutetaanko ulkoistamisella sille asetettuja tavoitteita, kuten säästöjä ja toimintavarmuutta. Opinnäytetyössä tutkittiin kunnan tukitoiminnoista talous- ja henkilöstöhallintoa. Opinnäytetyön toimeksiantajana oli Siikaisen kunta.

Ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että tietty, eriytetty palvelukokonaisuus omana kokonaisuutenaan annetaan ulkopuolisen tahon tehtäväksi. Kunnissa ulkoistettavia palveluita ovat enimmäkseen tukipalvelut, kuten esimerkiksi talous- ja henkilöstöpalvelut. Ulkoistusprosessin päävaiheita ovat ulkoistusstrategian ja kumppanin valinta, sopimuksen neuvottelu, siirtoprojekti, palvelun hallinta ja jatkuva kehittäminen sekä terminointi/siirtoprojekti. Ulkoistusstrategian valinnassa mietitään asioita kuten, miten prosessia lähdetään viemään eteenpäin.

Opinnäyte suoritettiin laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Tutkimusmenetelmänä käytettiin yksilöhaastattelua ja analyysimenetelmänä teemoittelua. Opinnäytetyön teoriaosaan tutkittiin aiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja artikkeleita sekä päätöspöytäkirjoja. Opinnäytetyön empiriaosaa varten hankittiin materiaalia haastatteleamalla neljää henkilöä, jotka työnsä puolesta ovat olleet mukana ulkoistusprosessissa.

Opinnäytetyön johtopäätöksenä havaittiin, että ulkoistusprosessin läpivienti kestää vähintään puoli vuotta. Julkishallinnon ulkoistusprosessi kestää yleensä tätä pidempään. Ulkoistusprosessiin osallistuvat kunnassa niin viranhaltijat, henkilöstö kuin luottamushenkilöt. Haastattelujen perusteella todettiin, että ulkoistamalla tukitoiminto voidaan saada kustannussäästöjä ja toimintavarmuutta tavoitteiden mukaisesti. Ulkoistamisen keskeisiä ongelmia niin teorian kuin vastaajienkin mukaan olivat tiedon siirtyminen kauemmas kunnasta ja kuntaan jääneiden työntekijöiden toimenkuvien muuttuminen entistä laajemmiksi. Myös siirtoprojektin toteutuminen ja useiden ohjelmien samanaikainen käyttö aiheuttivat lisää työtä ja ongelmia. Jatkossa ulkoistusprosessia helpottamaan tulisi laatia prosessikuvaus ja sitä tukeva ohjeistus.

THE OUTSOURCING OF FINANCIAL ADMINISTRATION WITHIN A MUNICIPALITY

Pitkäranta, Erja
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme Business Administration
November 2016
Supervisor: Korhonen, Satu
Number of pages: 43

Keywords: outsourcing, financial administration, process, targets

The purpose of this thesis was to separate and inspect the different stages found within the outsourcing of back offices in a municipality and if outsourcing fulfills the target that it faces, such as cost saving and offering operational reliability. The administrations concerning personnel and economic matters of the back office were examined in the thesis. The client of the thesis was the municipality of Siikainen.

Outsourcing refers to a practice where a decentralized service as a whole is assigned to a detached quarter. In municipalities outsourcing is commonly applied to support services, such as human resources and financial administration. The main stages of outsourcing are, chronologically: developing a plan for outsourcing and choosing a partner, negotiating for the agreement, the transmission process, management and active improvement of the service and finally termination or a transmission process. The unraveling of the outsourcing process will be determined during the planning stage.

The thesis was carried out as a qualitative research. The method of research was primarily interviewing the individuals. Literature, articles as well as municipal transcripts were explored for the theoretic section of the thesis. Four individuals who, on behalf of their work, have taken part in an outsourcing process were interviewed in order to gain data.

As a conclusion of the thesis it was perceived that going through an outsourcing process takes at least six months in time. The outsourcing of public administration tends to take longer. The personnel and elected official as well as office-bearer in the municipality take part in the outsourcing procedure. Based on the interviews it was found out that a back office could potentially cut expenses and gain reliability by outsourcing. Common issues with outsourcing were, both in theory and as according to the interviewees, information shifting away from the municipality as well as broadening job descriptions for the remaining employees of the municipality. The execution of the outsourcing as well as simultaneous usage of several programs caused more work and problems. In the future, an accurate description and instructions for the outsourcing should be composed to ease the process and to avoid mishaps.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	OPINNÄYTETYÖONGELMA.....	6
2.1	Ongelman kuvaus.....	6
2.2	Teoreettinen viitekehys.....	7
2.3	Käytettävät menetelmät.....	8
2.4	Aineiston kerääminen ja analysointi.....	10
3	TALOUSHALLINTO.....	11
4	ULKOISTAMINEN.....	14
4.1	Yleistä.....	14
4.2	Palveluntuottajia.....	15
4.3	Ulkoistamisen muotoja.....	16
5	TUTKITTAVAT TEEMAT.....	18
5.1	Tavoite ulkoistamiselle.....	18
5.2	Ulkoistusprosessi.....	20
5.3	Ulkoistamissopimus.....	23
5.4	Henkilöstö.....	24
5.5	Edut.....	26
5.6	Haitat ja riskit.....	27
6	TUTKIMUSTULOKSET TEEMOITTAIN.....	28
6.1	Ulkoistamisen tavoite.....	28
6.2	Ulkoistusprosessi ja ulkoistamissopimus.....	30
6.3	Ulkoistamisen tuomat edut ja haitat.....	32
6.4	Oma toiminta ulkoistamisen jälkeen ja henkilöstövaikutukset.....	34
7	JOHTOPÄÄTÖKSET TULOXSISTA.....	36
8	POHDINTA.....	39
	LÄHTEET.....	42

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aiheena on kunnan taloushallinnon ulkoistaminen. Opinnäytetyön tarkoitus on selvittää, millainen ulkoistusprosessi on ja saavutetaanko ulkoistamisella sille annetut tavoitteet, kuten kustannussäästöt ja toimintavarmuus. Opinnäytetyössä käsitellään taloushallinnon ohella myös henkilöstöhallintoa, koska molemmat osa-alueet ovat kunnan tukitoimintoja. Opinnäytetyö on siten työkalu talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisen parissa työskentelevälle kunnan työntekijälle. Empiriaosassa käsitellään taloushallintoa ja henkilöstöhallintoa, joka on rajattu koskemaan vain palkkahallintoa ja palkanlaskentaa. Opinnäytetyöni toimeksiantaja on Siikaisten kunta. Siikaisten kunta on pieni Pohjois-Satakunnassa sijaitseva kunta. Asukkaita kunnassa oli 31.12.2015 yhteensä 1527 (VRK:n www-sivut 2016).

Taloushallinnon ja myös palkanlaskennan järjestämistapaa on pohdittu Siikaisten kunnassa viime vuosina usein. Viimeisin Siikaisten kunnanhallituksen päätös taloushallinnon järjestämisestä on vuodelta 2011, jolloin kunnanhallitus päätti hankkia uuden taloushallinto-ohjelman omalle palvelimelleen ja samalla kunnanhallitus päätti, että taloushallinto tehdään jatkossakin omana toimintana (Siikaisten kunnanhallitus 23.5.2011, 124 §). Tällä hetkellä Siikaisten kunnassa tehdään edelleen taloushallinto omana toimintana, keskitetysti hallinto-osastolla. Kunnanvirasto jakaantuu kolmeen osastoon, hallinto-osastoon, sivistysosastoon ja tekniseen osastoon (Siikaisten kunnan hallintosääntö 1.5.2015, 4). Siikaisten kunnanhallitus teki kesällä 2016 ulkoistamis päätöksen kunnan palkanlaskennan järjestämisestä. Siikaisten kunta ulkoistaa 1.1.2017 alkaen kunnan palkanlaskennan Sastamalan Tukipalvelut Oy:lle. (Siikaisten kunnanhallitus 6.6.2016, 104 §.)

Opinnäytetyön esteitä tai rajoittavia tekijöitä on ollut vertailukelpoisten tietojen saaminen, koska eri kuntien välillä on kokoeroja ja myös se, että kunnissa toimintamallit ovat erilaiset. Haastateltavien määrä on pieni, koska haastateltavaksi haluttiin valita

vain kooltaan pienempiä kuntia. Haastateltavien määrää pienensi myös se, että osaukoistamista ei koeta ulkoistamiseksi.

Kokemusta jo tapahtuneesta taloushallinnon ulkoistamisesta on Siikaisten naapurikunnan, Pomarkun kunnassa, joka on ulkoistanut sekä talous- että palkkahallintonsa. Pohjois-Satakunnassa sijaitseva Jämijärvi on puolestaan päättänyt ulkoistaa palkanlaskentansa vuoden 2016 aikana (Jämijärven kunnanvaltuusto 11.4.2016, 19 §). Empiriaosuuden haastateltavia ovat näiden kuntien viranhaltijoita sekä palveluntuottajan edustaja sekä Pomarkun kunnan talous- ja palkkahallinnon ulkoistamisvaiheessa mukana ollut atk-palveluita tarjoava yrittäjä.

2 OPINNÄYTETYÖONGELMA

2.1 Ongelman kuvaus

Yksityiset yritykset ovat ulkoistaneet taloushallinnon tukipalveluitaan viime vuosina palvelukeskuksiin parantaakseen kilpailukykyään. Kustannussäästöt ovatkin yksityisellä sektorilla yleisin syy ulkoistaa taloushallinto, koska talouden palvelukeskukset ovat vähentäneet tutkimusten mukaan kustannuksia useilla kymmenillä prosenteilla. Säästöt ovat syntyneet toimintojen ja prosessien kehittämisestä sekä keskittämisestä. (Lumijärvi 2007, 161.)

Ulkoistaminen ei välttämättä tuo säästöjä, jos samat työntekijät jatkavat töitä kuten ennenkin. Jotta ostettu palvelu olisi itse tuotettua halvempi, asioita tulisikin tehdä toisin kuin ennen. Tehtyjen tutkimusten mukaan ulkoistamisesta ei aina ole tullut juuriin hyötyä, muun muassa päiväkotien ja vanhainkotien ruoanvalmistus sekä Olkiluodon rakentamiseen liittyvät alihankinnat ovat esimerkkejä ulkoistamisesta, jotka eivät ole tuoneet toivottuja säästöjä. Ulkoistamishetki on usein yrityksillä ja julkishallinnolla silloin, kun pitäisi investoida ja lisätä omia resursseja. (Kokko 2010.)

Ulkoistamisesta on olemassa sekä hyviä että huonoja kokemuksia. Monien eri tutkimusten tulos kuitenkin on, että ulkoistaminen ei ole juurikaan hyödyttänyt. Ulkoistuksen ongelmat liittyvät yleensä tehtyihin sopimuksiin. Ulkoistamissopimuksen laatimisessa on siten tärkeää sopia palvelun sisältö ja laatu tarkasti ja realistisesti. Parhaiten ulkoistettaviksi sopivat tuotteistetut palvelut, kuten palkanlaskenta ja kirjanpito. (Kokko 2010.)

Ulkoistamisosaamiseen liittyy keskeisesti tavoitteiden tunnistaminen, ulkoistusprosessin ja ulkoistamissopimuksen suunnittelu, ulkoistamisen etujen ja haittojen tunnistaminen ja toiminnan ja henkilöstövaikutusten arviointi prosessin aikana ja sen jälkeen. Näihin teemoihin liittyvä teoreettinen tarkastelu on esitetty luvussa 5. Opinnäytetyö-ongelmaan etsitään vastausta tutkimalla seuraavia teemoja:

- Mitkä ovat olleet ulkoistamisen tavoitteet?
- Miten ulkoistusprosessi ja ulkoistamissopimus on toteutettu?
- Millaisia etuja ja haittoja ulkoistamiseen on liittynyt?
- Miten oma toiminta on muuttunut ulkoistamisen jälkeen ja millaisia henkilöstövaikutuksia ulkoistaminen on tuonut tullessaan?

2.2 Teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyöhöni liittyviä peruskäsitteitä ovat ostopalvelu, tavoite, kustannukset ja ulkoistusprosessi. Ostopalvelu tarkoittaa sitä, että kunta ostaa palveluja palvelun tuottajilta, jotka voivat olla yksityisiä tai julkisia organisaatioita. Myös yhteistyötä sivutaan opinnäytetyössä. Yhteistyöllä tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä kuntien välistä yhteistyötä. (Hallipelto 2008, 73-75.)

Tavoite on tärkeä, koska ulkoistamisstrategiaa määriteltessä tulee ottaa kantaa siihen, miksi ulkoistus halutaan tehdä. Kustannukset, joita verrataan, tulee olla vertailukelpoisia. Verrattavia kustannuksia ovat omat, nykyiset kustannukset ja kustannukset, jotka syntyvät, kun toimintaa muutetaan. Kustannuksia arvioitaessa pitää huomioida sekä operatiiviset että pääomakustannukset. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 52-53, 56.)

Tutkimuskysymyksiä on tarkoitus tarkastella sekä teorian että kerättävän aineiston avulla. Teoria-aineisto käsittää artikkeleita, julkaisuja sekä teoksia. Teoria-aineistossa on käytetty muun muassa alan asiantuntijoiden teoksia, jotka vanhempana aineistona-kin soveltuvat nykyisiin ulkoistamisiin. Kerättävä aineisto koostuu haastatteluista. Haastateltavia ovat julkishallinnon organisaatiot, jotka ovat jo ulkoistaneet talous- tai palkkahallintonsa sekä alalla toimiva palveluntuottaja sekä atk-palveluita tarjoaja yrittäjä. Haastatteluista kertyneiden tietojen perusteella tehdään yhteenveto.



Kuvio 1: Taloushallinnon muutokseen liittyvät tekijät

Kuviossa 1 olevista taloushallinnon muutokseen liittyvistä tekijöistä tärkein on mielestäni tavoite. Haetaanko muutoksella esimerkiksi kustannushyötyä vai toimintavarmuutta. Muutoksessa tulee huomioida myös henkilöstön nykyinen ja tuleva rooli. Muutos ei tapahdu julkishallinnon organisaatiossa hetkessä, joten selvitettävä olisikin miten prosessia viedään eteenpäin sekä millainen sopimus tehdään. Etujen lisäksi muutos voi aiheuttaa myös riskejä, kuten asiantuntemuksen siirtymisen muualle kunnasta.

2.3 Käytettävät menetelmät

Opinnäytetyössä on käytetty kvalitatiivista tutkimusmenetelmää. Käytettäviä tutkimusmenetelmiä ovat kvantitatiivinen tutkimus ja kvalitatiivinen tutkimus. Kvantitatiivista tutkimusmenetelmää käytetään silloin, kun tutkimukseen halutaan tiettyjä vastauksia mahdollisimman monelta vastaajalta. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa käytetään kysymyslomakkeita. Kvalitatiivinen menetelmä on tutkimusmenetelmänä silloin,

kun tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää tutkimuskohdetta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tehdään tietojen keruu yleensä haastatteluilla. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 168-171.)

Haastattelumenetelmiä ovat lomakehaastattelu, teemahaastattelu ja strukturoimaton haastattelu. Haastattelumenetelmistä yleisin on lomakehaastattelu, jossa haastattelu tapahtuu lomakkeella olevien kysymysten mukaan. Lomakehaastattelussa kaikille haastateltaville esitetään samat kysymykset. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 44.)

Teemahaastattelua käytetään haastattelumenetelmänä silloin, kun haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista sitten keskustellaan haastattelussa. Teemahaastattelun aihepiiri on kaikille haastateltaville sama, mutta kysymykset ja kysymysten muoto voi olla eri, eri haastateltavilla. Teemahaastattelu tuo haastateltavan näkemykset paremmin esiin kuin muissa haastattelumenetelmissä. Haastateltavien tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, kuin myös se, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47-48.)

Strukturoimattomasta haastattelusta käytetään myös muun muassa nimityksiä avoin haastattelu ja syvähaastattelu, jossa käytetään avoimia kysymyksiä. Haastattelijan tehtävänä on haastattelun aikana syventää haastateltavia vastauksia ja rakentaa haastattelua niiden varaan. Haastattelu muistuttaa keskustelua. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 45.)

Opinnäytetyön aiheesta johtuen, menetelmänä on laadullinen eli kvalitatiivinen menetelmä. Koska tarkoitus on tehdä tutkimus muutaman henkilön tietojen ja mielipiteiden perusteella, tutkimusmenetelmänä on teemahaastattelu. Haastateltavat henkilöt työskentelevät kunnissa, jotka ovat ulkoistaneet taloushallinnon palveluita tai palkkahallinnon palveluita sekä palvelutuottaja ja atk-palveluita tarjoava yrittäjä. Koska haastateltavat henkilöt ovat eri organisaatioista, haastattelumenetelmänä on teemahaastattelu. Haastattelussa käytetään samoja teemoja kuin teoriaosuudessa. Teemahaastattelussa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan, haastattelussa edetään tiettyjen teemojen varassa. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä, koska haastattelun teemat ovat kaikille samat. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47-48.)

2.4 Aineiston kerääminen ja analysointi

Haastattelumuotoja ovat *yksilöhaastattelu*, *parihaastattelu* ja *ryhmähaastattelu*. Yleisin haastattelumuoto on yksilöhaastattelu. Parihaastattelua käytetään silloin, kun haastatellaan lapsia, nuoria ja lasten vanhempia. Ryhmähaastattelu on tehokasta, koska yhtä aikaa saadaan tietoja usealta henkilöltä. Haastattelumuodon valinta riippuu siitä, keitä haastatellaan ja mikä on tutkimuksen aihe. (Hirsjärvi ym. 2005, 199.)

Teemahaastattelut kestävät ajallisesti yleensä tunnista kahteen tuntiin. Toisaalta myös monituntisia teemahaastattelujakin on tehty. Haastattelutilanteeseen tulisikin varautua siten, että haastateltava voi olla todella puhelias, jolloin haastattelu venyy kestoaltaan pitkäksi, tai niukkasanainen, jolloin haastattelu loppuu ennen aikojaan. Koehaastatteluja kannattaisi tehdä ennen varsinaisia haastatteluja, jolloin voi tarkistaa haastattelu-teemojen toimivuutta. (Hirsjärvi ym. 2005, 200.)

Opinnäytetyössä selvitetään taloushallinnon ulkoistamisten aiheuttamat muutokset ja vaikutukset. Haastattelun lisäksi aineistoa kerätään siis dokumenttien analyysillä. Etenkin julkishallinnon organisaatioiden päätökset ja raportit ovat yleensä julkisina asiakirjoina luettavissa organisaation [www-sivuilla](#) tai ovat muuten luettavissa.

Kvalitatiivisen tutkimuksen työvaiheita ovat haastattelutilanteeseen valmistautuminen ja haastattelun suunnittelu, itse haastattelun toteutus, haastatteluaineiston analyysi ja tulkinta sekä kirjoittaminen. Haastattelutilanteeseen valmistautumista ovat muun muassa haastateltavien valinta, haastattelun sisällön suunnittelu sekä käytännön järjestelyiden suunnittelu. Haastattelun toteutusta ovat haastattelusta sopiminen ja itse haastattelutilanne. Haastattelun jälkeen haastatteluaineisto puretaan ja litteroidaan sekä analysoidaan. Lopuksi kirjoitetaan raportti aineiston perusteella. Haastattelu tehdään teemahaastatteluna, joten myös vastaukset analysoidaan teemoittain. Kvalitatiivisena analyysitapana on käytetty teemoittelua. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 14.)

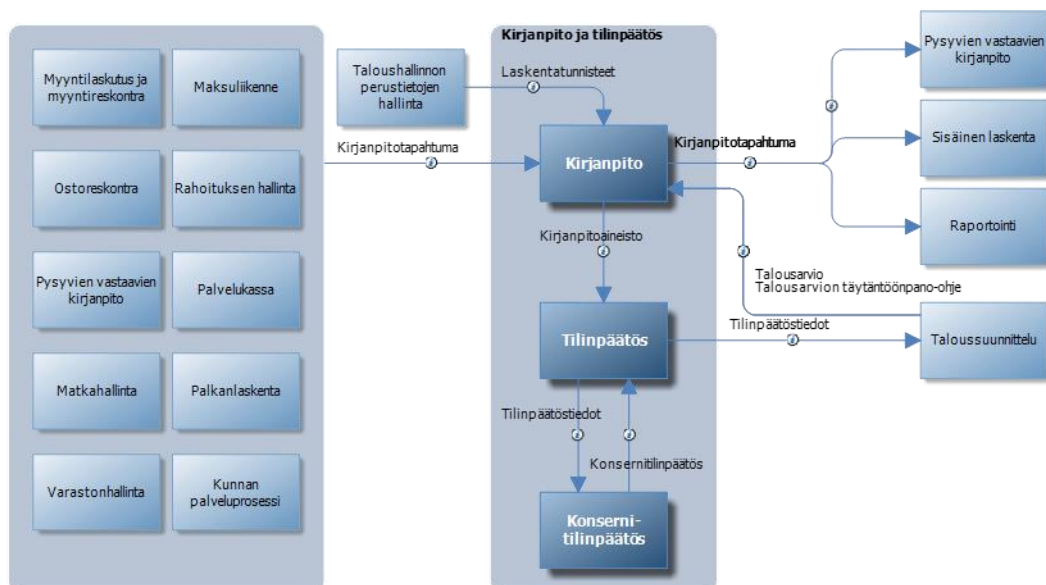
Taulukko 1. Haastattelut

Haastateltava	Päivämäärä	Lyhenne
Atk-palveluiden yrittäjä	16.6.2016	It
Jämijärven viranhaltija	20.6.2016	Jä
Pomarkun viranhaltija	28.6.2016	Po
Palveluntuottajan edustaja	28.6.2016	Pa

Haastattelut tehtiin siten, että yksi toteutui henkilökohtaisena ja kolme puhelinhaastatteluna kesäkuussa 2016. Opinnäytetyössä selvitetään nimenomaan pienen kunnan taloushallinnon ulkoistamista, jonka vuoksi haastateltavat kuntien edustajat ovat asukasmäärältään tilajakuntaa vastaavista kunnista. Valitut haastateltavat henkilöt ovat kunnan viranhaltijoita ja yrityksen työntekijöitä, jotka ovat olleet mukana ulkoistusprosessissa. Empiriaosuudessa haastateltavat ovat merkittynä lyhenteillä (Taulukko 1).

3 TALOUSHALLINTO

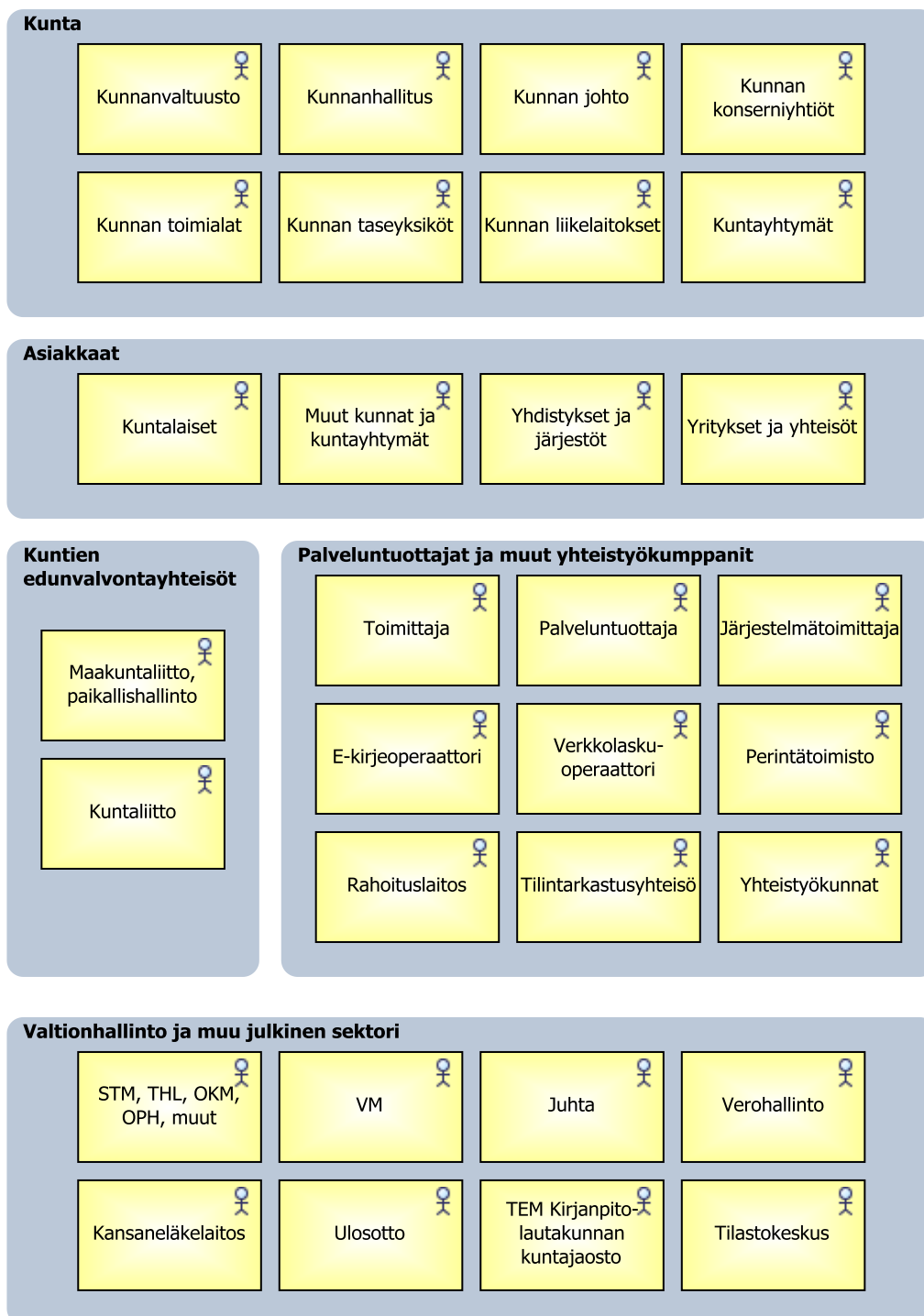
Taloushallinto on kokonaisuus, joka koostuu eri prosesseista, jotka on esitetty kuviossa 2. Prosesseja ovat *ostolaskut ja ostoreskontra, myyntilaskutus ja myyntireskontra, pysyvien vastaavien kirjanpito, kirjanpito ja tilinpäätös, maksuliikenne, kassanhallinta, rahoituksen hallinta, sisäinen laskenta, taloussuunnittelu, taloushallinnon perustietojen hallinta sekä raportointi ja tilastointi*. (Kuntasektorin taloushallinnon viitearkkitehtuuri 2014, 16.) Vaikka taloushallinnon prosesseja on monta, pienessä organisaatiossa sama työntekijä osallistuu usein moneen taloushallinnon prosessiin. Esimerkiksi Siikaisten kunnan taloushallinnossa työskentelevät laskentasihteeri, osastosihteeri, palkkasihteeri ja palveluneuvoja (Siikaisten kunnan talousarvio..., 12). Taloushallinnon ulkoistamisen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä ovat tosite määrät, järjestelmän ominaisuudet, matkalaskujen käsittely, pääkirjanpidon muistiotositteiden määrä, investoinnit ja käyttöomaisuuserien myynnit, laskujen lukumäärä ja perintätositteet, ostolaskujen maksukerrat, kululaskujen lukumäärä, tiliotteiden automaattikirjaus, kassaennusteiden laadinta (Elonen n.d.).



Kuvio 2. Kirjanpidon ja tilinpäätöksen prosessi-integraatiomalli (Kuntasektorin taloushallinnon viitearkkitehtuuri 2014, 31).

Kunta voi tuottaa itse järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut tai hankkia ne muulta palvelujen tuottajalta. Kuntien kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kuntalain (410/2015) lisäksi kirjanpitolakia (1336/1997). Kunnissa noudatetaan myös Kirjanpitolautakunnan antamia ohjeita. (Kuntalaki 410/2015, 9 §, 112 §.)

Taloushallinnon tietojen tarvitsijoina, tietojen tuottajina ja palvelujen tuottamisen osapuolina on useita sidosryhmiä, joita on esitetty kuviossa 3. Sidosryhmien asettamia vaatimuksia ja tavoitteita taloushallinnolle ovat muun muassa oikea-aikainen ja virheetön tapahtumien käsittely, prosessien luotettavuus sekä rahan riittävyys, tuotto ja hinta kaikissa olosuhteissa. Sidosryhmät voidaan jakaa ryhmiin kunta, asiakkaat, kuntien edunvalvontayhteisöt, palveluntuottajat ja muut yhteistyökumppanit sekä valtionhallinto ja muu julkinen sektori. (Kuntasektorin taloushallinnon viitearkkitehtuuri 2014, 13.)



Kuvio 3. Taloushallinnon sidosryhmät (Kuntasektorin taloushallinnon viitearkkitehtuuri 2014, 13).

4 ULKOISTAMINEN

4.1 Yleistä

Organisaatio voi järjestää palvelunsa neljällä seuraavalla tavalla. Organisaatio tuottaa palvelun itse, palvelun tuottaa sisäinen osaamis- tai palvelukeskus, palvelun tuottaa yhteenliittymä tai yhteisyritys tai palvelun tuotetaan ulkoistettuna ratkaisuna ostopalveluna, jolloin ostopalvelu voi olla joko täydellistä tai valikoivaa. Se mikä edellä mainituista järjestämistavoista sopii organisaatiolle, riippuu organisaation tarpeista ja linjauksista. Ulkoistettavia palveluita ovat yleisimmin tukipalveluita, kun taas organisaation ydintoimintoja ei ulkoisteta. Kunnan toiminnassa ydintä ovat paikallistuntemus, kunnan palveluiden määrittely ja kunnan palvelutason hallinta. Kunnan ydintoimintoja eivät ole esimerkiksi perusterveydenhuollon palveluiden tai kirjastopalveluiden tuottaminen eikä näitä toimintoja tukevien toimintojen kuten talous- ja henkilöstöhallinnon tuottaminen. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 23, 69.)

Kunta tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut joko itse tai hankkii ne palvelujen tuottajalta. Kunta ei voi kuitenkaan antaa viranomaispalvelun järjestämistä muulle kuin viranomaiselle, paitsi jos siitä säädetään erikseen lailla. Kunnalla säilyy järjestämisvastuu ja vastuu palvelujen laadusta, vaikka kunta hankkii laissa säädetty palvelut muulta palvelujen tuottajalta. (Kuntalaki 410/2015, 9 §.)

Ulkoistamisen määrittelemisessä voi olla eroja. Yleisesti kuitenkin ajatellaan, että ulkoistamista on toiminta, joka siirretään omasta toiminnasta joko kokonaan tai osittain palveluntuottajalle. Ulkoistamista voi olla myös se, että jo kerran ulkoistettu palvelu kilpailutetaan uudelleen. Kun yritys perustaa liiketoimintaansa suoraan ostettujen palvelun varaan, kyseessä on ulkoistamisen sijaan palvelun hankinnasta ei ulkoistamisesta. Erityisesti uusissa yrityksissä tehdään päätöksiä siitä, että tehdäänkö toimintoja itse vai hankitaan palvelu palveluntuottajalta. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 17.)

Kun taloushallinto tehdään omana tuotantona etuja ovat työpaikkojen säilyminen kunnassa ja monitaitoinen henkilöstö. Lisäksi työntekijät pystyvät olemaan joustavia ja siten myös antamaan hyvää palvelua kuntalaisille. Omana tuotantona tehdessä riskejä

ovat vähäiset henkilöstöresurssit, puutteellinen tehtävien kierto, henkilöriskit sekä vaaralliset työyhdistelmät. (Sirkemaa 2009, 4-5.)

Ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että tietty, eriytetty palvelukokonaisuus omana kokonaisuutenaan annetaan ulkopuolisen tahon tehtäväksi. Ulkoistamisen yhtenä hyötynä nähdään työnantajavelvoitteiden ja henkilöstömenojen vähentäminen. Palvelujen ostaminen edellyttää kuitenkin taitoa. Jotta palveluiden ulkoistaminen onnistuisi, tulee ulkoistetun palvelun olla tuotteistettu. Ilman tuotteistamista, markkinoilla olevia palveluita ei voida verrata keskenään. Palvelukuvauksen määrittelyssä tulisi ottaa huomioon myös työntekijöiden näkökulma tai muuten varmistaa se, että palvelun vaikutukset ovat tavoitteiden mukaisia. (Kanerva 2008, 36-37.)

Nykyisin ulkoistetaan enenemässä määrin myös muita tukitoimintoja, kuten talous- ja henkilöstöhallintoa. Näiden tukiprosessien ulkoistaminen on luontevaa, koska yrityksissä ja kunnissa on samat tukiprosessit. Palveluntuottajat pystyvät tuottamaan prosesseja siten tehokkaasti. (Lumijärvi 2007, 199.)

4.2 Palveluntuottajia

Kuntien ja kaupunkien talous- ja henkilöstöpalvelujen ulkoistamisen myötä, markkinoille on tullut kuntien ja kuntayhtymien omistamia toimijoita, jotka tarjoavat palveluitaan kunnille ja kuntayhtymille, mutta näiden lisäksi myös muille. Tällä hetkellä tällaisia toimijoita Länsi-Suomen alueella ovat muun muassa Kuntapro Oy, Sastamalan tukipalvelu Oy ja Taitoa Oy. Ohjelmistojen kehittymisen myötä sähköinen asiointi on entisestään helpottanut eri työvaiheiden ja -kokonaisuuksien ulkoistamista. Tarjottavien palveluiden määrä on siten myös lisääntynyt, esimerkiksi Taitoa Oy myy tumpien talous- ja henkilöstöpalveluiden lisäksi perintä-, hankinta- ja rekrytointipalveluita. (Kuntapro Oy:n, Sastamalan tukipalvelu Oy:n, ja Taitoa Oy:n www-sivut 2016.)

Yhteistä palveluita tarjoaville yhtiöille on se, että palveluita ostava kunta tai kaupunki on palveluita tarjoavan yhtiön omistajajäsen. Yhtiön osakkuuden ansiosta kunta voi tehdä päätöksen palvelutoimittajasta ilman kilpailutusta, koska kyseessä on tällöin niin

kutsuttu in house -hankinta. Hankinta ilman kilpailutusta voidaan tehdä hankintayksikön sidosyksiköltä. Tällaista toimintaa kutsutaan in house -hankinnaksi. Jotta hankinta voidaan tehdä ilman kilpailutusta, tulee hankintayksikön valvoa toimintaa joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa. Valvontavallan tulee kuitenkin olla tosiasiallista ja ehdotonta. (Julkisten hankintojen neuvontayksikön www-sivut 2016.)
 Palveluntuottajan toimintaa valvotaan tilaajan toimesta myös vuosittain käydyillä sopimusneuvotteluilla.

4.3 Ulkoistamisen muotoja

Kuntaliiton vuonna 2015 Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin tekemän kyselyn mukaan, suurin osa alle 50.000 asukkaan kunnista ja kaupungeista ei ole vielä ulkoistanut kirjanpitoaan, vaan vastanneista kunnista yli puolet järjesti kirjanpidon omana toimintanaan. Kyselyn mukaan kirjanpidon ulkoistaminen oli yleisempää, kooltaan 50.000 – 100.000 asukkaan kunnissa (Taulukko 2). Kirjanpidon ulkoistaminen ei ole yleistä myöskään kyselyyn vastanneissa kuntayhtymissä, joista yli puolet järjestää kirjanpidon omana toimintana ulkoistamisen sijaan. (Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon järjestäminen 2015.)

Taulukko 2. Kirjanpito järjestetty kunnan/kuntayhtymän omana toimintana (Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon järjestäminen 2015.)

Asukasluku	%-osuus
alle 5.000	70,18 %
5.000 - 10.000	75,76 %
10.001 - 20.000	80,65 %
20.001 - 50.000	64,71 %
50.001 - 100.000	25,00 %
yli 100.000	50,00 %
kuntayhtymät	62,50 %

Kirjanpitoonsa ulkoistaneet kunnat ja kuntayhtymät ostivat kirjanpidon joko kunnan tai kuntayhtymän osittain tai kokonaan omistamalta palvelukeskukselta, tilitoimistolta tai palveluntuottajalta. Huomattavaa oli kyselyn tuloksesta se, että ulkoistaneista vain kuntayhtymät ostivat kirjanpidon ulkopuoliselta, yksityiseltä tilitoimistolta tai palveluntuottajalta. Kuntayhtymistäkin vain 7,81 %, kirjanpito oli ostopalveluna ulkopuoliselta tilitoimistolta tai palveluntuottajalta. Kuntaliiton kyselyyn vastasi noin puolet

kunnista ja kuntayhtymistä. (Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon järjestäminen 2015.)

Kunnat voivat kuntalain mukaan hoitaa toisen kunnan tehtäviä myös ilman virkaa tai toimielintä. Kunta voi ostaa esimerkiksi tukipalveluita, kuten taloushallinnon, toiselta kunnalta. Sopimussyhteistyössä sopimuksessa määritellään yhteistyön sisältö ja palvelut. Sopimuksessa on kuitenkin sovittava mahdollisimman tarkasti kuntien työpanoksen jakautuminen, kustannusten jakautuminen sekä esimerkiksi se miten lomat myönnetään. Sopimuskumppanit voivat myös sopia miten vastuu jakautuu kuntien kesken. (Sundquist, Laamanen, Liivala, Iipponen & Jyrä 2007, 8.)

Kokonaisajattelu ulkoistamisesta ei ole viime vuosikymmenien aikana juuri muuttunut. Ulkoistamisen muotoja ovat valikoiva ulkoistus ja täydellinen ulkoistus. Valikoiva ulkoistus on ollut oman tuotannon jälkeen yleisin palveluhankintamalli. Valikoivassa ulkoistuksessa valitut toiminnot teetetään usealta, kuhunkin toimintoon erikoistuneelta palvelutoimittajalta. Täydellinen ulkoistus tarkoittaa kokonaisen toimintaprosessin hoitamisen siirtoa palveluntuottajalle. Valikoivan ulkoistamisen suosio perustuu oletukseen, että palveluntuottaja jolle kyseinen toiminta on ydintoimintaa, toimii kaikkein kustannustehokkaimmin ja laadukkaimmin. Täydellisen ulkoistamisen etuja ulkoistajalle ovat sopimusten laatimisen ja valvonnan työtaakan väheneminen sekä sitoutuminen ja tilaajan neuvotteluvoima. (Kiiskinen ym. 2002, 78-79.)

Taloushallinnon ulkoistamisen ratkaisuvaihtoehtoja on paljon. Mitään yleispätevää ulkoistamisratkaisun kuvausta taloushallinnon toiminnoille ei ole, koska organisaatioiden ulkoistamishankkeen lähtökohdat vaihtelevat. Ulkoistamisvaihtoehtoja ovat esimerkiksi, että kaikki taloushallinnon toiminnot ulkoistetaan tai ulkoistetaan vain järjestelmät tai ulkoistetaan vain osa taloushallinnon toiminnoista. Koko prosessin ulkoistaminen on ainoa mahdollisuus silloin, kun esimerkiksi osaaminen ei ole riittävää eikä osaamista pystytä itse hankkimaan. Vain järjestelmien ulkoistamisella organisaatiot tavoittelevat asiantuntemuksen keskittymistä ja palvelun parempaa laatua. Kun vain järjestelmät ulkoistetaan, organisaatio joutuu käyttämään ehkä monia eriä palveluntarjoajia, jolloin pahimmillaan hallitaan kahta eri kumppania, joiden kanssa on laadittu erilliset palvelusopimukset. Ulkoistavalle kaikkein realistinen vaihtoehto on ehkä ulkoistaa osa taloushallinnon toiminnoista. (Kiiskinen ym. 2002, 108-111.)

Tyypillisiä taloushallinnon ulkoistettavia toimintoja ovat ”rutiinitehtävät” kuten ostolaskujen käsittely, osto- ja myyntireskontra, pääkirjanpito, konsernilukujen yhdistely sekä päivittäinen kassanhallinta. Joissakin tapauksissa pääkirjanpito, konsernilukujen yhdistely ja kassanhallinta saattavat olla yrityksen rakenteen kannalta niin monimutkaisia ja vaativia, että ulkoisen palveluntuottajan kanssa koordinointi saattaisi olla liian työlästä. Johdon raportointi, liiketoiminta-analysointi, ennustaminen ja budjetointi sekä konsernilukujen yhdistelyyn liittyvät toiminnot halutaan usein pitää yhtiön sisällä, koska näiden toimintojen katsotaan edellyttävän oman liiketoiminnan ymmärrystä ja tuottavan lisäarvoa yritykselle. (Elonen n.d.)

5 TUTKITTAVAT TEEMAT

5.1 Tavoite ulkoistamiselle

Yleisin ulkoistamisen tavoite on kuntasektorilla kuten yksityissektorillakin kustannustehokkuus ja -säästöt. Jos palvelu kunnan omana toimintana ei ole hinnaltaan tai laadultaan kilpailukykyinen, kunta ulkoistaa toimintonsa. Muita ulkoistamisen syitä ovat sekä keskittyminen ydintoimintoihin että pätevän henkilöstön rekrytoinnin vaikeus. Etenkin pienissä ja syrjäisissä maaseutukunnissa voi olla ongelmia saada ammattitaitoisia työntekijöitä. (Komulainen 2010, 23-24.) Ulkoistukselle asetettuja tavoitteita tulisi pohtia eri näkökulmista kuten muun muassa mitkä ovat strategiset tavoitteet, osaamiseen liittyvät tavoitteet, kustannustavoitteet, laadulliset tavoitteet sekä henkilöstöön ja julkisuuskuvaan liittyvät tavoitteet (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 57).

Yritys ulkoistaa taloushallinnon peruspalvelut silloin, kun yritys ei koe taloushallinnon peruspalveluiden kuuluvan yrityksen ydintoimintaan. Ulkoistamiseen haasteita tuovat käytettävät prosessit ja järjestelmät sekä henkilöstö. Jos ulkoistaminen epäonnistuu, ulkoistaminen ei tuota tavoiteltuja kustannussäästöjä eikä laadun kehitystä. (Elonen n.d.)

Ulkoistamispäätös perustuu aina organisaation perustehtävän tarpeisiin. Ulkoistamisen tavoite tulee olla selkeä ja ymmärrettävä sekä henkilöstölle että projektiryhmälle, muuten muutosprojektin läpivienti hidastuu ja sitä voidaan kyseenalaistaa helposti. Tavoitteet selkeyttävät toimittajavalintaa sekä takaavat onnistuneen kumppanuusratkaisun löytymisen. Ulkoistamispäätökseen liittyy ulkoistamisen kriteerien analysointi. Kriteerejä ulkoistamisen puolesta ovat muun muassa mittakaavaedun hyödyntäminen, uuden osaamisen hankkiminen, mahdollisuus hyödyntää uusinta teknologiaa, riskin jakaminen, palvelutason parantuminen, palvelun laadun parantuminen, parhaiden käytäntöjen soveltaminen, kustannustehokkuuden jatkuva parantaminen, selkeä liiketoimintavastuun palvelutuottamisessa sekä kulttuurimuutos. Kriteerejä ulkoistamista vastaan ovat muun muassa kontrollin häviäminen, muodollisuus esimerkiksi palvelusopimukset, oman organisaation sisältä osaamisen häviäminen, riippuvaisuus kolmanesta osapuolesta, kulttuurierot kumppaneiden välillä, tietoturvariskit, lisäarvon tuottamisen varmistaminen sekä resurssien panostaminen toimittajan ja sopimuksen hallintaan. (Kiiskinen ym. 2002, 103-104.)

Ulkoistamisen syynä voi olla myös kunnassa aiemmin käytetyn ohjelmiston ylläpidon päättymisen, jonka vuoksi kunnan tulee hankkia uusi ohjelmisto. Ohjelmiston ylläpidon päättymisen voi tulla kunnalle yllätyksenä ja aiheuttaa siten tarvetta tehdä nopeita päätöksiä. Uuden ohjelmiston hankintahinta voi olla toimintaan nähden suhteellisen korkea, joten ulkoistaminen voi olla oman ohjelmiston ostoa järkevämpää. Jämijärven kunnanvaltuusto teki 11.4.2016 päätöksen palkanlaskentansa ulkoistamisesta Sastamalan tukipalvelut Oy:lle. Jämijärven nykyistä palkkaohjelmaa ei jatkossa enää ohjelmatoimittajan toimesta päivitetä, jonka vuoksi kunta joutui tekemään selvityksiä palkanlaskennan järjestämisestä. (Jämijärven kunnanvaltuusto 11.4.2016, 19 §.)

Kunnan pitkän aikavälin talouden tasapainottamisen toimenpiteitä ovat muun muassa yhteistuotanto ja kumppanuudet, palvelujen keskittäminen ja palvelukeskukset. Toimenpiteet voivat vaikuttaa sekä positiivisesti että negatiivisesti. Yhteistuotannon etuina pidetään toimintaan saatavia joustoja, jolloin omat riskit vähenevät. Yhteistuotannon huonona puolena pidetään riippuvuutta verkoston toimijoista. Palvelujen keskittämisen etuina pidetään osaamistason nostoa sekä avainhenkilöriskien vähenemistä. Palvelu voi kuitenkin siirtyä kauemmas käyttäjistä, jota pidetään huonona puolena. (Raudasoja & Johansson 2009, 71.)

Ero kokeneiden ja vähemmän kokeneiden ulkoistajien kesken on selvä. Etenkin verrattaessa ulkoistussyitä oli ero kokeneiden ja vähemmän kokeneiden ulkoistajien vastauksissa. Kokeneiden ulkoistajien suurin ulkoistussy on mahdollisuus saada käyttöön erityisosaamista, kun taas vähemmän kokeneiden ulkoistajien suurin syy ulkoistaa oli keskittyminen ydinliiketoimintaan. Kokeneet ulkoistajat kokevat tärkeäksi myös kustannussäästöt sekä luottamuksen ja jatkuvan kehityksen. (Lumijärvi 2007, 206.)

5.2 Ulkoistusprosessi

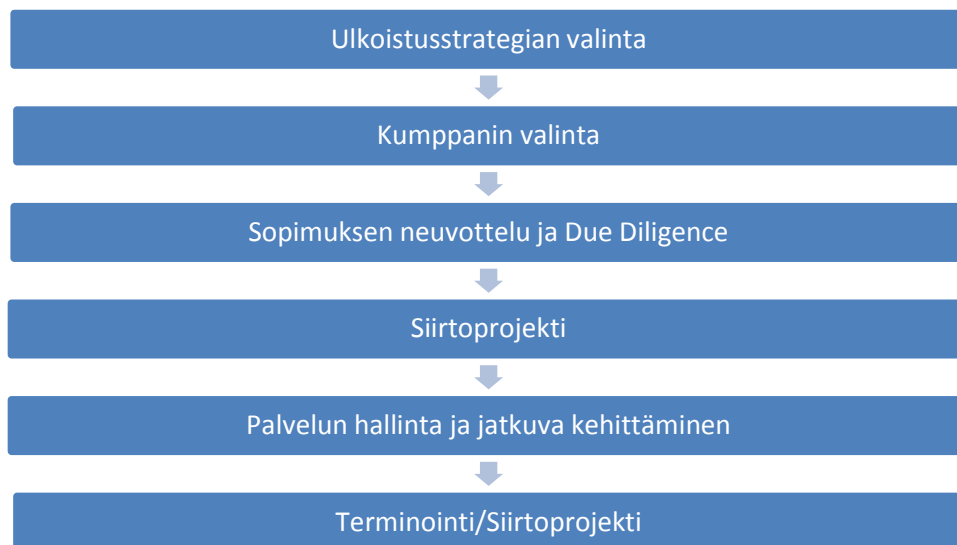
Taloudellinen analyysi on ulkoistamispäätöksen perusta. Taloudellisessa analyysissä arvioidaan uuden toimintamallin kustannukset ja säästöt. Tehty kustannusarvio perustuu nykyisiin kustannuksiin sekä uuden toimintamallin arvioituihin lisäkustannuksiin. Lisäkustannuksia ovat muun muassa tietoliikennekustannukset, kumppanuuden hallintaan tarvittavat lisäresurssit tai teknologiainvestoinnit. Palvelukustannusten osuus voidaan arvioida luotettavasti vain silloin, kun hankittavan palvelun rajaus on tarpeeksi selkeä. Muutoin palvelukustannukset arvioidaan tehokkuusvaatimuksena, joka perustuu parhaisiin käytäntöihin. (Kiiskinen ym. 2002, 114.)

Ennen päätöksenteon tueksi tehtäviä laskelmia, tulisi selventää kaikille päätöksentekoon osallistuville, mikä on ongelma tai kysymys, johon laskennalla etsitään vastausta. Erityyppisissä tilanteissa tarvitaan erilaisia laskelmia. Kustannuslaskennassa tulisi ottaa myös huomioon aikahorisontti, miltä ajalta kustannuksia lasketaan. Vaihtoehtolaskelmissa tulisi ottaa huomioon vain päätöksen kannalta relevantit tuotot ja kustannukset. Vaihtoehtolaskelmien laskentaa yksinkertaistaa, kun kustannukset, jotka ovat kaikissa vaihtoehdoissa samat, jätetään laskennan ulkopuolelle. (Ikäheimo, Malmi & Walden 2016, 160-161.)

Laskentatoimen osa-alueen, kustannuslaskennan tarkoitus on tuottaa tietoa palvelutoiminnan ja investointien suunnittelua, budjetointia ja tuloksellisuuden arviointia varten. Kustannuslaskennalla saadaan arvioitua kuinka paljon kunnan tehtäville asetetut

tavoitteet vaativat ja kuinka paljon niiden toteutuminen edellyttää voimavaroja. Kunnan tekemät edullisuusvertailulaskelmat soveltuvat myös palvelutoiminnan järjestämisvaihtoehtojen vertailuun. (Tyni, Myllyntaus & Suorto 2012, 11.)

Ulkoistusprosessi kestää laajuudesta ja alkutilanteesta johtuen puolesta vuodesta muutama vuoteen. Mitä enemmän ulkoistetaan toimintoja samalla kertaa, sitä enemmän aikaa tulee varata ulkoistamiseen. Mikäli ulkoistetaan sellaisia toimintoja, joihin palveluntuottajalla on jo olemassa vakiintuneet käytännöt ja lisäksi omat tapahtumamäärät ovat pienet, ulkoistusprosessi etenee nopeasti. Ulkoistusprosessin kesto on suoraan suhteessa kustannuksiin, joten ulkoistusprosessia ei tulisi turhaan pitkittää. Kustannus-
hyötyjä voidaan saada lyhentämällä ulkoistusprosessin kestoja sekä jatkoneuvotteluihin valittavien palveluntarjoajien nopealla rajaamisella yhdestä kolmeen tarjoajaan. Mikäli ulkoistavalla itsellään on hyvät ja ajankohtaiset tiedot hinta- ja palvelutasoista sekä toimittajan kyvykkyydestä, neuvotteluita voidaan jatkaa yhden toimittajan kanssa. (Lumijärvi 2007, 211.)



Kuvio 4. Ulkoistusprosessin päävaiheet (Lumijärvi 2007, 212).

Ulkoistusprosessin päävaiheita ovat *ulkoistusstrategian ja kumppanin valinta, sopimuksen neuvottelu ja due diligence – tutkimus, siirtoprojekti, palvelun hallinta ja jatkuva kehittäminen sekä terminointi/siirtoprojekti* (Kuvio 4). Ulkoistusstrategian valinnassa mietitään asioita kuten, miten prosessia lähdetään viemään eteenpäin. Pysty-

täänkö prosessia viemään eteenpäin omin voimin vai ostetaanko palvelu. Tutustumisen olemassa oleviin ratkaisuihin ja kokemuksiin auttaa hyvän ulkoistusstrategian valinnassa. Kumppanin valinnassa huomioon otettavia asioita ovat muun muassa kumppanin edellytys kehittää toimintaa, kumppanin osaamisen tulee olla sellaista, että se riittää myös tulevinakin vuosina. Kumppanin valinta aloitetaan pyytämällä mahdollisten palveluntarjoajien perustietoja. Tietojen perusteella jatkoa varten, lähetetään tarjouspyynnöt muutamille palveluntarjoajille. Tarjouspyynnössä on esitetty tarkat vaatimukset ja edellytykset. (Lumijärvi 2007, 212-213.)

Sopimusneuvotteluiden yhteydessä tehdään due diligence -tarkastus, joka tarkoittaa sopimuksen osapuolten tutustumista vielä tarkemmin toisen osapuolen tietoihin ja varmistumista siitä, että esitetyt asiat ovat kuten on ilmoitettu. Sopimusneuvotteluiden päätyttyä alkaa siirtoprojekti, jonka tarkoitus on siirtää ulkoistuskumppanille palveluntuotantovastuu siten, että siirrosta aiheutuu mahdollisimman vähän palvelun laadun heikkenemistä. Ulkoistavan on seurattava ja hallinnoitava sopimusta sekä palveluntuotantoa palveluntuotantovastuun siirtymisen jälkeen. Sopimukseen kirjattujen asioiden ja palvelun tason tulee olla sopimuksen mukainen. Menestyksekkäs toimittaja-asiakassuhde on yksi tärkeimmistä tekijöistä ulkoistusratkaisun hyödyntämisessä (Lumijärvi 2007, 214-215.)

Toisen määritelmän mukaan ulkoistusprosessi jakaantuu palveluprosesseihin, johtamisprosesseihin ja palvelun tukiprosesseihin. Toimintojen siirtyessä ulkoistavalta palveluntuottajalle on tärkeää, että varmistetaan ulkoistavaan jäävien ja palveluntuottajalle siirtyvien prosessien saumattomuus. Ulkoistuksessa tulisikin hyödyntää prosessikuvauksia, joissa on esitetty osapuolten vastuut ja tehtävien muutokset. Prosessikuvaukset tulisi laatia ennen ulkoistusta, jos niitä ei ennestään ole. Kaavioiden avulla voidaan varmistaa prosessien jatkuminen saumattomasti siirtymisestä huolimatta. Ulkoistusten jälkeen on usein havaittu, että niin sanotut. ei kenenkään vastuulla olevat tehtävät ovat jääneet pois ulkoistuksesta, jonka seurauksena sopimuksesta pois jääneet tehtävät joudutaan ostamaan palveluntuottajalta lisäpalveluna. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 146-148.)

Laissa julkisista hankinnoista (348/2007) säädetään kilpailuttamismenettelyistä ja toimintavelvoitteista joita julkisten viranomaisten, kuten kuntien hankintayksiköiden, on

hankinnoissaan noudatettava. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti hankinnoissa tulee noudattaa syrjimättömyyden-, yhdenvertaisuuden-, avoimuuden- ja suhteellisuuden periaatteita. Hankintaprosessi osia ovat hankinnan suunnittelu, ehdokaiden ja tarjoajien soveltuvuus, tarjouspyynnön laatiminen, määräajat, hankintamenettelyt, tarjouksen tekeminen, tarjousten käsittely, hankinnan keskeyttäminen, hankintapäätös ja hankintasopimus sekä muutoksenhaku. (Julkisten hankintojen neuvontayksikön www-sivut 2016.) Kuntalain (410/2015) 9 §:n mukaan kunta ei lähtökohtaisesti voi kuitenkaan ulkoistaa viranomaispalvelujaan.

Ulkoistavan yrityksen tulisi käyttää aikaa käyttöönottovaiheessa palvelun tuottamiseen. Keskeisiä tuotteistamisen lopputuloksia ovat dokumentit kuten palvelun kuvaus, palvelun käyttöohjeet, mahdolliset maksulliset lisäpalvelut ja niiden tilausmenettely, palvelun virhetilanteet ja toimintaohjeet, palvelun tuki sekä palveluorganisaatio yhteystietoineen. Tuotteistettu palvelu ohjeistetaan henkilöstölle ja tarvittaville yhteistyökumppaneille. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 116.)

Käyttöönottovaiheelle tulee laatia projektisuunnitelma. Projektisuunnitelman pohjana on ulkoistussopimus ja siinä asetetut aikataulu- ja sisältövaatimukset. Ulkoistussopimusta tehtäessä olisikin suotavaa luoda projektisuunnitelma ja ottaa se sopimuksen liitteeksi. Suunnitelmassa tulisi olla ulkoistavan yrityksen sekä palveluntuottajan vastuulla olevat tehtävät sekä selvitys näiden välisistä riippuvuuksista. Sopimuksessa mainittujen vaateiden lisäksi palveluntuottajalla ja ulkoistavalla yrityksellä on tavoitteita palveluvaiheelle. Ulkoistavan yrityksen tavoite voi olla esimerkiksi poistuvien tietojärjestelmien alasajo. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 128-129.)

5.3 Ulkoistamissopimus

Ulkoistamissopimuksen laatiminen alkaa, kun sopiva kumppani on valittu. Jos potentiaalisia kumppaneita on kaksi, on mahdollista aloittaa sopimusneuvottelut myös kumppanin kanssa. Sopimusneuvotteluiden käyminen kahden kumppanin kanssa lisää kuitenkin kustannuksia ja panostusta. Kannattavinta onkin keskittyä yhden valitun kumppanin kanssa neuvottelemiseen. Hyvä ulkoistamissopimus on selkeä

ja laadittu hyvässä hengessä, jolloin molemmat osapuolet voivat elää koko sopimuskauden, sopimuksen kanssa. Sopimuksen tarkoitus on olla toimintaa ohjaava monen vuoden ajan ja siihen tullaan todennäköisesti palaamaan useasti vuosien aikana. Siksi sopimuksen tarkoitus ja tavoitteet tulisikin dokumentoida, koska muutaman vuoden kuluttua ei ehkä alkuperäisen sopimuksen tekijöitä ole enää toiminnassa mukana. (Lumijärvi 2007, 213-214.)

Taloushallintopalveluiden ulkoistamissopimuksia tehdään sekä määräaikaisina että toistaiseksi voimassa olevina. Yleensä etenkin isommissa yrityksissä tehdään määräaikaisia kolmesta viiteen vuoden sopimuksia mahdollisine jatko-optioineen. Pienissä yrityksissä sopimukset ovat yleisemmin toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen hyvänä puolena on se, ettei palvelun ostajan tarvitse käynnistää palveluntuottajan vaihtoa tietyinä ajankohtana vaan ainoastaan silloin, kun on tarvetta. Toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen huonona puolena pidetään puolestaan sitä, että yhteistyö voi muodostua pitkäaikaiseksi, koska pakollista päätöspistettä ei ole. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 209.)

Ulkoistettu palvelu voi päättyä sopimuskauden päättyessä, ulkoistavan yrityksen irtisanoessa sopimuksen kesken sopimuskauden tai palveluntuottajan irtisanoessa sopimuksen kesken sopimuskauden. Sopimus voidaan irtisanoa myös määritetyn irtisanomisajan mukaan tai jos toinen osapuolista joutuu konkurssiin. Sopimuksen keskeytyminen aiheuttaa suuria kustannuksia ja työmääriä, jonka vuoksi sopimusta yleensä jatketaan, vaikka palveluun ei oltaisiakaan tyytyväisiä. Sopimuskauden päättyessä tai silloin, jos sopimus irtisanotaan, palvelun jatkuvuudesta tulee huolehtia. Palvelu voidaan ulkoistaa silloin joko samalle, vanhalle palveluntuottajalle tai siirtää uudelle palveluntuottajalle tai palauttaa sisäisesti tuotettavaksi. Palvelun tarve, tuottamistapa tai automaatioaste on voinut muuttua alkuperäisestä, jolloin palvelu ei enää muutenkaan jatku vanhassa muodossa. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 171-173.)

5.4 Henkilöstö

Ulkoistamisessa on tärkeää huomioida avainhenkilöstön sitoutus alusta saakka. Avainhenkilöstön huomioimisen lisäksi myös kommunikointi ja tiedottaminen ovat tärkeitä

ulkoistamisen eri vaiheissa. Työntekijöille, joita asia koskee tulisi tiedottaa ulkoistamisesta alusta saakka, koska ulkoistamisella voi olla myös henkilöstövaikutuksia. (Elonen n.d.)

Kaikissa organisaation muutostilanteissa henkilöstö tulee huomioida ja johtaa itse muutosta. Henkilöstön huomioimisella lisätään sekä työtyytyväisyyttä että resurssien positiivista käyttöä kunnissa. Myös tiedonkulku ja kommunikaatio nousevat keskeisiksi tekijöiksi muutostilanteessa. Muutosvastarinnan syntyyn suurin yksittäinen syy on, että tulevaisuus nähdään epävarmana. Tehokkain tapa vähentää muutosvastarintaa on asiaan liittyvän tiedon lisääminen. (Sundquist ym. 2007, 87.)

Ulkoistamisesta henkilöstölle tiedottamiseen voi aina sisältyä myös riski. Henkilöt, joita on kaavailtu siirtyväksi, voivat jäädä siirtymättä palveluntoimittajalle tai he lähtevät työnantajan palveluksesta. Tieto ulkoistamisesta voi lisäksi laskea henkilöstön motivaatiota ennen ulkoistamista. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 140.)

Julkisen sektorin palkkauksesta on nähtävissä, että ulkoistaminen laskee entisestään etenkin matalapalkkaisten naisalojen palkkausta. Myös palvelusuhteen ehdot heikenevät ulkoistamisten seurauksena. Tukitoimintoja ulkoistettaessa isompiin yksiköihin henkilön tehtäväkenttä kapenee, jota ei pidetä hyvänä henkilöstön ura- ja palkkakehityksen kannalta. Ammattijärjestöjen kannalta julkisen sektorin ulkoistuksen keskeiset näkökohdat ovat työsuhteen ehtojen muutos, työntekijän oikeudellisen aseman muutos, neuvottelu- ja osallistumisjärjestelmien muutos julkinen-yksityinen suhteeseen perustuvissa palvelujärjestelyissä. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 238-240.)

Ennen ulkoistamista tulisi huomioida myös palveluita tarjoavan yrityksen henkilöstön ominaisuudet, kokemus tehtävistä ja nykyinen työtilanne. Myös varahenkilöjärjestelyt tulisi ottaa huomioon niin, että taloushallintoa hoitavalla henkilöllä olisi myös varahenkilö, jos henkilö sairastuu tai vaihtaa työpaikkaa. Työnjako palveluntuottajan ja asiakkaan välillä tulee määritellä sopimukseen selkeästi. (Elonen n.d.)

Ulkoistaminen vaatii luottamusta sopimusosapuolten välillä, koska hierakinen, talousarviosidonnainen ja käskemiseen perustuva johtaminen muuttuu ulkoistamisen myötä

verkottuneeksi ja sopimukseen perustuvaksi johtamiseksi. Henkilöstön, joka siirtyy ulkoistamisen myötä, sitoutuminen ei välttämättä ole vahvaa. Lisäksi ulkoistava organisaatio menettää osaamistaan, kun ulkoistetun henkilöstön kontaktit vähenevät ulkoistavaan organisaation. (Hallipelto 2008, 81.)

5.5 Edut

Toiminnalliset ja taloudelliset ulkoistamisen edut ovat toiminnan virtaviivaistaminen ja laadullinen parantaminen, kustannustehokkuuden parantaminen sekä pääoman vapauttaminen rahoitusomaisuudeksi. Kun ulkoistetaan tukitoimintoja erikoistuneelle palveluntuottajalle, saadaan yleensä merkittäviä toiminnallisia parannuksia esimerkiksi nopeutta, täsmällisyyttä, virheettömyyttä ja tuottavuutta. Palveluntuottajien kapea toiminnan osa-alue edellyttää palveluntuottajilta erinomaista osaamista ja suorituskkyä. Kilpailutilanteen vuoksi palveluntuottajat rekrytoivat huippuosaajia, hyödyntävät ajanmukaisimpia menetelmiä ja teknologioita sekä virittävät palvelutuotantokoneiston äärimmilleen. Kustannushyötyä ulkoistamisella saadaan tuottavuuden parantamisella. Tuottavuus on palveluntuottajalla parempi ammattitaidon ja kehityspäonnosten johdosta. Sidotun pääoman vähentäminen parantaa taloudellisia tunnuslukuja. Ulkoistamisella vältetään tulevia ylläpito-, korjaus- ja uudisinvestointeja. (Kiiskinen ym. 2002, 90-92.)

Kustannussäästöjen lisäksi ulkoistamisen etuina pidetään muun muassa ulkoistavan taseen keventymistä, koska pääomaa ei enää jouduta sitomaan investointeihin sekä laadun paranemista ja toimintatapojen yhtenäistymistä. Lisäksi, kun ulkoistetaan tukipalveluita, voidaan jatkossa keskittyä paremmin ydintoimintoihin. Myös yksi, harvinaisempi hyöty ulkoistamisessa on, että ulkoistetaan ongelmallinen työyhteisö, jolloin resurssit voidaan riitojen selvittelyn sijaan siirtää toimintaan. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 25-26.)

Myös palveluntuottajalle siirtynyt henkilöstö voi hyötyä ulkoistamisesta ja siitä seuranneesta työnantajan vaihdosta. Usein ulkoistettu toiminta ei ole ulkoistaneen yrityk-

sen ydinliiketoimintaa, mutta palveluntuottajalla se on sitä. Siten siirtyneen henkilöstön urakehitysmahdollisuudet ja työtyytyväisyys usein parantuvat, kun muutoksesta on ensin selviydytty. (Lumijärvi 2007, 217.)

Vuoden 2017 alusta alkaen liikkeenluovutuksissa tai kuntajaon muutoksissa ei enää sovelleta henkilöstön irtisanomissuojaa. Ennen vuotta 2017 tehdyissä liikkeenluovutuksissa tai kuntajaon muutoksissa henkilöstön irtisanomissuoja on viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Työnantaja on kuitenkin voinut irtisanoa työntekijän, jos hän on kieltäytynyt vastaanottamasta hänelle tarjottua työtehtävää tai virkaa. (Kuntarakennelaki 1698/2009.)

5.6 Haitat ja riskit

Ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat selvitysten mukaan ulkoistamisen tavoitteiden määrittelemättömyys, ulkoistamisen riittämätön valmistelu, riittämätön sopimusosaaminen, kyvyttömyys saada omat tavoitteet sopimusehdoiksi sekä tarjonnan vähäisyys. Hankintalain noudattaminen sekä ennalta asetetut kilpailutuksen valintakriteerit aiheuttavat myös omat ongelmansa. Palveluntuottaja voi tehdä epärealistisen edullisen tarjouksen tai hankintayksikkö painottaa määrittelemissään kriteereissä epäolennaisia asioita. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41.)

Julkishallinnon palveluiden ulkoistamisen yhtenä haasteena on eri sidosryhmien intressien huomioonottaminen ja yhteensovittaminen. Vaikka kunnissa ulkoistaminen ei ole uutta, kunnissa ei välttämättä ole riittävää osaamista kilpailuttamaan, ohjaamaan sekä johtamaan palvelua. Julkisen sektorin ulkoistushanke voi olla arvoltaan pieni, jolloin ulkoistuksessa ei pystytä tekemään juridisia eikä taloudellisia tarkastuksia. Palveluntuottajat voivat olla kooltaan pieniä, joka voi olla julkisen sektorin palveluntuottamisen kannalta riski. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 236-237.)

Koko taloushallinnon ulkoistamisen riskejä ovat kontrollin häviäminen tiedon sisällön osalta sekä kohtuullisen suuri panostus ostopalveluiden hallintaan, joka pienissä organisaatioissa vie paljon resursseja. Riskien kannalta tulisi selvittää prosessin rajapinnat,

jotta tiedonsiirto toimijoiden välillä onnistuu. Täydellisen taloushallinnon ulkoistamisen riskinä on kummankin osapuolen pitäytyminen tietyissä rakenteissa ja järjestyksessä, joka aikaa myöten estää toimintaympäristön kehittämistä. Keskisuuren organisaation taloushallinnon ulkoistamisen riskinä voi puolestaan olla se, ettei kustannussäästöjä synny, koska organisaatiolla ei ole riittävää volyymia. (Kiiskinen ym. 2002, 79, 109-111.)

6 TUTKIMUSTULOKSET TEEMOITTAIN

Kunnat, joista haastattelu tehtiin, ovat pienehköjä satakuntalaisia kuntia, kuten Siikainen. Pomarkussa asumäärä 31.12.2015 oli 2240 ja Jämijärven asukasmäärä oli 1948 (VRK:n www-sivut 2016). Pomarkun kunnan työntekijöiden määrä on vuonna 2016 noin 90 työntekijää ja Jämijärvellä noin 40 työntekijää (Jämijärven kunnan talousarvio..., 69; Pomarkun henkilöstösuunnitelma 2016, 2).

Palveluntuottajista haastateltavana oli Kuntapro Oy:n edustaja. Kuntapro Oy on yksi suurimmista Länsi-Suomen alueen talous- ja henkilöstöhallinnon palveluntuottajista. (Kuntapro Oy:n www-sivut 2016.) Lisäksi haastateltiin Atk-palvelut Janne Karjanlahti Oy:n yrittäjää, koska hän oli mukana Pomarkun ulkoistus- ja siirtoprosesseissa.

6.1 Ulkoistamisen tavoite

Toimintavarmuuden lisääminen oli tärkein tavoite Pomarkun kunnalle, kun se ulkoisti sekä talous- että palkkahallintonsa, koska kunnan oma talous- ja palkkahallinnon henkilöstön määrä oli pieni ja siten haavoittuva. Ennen ulkoistamista talous- ja palkkahallinnon työntekijöillä ei ollut sijaisia, joka vaikeutti asioiden hoitoa, kun kunnan työntekijä oli pitkään poissa. Kunnassa saattoi olla silloin apuna naapurikunnan vastaava työntekijä tekemässä kiireelliset työt. Kuntien välinen yhteistyö oli mahdollista samanlaisten ohjelmistojen ja käytäntöjen vuoksi. (Po.)

Toinen ulkoistamisen tavoite oli saada aikaan ulkoistamisella säästöjä. Lisäksi muita tavoitteita oli uusimpien talous- ja palkkahallinnon sovellusten saaminen käyttöön. Yhtenä tavoitteena oli myös se, että tietojärjestelmien ylläpito olisi jatkossa helpompaa. (Po.)

Jämijärven kunta on ulkoistanut syksyn 2016 aikana palkanlaskentansa Sastamalan tukipalvelut Oy:lle. Kunnan nykyistä palkkaohjelmaa ei voitu enää päivittää, joten kunnassa tehtiin päätös ulkoistaa palkanlaskenta. Tärkein tavoite ulkoistamiselle oli-kin siten palkkaohjelman muutoksesta johtuva toimintavarmuuden kehittäminen. Ulkoistamisella tavoitellaan myös kustannussäästöjä, koska kunnassa palkansaajia on yhteensä noin 50 – 60, jonka vuoksi uuden, oman palkkaohjelman hankkiminen olisi tullut suhteettoman kalliiksi palkansaajien määrään nähden. (Jä)

Toinen tavoite ulkoistamiseen oli henkilöstöön liittyvä, koska nykyinen kunnan työntekijä on siirtymässä pois kunnan tehtävistä. Kunnassa on ollut yksi palkanlaskija, joten palkanlaskennan sijaista ei ole omasta henkilöstöstä. Ulkoistamisella tavoitellaan siten myös toimintavarmuutta. (Jä.)

Palveluntuottajan tavoite on saada uusia ulkoistavia asiakkaita. Palveluntuottaja tarjoaa palveluitaan kunnille, jonka jälkeen kunnat päättävät omissa toimitelmissään, miten asiassa lähdetään eteenpäin. Palveluntuottajat esittelevät omia tuotteitaan ja palveluitaan sekä omatoimisesti että kunnan yhteydenotosta. (Pa.)

Kunnan ja palveluntuottajan välillä käydään neuvotteluja ja keskusteluja, joiden jälkeen kunnan omissa toimitelmissä tehdään laskelmia ja vertaillaan, että kannattaako ulkoistaa ja mitä muita vaihtoehtoja kunnalla on. Palveluntuottaja tuo neuvotteluissa esille omia toiminnan vahvuuksiaan, kuten esimerkiksi uusia ohjelmistoja ja toimintatapoja. Palveluntuottaja tarjoaa palvelun tilaajalle sekä käsiä että kirveitä, eli työtä ja järjestelmiä. (Pa.)

6.2 Ulkoistusprosessi ja ulkoistamissopimus

Koko kunnan ulkoistusprosessi kesti noin vuoden. Kunta teki palveluntuottajan kanssa osakassopimuksen, yhtiöjärjestyksen ja palvelusopimuksen vuonna 2006. Varsinainen toiminta käynnistyi vuonna 2007. Palvelusopimuksessa määriteltiin pelisäännöt sekä se mitä tehtäviä kuuluu jatkossa kunnalle ja mitkä tehtävät siirtyvät palveluntuottajalle. Rajapintojen eli työnjaon määrittely oli yksi tärkeimmistä asioista. (Po.)

Pomarkku on tehnyt palveluntuottajan kanssa ulkoistamissopimuksen määräaikaisena. Ulkoistaminen voitiin tehdä ilman kilpailutusta, koska kyseessä oli hankinta sidosyksiköltä in house -hankintana. Aina ennen uuden sopimuskauden alkua, uuteen sopimukseen voidaan tehdä tarkennuksia. Sopimuskauden aikana käydään vuosittain varsinaisia työpalavereita kuin myös laatupalavereja. (Po.)

Talous- ja palkkahallinnon ohjelmistojen muutosvaiheessa varsinaisia prosessikaavioita ei ollut. Muutosta suunniteltiin teknisissä palavereissa. Tietoliikenneyhteyksiä rakennettiin muutosvaiheessa sekä kunnan että palveluntuottajan yhteistyönä. (It.)

Kunnan nykyisen palkkaohjelman vanhennuttua, kunnassa tehtiin laskelmia siitä, onko edullisempaa tehdä palkanlaskenta omana toimintana uudella ohjelmalla vai ulkoistaa se. Laskelmien mukaan kunnan oli kannattavampaa ulkoistaa, koska uuden ohjelman hankintahinta suhteessa kunnan palkansaajien määrään oli kallis. Oman ohjelman hankintahinnan lisäksi kunnan vuosittaisia ylläpitokustannuksia pidettiin kalliina. Kunnassa otettiin laskelmia varten tarjouksia ohjelmatoimittajilta ja palveluntuottajilta. Selvitysten jälkeen kunnanvaltuusto päätti palkanlaskennan ulkoistamisesta, jonka jälkeen neuvottelut valitun palveluntuottajan kanssa alkoivat. Palveluntuottajia ei kilpailutettu, koska kyseessä oli in house -hankinta. Ulkoistusprosessi on kestänyt tähän mennessä kaikkine selvityksineen ja vaiheineen noin kaksi vuotta. Aikatauluun on vaikuttanut myös kunnan oman henkilöstön tilanne. (Jä.)

Ennen varsinaista palkanlaskennan ulkoistamista, kunnan palkansaajien tiedot selvitetiin palveluntuottajalle. Vanhan ohjelmiston tietoja ei konvertoitu. Kunnan palkanlaskija teki selvitystyön ja toimitti tiedot palveluntuottajalle. Palveluntuottaja puolestaan tallensi tiedot ohjelmaan. Aikaa selvittelylle ja tallennuksille oli varattu muutama

kuukausi. Palveluntuottaja teki palkanlaskennan koeajon kuukautta ennen tuotannon käynnistämistä. (Jä.)

Kunta teki palveluntuottajan kanssa vuoden määräaikaisen sopimuksen palkanlaskennan ulkoistamisesta. Ulkoistaminen itsessään on iso projekti, jonka vuoksi kunnassa ei nähdä tarvetta sille, että määräajan jälkeen tehtäisiin uusi kilpailutus ja valittaisiin toinen palveluntuottaja. Uusien käytäntöjenkin sisäänajossa kestää oman aikansa. (Jä.)

Kun keskusteluissa on päästy yhteisymmärrykseen asioista, alkaa ulkoistamisen valmisteleminen. Ulkoistamisesta tehdään aluksi määrittelytyö eli määritellään sitä, mitä ulkoistaminen tarkoittaa. Määrittelytyössä selvitetään nykyinen kunnan toimintamalli sekä se millaisia ohjelmia on käytössä sekä kartoitetaan ehkä siirtyvät kunnan työntekijät. Määrittelyn yhteydessä kartoitetaan myös kunnan nykyisten työntekijöiden osaminen. Määrittelyn jälkeen palveluntuottaja tekee ”benchmarkkausta”, vertailuanalyysiä, jossa verrataan palveluntuottajan ja tilaajan prosesseja ja toimintamalleja. Selvitysten jälkeen palveluntuottajalla on keskustelupohja käydä neuvotteluita tilaajan kanssa. Tilaaja voi käyttää saadun palveluntuottajan vertailuaineistoa hyväkseen myös päätöksenteossaan. Vertailu auttaa sekä palveluntuottajaa että tilaajaa ymmärtämään toisiaan. (Pa.)

Kun ulkoistamispäätös on tehty, alkaa varsinaiset neuvottelut ulkoistamisesta palveluntuottajan kanssa. Tilaaja päättää sopimusneuvotteluiden aloittamisesta. Neuvottelut ovat osa sopimuspakettia, jossa määritellään rajapinnat, eli mitä palveluntuottaja tekee ja mitä palvelun tilaaja. Esimerkiksi taloushallinnon palvelusopimuksessa on palvelukuvaus ja vastuunjakotaulukko, jotka selventävät vastuut, henkilöstön aseman ja peruskuntaan jäävät tehtävät ja palveluntuottajalle siirtyvät tehtävät. Sopimuksen teon jälkeen käynnistetään käyttöönottoprojekti. Käyttöönottoprojektissa on palveluntuottajalta mukana projektivastaava. Käyttöönotto aikataulutetaan ja siirron suunnittelu alkaa. Jos henkilöstöä siirryy, tehdään henkilöstön siirtosopimus. Liikkeenluovutusasiakirjassa määritellään milloin ja miten palvelu siirryy. Käyttöönottoprojektin lisäksi tehdään varsinainen palvelusopimus. (Pa.)

Sopimuksia tehdään sekä määräaikaisena, että toistaiseksi voimassa olevana. Sopimuksen voimassaoloaika on aina neuvottelukysymys. Palvelusopimus elää tilanteiden

mukaan. Esimerkiksi hintaneuvotteluita palveluntuottaja ja tilaaja käyvät vuosittain. Myös palvelun laatupalavereita on vuosittain, joissa kehitetään olemassa olevaa toimintaa. Palveluntuottaja tekee myös asiakastyytyväisyysmittauksia selvittääkseen, missä on mahdollisia palvelukapeikkoja. (Pa.)

Isomman organisaation taloushallinnon ulkoistamisessa aikaa kuluu vähintään vuosi, kun taas pienempi organisaatio saa ulkoistuksen vuodessa ehkä puolessa vuodessakin. Kuntapuolella, kuntien oma päätöksentekoprosessi voi hidastaa omalta osaltaan asioiden etenemistä. Siirron ajankohtaan vaikuttaa ulkoistuksen kohde, mitä ulkoistetaan ja sen tuomat aikataulut. Esimerkiksi palkanlaskennan siirron omia rajoituksia ovat palkanmaksukaudet ja maksupäivät sekä tilitysten ajankohdat. (Pa.)

6.3 Ulkoistamisen tuomat edut ja haitat

Pomarkun kunta on saanut ulkoistamisella haluamiaan säästöjä. Kunta on saanut myös käyttöönsä sellaisia ohjelmia ja toimintoja, joita se ei ehkä itse olisi hankkinut omaan käyttöönsä. Esimerkiksi nykyisin käytettävä ostolaskujen sähköinen vastaanotto ja kierrätys on osoittautunut hyväksi taloushallinnon lisäominaisuudeksi, jota kunnassa ei aiemmin ollut käytössä. Talous- ja palkkaohjelmien ylläpito kunnassa työllistää vähemmän, koska ulkoistamisen myötä kaikki ylläpidon tehtävät tehdään palveluntuottajalla. Palveluntuottaja on siirtänyt toimintoja ”pilveen”, joka on edelleen omalta osaltaan helpottanut ohjelmien käyttöä. Ulkoistaminen toi kaivattua toimintavarmuutta, nykyään pitkätään poissaolot eivät aiheuta ongelmaa varsinaiselle toiminnalle. (Po.)

Ulkoistamisen myötä kunta sai käyttöönsä uusia ohjelmia ja sitä kautta uusia toimintoja. Hyvänä esimerkkinä uusista toiminnoista on ostolaskujen sähköinen kierrätys ja ohjelmistojen siirtyminen pilvipalveluun. Toisaalta ulkoistamisen alkuaikoina asioiden ja toimintojen yhteensovittaminen oli hankalaa. Kuntaan jääneiden työntekijöiden tuli lisäksi hallita muutosvaiheessa niin vanha kuin uusi ohjelmisto. Ohjelmistojen rajapinnat aiheuttivat myös ongelmia. (It.)

Hyvien puolien lisäksi ulkoistaminen toi mukanaan kuitenkin myös, ei niin hyviä puolia. Esimerkiksi peruskuntaan jääneen palkanlaskennan tietojen tallentamisen hajauttaminen hallintokuntiin toi mukanaan ongelmia. Aiemmin paikalla olleelle palkanlaskijalle vietiin työsopimukset yms. tiedot, jolloin palkanlaskija täydensi mahdolliset puuttuvat tiedot, tallentaessaan ne järjestelmään. Nykyisin viranhaltijat tallentavat tiedot itse palveluntuottajan järjestelmään. (Po.)

Jämijärvellä ei ole vielä kokemusta ulkoistamisen hyvistä ja huonoista puolista, koska kunta oli haastattelua tehtäessä vasta ulkoistamassa palkanlaskentaansa. Ennen ulkoistamis päätöstä, kunnassa tehtiin laskelmia siitä, miten palkanlaskenta kunnassa kannattaisi järjestää. Kunnassa tehtyjen laskelmien mukaan, kunnan palkanlaskennan kustannukset tulevat laskemaan nykyisestä. Kunta odottaakin siten saavansa säästöjä ulkoistamisella. (Jä.)

Palkanlaskentaan liittyvä tiedonkulku voi olla ulkoistamisen johdosta jatkossa hitaampaa ja kankeampaa. Töiden siirtyminen uuteen, isompaan organisaatioon todennäköisesti muuttaa asioiden käsittelyä muun muassa hitaammaksi, koska asioita käsittelevät viranhaltijat ja työntekijät eivät työskentele samoissa tiloissa. Pienen työyhteisön etuna onkin ollut asioiden sujuvuus. (Jä.)

Palvelun tilaaja saa käyttöönsä modernit järjestelmät, jotka lisäävät valmiutta digitalisaation hyödyntämiseen ja automaatioon. Palveluntuottaja kehittää uusia järjestelmiä ja toimintatapoja, jotka hyödyntävät jatkossa myös tilaajaa. Tilaajan saamia hyötyjä ovat muun muassa tehokkuus ja tuottavuus. (Pa.)

Tilaajalle tuleva säästö riippuu paljon siitä, miten tilaaja muuttaa omaa toimintaansa ulkoistuksen myötä. Jos ulkoistettaessa on laskettu, että ulkoistus tuo säästöjä tietyllä toimintatavalla toimien, tilaajan tulee myös olla valmis muuttamaan toimintatapojaan. Muuten laskelmien tuomat hyödyt eivät realisoidu. Tilanne voi myös aiheuttaa ristiriitaa sopimuskumppaneiden välillä. Aktiiviset tilaajat, organisaatiot saavat ulkoistuksesta itselleen parhaimman hyödyn ja hyöty tulee myös nopeammin. (Pa.)

6.4 Oma toiminta ulkoistamisen jälkeen ja henkilöstövaikutukset

Pomarkun kuntaan jäi ulkoistamisen jälkeen kuitenkin vielä joitain taloushallinnon tehtäviä, joten kaikki taloushallinnon tehtävät eivät siirtyneet kunnasta. Kunnassa tehdään esimerkiksi laskutusta edelleen vielä itse. Myös talousarvion ja tilinpäätöksen laadinta ovat kunnassa tehtäviä töitä, vaikka ohjelmiston ja tiedot valmisteluvaiheeseen kunta saa palveluntuottajalta. (Po.)

Ulkoistamisen seurauksena kunnan oma toiminta on muuttunut. Kunnassa on ulkoistuksen myötä siirrytty ostolaskujen sähköiseen kierrätykseen. Koska kaikki laskuttajat eivät vielä voi lähettää sähköisiä laskuja, kunta vastaanottaa myös paperisia laskuja, jotka skannataan palveluntuottajalla. Työntekijöiden toimenkuva on muuttunut, esimerkiksi kunnan laskentasihteeri on nykyään myös kunnan ja palveluntuottajan yhteyshenkilö. (Po.)

Koska Pomarkku ulkoisti sekä talous- että palkkahallintonsa, henkilöstövaikutukset olivat aikanaan mittavat. Osa kunnan talous- ja palkkahallinnon henkilöstöstä siirtyi suoraan palveluntuottajan työntekijöiksi ja toisaalta peruskuntaan jääneet työntekijät opettelivat uusia tehtäviä peruskunnassa. Etenkin palkanlaskijan siirtyminen palveluntuottajalle, aiheutti muutoksia työntekijöiden tehtävien hoitamiseen. (Po.)

Ulkoistamisen jälkeen henkilöstöllä oli käytössä enimmillään käytössään kolme erilaista ohjelmaa. Oma vanha ohjelma, palveluntuottajan vanha ohjelma sekä palveluntuottajan uusi ohjelma. Vaikka vanhojen talous- ja palkkaohjelmien ylläpito ja käyttö loppuivat, ohjelmia käytettiin ja käytetään edelleen tietoarkistona. (It.)

Talous- ja palkkahallinnon ulkoistamisen myötä siirtyi ohjelmistojen asennukset palveluntuottajalle. Aiemmin kyseisten ohjelmistojen tekninen tuki hoidettiin kunnassa. Siirryttäessä uuden ohjelmiston käyttöön, vanhan ohjelmiston tietojen konversioita ei tehty, koska vanhat ohjelmat jäivät kuntaan. Ulkoistamisen alkuvaiheessa atk-tuen käyttö lisääntyi määritysten ja muiden siirtymiseen liittyvien asioiden johdosta. Nykyään, muutama vuosi ulkoistamisen jälkeen, tilanne on tasaantunut ja kaikki talous- ja palkkaohjelmistojen päivitys ja määrittely hoidetaan palveluntuottajan toimesta. Atk-tuen tehtävänä on nykyään siten hoitaa tarvittavat työasemien ja palvelimien muut

asennukset. Koska ohjelmistot ovat nykyään pilvipalveluna, työntekijät voivat miltä tahansa koneelta kirjautua järjestelmään, vaikka kotoaan. (It.)

Palkanlaskennan ulkoistamisen jälkeen kunnassa ei ole enää omaa palkanlaskijaa. Palkka-ajot ajetaan jatkossa palveluntuottajan toimesta. Muuttuvien tietojen syöttö palveluntuottajan palkanlaskennan ohjelmaan, tapahtuu jatkossa etänä kunnan työntekijöiden toimesta. Koska kyseessä on osa-ulkoistaminen, esimerkiksi taloushallinto jatkuu kunnassa entiseen tapaan. (Jä.)

Koska kunta ulkoisti palkanlaskentansa lokakuun 2016 alusta alkaen, haastattelua tehtäessä tarkkaa työntekijöiden toimenkuvaa ei oltu vielä määritetty kunnassa. Toimenkuvat tarkentuvat kunnassa toiminnan alettua. Henkilöstöä on tiedotettu tulevasta muutoksesta. (Jä.)

Palkanlaskennan ulkoistamisen myötä kunnasta vähenee ainoastaan yksi työpaikka, koska palkanlaskijoita on ollut yksi. Muita henkilöstön määrän muutoksia kuntaan ei tule siten ulkoistamisen johdosta. Pomarkun tavoin kunnan hallinnossa työskentelevien muiden tehtävät muuttuvat osittain. Esimerkiksi sivistystoimen toimistotyöntekijä tallentaa jatkossa suoraan palveluntuottajan palkkaohjelmaan etänä työntekijöiden lomat ja vapaat. (Jä.)

Palkanlaskennan muutos tuo myös oleellisen muutoksen kaikille kunnan työntekijöille. Jatkossa kunnassa palkanmaksupäiviä on vain kaksi, aiemman, useamman sijaan. Kunnan kaikille työntekijöille on tiedotettu palkanmaksupäivien muutoksesta. (Jä.)

Palvelun tilaajan henkilöstöä siirtyy palveluntuottajalle, jos siitä on erikseen sovittu. Henkilöstön siirtyminen ulkoistuksen yhteydessä on aina neuvottelukysymys. Usein ulkoistuksissa henkilöstön siirtyminen palveluntuottajalle onkin yksi tilaajan ehto ulkoistukselle. Palveluntuottajalla on myös tarve rekrytoida osaavaa henkilöstöä eläköitymistien johdosta. (Pa.)

Palveluntuottaja toimii kuitenkin normaalin yritystoiminnan tavoin. Jos ulkoistettava toiminta on pientä, palvelun tilaaja ei voi olettaa, että neljän hengen työn tekemiseen

siirtyisi palveluntuottajalle kuusi henkeä ulkoistuksen yhteydessä. Viiden vuoden irtisanomissuojan loppuminen on myös muuttanut omalta osaltaan käytäntöjä siten, että kunnan työntekijöiden siirtyminen palveluntuottajalle on helpompaa. (Pa.)

7 JOHTOPÄÄTÖKSET TULOKSISTA

Opinnäytetyön tarkoituksena oli etsiä vastauksia kysymyksiin, millainen on ulkoistusprosessi ja saavutetaanko ulkoistamisella sille asetettuja tavoitteita, kuten kustannussäästöjä ja toimintavarmuutta. Opinnäytetyön teoriaosuudessa on käsitelty ulkoistamista yleisesti sekä palveluntarjoajia että ulkoistamisen eri muotoja. Opinnäytetyön teemoja ovat sekä teoria- että empiriaosuudessa ulkoistamisen tavoitteet, ulkoistusprosessi, ulkoistamissopimus, henkilöstövaikutukset, hyödyt sekä haitat ja riskit.

Tärkeimpinä ulkoistamisen tavoitteina pidettiin toimintavarmuuden lisäämistä ja omasta ohjelmistosta johtuvaa muutostarvetta. Haastateltavien mukaan tärkeänä pidettiin myös ulkoistamisesta mahdollisesti saatavia kustannussäästöjä. Ennen ulkoistamista kummassakin kunnassa oli tehty laskelmia siitä, onko järkevää hoitaa toiminta itse vai ulkoistaa toiminto. Etenkin pienessä kunnassa oman talous- tai palkkahallinnon ohjelmiston hankintakustannukset ja ylläpitomaksut voivat olla suuret suhteessa kunnan käyttöön. Ohjelmistotalojen tarjoamat ohjelmistot ovat samat pienelle kunnalle ja isolle kaupungille tai kuntayhtymälle. Ohjelmistoja kehitetään koko ajan, joten vuosittaiset ylläpitomaksut voivat olla huomattavat. Kehityksen mukana asiakkaat saavat käyttöönsä uusia ominaisuuksia, mutta toisaalta pienessä kunnassa, kaikkia ominaisuuksia ei ole kuitenkaan järkevää ottaa käyttöön.

Kun kunta ulkoistaa aiemmin itse järjestämiään palveluita, kestää ulkoistusprosessi pidempään kuin yksityisellä sektorilla. Ennen ulkoistamispäätöstä kunnassa tehdään laskelmia ja vertailuja. Vaikka ulkoistettaisiin vain yksi toiminto, kunnassa päätöksen ulkoistamisesta tekee luottamushenkilöt. Jo kunnan oma päätöksentekoprosessi ulkoistuksesta kestää siten kauemmin kuin yksityissektorilla, koska yksittäinen viran-

haltija ei päättä asiasta. Aikataulutus tulisikin huomioida ajoissa jo ennen ulkoistusprosessin aloittamista. Ulkoistusprosessissa on eri vaiheita, kuten ulkoistusstrategian ja kumppanin valinta, sopimuksen neuvottelu ja due diligence – tutkimus, siirtoprojekti, palvelun hallinta ja jatkuva kehittäminen sekä terminointi/siirtoprojekti. Päätöksenteon hitaus voikin aiheuttaa yllätyksiä sekä ulkoistavalle kunnalle että palveluntuottajalle. Pitkään kestävän ulkoistuksen päätöksenteon jälkeen voi olla kiire saada ulkoistusprosessi käytyä läpi ennen tiettyä päivämäärää. Ulkoistusprosessissa on eri vaiheita, joissa selvitetään käytäntöjä ja määritetään rajapintoja siitä, kuka tekee mitäkin jatkossa. Varsinaisen sopimuksen teon jälkeen käynnistyy käyttöönottoprojekti.

Ulkoistamiseen liittyy yleensä joitain tärkeitä päivämääriä ”deadlineja”, kuten esimerkiksi taloushallinnossa on tilikauden vaihde. Yleensä siirto ajoitetaan vuoden vaihteeseen, koska silloin on helpompi aloittaa uudella ohjelmistolla ja tehdä vanha, mennyt vuosi vanhalla ohjelmistolla. Jämijärvellä palkanlaskennan siirto tehdään kesken tilikauden, joten vuoden 2016 tapahtumia käsitellään sekä omana toimintana että palveluntuottajan toimesta.

Osa haastatelluista henkilöistä oli pienemmän kunnan viranhaltijoita. Etenkin pienessä kunnassa ulkoistusprosessi voi aiheuttaa paljon lisätöitä työntekijöille, koska viranhaltijoita on vähän ja ulkoistusprosessin selvittely jää usein muutaman henkilön vastuulle. Talous- ja palkkahallinnon palveluita tarjoavat palveluntuottajat ovat nykyään jo pitkään alalla olleita, joten ulkoistamisen mallit ja toimintatavat tulevatkin usein suoraan palveluntuottajalta. Ulkoistamissopimukset tehdään aluksi määräaikaisina, mutta sopimukset muuttuvat yleensä jatkossa toistaiseksi voimassa oleviksi. Ulkoistamissopimuksen sisältöä käydään läpi vuosittain tai tapauskohtaisesti. Määräajan jälkeen tilaaja voi jatkaa palveluntuottajan kanssa, kilpailuttaa ulkoistamisen tai palauttaa toiminnan takaisin omaksi toiminnaksi. Ulkoistusprosessi on ehkä sen verran raskas, että palveluntuottajaa ei heti vaihdeta, vaan tilannetta yritetään muuttaa vuosittaisissa sopimusneuvotteluissa.

Ulkoistamisen tuomana hyötyinä pidettiin tavoitteiden mukaisesti saatua toimintavarmuutta ja kustannussäästöjä. Kustannussäästöjä ei kuitenkaan synny, jos omaa toimintaa ei muuteta ulkoistamisen jälkeen. Ulkoistamissopimuksen tärkeyttä tulisi korostaa riskien minimoimiseksi, koska siinä määrätään tilaajan ja palveluntuottajan rajapinnat

vastuunjaolla. Jos vastuunjakoa ei määritellä selvästi, voi suunnitellut säästöt jäädä toteutumatta. Ulkoistuksen myötä ulkoistavat ovat saaneet käyttöönsä sellaisia ohjelmia, mitä ei muuten olisi välttämättä kuntaan hankittu. Nykyiset pilvipalvelut ovat helpottaneet omalta osaltaan ohjelman käyttöä, koska organisaation verkkoon kirjautumisen jälkeen miltä tahansa koneelta voi kirjautua pilvipalveluun. Perinteinen, jokaisella omalla koneella oleva ohjelma, on myös vähentänyt atk-tukipalvelun tarvetta organisaatiossa. Ainoa pilvipalvelun ongelma voikin olla jatkossa ehkä vain se, että organisaation ulkoinen verkko ei toimi ja siten käyttäjät eivät pääse käyttämään ohjelmaa.

Ulkoistaminen toi ongelmia etenkin palkanlaskentaa ulkoistettaessa, koska palkanlaskijan tehtävät siirtyivät osittain toisille työntekijöille, jotka eivät olleet palkanlaskennan tehtäviä aiemmin hoitaneet. Esimiesten rooli muuttui ulkoistuksen myötä entisestä tiedon tarkastajasta tiedon tallentajaksi. Kuten muissakin asiantuntijatehtävissä, talous- ja palkkahallinnon henkilöstöllä on omanlaista asiantuntijaosaamista, jonka omaksuminen vie aikansa. Myös muiden kunnan toimiston työntekijöiden toimenkuviin ulkoistaminen vaikutti. Kuntaan jäävän todellisen työn selvitystä tulisi tehdä ennen ulkoistamispäätöstä, koska huomiotta jäävät työt voivat aiheuttaa sen, etteivät ulkoistamisella tavoitellut kustannussäästöt toteudu.

Ulkoistamisen liitoskohdassa käyttäjien tulee hallita sekä vanha että uusi ohjelma. Oman ongelmansa tuo se, että ohjelmia käytetään hetken aikaa rinnakkain ja vanha ohjelma jää vielä usein ulkoistuksessa tietovarastoksi. Osalle käyttäjistä monen samanlaisen ohjelman yhtä aikaa käyttäminen voi olla ongelmallista. Vanhan ohjelman tietovarastona olemisen aiheuttaa yleensä myös kustannuksia, vaikka varsinainen toiminta olisikin toisessa ohjelmassa. Vanhan ohjelman ylläpitosisopimus tuleekin irtisanoa ajoissa, jotta säästytään turhilta ylläpitomaksuilta.

Pomarkun ja Jämijärven henkilöstö on vähentynyt ulkoistusten myötä. Pomarkun kunnan talous- ja palkkahallinnon henkilökunnasta suurin osa siirtyi palveluntuottajalle työntekijäksi. Sekä Pomarkussa että Jämijärvellä avainhenkilöitä jäi myös pois ulkoistamisvaiheessa. Kuntien työntekijöiden eläköityminen näyttäisi lisäävän tukipalveluiden ulkoistamista, koska avainhenkilöillä ei ainakaan pienemmissä kunnissa ole sijai-

sia. Avainhenkilöiden siirtyminen eläkkeelle tai palveluntuottajalle voi siten muodostaa omalta osaltaan riskin. Vastuunjaon selvittäminen on tärkeä myös henkilöstä ajatellen, koska kuntaan jäävälle henkilöstölle voi ulkoistamisen myötä tulla uusia tehtäviä. Palveluntuottajan näkemyksen mukaan henkilöstöä siirtyy tarpeen mukaan ja niin sovittaessa ulkoistuksessa palveluntuottajan työntekijöiksi. Henkilöstön siirtymistä omalta osaltaan helpottaa myös nykyisen kuntarakennelain (1698/2009) muuttuminen, jonka seurauksena kunnan siirtyvillä työntekijöillä ei ole enää viiden vuoden irtisanomissuojaa. Ehtojen heikennys on tuonut henkilöstölle paremmat mahdollisuudet työllistyä ulkoistustilanteissa. Toisaalta, palveluntuottajien toimitilat sijaitsevat keskiteysti ympäri maata, joten siirto palveluntuottajan palvelukseen ulkoistuksen myötä ei ole ehkä kaikille työntekijöille mahdollinen vaihtoehto. Henkilöstö, jota ulkoistaminen koskee, tulee ottaa mukaan jo ulkoistamisen alkuvaiheessa. Henkilöstölle tulee tiedottaa myös ajoissa mahdollisesti muuttuvista toimenkuvista ja muista henkilöstöön vaikuttavista asioista, kuten esimerkiksi palkanmaksupäivän muutoksesta.

Opinnäytetyön yhteenvedona voi todeta, että teoriaosuuden ja empiriaosuuden haastattelujen tulokset olivat yhteneväiset. Haastattelujen perusteella ulkoistamisella saadaan tavoiteltuja kustannussäästöjä, kun samalla muutetaan omia toimintatapoja. Myös toimintavarmuus lisääntyy ulkoistamisen myötä, etenkin pienemmässä kunnassa voidaan luottaa siihen, että työntekijät saavat palkkansa ajallaan. Ulkoistusprosessi eteni käytännössä melko samalla tavoin kuin teoriassa.

8 POHDINTA

Ulkoistamisesta on monenlaisia mielipiteitä, riippuen aina siitä kenen kanssa keskustellaan. Jo ulkoistamisen suunnittelukin voi aiheuttaa organisaation niin henkilöstössä kuin kunnan luottamushenkilöissä ristiriitaisia tunteita. Henkilöstölle ulkoistaminen voi lisäksi aiheuttaa pelkoa oman työpaikan mahdollisesta menettämisestä, etenkin jos henkilöstöä ei huomioida tai henkilöstölle ei tiedoteta tarpeeksi asiasta. Kaikki opinnäytetyön haastateltavat suhtautuivat kuitenkin talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamiseen myönteisesti.

Opinnäytetyötä tehdessä tuli myös itselle tunne, että ulkoistaminen voi olla parhaimmillaan toiminto, josta kaikki hyötyvät. Tietenkin alkuvaiheessa voi olla ongelmia, kun toimintatapoja joudutaan muuttamaan ja tietojen siirto palveluntuottajalle vie ennakoitua enemmän aikaa. Opinnäytetyön teon aikana Jämijärven kunta ulkoisti palkanlaskentansa, joten Jämijärven kunnan edustajan haastattelu ulkoistamisesta oli haastatteluhetkellä ajankohtainen. Pomarkun kunnan talous- ja palkkahallinnon ulkoistamisesta on jo aikaa, joten haastattelussa painotus oli eri kuin Jämijärvellä.

Ulkoistaminen käsitteenä kaipaisi ehkä hieman tarkennusta, koska opinnäytetyötä varten, haastateltavia kyseltäessä, tuli esiin se, ettei esimerkiksi osaulkoistamista pidetä ulkoistamisena. Osaulkoistaminen nähdäänkin ehkä pelkkänä palvelunostona, ei niinkään toiminnon ulkoistamisena. Kuitenkin yleinen määritelmä ulkoistamisesta tarkoittaa sitä, että omana toimintana tehty toiminto siirretään palveluntuottajalle.

Opinnäytetyössä on pohdittu opinnäytetyön ongelmaa haastateltavien henkilöiden vastausten perusteella, jotka ovat haastattelussa kertoneet oman näkemyksensä ulkoistamisesta. Opinnäytetyön empiriaosuuteen haastateltiin vain muutamaa henkilöä, joten opinnäytetyö ei siten kerro koko totuutta kunnan talous- ja palkkahallinnon ulkoistamisesta. Toisaalta, jos haastateltaisiin useampia henkilöitä ja muita kuin kyseisiä henkilöitä, voitaisiin silti päästä samoihin tuloksiin.

Teoria- ja empiriaosuus tässä opinnäytetyössä antavat ulkoistamisesta samansuuntaisen lopputuloksen. Ulkoistamisella voidaan saada kustannussäästöjä ja toimintavarmuutta, jota yleisesti ulkoistamisella tavoitellaan. Ulkoistusprosessiin ja sopimuksen sopimiseen kannattaa kuitenkin panostaa, jotta mahdolliset riskit saadaan minimoitua. Jatkossa ulkoistusprosessia helpottamaan tulisi myös laatia prosessikuvaus ja sitä tukeva ohjeistus.

Opinnäytetyöprosessin aikana ulkoistamisen etujen ja haittojen lisäksi ulkoistusprosessi nousi keskeiseksi tekijäksi. Tämä edellytti opinnäytetyön teoriaosan laajentamista ja uusien näkökulmien esille tuomista, jotka vaikeuttivat opinnäytetyön kokonaisuuden hallintaa. Sopivien haastateltavien hankinta ei myöskään ollut itsestäänselvyys, koska oli vaikeaa löytää tilaajakunnan kokoista kuntaorganisaatiota, joka olisi

myös ymmärtänyt ulkoistamiskäsitteen samalla tavalla. Haastatelluissa kuntaorganisaatiossa ulkoistaminen oli eri vaiheissa, joka osaltaan vaikeutti tulosten analysointi ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Opinnäytetyön tekemisprosessin tiivistäminen olisi kannattanut, koska kokonaisuuden hallinta olisi ollut silloin helpompaa.

LÄHTEET

- Elonen, A. n.d. Taloushallinnon hallittu ulkoistaminen. Talous ja rahoitus. Bonnier Pro. <http://www.bonnierpro.fi>. Viitattu 1.10.2015.
- Hallipelto, A. 2008. Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2009. Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Ikäheimo, S., Malmi, T. & Walden, R. 2016. Yrityksen laskentatoimi. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikön www-sivut. Viitattu 5.10.2016. www.hankinnat.fi
- Jämijärven kunnan talousarvio vuodelle 2016 ja taloussuunnitelma vuosille 2016 – 2018. Viitattu 6.11.2016. <http://jamijarvi.fi/kunta/paatoksenteko/get-file.php?file=1668>
- Jämijärven kunnanvaltuuston pöytäkirja 11.4.2016. Viitattu 19.9.2016. <http://jamijarvi.fi/kunta/paatoksenteko/poytakirjat/kunnanvaltuusto>
- Kanerva, I. 2008. Kuntatuottavuuden ABC. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki: WSOY.
- Kirjanpitolaki. 1997. L 30.12.1997/1336 muutoksineen.
- Kokko, O. 2010. Ulkoistaminen ei aina tuo säästöjä. Taloussanomien 1.2.2010. Viitattu 22.4.2016. <http://www.taloussanomien.fi>
- Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Viitattu 9.10.2015. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/komulainen_acta222ebook.pdf
- Kuntalaki. 2015. L 10.4.2015/410 muutoksineen.
- Kuntapro Oy:n www-sivut. Viitattu 20.10.2016. <http://www.kuntapro.fi>
- Kuntarakennelaki. 2009. L 29.12.2009/1698 muutoksineen.
- Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä. 2014. Kuntasektorin taloushallinnon viitearkkitehtuuri. Viitattu 3.5.2016. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyk/kuntien-ka/tuotokset/th-viitearkkitehtuuri/Documents/Taloushallinnon_viitearkkitehtuuri_0_10.docx

Laki julkisista hankinnoista. 2007. L 30.3.2007/348 muutoksineen.

Lehikoinen, R. & Töyrylä, I. 2013. Ulkoistamisen käsikirja. Helsinki: Talentum.

Lumijärvi, O-P. toim. 2007. Huipulla – Miten yrityksen menestysyhtälö ratkaistaan? Helsinki: WSOYpro.

Pomarkun henkilöstösuunnitelma 2016. Viitattu 6.11.2016.

<http://217.149.61.187/asiakaskuvat/1/Henkil%C3%B6st%C3%B6suunnitelma.pdf>

Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Helsinki: WSOYpro Oy.

Sastamalan Tukipalvelut Oy:n www-sivut. Viitattu 22.4.2016. <http://www.satuoy.fi>

Siikaisten kunnan hallintosääntö 1.5.2015. Viitattu 7.11.2016. <http://www.siikainen.fi/wp-content/uploads/2015/06/Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6-01052015.pdf>

Siikaisten kunnan talousarvio 2016, toiminta- ja taloussuunnitelma 2016-2018. Viitattu 4.5.2016. http://www.siikainen.fi/wp-content/uploads/2015/06/2016_talousarvio.pdf

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 23.5.2011.

Siikaisten kunnanhallituksen pöytäkirja 6.6.2016. Viitattu 11.6.2016. http://kokoukset.siikainen.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl.htm

Sirkemaa, S. 2009. Tietohallinto: Kohti kumppanuutta taloushallinnon tietojärjestelmäratkaisuissa. Pori: Turun Kauppakorkeakoulu.

Sundquist, S., Laamanen, E., Liivala, R., Iipponen, N. & Jyrä, K. 2007. Henkilöstö ja seutuyhteistyö – ABC. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Viitattu 9.10.2015. <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p070425134848@.pdf>

Suomen Kuntaliitto. 2015. Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon järjestäminen vuonna 2015, kyselyn yhteenveto. Viitattu 15.2.2016. http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/28052015_Kirjanpito/Kuntien_ ja_kuntayhtymien_kirjanpido_n_j%C3%A4rjest%C3%A4minen_2015.pdf

Taitoa Oy:n www-sivut. Viitattu 22.4.2016. <http://www.taitoa.fi>

Tyni, T., Myllyntaus, O. & Suorto, A. 2012. Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Väestörekisterikeskuksen www-sivut. Viitattu 6.11.2016. <http://vrk.fi>