

Opinnäytetyö (YAMK)

Bioalat ja liiketalous

Yrittäjyyden ja liiketalouden koulutusohjelma

2012

Marjukka Vepsä

# KUNNAN TUOTTAMIEN PALVELUIDEN ULKOISTAMISEN PROSESSIT

Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden  
ulkoistaminen



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU  
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

OPINNÄYTETYÖ (YAMK) | TIIVISTELMÄ

TURUN AMMATTIKORKEAKOULU

Bioalat ja liiketalous | Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

Joulukuu 2012 | 68 sivua

Ohjaaja Ilmo Elomaa

Marjukka Vepsä

# KUNNAN TUOTTAMIEN PALVELUIDEN ULKOISTAMISEN PROSESSIT – Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistaminen

Kunnat ovat viimeisten kahden vuosikymmenen aikana kohdanneet suuria muutoksia ja haasteita. Vuoden 1991 valtiosuusjärjestelmän muutos ja vapaakuntakoikeilu 1980 – 1990 - lukujen taitteessa vähensi valtion normiohjausta ja antoi kunnille vapauden organisoida omaa toimintaansa. Samanaikaisesti 1980-luvun loppupuolelle jatkuneen taloudellisen kasvun jälkeen 1990-luvun alun lama pakotti kunnat hillitsemään kustannuksiaan ja keventämään byrokraattisia organisaatioitaan. Näiden muutosten seurauksena kunnat alkoivat tehostaa toimintojaan ja kehittää palvelurakennettaan muun muassa ulkoistamalla palveluiden tuottamisen yksityiselle sektorille. Kuntien rooli muuttui palveluiden tuottajasta palveluiden tilaajaksi.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan kunnan palveluiden ulkoistamista prosessina ja ulkoistamisen tuomia etuja ja haasteita. Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa Turun jätelaitoksen toiminnan ulkoistamisprosessin vaiheet, sen onnistuminen ja mahdolliset ongelmat. Tutkimuksessa tarkastellaan ensin kunnan tuottamien palveluiden ulkoistamisprosessin vaiheita yleisesti ja sen jälkeen Turun jätelaitoksen ulkoistamisprosessia ja sen vaiheita. Turun jätelaitoksen ulkoistamisprosessin vaiheita verrataan kunnan palvelutuotannon ulkoistamisprosessin vaiheisiin ja tutkitaan, miten jätepalveluiden ulkoistamisprosessi noudattaa kunnan tuottamien palveluiden yleisen ulkoistamisprosessin vaiheita.

Tutkimuksen runkona on käytetty Turun kaupungin toimielinten päätöspöytäkirjoja, joiden avulla on muodostettu aikajana Turun jätelaitoksen palveluiden ulkoistamisprosessin käännekohdista. Tämän aikajanan pohjalta on lähdetty selvittämään jätelaitoksen palveluiden ulkoistamisen yksityiskohtaisempia vaiheita ja ulkoistamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Tutkimus osoittaa, että Turun jätelaitoksen ulkoistamisprosessi eteni pääsääntöisesti kunnan tuottamien palveluiden ulkoistamisprosessin vaiheiden mukaisesti. Tutkimuksessa ei noussut esille erityisiä ongelmakohtia ja jätepalveluiden ulkoistaminen eteni lähes ulkoistamisprosessin ensimmäisessä eli päätösvaiheessa tehdyn suunnitelman mukaisesti. Suunnitelmasta poiketen Turun jätteenpolttolaitosta ei siirretty uuden kuntaosakeyhtiön omistukseen. Olennaisin ero Turun jätelaitoksen ulkoistamisprosessissa ja ulkoistamisprosessin yleisissä vaiheissa oli toimittajan valinta, jota ei tehty osanottokyselyllä ja tarjousmenettelyllä.

ASIASANAT:

Ulkoistaminen, ulkoistamisen prosessit, julkiset palvelut, jätehuoltopalvelut, kuntaosakeyhtiö

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Life Sciences and Business Unit | Master Degree Programme in Entrepreneurship and Business Know How

December 2012 | 68 pages

Instructor Ilmo Elomaa

Marjukka Vepsä

## OUTSOURCING PROCESSES IN COMMUNAL SERVICES – The outsourcing of waste services in Turku

Communes have confronted great changes and challenges for the past two decades. The changes in the system of state subsidies to municipalities in 1991 and the exempt commune experiment in 1988 – 1996 deducted the norm control of the state and gave communes freedom to organize their own functions. At the same time, after the economic growth that continued to the end of the 1980s the slump in the beginning of the 1990s forced the communes to restrain the costs and lighten their bureaucratic organizations. The consequence of these changes was that communes started to optimize their processes and develop their service structure by outsourcing the production of the services to the private sector. The role of the communes changed from the producer of the services to the subscriber of the services.

This study examines the outsourcing of the communal services as a process and the benefits and challenges of the outsourcing. The research aims at mapping the outsourcing process of the Turku waste plant and the success and the possible problems in the outsourcing. This research examines first the outsourcing process of the communal services in general and then the outsourcing process of the Turku waste plant. The outsourcing process of the Turku waste plant is then compared to the outsourcing process of the communal services in general. The adherence of the outsourcing process of waste services to the communal services' outsourcing process is then studied.

The decision records of the Turku city's organs constitute the frame of this research. With these records a timeline of the turning points is made of the outsourcing process of the Turku waste plant. On the basis of this timeline, the details of the Turku waste plant's outsourcing phases are detected and how well the priorities of the outsourcing are achieved.

This research shows that the outsourcing process of the Turku waste plant mainly progressed by the general outsourcing process. There were no particular problems and the outsourcing process of the waste services progressed almost as it was planned in the first phase of the outsourcing process. The only exception was that the ownership of the waste incinerator of Turku was not transferred to the new communal limited liability company. The essential difference between the outsourcing process of the Turku waste plant and the outsourcing process in general was that the vendor was not selected by the attendance survey and the tender procedure.

**KEYWORDS:** Outsourcing, processes of outsourcing, public services, services of waste management, communal limited liability company

# SISÄLTÖ

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>6</b>
<b>2 ULKOISTAMINEN ILMIÖNÄ</b>	<b>9</b>
2.1 Ulkoistamisideologian taustaa	9
2.2 Uudet vaikutteet kunnallishallinnossa	14
2.3 Markkinakeskeisyyden ongelmat kunnallishallinnossa	15
<b>3 ULKOISTAMISEN TAVOITTEET, MUODOT JA PROSESSIT</b>	<b>19</b>
3.1 Ulkoistaminen käsitteenä	19
3.2 Ulkoistamisen tavoitteet	20
3.3 Kunnan ydin- ja tukitoiminnot	21
3.4 Yksityistäminen ja ostopalvelut	23
3.5 Ulkoistamisen prosessit	26
3.5.1 Ulkoistamispäätös	26
3.5.2 Toimittajan valinta	31
3.5.3 Siirtymävaihe	37
3.5.4 Palvelun johtaminen	39
<b>4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS</b>	<b>44</b>
4.1 Tutkimusmenetelmä	44
4.2 Tutkimusaineiston kerääminen	45
<b>5 TURUN KAUPUNGIN JÄTEHUOLTOPALVELUIDEN ULKOISTAMISPROSESSIN VAIHEET</b>	<b>47</b>
5.1 Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamispäätös	47
5.2 Turun jätehuoltopalveluiden toimittajan valinta	51
5.3 Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisen siirtymävaihe	55
5.4 Turun jätehuoltopalveluiden johtaminen	56
<b>6 POHDINTA</b>	<b>59</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>63</b>

## **LIITTEET**

- Liite 1. Esko Pohjasen haastattelun teemat
- Liite 2. Markku Lehtokarin haastattelun teemat
- Liite 3. Olli A. Mannin haastattelun teemat

## **KUVIOT**

Kuvio 1. Kuntien palvelujärjestelmän muutokseen vaikuttaneet tekijät	10
Kuvio 2. Kuntien osakeyhtiömuotoiset jätehuolto-yritykset vuosina 1996 ja 2004	12
Kuvio 3. Ulkoistamisen päätöksentekomatriisi	22
Kuvio 4. Ulkoistamisen riskien arviointi	30
Kuvio 5. Integroitu palvelujohtamismalli	40
Kuvio 6. Aikajana Turun seudun jätehuollon palveluiden ulkoistamisprosessin keskeisimmistä päätöksistä	48
Kuvio 7. Turun kaupunkiseudun vaikutusalueella sijaitsevat kaatopaikat	50

# 1 JOHDANTO

Kuntien palvelurakenne on kokenut suuren muutoksen kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Toimintaympäristön jatkuvat ja nopeat muutokset ovat vaikuttaneet kuntien toimintaan ja lisänneet paineita perinteisten toimintatapojen muuttamiseen ja kehittämiseen. Myös talouden heilahtelut ja taloudellinen epävarmuus ovat lisänneet tarvetta kuntien toimintojen tehostamiseen ja etenkin palveluiden kustannustehokkaampaan tuottamiseen. (Komulainen 2010, 53 – 59; Lundström 2011, 64 – 65; Määttä 2010, 43 – 50.)

Yhtenä syynä kuntien palvelutuotannon tehottomuudelle pidettiin vapaan kilpailun puuttumista. Byrokraattisen ja hierarkkisen kuntaorganisaation vastakohtana nähtiin tehokas, taloudellinen ja kilpailukykyinen markkinaohjautuva organisaatio. Kuntien palvelutuotannon tehostaminen sai alkunsa Iso-Britanniasta, jossa julkisen sektorin palveluita yksityistettiin ja ulkoistettiin voimakkaasti 1980-luvulla. Suomessa markkinasuuntautuneisuuden lisääminen kuntien toiminnassa alkoi 1980-luvun loppupuolella, jolloin kunnallishallinnossa alettiin korostaa tehokkuutta ja taloudellisuutta. Vuonna 1994 hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin, että kunnan tulisi käyttää joustavasti sekä julkisia että yksityisiä palveluiden tuottajia. (HE 192/1994, [viitattu 27.4.2011]; Komulainen 2010, 61 – 67; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)

1990-luvun alun laman aiheuttaman taloudellisen tilanteen kiristyminen vauhditti kuntien toimintojen tehostamista ja kustannusten karsimista. Lisäksi toimintaympäristön lisääntyvät ja entistä nopeammat muutokset lisäsivät kuntien paineita byrokraattisen ja raskaan organisaation kehittämiseen ja keventämiseen. Kustannustehokkuutta ja organisaation ketteryyttä alettiin parantaa palvelutuotannon rakennemuutoksen avulla, minkä seurauksena ulkoistaminen, yksityistäminen ja ostopalvelut tulivat osaksi kuntien palvelutuotantoa. (Komulainen 2010, 53 – 59; Lundström 2011, 64 – 65; Määttä 2010, 43 – 50.)

Kuntien palvelutuotannon uudistusten yhtenä syynä oli väestön ikääntymisen aiheuttama paine kuntien taloudelle ja julkisten palveluiden rahoitukselle. Myös Euroopan unioniin liittyminen on tuonut uusia näkökulmia pohjoismaisille kunnille, joiden rooli palveluiden tuottajana on ollut vahvempi kuin muissa Euroopan unionin maissa. Monissa Euroopan unionin maissa markkinoiden merkitys on ollut suurempi kuin Pohjoismaissa, joissa valtaosa palveluista on tuotettu julkisesti. Pohjoismaisen hyvinvoinnin perustana on ollut kuntien palvelujärjestelmä, mikä ei aina ole pystynyt reagoimaan riittävän nopeasti toimintaympäristön muutoksiin uudistamalla palveluiden järjestämis- ja tuottamistapoja. (Hyvärinen & Lith 2008, 9 – 10; Komulainen 2010, 57 – 59; Määttä 2010, 49 – 52.)

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan kunnan palveluiden ulkoistamisprosessin vaiheita ja ulkoistamisen etuja ja haasteita. Palveluiden ulkoistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta luovuttaa palveluiden tuotantovastuun osittain tai kokonaan toiselle organisaatiolle eli kunnan toiminta siirretään ulkopuolisen toiminnanohjauksen alaisuuteen. Koska ulkoistettavan palvelun järjestämisvastuu säilyy kunnalla ulkoistamisen jälkeenkin, kunta voi ulkoistaa myös lakisääteisiä palveluitaan. (Lempiäinen & Tammela 2010, 20 – 21; Lukkarinen 2007, 40 – 43; Saarela 2008, [viitattu 8.6.2012]; Siitonen 2006.)

Yksityistäminen ja ostopalvelut on rajattu tämän tutkimuksen empiirisen osan ulkopuolelle. Palveluiden yksityistämisestä on kyse silloin, kun kunta siirtää palvelun järjestämisvastuun yksityiselle sektorille tai osakeyhtiölle, jonka määräysvalta ja/tai osakekanta on kokonaan tai osittain kunnalla itsellään. Yksityistämisprosessissa vastuu tuotannosta ja sen tavoitteista siirtyy kunnalta yksityiselle toimijalle. Kunta ei voi yksityistää lakisääteisiä palveluitaan eli siirtää niiden järjestämisvastuuta ulkopuoliselle toimijalle. (Lempiäinen & Tammela 2010, 20 – 21; Lukkarinen 2007, 40 – 43.)

Ostopalvelusta on kyse silloin, kun kunta ostaa palvelun joko yksityiseltä palveluntuottajalta tai toiselta julkisyhteisöltä. Ostopalveluna voidaan järjestää lähes mikä tahansa kunnan tarjoama palvelu lukuun ottamatta viranomaistoimintoja, jotka ovat julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytöllä

tarkoitetaan toimivaltaa päättää kuntalaisen oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennusvalvonta ja koululainsäädännössä määritelty opetustoiminta. (Hyvärinen & Lith 2008, 14 – 16; Komulainen 2010, 140 – 143; Lempiäinen & Tammela 2010, 20 – 21; Lukkarinen 2007, 40 – 43.)

Tämän opinnäytetyön tutkimuskohteena on Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistaminen, jota tarkastellaan yksinomaan Turun kaupungin näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitetään ensin kunnan palveluiden ulkoistamisprosessin vaiheita yleisesti, jonka jälkeen prosessin vaiheita verrataan Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamiseen: prosessin etenemiseen, onnistumiseen ja mahdollisiin ongelmiin.

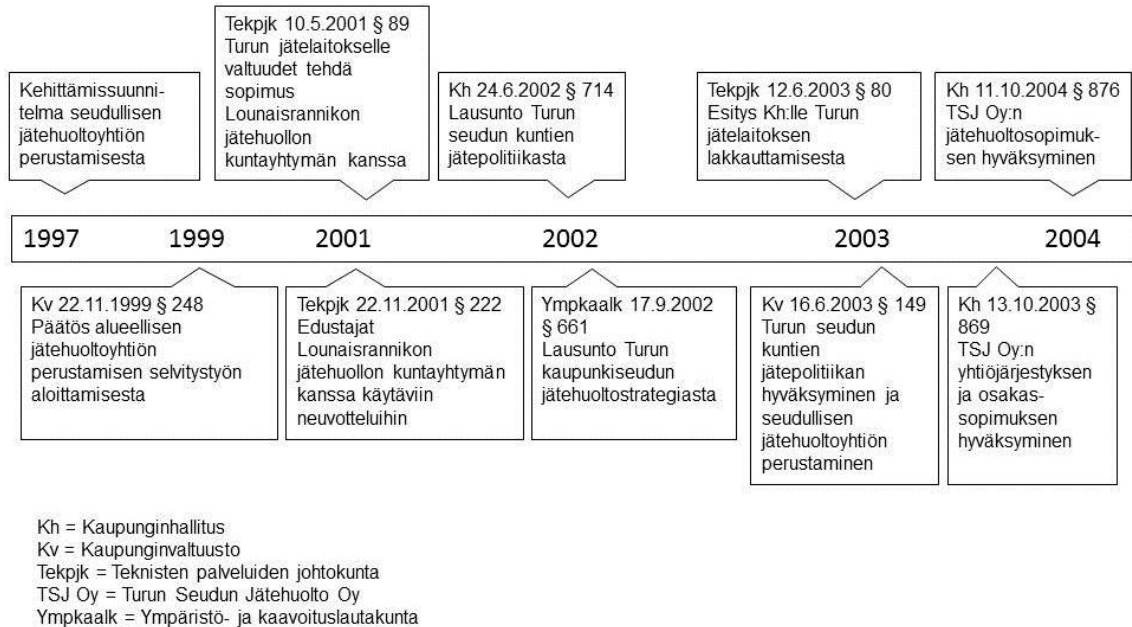


## 2 ULKOISTAMINEN ILMIÖNÄ

### 2.1 Ulkoistamisideologian taustaa

Kunnan tuottamien palveluiden kasvu oli 1970-luvulta alkaen merkittävää. 1970- ja 1980-luvuilla kunnat kasvattivat julkisten palveluiden määrää, taloudellinen kasvu oli nopeaa ja kuntien henkilöstö kasvoi vuosina 1970 – 1990 199 000:sta 470 000:een. Kuntien toimintaa ohjattiin lukuisten yksittäisten määräysten avulla ja kuntien byrokraattinen virkakoneisto oli raskas ja kustannuksiltaan merkittävä. Palveluiden suunnittelu kohdistui niiden järjestämiseen eikä tuotantoon. Vasta 1980-luvun loppupuolella palveluiden järjestämisen suunnittelun merkitys väheni ja keskustelu palvelutoiminnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvan kasvun hidastumisesta kiihtyi. (Komulainen 2010, 53 – 59; Lundström 2011, 64 – 65; Määttä 2010, 43 – 47.)

Kuten kuviosta 1 käy ilmi, kuntien palvelujärjestelmän monimutkaisuutta ja byrokratisoitumista alettiin purkaa ja julkisia kulutusmenoja pienentää erittäin mittavasti 1990-luvun alkupuolella. 1990-luvun uudistukset tähtäsivät kuntien hallinnon ja tehtävien hajauttamiseen, jonka edellytyksenä oli yksityiskohtaisten normien ja ohjauksen vähentäminen. Vuosina 1988 - 1996 toteutettiin vapaakuntakokeilu, joka antoi kunnille vapauden organisoida oma toimintansa. Vapaakuntakokeilussa keskeisintä oli uusien organisaatiomuotojen kokeileminen ja kunnan toimintaa ohjaavien normien karsiminen. Vapaakuntakokeilun seurauksena markkinaperusteiset toimintamuodot ja kokeilut yleistyivät. (Komulainen 2010, 53 – 59; Lundström 2011, 64 – 65; Määttä 2010, 46 – 50.)



Kuvio 1. Kuntien palvelujärjestelmän muutokseen vaikuttaneet tekijät

Vapaakuntakokeilun lisäksi vuoden 1991 valtiosuusjärjestelmän muutos motivoi kuntia hallinnonuudistuksiin. Kuntien valtiosuuslain muutoksen tavoitteena oli vahvistaa kunnallista itsehallintoa, parantaa hallinnon ja palveluiden tehokkuutta ja taloudellisuutta, parantaa kuntien palvelukykyä ja lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Myös 17.3.1995 voimaan tulleella uudella kuntalailla pyrittiin väljentämään kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan säätelyä. Kuntien erilaisuus nähtiin voimavarana eikä riskinä ja kunnille haluttiin antaa mahdollisuus erilaisiin ratkaisuihin. (HE 214/1991, [viitattu 5.5.2012]; Komulainen 2010, 53 – 59; Lundström 2011, 64 – 65; Määttä 2010, 46 – 50.)

Kuntasektorin uudistusten taustalla ovat olleet muun muassa väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet kuntien talouden kestävyydelle ja julkisten palveluiden rahoitukselle. Uudistusten keskeisenä tavoitteena on ollut kustannusten hillitseminen ja kuntien palvelutuotannon tehostaminen. Tähän on olennaisesti vaikuttanut myös 1990-luvun alkupuolen laman aiheuttama kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne ja työpaikkojen häviämisen uhka. Myös Euroopan unioniin liittyminen on tuonut uusia näkökulmia pohjoismaisille kunnille, joiden velvollisuus hyvinvointimallin ylläpitäjänä ja järjestäjänä on ollut vahvempi kuin

muissa Euroopan maissa. Pohjoismaissa markkinoiden merkitys on ollut pienempi kuin monissa muissa Euroopan unionin maissa ja valtaosa palveluista on tuotettu ja rahoitettu julkisesti. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot on rakennettu julkisen palvelujärjestelmän varaan, eikä se aina ole pystynyt reagoimaan riittävän nopeasti toimintaympäristön muutoksiin ja hakemaan uusia palveluiden järjestämis- ja tuottamistapoja. (Hyvärinen & Lith 2008, 9 – 10; Komulainen 2010, 57 – 59; Määttä 2010, 49 – 52.)

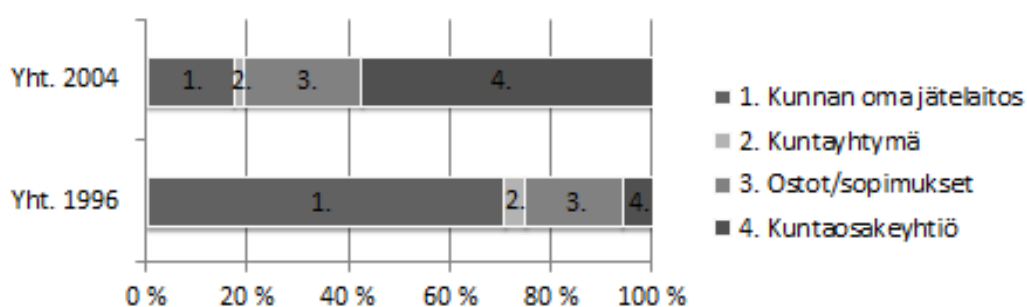
### **Muutokset jätehuollossa**

Jätehuollossa muutokset alkoivat vuonna 1979, kun ensimmäinen varsinainen jätealaa koskenut laki, jätehuoltolaki, astui voimaan. Laissa säädettiin muun muassa jätehuollon järjestämisestä, valvonnasta ja roskaantumisen estämisestä ja pääperiaatteena oli jätteiden hyödyntäminen ja ympäristöhaittojen välttäminen. Kuntien velvoitteeksi tuli järjestää yhdyskuntajätteen kuljetus taajama-alueilla ja jätteiden vastaanotto ja sijoittaminen. Samalla kunnille annettiin oikeus periä jätehuoltomaksua jätteiden kuljetus- ja käsittelykustannusten kattamiseksi. Jätehuollon määräyksiä kiristettiin 3.12.1993 voimaan tulleessa jätelaissa, jossa tavoitteeksi asetettiin kestävä kehityksen tukeminen edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä ja ehkäisemällä jätteistä aiheutuvia terveys- ja ympäristöhaittoja. Jätehuollosta vastaavan kunnan velvollisuudeksi tuli huolehtia siitä, että jätettä syntyisi mahdollisimman vähän. Näiden 1990-luvun muutosten taustalla oli EU-jäsenyyden aiheuttamat velvoitteet toimeenpanna EY:n jäteoikeudelliset direktiivit Suomessa. (Ilomäki et al. 2000, 18 – 19; Jätelaki 3.12.1993/1072, [viitattu 4.12.2011]; Lundström 2003, 88; Martikainen & Siitonen 2004, 218 – 219.)

1980-luvulla Suomessa oli käytössä yli 800 yhdyskuntajätteen kaatopaikkaa ja pienetkin kunnat hoitivat itse jätteiden kuljetuksen ja käsittelyn. Vuonna 1990 yhdyskuntajätteen kaatopaikkoja oli 567 ja vuonna 2000 niitä oli enää 300. Vuoteen 2010 mennessä yhdyskuntajätteen kaatopaikkojen määrä oli vähentynyt 150:een. Tähän oli syynä jatkuvasti kiristyneiden jätehuoltovaatimusten aiheuttama kustannusten lisääntyminen niin, että

varsinkaan pienten kuntien ei ollut enää järkevää eikä välttämättä edes taloudellisesti mahdollista hoitaa jätteiden käsittelyä itsenäisesti. Kustannuksia nosti muun muassa 1.9.1996 voimaan tullut jäteverolaki, jonka perusteella veroa perittiin kaatopaikoille toimitettavasta jätteestä. (Ilomäki et al. 2000, 26; Lehtokari 21.5.2012; Lundström 2003, 88; Martikainen & Siitonen 2004, 218 – 219; Ympäristöministeriö, 2007.)

Turvatakseen jätehuoltopalvelut kunnat alkoivat perustaa jätehuoltoyhtiöitä, jotka vastasivat useamman kunnan jätehuollosta. Kuten kuvio 2 käy ilmi, osakeyhtiömuotoisten jätehuoltoyhtiöiden määrä on kasvanut huomattavasti vuodesta 1996 vuoteen 2004. Vuonna 2000 kuntien perustamia jätehuoltoyhtiöitä oli Suomessa jo 24 ja ne palvelivat 236 kunnan 2,7 miljoonaa asukasta. Vuonna 2006 jätehuoltoyhtiöitä oli 31, joiden 292 jäsenkunnassa oli asukkaita noin 3,4 miljoonaa. Lisäksi Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa olivat perustaneet yhdessä alueen jätehuollosta vastaavan Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV:n, jonka piirissä oli noin miljoona asukasta. Jätehuoltoyhtiöiden ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan lisäksi kuntayhtymät ja liikelaitokset vastasivat 45 kunnan n. 0,6 miljoonan asukkaan jätehuollosta. (Lehtokari 21.5.2012; Lundström 2003, 88; Martikainen & Siitonen 2004, 218 – 219; Suomen Kuntaliitto 2001, 54 – 58.)



Kuvio 2. Kuntien osakeyhtiömuotoiset jätehuoltoyhtiöt vuosina 1996 ja 2004 (Siitonen 2006)

Muihin Suomen suuriin kaupunkeihin verrattuna Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistaminen toteutui myöhään. Turun Seudun Jätehuolto Oy aloitti toimintansa vuonna 2004, kun esimerkiksi Tampereen seudulla toimiva Pirkanmaan

Jätehuolto Oy oli aloittanut toimintansa jo kymmenen vuotta aiemmin. Myös Jyväskylä, Laukaa ja Muurame ulkoistivat jätehuoltopalvelunsa ennen Turku perustamalla Mustankorkea Oy:n vuonna 1998. Suomen suurista kaupungeista Helsinki oli edelläkävijä jätehuoltopalveluiden ulkoistamisessa: Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV perustettiin jo vuonna 1974. (HE 223/1996, [viitattu 3.6.2012]; Mustankorkea Oy, [viitattu 3.6.2012]; Pirkanmaan Jätehuolto Oy, [viitattu 3.6.2012]; Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2004, 30.)

Jätehuolto tulee muuttumaan myös tulevina vuosina, koska jätehuoltoa koskevia lakeja tiukennetaan koko ajan. Esimerkiksi uusi jätelaki astui voimaan 1.5.2012. Sen keskeisimpiä muutoksia on, että yhdyskuntajätteestä 50 prosenttia tulee kierrättää materiaalina vuoteen 2016 mennessä. Tällä hetkellä yhdyskuntajätteen kierrätysaste on noin 30 prosenttia. Uuden jätelain lisäksi jätelainsäädäntöön liittyvien muiden asetusten valmistelu jatkuu ympäristöministeriön asettaman työryhmän ehdotusten pohjalta. Kokonaisuudessaan asetusten uudistamistyö kestää ainakin 2 – 3 vuotta, jonka jälkeen vasta selviää uudistusten ja muutosten vaikutukset jätehuoltoon. (Jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus, [viitattu 9.6.2012].)

Turun kaupungin jätehuollon lähitulevaisuuden muutoksiin tulee vaikuttamaan jätteenpolttolaitoksen tilanne. Turun jätteenpolttolaitos toimi alun perin Turun jätelaitoksen alaisuudessa, jonka jälkeen se siirtyi 1.1.2009 Turun jätteenpolttoliikelaitoksen alaiseksi (Turun kaupunki 2009). Turun jätteenpolttoliikelaitos lopetti toimintansa, kun jätteenpolttolaitos myytiin Turku Energia Oy:lle 1.1.2012. Tällä hetkellä jätteenpolttolaitoksen tilanne on epävarma, koska Turku Energia Oy anoi Lounais-Suomen ympäristökeskukselta jätteenpolttolaitoksen ympäristölupaa 31.12.2017 saakka, mutta lupa myönnettiin vain vuoden 2014 loppuun. Perusteluina määräajan lyhentämiselle olivat erityisesti jätteenpolttolaitoksen 35 vuoden ikä ja sen tuoma riski käyntihäiriöiden lisääntymiselle sekä jätteenpolttolaitoksen sijainti ja ympäristön asutus. Turku Energia Oy on valittanut asiasta, mutta valitusprosessi on vielä kesken. Muutoksia jätteenpolttolaitoksen toimintaan on

lähitulevaisuudessa joka tapauksessa tulossa. (Lounais-Suomen ympäristökeskus, [viitattu 9.6.2012]; Turku Energia Oy, [viitattu 9.6.2012].)

## 2.2 Uudet vaikutteet kunnallishallinnossa

Yhtenä syynä kuntien toiminnan tehottomuudelle on pidetty vapaan kilpailun puuttumista. Markkinaohjautuva organisaatio on tehokas, taloudellinen ja kilpailukykyinen, kun taas kunnallishallinto on byrokraattinen, hierarkkinen ja normiohjattu organisaatio. 1980-luvulla Iso-Britanniassa julkisen sektorin palveluita yksityistettiin ja ulkoistettiin voimakkaasti. Suomessa keskustelu markkinasuuntautuneisuuden lisäämisestä kuntien toiminnassa alkoi laajemmin 1980-luvun loppupuolella, jolloin kunnallishallinnossa alettiin korostaa tehokkuutta ja taloudellisuutta. Vuonna 1994 hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin, että ”perinteiseen viranomaistoimintaan perustunut hallintomalli hakee uutta suuntaa palvelujen tuottamisessa käyttämällä hyväksi yksityissektorin toimintatapoja”. Esityksen mukaan kunnan tulisi käyttää joustavasti hyväksi sekä julkisia että yksityisiä palveluiden tuottajia. (HE 192/1994, [viitattu 27.4.2011]; Komulainen 2010, 61 – 67; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)

Markkinaohjautuvuus on vaikuttanut kuntaorganisaatioihin siten, että kunnat ovat kehittäneet uusia palvelutuotantomalleja. Kunnat ovat uudistaneet palvelutuotantoaan esimerkiksi liikelaitostamalla, yhtiöittämällä ja yksityistämällä. Pitkälle viedyn markkinaohjautuvuuden riskinä on kuntalaisten eriarvoisuuden lisääntyminen. Toisaalta markkinaohjautuvuus antaa kuntalaisille todellisen valinnanmahdollisuuden ja palveluntuottajat joutuvat kilpailemaan tuotteillaan ja kustannustehokkuudellaan. Samalla kuitenkin entistä epäselvemmäksi on tullut, mihin kunnan toimintoihin markkinaehtoisuus soveltuu. Haasteena palveluiden järjestämis- ja tuotantotapojen moninaistuuksessa on myös kunnallisen poliittisen järjestelmän kehittyminen niin, että se pystyy edelleen vaikuttamaan kuntalaisten palveluihin. (Ekström & Jurvelin 2008, 51 – 53; Hyvärinen & Lith 2008, 14 – 15; Komulainen 2010, 64 – 67.)

1990-luvulta lähtien kunnallishallinnon uudistamiseen on vaikuttanut vahvasti managerialistisen ajattelutavan yleistyminen, missä keskeisenä arvona on

johtaminen ja sen vaikutus toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Managerialismin keskeisenä periaatteena on yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden soveltaminen kuntien johtamisessa ja siirtyminen toimintatavoitteiden asettamisesta tuloskeskeisempään ajatteluun. Managerialismi on kunnallishallinnon kannalta haastava, koska se ei kaikilta osin huomioi kunnan tehtävien monimuotoisuutta ja käsittelee kuntalaisia kuluttajina unohtaen heidät äänestäjinä ja perusoikeuksien omistajina. Managerialismi korostaa tuotantosuuntautunutta organisaatiota, jossa keskeistä on tavoitteisiin ja tuloksiin tähtäävä hallinto eikä se huomioi kunnallishallinnon yhtä peruseriaatetta, demokratiaa. Managerialismissa korostuvat markkinamekanismien hyödyntäminen, palveluiden laatu ja asiakasnäkökulma, palveluiden tuottamisen eriyttäminen tuotannon ohjauksesta, tulosorientoituneisuus ja toimivaltuuksien delegoiminen eri yksiköille byrokratian vähentämiseksi. (Karisto 2006, 42 – 43; Komulainen 2010, 67 – 70; Määttä 2010, 188 – 189.)

Keskeisin managerialismin suuntaus on New Public Management eli NPM, jonka periaatteita ovat muun muassa vastineen tuottaminen kuntalaisten maksamille veroille, julkisen sektorin koon ja kustannusten supistaminen, tulosvastuun lisääminen ja johtamismallien uudistaminen. NPM:n mukaan kunnan toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta parannetaan ottamalla käyttöön yrityksistä tuttuja johtamis- ja budjetointimenetelmiä, korostamalla asiakaspalvelulähtöisyyden merkitystä ja luomalla taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita. NPM pyrkii vastaamaan siihen, miten johtamista tulisi parantaa ja mikä on paras tapa organisoida ja johtaa julkista hallintoa. (Karisto 2006, 42 – 43; Komulainen 2010, 67 – 70; Lundström 2011, 65 – 67; Määttä 2010, 188 – 189; Taipale 2009, 33 – 36.)

### 2.3 Markkinakeskeisyyden ongelmat kunnallishallinnossa

Markkinakeskeiseen toimintatapaan liittyy monia haasteita, jotka kunnan on tunnistettava ja ennakoitava eri palveluntuottamistavoista päätettäessä. Vaikka kuntien ja yritysten palveluntuotantotavat ovatkin viime vuosikymmenien aikana

lähentyneet toisiaan, yritysten ja kuntien perustehtävät eroavat toisistaan siinä määrin, että palveluntuottamisen lähestymistavat voivat olla hyvin erilaiset. Palveluiden kilpailuttaminen voi tuoda mahdollisuuksia palveluiden kehittämisessä ja kustannustehokkuudessa, mutta ongelmana voi olla toimivien markkinoiden puuttuminen joiltain toimialoilta. Useissa palveluissa kunnat ovat lähes ainoita ostajia ja tällöin markkinat toimivat huonosti. Tätäkin vakavampi ongelma markkinoiden toimivuuden kannalta on tuottajien vähäisyys ja kilpailun puute. Toisaalta taas uusi markkinoille tuleva tuottaja voi tuoda mukanaan käytännön ongelmia, jos tilaaja ei luota uuden palveluntuottajan edellytyksiin toimittaa kyseinen palvelu. (Ekström & Jurvelin 2008, 53 – 55; Komulainen 2010, 78 – 81; Lundström 2011, 133 – 136; Määttä 2010, 127.)

Kunnat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen. Kuntien palveluiden ostopäätösten lisäksi esimerkiksi kuntien strategiset linjaukset siitä, miten paljon palveluita hankitaan tulevaisuudessa markkinoilta, ovat tärkeää informaatiota yksityisille yrityksille, jotta ne voivat varautua palveluiden kysynnän tuleviin muutoksiin. Markkinoiden kehittymiseen vaikuttavat myös muun muassa Kansaneläkelaitoksen tuet, kuten yksityisen sairaanhoidon tai kuntoutuksen korvaukset, verotukselliset ratkaisut, kuten kotitalousvähennys, ja näiden kautta kuntalaisten omat ostopäätökset. (Ekström & Jurvelin 2008, 53 – 55; Komulainen 2010, 78 – 81; Lundström 2003, 18 – 20; Lundström 2011, 133 – 136; Määttä 2010, 127.)

Markkinakeskeisen toimintatavan suurin haaste on, miten yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus toimivat markkinakeskeisessä kunnallishallinnossa. Esimerkiksi New Public Management -oppi korostaa organisaation tehokkuuden ja työn tuottavuuden lisäämistä ja ohittaa kokonaan kuntalaisen poliittiset vaikutusmahdollisuudet ja päätöksentekoon osallistumisen. Markkinakeskeisen ajattelun pääasiallinen lähtökohta ja strategian keskeisin tavoite on tehokkuus ja kuntalaisista tulee asiakkaita. Markkinaohjautuvuudessa ongelmana on se, pystyykö kunta noudattamaan samalla tavoin kaikkia hallinto-oikeudellisia sääntöjä kuin perinteisessä organisaatiossa. Vaarana voidaan pitää jopa kuntalain merkityksen vähenemistä. (Ekström & Jurvelin 2008, 53 – 55;



Komulainen 2010, 78 – 81; Lundström 2011, 133 – 136; Määttä 2010, 127; Vilén 2011, [viitattu 1.9.2012].)

Markkinakeskeisyyden negatiivisina puolina on nähty myös palveluiden tuottajan vaihtuminen liian usein ja kilpailun toimimattomuus. Yksityiset palveluntarjoajat toimivat suuren kysynnän ja laajan asiakaskunnan vuoksi useimmiten kasvukeskuksissa, joten haja-asutusalueilla ja syrjäisissä pienissä kunnissa kilpailun ja toimivien palvelumarkkinoiden aikaansaaminen on ongelmallista, usein jopa mahdotonta. Toisaalta myös pienet kunnat voivat itse vaikuttaa markkinoiden kehittymiseen. Esimerkiksi Kainuun kunnat ovat vaikuttaneet palvelumarkkinoiden kehittymiseen synnyttämällä aktiivisesti ja määrätietoisesti tietoisuutta siitä, että kunnat tulevat ostamaan palveluita yksityiseltä sektorilta. Hanketta on tuettu luomalla sekä kunnille että yksityisen sektorin yrityksille tiedolliset ja taidolliset valmiudet toimia uudessa toimintaympäristössä. Markkinoiden toimivuutta on siis kehitetty yhteistyössä palveluiden tarjoajien ja ostajien kanssa. (Ekström & Jurvelin 2008, 53 – 56; Komulainen 2010, 83 – 85; Lempiäinen & Tammela 2010, 22; Lundström 2003, 29.)

Palvelutuotannon ulkoistamisen esteenä voivat olla myös kuntien ennakoasenteet yksityistä palveluntuottajaa kohtaan. Kunnan ydinpalveluiden, kuten terveydenhuollon, markkinakeskeisyyden voidaan katsoa johtavan siihen, että osa kuntalaisista jää ilman näitä palveluita, jolloin palvelut halutaan tuottaa itse. Eniten ulkoistamista vastustavat ammattiliitot, jotka ovat huolissaan sekä työntekijöiden ja etujen menettämisestä että voitontavoitteluun liittyvästä huonosta sitoutumisesta julkisiin tavoitteisiin. Markkinakeskeisyyden ongelmoina ovat myös kunnan vaikutusmahdollisuudet palveluiden hintoihin ja ulkoistetun ja oman toiminnan ohjaus. (Ekström & Jurvelin 2008, 53 – 56; Komulainen 2010, 83 – 85; Lempiäinen & Tammela 2010, 22.)

Markkinakeskeisyyden ongelmaksi voi muodostua se, että funktionaalinen tehokkuus toimii, mutta horisontaalinen ei. Tällä tarkoitetaan sitä, että kuntalainen saa yksityiseltä palveluntuottajalta kunnan ostaman palvelun, mutta kokonaisuudenhallintaa ja tarkoituksenmukaisuutta ei ole arvioitu riittävästi.

Markkinakeskeisyyden ongelmana voidaan pitää myös sitä, että monet kunnallisen palveluiden tuottamisen kilpailutukset ovat jääneet pitkäksi ajaksi markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Markkinakeskeisyys voi myös lisätä eri kunnissa asuvien kuntalaisten eriarvoisuutta, kun kuntien väliset erot talouden ja väestöpohjan suhteen kasvavat ja kuntien palvelutuotanto ja käytetyt tuotantotavat erilaistuvat. (Komulainen 2010, 85; Lempiäinen & Tammela 2010, 22 – 23.)

Markkinaohjauksen lisääntyminen ja sen ongelmat ovat tuoneet kunnille uusia haasteita. Vaikka kuntia ei ole hallinnollisesti rakennettu tilaajaorganisaatioiksi, niiden pitäisi pystyä nopeasti muuntautumaan palveluntuottajasta tilaajaksi. Lisäksi kunnilla tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen käsitys siitä, mitä ominaisuuksia ja vaatimuksia kilpailutettavalle palvelulle asetetaan, kunnallista demokratiaa unohtamatta. Vaikka kunnallisia palveluita tuotettaisiinkin markkinaehtoisesti, vastuu oikeasta palvelutarpeen arvioinnista ja määrittelystä on kunnalla. Kaiken kaikkiaan markkinaohjautuvuus on kuitenkin hyvä uudistus, koska se antaa kuntalaisille todellisen valinnanmahdollisuuden ja pakottaa palveluntuottajat kilpailemaan. (Ekström & Jurvelin 2008, 53 – 56; Komulainen 2010, 86 – 87; Vilén 2011, [viitattu 1.9.2012].)

## 3 ULKOISTAMISEN TAVOITTEET, MUODOT JA PROSESSIT

### 3.1 Ulkoistaminen käsitteenä

Vaikka ulkoistaminen on yleistynyt kuntasektorilla vasta 2000-luvulla, ulkoistamista terminä on tutkittu ja selitetty jo paljon aiemmin. Williamson kirjoitti vuonna 1975, että jos markkinat tarjoavat palvelua edullisemmin kuin mitä palvelun tuottaminen maksaisi omana tuotantona, palvelu tulee ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Williamsonin ajatus perustuu Coasen jo vuonna 1937 julkaisemaan periaatteeseen tuotannon tehostamisesta: palvelut tulee tuottaa itse, mikäli oma tuotanto on edullisempaa kuin palveluiden ostaminen ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Ulkoistaminen on siis seurausta liiketoimintojen kustannustehokkuuden parantamisesta, jonka seurauksena yritykset ovat alkaneet ostaa palveluita ulkopuoliselta palveluntuottajalta sen sijaan, että olisivat tuottaneet kaikki tarvittavat palvelut itse. (Hätönen 2008, 39 – 41; Hyvärinen & Lith 2008, 14 – 16; Saarela 2008, [viitattu 8.6.2012].)

Termin ulkoistaminen määrittelyt perustuvat Coasen ja Williamsonin teorioihin, mutta markkinoiden ja kuntien toimintaympäristön muutokset ovat muuttaneet termin määrittelyä ja laajentaneet sen merkitystä. Pelkkä palveluiden ostaminen ulkopuoliselta palveluntuottajalta ei aina ole ulkoistamista. Palvelun ostaminen voi olla yhteistyösopimus, joka tehdään vain tietyn projektin ajaksi tai muuten määräaikaiseksi, kun taas ulkoistaminen on aina pitkäaikainen yhteistyösopimus. Palvelun ostaminen perustuu usein pelkästään kustannussäästöihin, kun taas ulkoistamisen perusteena ovat muutkin tavoitteet, kuten kunnan ydintehtäviin keskittyminen ja palvelun laadun parantaminen. (Hätönen 2008, 40 – 42; Saarela 2008, [viitattu 8.6.2012].)

Termiä ulkoistaminen käytetään usein erilaisissa asiayhteyksissä melko sattumanvaraisesti ja jopa synonyyminä termeille yksityistäminen ja ostopalvelut. Ulkoistamista käytetään yleisesti kuvaamaan kaikkea sellaista palveluiden tuottamista, mikä ei ole kunnan omaa palvelutuotantoa. Kunnan

palveluiden ulkoistamisesta on kuitenkin kysymys vain silloin, kun kunta luovuttaa palveluiden tuotantovastuun osittain tai kokonaan toiselle organisaatiolle, kuten kuntayhtymälle tai yksityiselle sektorille. Ulkoistamalla kunta siirtää jonkin toimintansa ulkopuolisen toiminnanohjauksen alaisuuteen, kun taas yksityistäminen siirtää kunnan omaisuutta yksityisen omistukseen. Ulkoistettavien palveluiden järjestämisvastuu säilyy kunnalla ulkoistamisen jälkeenkin. (Lempiäinen & Tammela 2010, 20 – 21; Lukkarinen 2007, 40 – 43; Saarela 2008, [viitattu 8.6.2012]; Siitonen 2006.)

Tässä opinnäytetyössä ulkoistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta luovuttaa palveluiden tuotantovastuun ulkopuoliselle toimijalle, mutta palveluiden järjestämisvastuu säilyy kunnalla. Tutkimuksessa keskitytään palveluiden tuotantovastuun luovuttamiseen yksityiselle sektorille. Kuntayhtymä ulkoistettujen palveluiden tuottajana on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

### 3.2 Ulkoistamisen tavoitteet

Ulkoistamalla toimintojaan kunta siirtää itse hoitamansa toiminnon ulkopuolisen, kuten kuntayhtymän tai yksityisen sektorin, hoidettavaksi. Kunta voi siirtää palveluiden tuotanto- ja/tai järjestämisvastuun joko kokonaan tai osittain ulkopuoliselle palveluntuottajalle lukuun ottamatta lakisääteisiä palveluita, joiden järjestämisvastuuta kunta ei saa siirtää ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Ulkoistaminen voi siis kohdistua sekä kunnan lakisääteisiin että vapaaehtoiisiin toimintoihin. Ulkoistamisen tavoitteita voivat olla esimerkiksi kustannusten alentaminen, ydintoimintoihin keskittyminen, tuotannon määrän ja laadun lisääminen ja joustava toiminta ja organisaatio. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 11 – 13; Komulainen 2010, 44 – 45; Lukkarinen 2007, 41.)

Toimintoja ulkoistamalla haetaan ketteryyttä vastata nopeasti muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Koska markkinoiden muutokset ovat yhä nopeampia, laajempia ja syvällisempiä, organisaation keskeinen menestystekijä on nopeus. Säilyttääkseen kilpailukykyä, organisaation tulee pystyä sekä hallitsemaan muutosprosessit että ennakoimaan toimialansa muutokset. Ulkoistamisen avulla organisaatio voi keskittyä omiin ydintoimintoihinsa, mikä

taas mahdollistaa markkinoiden vaatimat nopeat muutokset. (Hätönen 2008, 16 – 18; Kiiskinen et al. 2002, 14 – 15, 186; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)

Ulkoistamalla toimintojaan organisaatio pyrkii saavuttamaan merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia parannuksia, joihin ei päästä pelkästään olemassa olevia rakenteita säätämällä tai toimintamalleja tehostamalla. Merkittävät parannukset edellyttävät liiketoimintamallin uudistamista, mikä taas edellyttää organisaation strategisten voimavarojen ja ydinosaamisen kriittistä arviointia. Toisaalta organisaation tulee myös arvioida, mitkä palvelut on taloudellisesti ja toiminnan kannalta järkevämpää tuottaa itse kuin ostaa yhteistyökumppanilta. (Hätönen 2008, 16 – 18; Kiiskinen et al. 2002, 15 – 19.)

### 3.3 Kunnan ydin- ja tukitoiminnot

Organisaation toimintastrategiassa on määritelty organisaation toiminnot ja toimintatavat. Toimintastrategian pohjana on missio, joka määrittelee organisaation perustehtävät, ja visio eli näkemys toiminnan tulevaisuuden tahtotilasta. Toimintastrategian viitekehyksen luovat organisaation arvot, jotka ovat niitä periaatteita, joiden mukaan organisaatio toimii. Toimintastrategia määrittelee siis organisaation perustehtävän ja ydintoiminnot, joiden tuottamiseen organisaation tulisi pääsääntöisesti keskittyä. (Kiiskinen et al. 2002, 19 – 20; Yliherva 2006, 57 – 58.)

Ydintoiminnot tukevat organisaation perustehtävää. Ydintoiminnoilla tarkoitetaan sellaisia toimintoja, joita ei voi tai kannata ostaa ulkopuoliselta toimijalta. Muut toiminnot eli tukitoiminnot eivät suoranaisesti liity organisaation ydintoimintojen tuottamiseen. Kuntaorganisaatiossa tällaisia ovat esimerkiksi siivous- ja vartiointipalvelut, jotka voidaan ostaa näihin toimintoihin erikoistuneilta palveluntarjoajilta. Koska markkinoilla on helposti saatavilla eri aloille erikoistuneita palveluntarjoajia, organisaation ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa kaikkia palveluita itse. Ulkoistamalla erityisosaamista vaativia tukitoimintoja, organisaatio voi keskittää resurssinsa toiminnan kannalta olennaisiin ydintoimintoihin. (Hätönen 2008, 18 – 19; Kiiskinen et al. 2002, 21 – 23; Yliherva 2006, 58 – 59.)

Kuntalain mukaan kuntaorganisaation perustehtävä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kuntalaissa on myös säädetty, että kunnan tulee hoitaa laissa säädettyt tehtävät joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Lain mukaan kunta voi myös hankkia palveluita muilta palveluntuottajilta. Kunnan lakisääteisiä tehtäviä ovat mm. opetus- ja sivistystoimen hoitaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon ylläpitäminen ja ympäristöön ja kunnallistekniikkaan liittyvät toiminnot. Näiden lakisääteisten tehtävien osalta kunnalla on järjestämisvastuu, mutta palveluiden tuottaminen voidaan kuntalain mukaan luovuttaa ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Palveluiden järjestäminen ja palveluiden tuottaminen ovat siis kaksi eri käsitettä. (Kuntalaki 17.3.1995/365, [viitattu 3.9.2011]; Lukkarinen 2007, 15 – 16, 40.)

Palveluiden ulkoistamista pohdittaessa voidaan ulkoistettavaa palvelua tarkastella sen mukaan, kuinka kriittinen se on kunnan perustehtävän kannalta ja onko toiminta kunnan ydinosamasta. Kuviossa 3 on esitetty päätöksentekomatriisi, jossa x-akselilla on esitetty toiminnan yhteys kunnan ydinosamiseen ja y-akselilla perustehtävään. (Kiiskinen et al. 2002, 24 – 25; Yliherva 2006, 59.)



Kuvio 3. Ulkoistamisen päätöksentekomatriisi (Kiiskinen et al. 2002, 25)

Ulkoistamisen päätöksentekomatriisi perustuu kahteen pääolettamukseen: 1) kunta on vähemmän taipuvainen ulkoistamaan toimintaa, joka on sen

ydinosaamista ja 2) kunta ulkoistaa pienemmällä todennäköisyydellä toimintaa, joka on osa sen perustehtäviä. Näiden oletusten lähtökohtana on se, että kunnan ei ole mielekästä luovuttaa perustehtävien ja ydinosaamisen kriittistä osaamista ja päätöksentekoa ulkopuolisille toimijoille. (Kiiskinen et al. 2002, 25; Yliherva 2006, 59 – 60.)

### 3.4 Yksityistäminen ja ostopalvelut

Yksityistämällä tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta siirtää tietyn tehtävän järjestämisvastuun yksityiselle sektorille. Yksityistämisestä on kyse myös silloin, kun kunta siirtää järjestämisvastuun osakeyhtiölle, jonka määräysvalta ja/tai osakekanta on kokonaan tai osittain kunnalla itsellään. Yksityistämällä eli järjestämisvastuun siirtämisellä tarkoitetaan toimintaa, jossa julkisen hallinnon omaisuus siirretään yksityisen toimijan omistukseen. Mikäli kunnalla ei ole lakisääteistä veloitetta järjestää kyseistä palvelua, vastuu tuotannosta ja sen tavoitteista siirtyy yksityistämisen jälkeen yksityiselle toimijalle. Lakisääteisten palveluiden järjestämisvastuuta kunta ei voi siirtää yksityiselle organisaatiolle. (Lempiäinen & Tammela 2010, 20 – 21; Lukkarinen 2007, 40 – 43.)

### **Yhtiöittäminen**

Yhtiöittämisellä tarkoitetaan kunnan jonkin toiminnon organisoimista osakeyhtiölle, jossa kunnalla on määräävä asema. Yhtiöittämistä on pidetty aitona vaihtoehtona kunnan toimintojen ulkoistamiselle. Yhtiöittäminen lisää kilpailuneutraliteettia, koska kunnallinen osakeyhtiö voi mennä konkurssiin ja kunnallisverosubvention mahdollisuus vaikeutuu. Toisaalta jos kunnallinen yhtiö on täysin kunnan omistuksessa, sitä voidaan pitää kuntasektorin jatkeena tiettyjen palveluiden tuottamiseksi. Lisäksi kunnallisten osakeyhtiöiden toimintaa rajoittavat kilpailuoikeudelliset säädökset, toiminta-alue ja kieli- ja tasa-arvovaatimusten noudattaminen. (Komulainen 2010, 116 – 118; Vesterinen 2006, 37.)

Kuntalain mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista ja konserniohjauksen periaatteista. Kunnalla on

siis mahdollisuus ohjata ja valvoa kunnallisen osakeyhtiön toimintaa, mutta osakeyhtiön toiminnan tavoitteista päättää osakeyhtiön yhtiökokous ja hallitus. Kunnallinen osakeyhtiö on aina itsenäinen oikeussubjekti eikä yhtiömuotoinen toiminta kuulu kunnan talousarvioon. (Kuntalaki, [viitattu 3.9.2011]; Komulainen 2010, 118; Vesterinen 2006, 29 – 30.)

### **Liikelaitostaminen**

Ennen vuoden 2007 kuntalakimuutosta kuntalaissa ei ollut lainkaan määritelty liikelaitoksia. Vuoden 2007 alkupuolella kuntalakiin tuli säädökset kunnallisesta liikelaitoksesta ja sen tehtävistä, perustamisesta, hallinnon järjestämisestä ja liikelaitokselle asetettavista tavoitteista. Laissa ei kuitenkaan ole määritelty kunnallisen liikelaitoksen käsitettä. Hallituksen esityksessä (HE 70/1992) on todettu, että kunnan harjoittaman liiketoiminnan tulee kuulua kunnallislain mukaiseen kunnan toimialaan. Kuntalaissa ei kuitenkaan ole tiukasti määritelty, mitä toimintaa kunta voi liikelaitosmuodossa harjoittaa. Näistä syistä liikelaitos käsitteenä ja sen asema kunnissa on jäänyt hyvin tulkinnanvaraiseksi. (Komulainen 2010, 112 – 113; Turun kaupunginvaltuusto 5.10.2009 § 220, 3.)

Liikelaitostaminen sinänsä ei tuo merkittävää muutosta kunnan toimintaan, koska liikelaitos ei ole erillinen juridinen yksikkö, vaan sitä voidaan pitää osana kuntaorganisaatiota. Liikelaitoksen hallinnosta ja toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päätetään valtuuston hyväksymässä johtosäännössä. Mikäli johtosäännössä ei ole toisin päätetty, liikelaitos päättää itse investoinneistaan. Valtuusto kuitenkin asettaa investointivaltuuksille rajat ja voi päättää sitovasti yksittäisten investointien toteuttamisesta. (Komulainen 2010, 114 – 115; Turun kaupunginvaltuusto 5.10.2009 § 220, 3.)

Kunnallisia liikelaitoksia on kritisoitu, koska niihin ei sovelleta samoja säännöksiä kuin muuhun liiketoimintaan. Liikelaitos ei voi mennä konkurssiin, se voi saada kunnallisverosubventiota ja se on monilta osin sidottu julkisuusperiaatteiden ja muutoksenhakukeinojen noudattamiseen. Liikelaitosten eri muodot ovat viime vuosina lisääntyneet ja niiden asema on kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallinen etenkin, jos ne myyvät palveluitaan



muille kuin omistajakunnalleen. Turun kaupunki on omistajapolitiikan periaatteissaan linjannut, että mikäli liikelaitos tuottaa palveluita EU:n sisämarkkinoille osallistuen kilpailuun yksityisten yritysten kanssa, liikelaitoksen toiminnan pitää olla kilpailuneutraalia. Tämä tarkoittaa sitä, että toimintaa ei voida harjoittaa liikelaitosmuotoisena, vaan liikelaitos tulee yhtiöittää. (Komulainen 2010, 115 – 116; Turun kaupunginvaltuusto 5.10.2009 § 220, 3.)

### **Ostopalvelut**

Ostopalvelu-termiä käytetään silloin, kun kunta ostaa palvelun joko yksityiseltä palveluntuottajalta tai julkisena palveluhankintana toiselta julkisyhteisöltä. Ostopalveluna voidaan järjestää lähes mikä tahansa kunnan tarjoama palvelu ja ostopalveluilla pyritään pääasiallisesti tehostamaan kunnallisten palveluiden toimintaa. Viranomais toimintoja ei voida toteuttaa ostopalveluna, koska niihin liittyy julkisen vallan käyttämistä. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan toimivaltaa päättää kuntalaisen oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista. Julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi rakennusvalvonta ja koululainsäädännössä määritelty opetustoiminta. (Hyvärinen & Lith 2008, 14 – 16; Komulainen 2010, 140 – 143; Lempiäinen & Tammela 2010, 20 – 21; Lukkarinen 2007, 40 – 43.)

Kunnan kannalta ostopalveluiden hankinnan keskeisenä ongelmana on osto-osaaminen, koska ostopalveluita ei ole totuttu hankkimaan. Ostopalveluiden huonoina puolina on nähty muun muassa palvelun laadun heikkeneminen ja henkilöstön vaihtuminen. Lisäksi palvelun sisällön määrittely koetaan vaikeaksi, koska kyseessä ei ole konkreettinen tuote. Tätä ongelmaa pyritään helpottamaan palveluiden tuotteistamisella. Tällä tarkoitetaan palvelun paketoimista sellaiseen käsitteelliseen muotoon, että sekä myyjä että ostaja tarkoittavat tuotteella samaa asiaa. Tuotteistamisella pyritään myös vähentämään kaupankäynnin kustannuksia. Tästä syystä tuotteistamisen on oltava riittävän yksityiskohtainen, jotta vältettäisiin mahdolliset tulkintaerimielisyydet ja niistä aiheutuvat riidat. (Komulainen 2010, 139 – 143; Paunio 2003, [viitattu 22.10.2011].)

Ostopalveluiden käytön suunnitelmallisuutta pyritään parantamaan tilaaja-tuottaja -mallin avulla, jossa palvelun järjestämisvastuu ja palvelun tuottaminen eriytetään toisistaan. Tilaajan eli kunnan tehtävänä on hankkia käyttäjien ja rahoittajien kannalta mahdollisimman kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluita. Yksityinen tuottaja tuottaa palveluita tilaajan edellyttämällä tavalla ja kehittää mahdollisimman laadukkaita palveluita verrattuina esimerkiksi yksityisiin palveluihin. Tuottaja myös arvioi oman tuotantonsa laajuutta palveluiden tarpeen, kysynnän ja alueella vallitsevan markkinatilanteen mukaisesti. Tilaaja-tuottaja -mallia on vastustettu, koska se saattaa osittain vaarantaa kunnan tuottajaorganisaation olemassaolon ja siten myös kunnan oman henkilöstön palvelussuhteet. Toisaalta kunnallisen palvelutuotannon avaaminen kilpailulle lisää tehokkuutta, koska selviytyäkseen kilpailussa kunnan oman tuottajaorganisaation on jatkuvasti etsittävä tehokkaampia toimintatapoja. (Ekström & Jurvelin 2008, 60; Komulainen 2010, 136 – 139; Lukkarinen 2007, 53 – 56; Määttä 2010, 78 – 79; Raatikainen 2012, 26 – 29.)

### 3.5 Ulkoistamisen prosessit

#### 3.5.1 Ulkoistamispäätös

##### **Käynnistysvaihe**

Käynnistysvaiheessa määritellään mitä, miksi ja miten halutaan ulkoistaa eli määritellään ulkoistettava palvelu, ulkoistamisen tavoitteet ja vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi. Ulkoistamisen päätösprosessin käynnistysvaihe luo perustan toimittajavalinnalle ja sopimusneuvottelulle. Käynnistysvaiheessa laaditaan aikataulutettu ja yksityiskohtainen projektisuunnitelma, määritellään päätöksenteko- ja raportointiprosessit, nimetään projektin resurssit, kuten henkilöstö- ja talousasiat ja kartoitetaan ulkoistamisen vaihtoehdot. Ulkoistamisen vaihtoehtojen kartoituksella pyritään löytämään kustannustehokas ja optimaalinen ratkaisu. (Ernst & Young 2008, 8 – 10; Hätönen 2008, 55 – 63; Jalanka et al. 2003, 14 – 15; Kiiskinen et al. 2002, 100 – 103.)

Käynnistysvaiheessa laaditaan myös riskikartoitus, jota täydennetään ulkoistamisprosessin edetessä. Riskikartoituksessa määritellään ulkoistettavan palvelun merkityksellisyys suhteessa muihin palveluihin ja kaupungin toimintaan. Mitä tärkeämpi palvelu on kaupungin toiminnalle ja sen asukkaille, sitä tärkeämpää on varmistaa palvelun keskeytyksetön saatavuus etenkin erilaisten häiriöiden ja poikkeusolojen varalta. Käynnistysvaiheessa laadittavassa viestintäsuunnitelmassa määritetään kohderyhmät ja sovitaan kohderyhmille suuntautuvasta viestinnästä prosessin eri vaiheissa. Kohderyhmille, kuten henkilökunnalle, kohdistuva viestintä on tärkeä osa ulkoistamisprosessia, koska ulkoistamiseen yhdistetään lähes poikkeuksetta henkilöstövähennykset ja väärinkäsitysten mahdollisuus on suuri. (Hätönen 2008, 63 – 64; Jalanka et al. 2003, 16; Kiiskinen et al. 2002, 100 – 103; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)

### **Ulkoistamisen tavoitteet ja kriteerit**

Tässä vaiheessa keskeisintä on määrittellä ulkoistamisprosessille selkeä ja realistinen tavoite, jonka tulee olla kunnan yleisten toimintatapojen ja strategian mukainen. Ulkoistamisen tavoitteita ovat muun muassa kulujen pienentäminen, ydintehtäviin keskittyminen, joustavuuden lisääminen, oman osaamisen puuttuminen ja palvelun laadun parantaminen. Tavoitteiden määrittelyssä tulisi löytää tasapaino näiden tekijöiden välillä sen sijaan, että pyritään ainoastaan kustannusten karsimiseen. (Ernst & Young 2008, 8 – 10; Hätönen 2008, 67 – 68; Kiiskinen et al. 2002, 100 – 103.)

Ulkoistamisprojektin onnistumisen kannalta on erittäin tärkeää, että tavoitteet ovat henkilöstölle ja projektiryhmälle selkeitä ja ymmärrettäviä. Tavoitteiden määrittelyn lisäksi selvitetään eri ulkoistamisvaihtoehdot ja määritellään ja priorisoidaan ulkoistamisen mahdollisuudet ja esteet eri vaihtoehtojen analysointia varten. Ulkoistamisvaihtoehto tulee aina olla perusteltu kunnan perustehtävistä lähtevillä tarpeilla, jotka viestitetään sidosryhmille. (Kiiskinen et al. 2002, 103 - 104.)

### **Lähtötasoanalyysi ja markkinaselvitys**

Lähtötasoanalyysissä määritellään kustannusten, pääoman ja henkilöstön lähtötaso. Analyysin tavoitteena on saada selkeä näkemys nykytilasta, jotta sitä voidaan verrata ulkoistamisvaihtoehtoon. Organisaation tärkeimmän pääoman, henkilöstön, osalta analyysi tehdään sekä pääoma- että kustannusnäkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöstökustannusten lisäksi selvitetään henkilöstön osaaminen, kokemus ja kyky tuottaa tarvittavat palvelut. Analyysillä kartoitetaan siis nykyiset palvelut ja niiden kustannukset. (Jalanka et al. 2003, 16 – 18; Kiiskinen et al. 2002, 105 – 106.)

Onnistuneen hankinnan ja hyvän tarjouspyynnön laatimisen edellytyksenä on, että tilaaja tietää mitä markkinoilla on tarjolla. Näin tilaaja eli kunta pystyy selkeämmin määrittelemään ulkoistettavan palvelun. Perehtyminen markkinoiden tarjontaan ja erilaisiin vaihtoehtoihin usein myös selkeyttää, mikä ulkoistettavan palvelun kannalta on oleellista tietoa. Markkinaselvityksen avulla pyritään alustavasti selvittämään löytyykö markkinoilta palveluntarjoajia, jotka pystyvät tuottamaan ulkoistettavan palvelun kustannustehokkaasti. Palveluntarjoajista selvitetään palveluntuottamiskyvykkyys, liiketoiminnan vakaus ja jatkuvuus, hinnoitteluperusteet ja asiakasreferenssit. Selvitys voidaan tehdä keräämällä julkista tietoa ja haastatteleamalla potentiaalisia kumppaneita. Kunnan ei tarvitse tasapuolisen kohtelun nimissä tutustua kaikkeen mahdolliseen markkinoilla olevaan tarjontaan, vaan riittää, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti perehdytään riittävän erilaiseen tarjontaan. Kuntasektorilla päätöstä palvelun tuottajasta tai potentiaalisten kumppaneiden rajaamisesta ei tässä vaiheessa voida tehdä, sillä lain mukaan kunnan on kilpailutettava hankintansa. (Hankintaprosessi, [viitattu 7.10.2012; ]; Kiiskinen et al. 2002, 106 – 107; Laki julkisista hankinnoista, [viitattu 3.9.2011].)

### **Ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen**

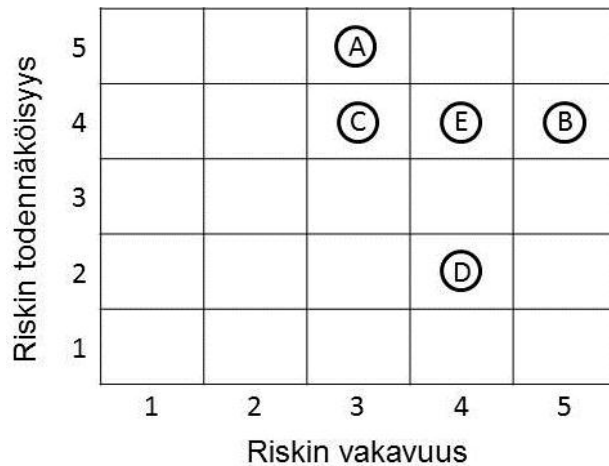
Ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen ja oikean ratkaisun löytäminen on kriittinen vaihe ulkoistamisprosessissa. Ulkoistamisen onnistumisen kannalta on erittäin tärkeää kartoittaa vaihtoehdot perusteellisesti ja löytää mahdollisimman kustannustehokas tapa organisoida kyseessä olevat toiminnot. Koko toiminnon ulkoistaminen mahdollistaa omista resursseista luopumisen tai niiden

siirtämisen tukemaan ydintoimintoja. Jos kyseessä on laaja kokonaisuus, kuten esimerkiksi taloushallinnon toiminnot, rajoittavana tekijänä voivat olla markkinoilla toimivien palveluntarjoajien liian suppea osaaminen ja rajalliset resurssit. Riskinä on myös kontrollin häviäminen ja se, että ulkoistettujen toimintojen hallinta vie suhteessa paljon resursseja, jolloin todellisiin kustannussäästöihin ei päästä. Koko toiminnon ulkoistaminen voi olla ainoa vaihtoehto silloin, kun oma osaaminen ei ole riittävä eikä tarvittavaa osaamista pystytä hankkimaan itse. (Hätönen 2008, 72 – 74; Kiiskinen et al. 2002, 107 – 110.)

Toisena vaihtoehtona on ulkoistaa vain osa toiminnosta, jolloin organisaatio luopuu rutiinitoiminnoista ja säilyttää itsellään osaamisen ja kontrollin toiminnalle kriittisten toimintojen osalta. Etenkin pienivolyymisissa osatoiminnoissa riskinä on se, että ulkoistetun toiminnon palvelukustannukset saattavat nousta suhteessa liian korkeaksi verrattuna siihen, että toiminnot hoidettaisiin itse. (Kiiskinen et al. 2002, 111 – 112.)

### **Riskianalyysi, alustava toteutussuunnitelma ja taloudellinen analyysi**

Palvelua ulkoistettaessa kunta tulee riippuvaiseksi ulkoisesta palveluntuottajasta, jonka mahdolliset taloudelliset ja toiminnalliset vaikeudet heijastuvat ulkoistetun palvelun kautta suoraan kunnan toimintaan. Riskianalyysin tavoitteena on tunnistaa ulkoistamiseen liittyvät keskeisimmät riskit: taloudelliset, toiminnalliset ja lainopilliset riskit. Tavoitteena on analysoida riskien todennäköisyys ja vaikutukset ja laatia riskien hallintasuunnitelma. Toiminnalliset riskit kohdistuvat siirtymävaiheeseen, jonka aikana on varmistettava toiminnan jatkuvuus nykyisen toimintamallin ja mahdollisesti myös henkilöstörakenteen muuttuessa. Toiminnan jatkuminen ja palveluiden virheettömyys muutosprosessin aikana edellyttävät henkilöstön sitouttamista. Riskien todennäköisyyttä ja niiden merkitystä voidaan arvioida esimerkiksi kuviossa 4 esitetyn taulukon mukaisesti. (Jalanka et al. 2003, 16 – 18; Kiiskinen et al. 2002, 112 – 113; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)



- A = Työntekijöiden sitoutuminen muutokseen
- B = Avainhenkilöiden irtisanoutuminen
- C = Tietotaito ei siirry
- D = Palvelun siirto ei onnistu
- E = Henkilöiden rekrytointi

Kuvio 4. Ulkoistamisen riskien arviointi (Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012])

Alustavassa toteutussuunnitelmassa täsmennetään ulkoistamisen rajaukset, tarvittavat resurssit ja tehtävien vaiheistus ja määritetään ulkoistettavan kokonaisuuden sisäiset kehittämistarpeet. Toteutussuunnitelma on aikataulutettu ja vahvistettu suunnitelma, jossa on täsmennetty kriittisimmät määräpäivät ja niihin liittyvät tuotokset. Toteutussuunnitelma toimii myös taloudellisen analyysin pohjana. (Kiiskinen et al. 2002, 113 – 114.)

Taloudellisessa analyysissä arvioidaan uuden toimintatavan kustannukset, potentiaaliset säästökohteet ja arvioidaan kustannusvaikutusten suuruusluokat. Kustannusarvio perustuu nykyisiin kustannuksiin ja arviointiin uuden toimintatavan aiheuttamista lisäkustannuksista. Tällaisia lisäkustannuksia voivat olla esimerkiksi tietoliikennekustannukset ja kumppanuuden hallinnan edellyttämät lisäresurssit. (Jalanka et al. 2003, 18; Kiiskinen et al. 2002, 114.)

### Ulkoistamissuositus

Ulkoistamispäätösvaiheen tuloksena syntyy kaupungin johdolle esitys, jossa on määritelty ulkoistamisen kohde, arvioitu ulkoistamisen vaikutukset, hyödyt ja riskit ja organisaatioin ulkoistamisvalmiudet. Edellä mainittujen vaiheiden

mukaan etenevä ulkoistamisvaihtoehtojen kartoitus antaa kaupungin johdolle taloudelliset perusteet ulkoistamissuositusta varten. Kartoituksen perusteella tunnistetaan ulkoistamisen riskit ja markkinoiden kyky toimittaa haluttu palvelu. Ennen ulkoistamissuosituksen laatimista tulee varmistua siitä, että ulkoistaminen on oikea vaihtoehto. (Jalanka et al. 2003, 18; Kiiskinen et al. 2002, 114 – 115.)

### 3.5.2 Toimittajan valinta

Toimittajan valintaprosessin tavoitteena on valita soveltuvin toimittaja ja saavuttaa paras mahdollinen ulkoistusjärjestely. Toimittajavalintaan vaikuttavat muun muassa toimittajan erityisosaaminen, referenssit, resurssit ja palvelun hinta. Näiden tekijöiden merkittävyys riippuu ulkoistettavan palvelun asettamista vaatimuksista. Mikäli palvelun tuottaminen ei esimerkiksi edellytä erityistä osaamista, toimittajavalinnan tärkein kriteeri on useimmiten hinta. Onnistuneen toimittajavalinnan edellytyksenä onkin ulkoistamispäätösvaiheessa tehtävä ulkoistettavan palvelun ja sen tuottamisen asettamien vaatimusten määrittely. (Hätönen 2008, 79 – 81; Kiiskinen et al. 2002, 138 – 140.)

Halutun lopputuloksen edellytyksenä ovat selkeät tavoitteet, realistiset aikataulut ja systemaattinen eteneminen. Valintaprosessin onnistuminen edellyttää myös erityyppisten osa-alueiden asiantuntemusta, kuten sopimus- ja kaupalliset asiat, toimintamalli ja palvelusisältö, henkilöstö ja osaaminen, talous ja rahoitus ja omaisuus ja pääoma. (Hätönen 2008, 79 – 81; Kiiskinen et al. 2002, 138 – 140.)

### **Tavoitteiden täsmentäminen**

Onnistuneen toimittajavalinnan edellytyksenä on, että tässä vaiheessa vielä täsmennetään mitä, miksi ja miten ulkoistetaan. Lisäksi määritellään kunnan omat sopimukselliset tavoitteet, suuntaviivat ja reunaehdot ja laaditaan hankesuunnitelma. Ulkoistamishankkeelle nimetään hankepääällikkö, joka vastaa hankkeen riskien ja muutosvastarinnan hallinnasta ja viestinnästä. (Hätönen 2008, 63 – 75; Kiiskinen et al. 2002, 138 – 142.)

Valintaprosessi jaetaan viiteen osaprojektiin, joiden seurannasta ja koordinoinnista vastaa hankepäällikkö. Osaprojekteja ovat:

1. Sopimus- ja kaupalliset asiat

Projektiryhmän vastuulla ovat juridiset kysymykset, palvelusopimuksen valmistelu, tarjouspyynnön laatiminen ja sopimusneuvottelut. Tämä ryhmä koordinoi muiden projektiryhmien työtä.

2. Toimintamalli ja palvelusisältö

Projektiryhmä täsmentää ulkoistettavan palvelun sisällön, luonnostelee palvelukuvaukset ja määrittelee palvelutasot. Ryhmän tehtävänä on myös huolehtia uuden toimintamallin toimivuudesta ja varmistaa, että ulkoistettavat palvelut jatkuvat häiriöttä tavoitteiden mukaisesti ja määritellä vastuut, toiminnot ja palvelut organisaatiossa ulkoistuksen jälkeen.

3. Henkilöstö ja osaaminen

Projektiryhmä suunnittelee ja valmistelee kaikki henkilöratkaisuja koskevat toimenpiteet, kuten työnkuvamuutokset, henkilösiirrot ja irtisanomiset. Henkilöstön yleisin reaktio ulkoistamisprosessiin on muutosvastarinta. Projektiryhmän vastuulla on muutosvastarinnan hallinta ja ulkoistamisprosessista tiedottaminen. Henkilöstöllä pitää myös olla mahdollisuus keskustella muutoksesta henkilökohtaisesti sellaisen henkilön kanssa, joka osaa antaa vastaukset prosessin etenemisestä.

4. Talous ja rahoitus

Projektiryhmän vastuulla ovat ulkoistamisen taloudelliset seuraamukset, kuten siirtymä- ja käynnistyskustannukset, verotusvaikutukset ja mahdolliset lopetuskustannukset.

5. Omaisuus ja pääoma

Projektiryhmä vastaa rakennusten, koneiden, laitteiden ja aineettoman omaisuuden hallinnasta. Ryhmän tavoitteena on luetteloida ulkoistamisprosessin kannalta olennainen käyttö- ja vaihto-omaisuus. (Kiiskinen et al. 2002, 139 – 144.)



Tavoitteiden täsmentämisen pohjalta laaditaan hankesuunnitelma, osaprojektien työsuunnitelmat ja viestintäsuunnitelma. Lisäksi tässä vaiheessa kuvataan ulkoistettava palvelu ja luonnostellaan tulevan sopimuksen sisältö, kuten sopimusehdot. (Kiiskinen et al. 2002, 144.)

### **Ulkoistettavan palvelun kuvaus ja rajaus**

Toimittajan valintaprosessin toisessa vaiheessa kuvataan ja dokumentoidaan nykytila. Keskeisintä on tunnistaa sisäiset ja ulkoiset asiakkaat ja heidän nykyiset ja tulevat tarpeensa. Lisäksi arvioidaan henkilöstömuutokset ja -tarpeet ja tulevat rooli- ja vastuujaoit. Sopimus ja kaupalliset asiat -osaprojekti vahvistaa alustavat sopimusehdot ja määrittelee sopimuksen ydinkysymykset, riskit, ongelmat ja haasteet. Toimintamalli ja palvelusisältö -osaprojekti määrittelee ulkoistettavat palvelukokonaisuudet ja täsmentää palvelukuvaukset, toimittamisen reunaehdot ja vaadittavan palvelutason. (Kiiskinen et al. 2002, 144 – 145.)

Kun nykytilakuvaus on tehty, voidaan analysoida ulkoistettavan palvelun tarjontaa ja toimijoita. Tämän vaiheen lopputuloksena on markkinaselvitys, jonka perusteella laaditaan ensimmäinen luettelo potentiaalisista toimittajista ja rajataan palvelukokonaisuus. Henkilöstö ja osaaminen -osaprojektin tehtävänä on tunnistaa muutoksen kohteena olevat henkilöstöryhmät, laatia viestintäsuunnitelma ja vastata henkilöstön palautteisiin ja kysymyksiin. Talous ja rahoitus -osaprojekti laatii alustavat hinnoittelun reunaehdot ja Omaisuus ja pääoma -osaprojekti kokoaa erittelyn omaisuuseristä, jotka ovat tulevan sopimuksen piirissä. (Kiiskinen et al. 2002, 146.)

### **Toimittajien esivalinta**

Toimittajien esivalinnan tarkoituksena on sekä tunnistaa potentiaaliset palveluntarjoajat että karsia niistä sellaiset, joilla ei ole edellytyksiä hoitaa ulkoistamisen kohteena olevia palveluita. Kunta voi asettaa vaatimuksia palveluntarjoajien rahoitukselliselle ja taloudelliselle tilanteelle, tekniselle suorituskäytölle ja ammatilliselle pätevyydelle. Tarjouspyyntö lähetetään vain niille palveluntarjoajille, jotka täyttävät nämä vaatimukset. Mikäli

palveluntarjoaja ei täytä kunnan asettamia vaatimuksia, se on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle. Asetettujen vaatimusten tulee olla puolueettomia eivätkä ne saa vaarantaa palveluntarjoajien tasapuolista kohtelua. (Hankintaprosessi, [viitattu 7.10.2012]; Jalanka et al. 2003, 19 – 20; Kiiskinen et al. 2002, 146 – 147.)

Tällaisen osanottokyselyn avulla rajataan mahdollisten palveluntarjoajien joukko pienemmäksi ja täsmennetään tarjouspyynnön palvelukuvausta vastaamaan paremmin tarjontaa. Osanottokysely sisältää muun muassa palvelu- ja työkokonaisuuksien määrittelyn ja odotettavissa olevien omaisuus- ja henkilöstösiirtojen kuvauksen. Osanottokysely julkaistaan Julkiset hankinnat -lehdessä. Vastausten perusteella listataan esikarsinnan läpäisseet toimittajat ja karsintaperustelut ja arviointikriteerit. Tarjoajiksi hyväksyttävät toimittajat on valittava noudattamalla osanottokyselyssä esitettyjä palveluntarjoajien soveltuvuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia ja objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita. (Hankintaprosessi, [viitattu 7.10.2012]; Kiiskinen et al. 2002, 148 – 149.)

### **Tarjouskilpailun käynnistäminen**

Tarjouskilpailun käynnistämisvaiheen tärkein dokumentti on tarjouspyyntö, jonka tulee olla riittävän kattava, selkeä ja helppolukuinen. Yksi vaikeimmista tarjouspyyntöön liittyvistä tehtävistä on palvelun laadun määrittely. Jotta ulkoistettavan palvelun laatu toteutuisi määrittelyn mukaisesti, palvelukuvauksen tulee olla yksityiskohtainen ja huolellisesti laadittu. Tarvittaessa voidaan laatia myös palvelutasosopimus. Palvelukuvauksen ja palvelutasosopimuksen lisäksi tässä vaiheessa viimeistellään mittarit, roolit ja vastuut, henkilöstö- ja osaamistarpeet ja siirtyvä omaisuus sekä määritellään arviointikriteerit. Palvelukuvausten viimeistelyssä huomioidaan osanottokyselyllä kerätty tieto toimittajista. Tarjouspyynnössä tulee selvittää myös ulkoistettavaan palveluun liittyvät mahdolliset kuntasektorin erityisvaatimukset mahdollisimman selkeästi. (Halonen 2010, 101 – 104; Hankintaprosessi, [viitattu 7.10.2012]; Jalanka et al. 2003, 21 – 23; Kiiskinen et al. 2002, 150 – 153.)

Tarjouspyynnön esittelytilaisuus on yksi tapa aloittaa tarjouskilpailu. Tilaisuudessa kaikki toimittajat saavat saman tiedon tarjouspyynnöstä samaan aikaan, jolloin toimittajien kohtelu on yhdenmukaista ja kaikilla toimittajilla on samat lähtökohdat tarjouksen laatimiseen. Kuntasektorilla toimittajien yhdenmukainen kohtelu on tiukasti säädelty. Esimerkiksi toimittajien tarjouspyyntöä koskevat lisäkysymykset ja niiden vastaukset tulee saattaa kaikkien tarjousprosessiin osallistuvien toimittajien tietoon. (Jalanka et al. 2003, 21 – 23; Kiiskinen et al. 2002, 150 – 153; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)

### **Toimittajan valinta**

Tarjouspyynnön avulla palveluntarjoajilta pyritään saamaan mahdollisimman tarkka ja päätöksentekoa edistävä tarjousaineisto. Tarjousten pohjalta valitaan yksi tai useampi toimittaja jatkoneuvotteluihin ja täsmennetään siirtymävaiheen ja käynnistyksen aikataulu. Tarjoukset arvioidaan tarjouskilpailun käynnistämävaiheessa määriteltyjen kriteereiden perusteella. Kuntasektorilla tarjousten vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus tulee ilmoittaa jo tarjouspyynnössä. Tarjousten käsittelyssä ehdoton vaatimus on palveluntarjoajien syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu. (Hankintaprosessi, [7.10.2012]; Jalanka et al. 2003, 25; Kiiskinen et al. 2002, 138 – 142; Laki julkisista hankinnoista, [viitattu 3.9.2011].)

Tarjoukset arvioidaan eri osaprojektien yhteistyönä: tarjousten vahvuudet ja heikkoudet arvioidaan osa-alueittain, minkä perusteella laaditaan kokonaisarvio. Tarjousvertailussa on käytettävä jokaista tarjouspyynnössä mainittua vertailuperustetta eikä vertailussa saa käyttää mitään muita perusteita. Tarjousten perusteella arvioidaan myös palveluntarjoajan asemaa ja imagoa markkinoilla ja palvelun hintaa, laatua ja saatavuutta. Lisäksi arvioidaan kumppanuusosapuolten yhteensopivuutta ja keskinäistä tasapainoa. Tasapainon saavuttamiseksi hankittavan palvelun tulee olla riittävän merkittävä suhteessa palveluntarjoajan liiketoimintaan, joten on tärkeää arvioida tilaajan omaa asemaa palveluntarjoajan näkökulmasta. Palveluntarjoajan valintavaiheen lopputuloksena on suositus toimittajista, joiden kanssa siirrytään

sopimusneuvotteluihin. (Ernst & Young 2008, 14 – 15; Hankintaprosessi, [viitattu 7.10.2012]; Jalanka et al. 2003, 25; Kiiskinen et al. 2002, 153 – 154.)

### **Sopimusneuvottelut**

Toimittajavalinnan jälkeen aloitetaan sopimusneuvottelut, joissa varmistetaan, että ratkaisun hyödyt ovat molemminpuoliset ja että odotukset ovat yhdenmukaiset. Palvelusopimuksesta on hyödyllistä neuvotella useamman mahdollisen toimittajan kanssa, vaikka tämä onkin työlästä. Ernst & Youngin (2008, 16) tekemän tutkimuksen mukaan yritykset, jotka neuvottelivat sopimuksesta useamman toimittajan kanssa, saavuttivat paremman lopputuloksen kuin yritykset, jotka keskittyivät vain yhteen toimittajaan. Etuna useammassa neuvottelukumppanissa on myös se, että sopimusneuvotteluja voi jatkaa keskeytyksettä toisen toimittajan kanssa, jos neuvottelut yhden toimittajan kanssa kariutuvat. (Ernst & Young 2008, 16 – 17; Jalanka et al. 2003, 25 – 26; Kiiskinen et al. 2002, 153 – 154.)

Sopimusneuvotteluvaiheessa täsmennetään sopimuksen yksityiskohdat, aikataulut ja ehdot, joiden tulee vastata tilaajan erityistarpeita. Lisäksi määritellään mahdolliset toimittajan sanktiot, mikäli toimitus ei vastaa sopimusta. Sopimusneuvotteluiden organisoinnista ja koordinoinnista vastaa Sopimus ja kaupalliset asiat -osaprojekti. Muut osaprojektit varmistavat oman erityisalueensa käymällä tarpeen mukaan tarkentavia keskusteluja toimittajan kanssa. Vaikka tilaaja johtaakin sopimusneuvotteluita, on erittäin tärkeää huomioida myös toimittajan parannus- ja kehittämissuhteet, koska toimittajalla useimmiten on kokemusta muista ulkoistamisprojekteista. (Ernst & Young, 16 – 17; Jalanka et al. 2003, 25 – 26; Kiiskinen et al. 2002, 154 – 155.)

### **Palvelusopimus**

Palvelusopimus on toimittajan ja tilaajan välille solmittu sopimus, jossa tilaajaorganisaation tarpeiden pohjalta määritellään palvelun sisältö ja sen toimittamista ohjaavat velvoitteet ja mekanismit. Palvelusopimuksessa kuvataan palvelun laadullinen ja kvantitatiivinen sisältö eli suorite, lopputulos ja toimitustapa ja määritellään toimittajan vastuut ja tilaajan odotukset.

Palvelusopimuksen tulee sisältää kaikki olennaiset osa-alueet, mutta se ei saa olla liian yksityiskohtainen. Sopimuksen pitää pystyä joustamaan, jos olosuhteet sopimuksen voimassaoloaikana muuttuvat. Palvelusopimuksessa on neljä osiota: 1) palvelumääritys, 2) palvelun suoritus, 3) palvelun reunaehdot ja 4) palvelun hinta. (Ernst & Young 2008, 16 – 17; Jalanka et al. 2003, 41 – 43; Kiiskinen et al. 2002, 156 – 159.)

Palvelumääritys vastaa kysymyksiin mitä, missä ja milloin. Palvelumäärityksessä kuvataan palvelun ydinsisältö ja konkreettiset lopputuotokset ja määritellään toimittamisen aika ja paikka. Palvelun suoritus määrittelee toimituksen mittarit, kuten saatavuuden, frekvenssit, vasteajat ja tavoitetasot. Palvelun reunaehdot määrittelevät miten toimittaja sitoutuu palvelun tavoitetasoon. Palvelun reunaehdoissa määritellään toimittajan työmäärän ja muiden panostusten ylä- ja alarajat ja kuvataan poikkeustilanteet, joissa tavoitetaso ei ole voimassa. Reunaehdot tulee kuvata mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti. Palvelun hinta voi perustua toimittajan kustannuksiin, mutta yleensä hinnoittelun perustana on toimituksen arvo tilaajalle. (Jalanka et al. 2003, 47 – 51; Kiiskinen et al. 2002, 159 – 162.)

### 3.5.3 Siirtymävaihe

Projektin- ja muutoksenhallinnan kannalta siirtymävaihe sopimuksen allekirjoittamisesta palveluiden siirtoon ulkopuoliselle toimittajalle on ulkoistamisprosessin haastavin vaihe, koska henkilöstöön liittyvien ja ulkoistamisen aiheuttamien käyttökatkosten riski on suurimmillaan juuri tässä vaiheessa. Siirtymävaiheeseen on varattava riittävästi aikaa ja tehtävien siirrosta on sovittava yksityiskohtaisesti. Siirtymävaiheessa on yhtä aikaa käynnissä suuri toimintamallin muutos ja ulkoistamisen yksityiskohtien selvittäminen. Tämän kokonaisuuden hallinta on haasteellista ja edellyttää tilaajaorganisaatiolta resursseja ja osaamista. Siirtymävaiheessa olennaista on huolellinen suunnittelu, joka toteutetaan vaiheittain: suunnittelu ja käynnistys, palvelun siirtoon valmistautuminen ja palveluiden siirto. (Ernst & Young 2008, 18; Kiiskinen et al. 2002, 168 – 169; Vahti 7/2006, [viitattu 15.4.2012].)

## **Suunnittelu ja käynnistys**

Suunnittelu ja käynnistys -vaiheessa päätetään siirtymävaiheen resursoinnista ja laaditaan vaiheittainen suunnitelma. Suunnittelu ja käynnistys -vaiheen onnistumiseksi on ymmärrettävä sopimuksen sisältö, siihen kirjatut velvoitteet ja omassa organisaatiossa tehtävät muutokset ennen vastuun siirtämistä toimittajalle. Huolellisella suunnittelulla varmistetaan henkilöstön sitoutuminen uuteen toimintamalliin ja pienennetään ulkoistamisen epäonnistumisen riskiä. Tämän vaiheen lopputulos on siirtymävaiheen kokonaissuunnitelma, joka sisältää vaiheistetut ja aikataulutetut suunnitelmat, viestintäsuunnitelman ja riskienhallintasuunnitelman. (Jalanka et al. 2003, 27; Kiiskinen et al. 2002, 170 – 171.)

Suunnittelu tulee tehdä yhteistyössä toimittajan kanssa ja se tulee aloittaa riittävän ajoissa. Näin tilaajalla on aikaa sisäistää ja ymmärtää ulkoistamisen tavoitteet ja vaatimukset. Ulkoistamisprosessin haasteena on tilaajan muuttunut rooli palveluiden tuottajasta vain palvelun ostajaksi. Tilaajan tulee ymmärtää loppukäyttäjän ja asiakkaiden vaatimukset ja suunnitella palveluiden toteutus niiden mukaisesti yhteistyössä toimittajan kanssa. (Ernst & Young 2008, 18; Jalanka et al. 2003, 27.)

## **Palvelun siirtoon valmistautuminen**

Palvelun siirtoon valmistautuminen sisältää sopimusneuvotteluissa sovittujen asioiden valmistelua kaikissa osa-projekteissa: sopimus ja kaupalliset asiat, toimintamalli ja palvelusisältö, henkilöstö ja osaaminen, talous ja rahoitus ja omaisuus ja pääoma. Sopimus ja kaupalliset asiat on viimeistelty jo sopimusneuvotteluissa, mutta osaprojektin tehtävänä on varmistaa, että kaikilla osapuolilla on yhtäläinen käsitys sopimuksen sisällöstä. Toimintamalli ja palvelusisältö -osaprojekti vastaa uuden toimintamallin käyttöönotosta eli täsmentää ulkoistettavan prosessin tavoitetilan ja toteuttaa vaadittavat toimenpiteet. (Kiiskinen et al. 2002, 170 – 173.)

Henkilöstö ja osaaminen -osaprojekti vastaa ulkoistamisen henkilöratkaisujen toteuttamisesta. Siirtymävaiheen suurin henkilöstöön liittyvä riski on, että

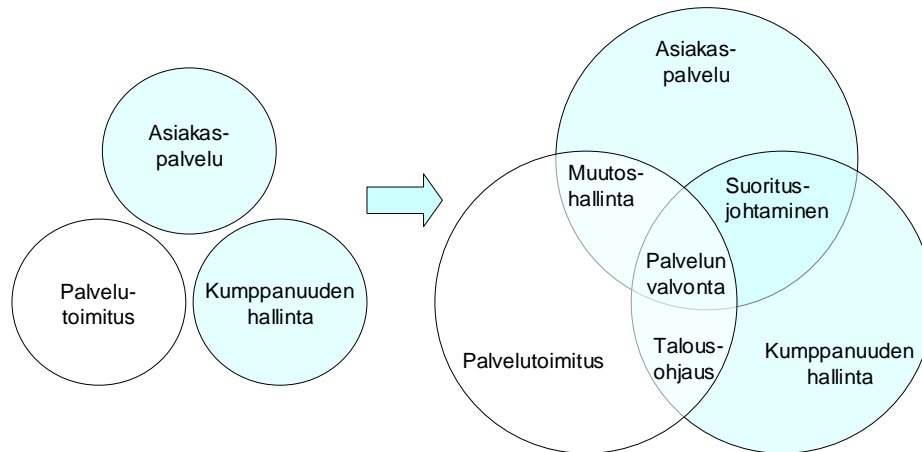
menetetään kriittistä, toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeää osaamista. Riskinä on, että osaavaa henkilöstöä ei pystytä siirtämään riittävästi toimittajaorganisaatioon, vaan henkilöstö siirtyy muihin tehtäviin organisaation ulkopuolelle. Kriittisen osaamisen säilyminen pyritään varmistamaan jatkuvalla tiedottamisella ja viestinnällä ja henkilöstön muutoskoulutuksella. Talous ja rahoitus -osaprojektin tehtävänä siirtymävaiheen aikana on toteuttaa seurantamekanismit, joiden avulla voidaan vertailla uuden toimintamallin käytäntöjä muiden toimijoiden käytäntöihin. (Jalanka et al. 2003, 35 – 36; Kiiskinen et al. 2002, 171 – 174.)

### **Palveluiden siirto**

Siirtymävaihe päättyy ulkoistettavien palveluiden siirtoon toimittajalle. Tämän vaiheen tavoitteena on siirtää kaikki aiemmissa vaiheissa määritellyt toiminnot, omaisuus ja henkilöstö toimittajalle hallitusti ja varmistaa toiminnan jatkuminen. Ulkoistaminen edellyttää organisaatiolta joustavuutta omassa toiminnassa, sillä vanhaa totuttua toimintatapaa ei voi siirtää ulkoistettuun toimintamalliin. Siirron onnistumisen kannalta olennaista on siihen osallistuva ja liittyvä henkilöstö. Sekä siirtyvät henkilöt että tilaajaorganisaatioon jäävät henkilöt tulee valita huolellisesti ja heidän osaamisensa perusteella. (Ernst & Young 2008, 20; Jalanka et al. 2003, 51 – 52; Kiiskinen et al. 2002, 174 – 175.)

#### 3.5.4 Palvelun johtaminen

Palvelun ulkoistaminen usein hajauttaa palvelun hankinnan johtamisen osa-alueet, joita ovat palvelutoimitus, asiakashallinta ja kumppanuus. Tällöin näitä osa-alueita johdetaan toisistaan riippumatta ja kullakin osa-alueella sovelletaan omia periaatteita ja käytäntöjä. Kuviossa 5 esitetyssä integroidussa palvelujohtamismallissa asiakashallinta, palvelutoimitus ja kumppanuuden hallinta yhdistetään toisiinsa. (Kiiskinen et al. 2002, 175 – 176.)



Kuvio 5. Integroitu palvelujohtamismalli (Kiiskinen et al. 2002, 176)

Integroidussa palvelujohtamismallissa asiakaspalvelu, palvelutoimitus ja kumppanuuden hallinta yhdistetään toisiinsa määrittelemällä seitsemän toisiinsa kytkeytyvää konseptia ja toimintoa: asiakaspalvelu, kumppanuuden hallinta, palvelutoimitus, suoritusjohtaminen, talousohjaus, muutoshallinta ja palvelun valvonta. Näin pyritään varmistamaan johdonmukainen ja tuloksellinen ulkoistetun palvelun johtaminen ja toimittajasuhteen hallinta. (Kiiskinen et al. 2002, 175 – 176.)

### Asiakaspalvelu

Asiakaspalveluun kuuluvat asiakkaan vaatimusten viestintä, asiakastyytyväisyyden kanavointi ja palvelun tukitoimintojen tuottaminen. Tilaajalle eli asiakkaalle kuuluvat käyttäjäkoulutuksen suunnittelu ja järjestäminen, tukipalvelujen hyödyntämisen organisointi ja palvelutason arviointi ja palautteen antaminen. Toimittajan vastuulla puolestaan ovat toimintospesifisen kokemuksen kartuttaminen, osaamisen tarjoaminen, asiakaspalvelukeskus ja palvelun operatiivinen laadunohjaus ja -valvonta. (Kiiskinen et al. 2002, 177.)

Puutteellinen asiakaspalvelu voi aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Mikäli toimittaja ei panosta asiakaspalveluun riittävästi ja pyrkii mittakaavaetuihin asiakaskuntaansa laajentamalla, seurauksena on usein tilaajan kykenemättömyys ohjaamaan ja suuntaamaan toimittajan tarjontaa. Viestinnän



ongelmat ja puutteellinen keskinäinen ymmärrys toisen osapuolen toiminnasta ja tarpeista johtuvat yleensä siitä, että tilaaja keskittyy vain omaan ydintoimintaansa. Tilaajan tyytymättömyys voi johtaa niin sanotun varjotuotannon syntymiseen organisaation sisällä, mikä taas johtaa päällekkäisyyksiin, tehottomuuteen ja johtamisongelmiin. (Kiiskinen et al. 2002, 177.)

### **Kumppanuuden hallinta**

Kumppanuuden hallinnassa sekä tilaajan että toimittajan tehtäviä ovat yhteistyösuhteen hallinta, konfliktien ratkaiseminen ja kolmansien toimittajaosapuolten hallinta. Näiden lisäksi toimittajan tulee käynnistää käyttäjäryhmät ja tukea niiden toimintaa, kun taas tilaajan tehtävänä on osallistua näiden ryhmien toimintaan. Tilaajan velvollisuutena on myös viestiä selkeästi ja johdonmukaisesti tarpeistaan ja toimittajan vastuulla on ylläpitää tietokantaa tästä asiakkaan antamasta palautteesta. (Kiiskinen et al. 2002, 178 – 179.)

Onnistuneen kumppanuuden tärkein edellytys on tilaajan ja toimittajan välisen suhteen toimivuus. Osapuolten työntekijöiden keskinäiset suhteet ja henkilökemiat vaikuttavat olennaisesti ulkoistamisprosessin onnistumiseen. Tärkeintä on keskinäinen luottamus ja yhteiset tavoitteet ja että molemmat osapuolet ovat tarvittaessa valmiita tekemään kompromisseja. Myös osapuolten välinen kommunikointi on tärkeää, sillä kaikkia ongelmia ei välttämättä pystytä ratkaisemaan palvelusopimuksen perusteella. (Ernst & Young 2008, 19 – 20.)

### **Palvelutoimitus**

Palvelutoimitus suunnittelee ja toteuttaa palvelun tuottamiseen tarvittavat järjestelmät, infrastruktuurin ja teknologian. Palvelun tilaajan tulee nimetä omat edustajansa järjestelmä- ja infrastruktuuriprojekteihin. Lisäksi tilaaja määrittelee palvelun toimittamisen käytännöt ja tekniset ja toiminnalliset standardit. Toimittaja vastaa käyttö- ja osaamis pääoman kehittämisestä ja toimituskanavien teknisestä suunnittelusta. Toimittajan tulee myös varmistaa

riittävät henkilö- ja materiaaliresurssit ja tarjota tilaajalle toimituksen kannalta keskeiset tarvittavat työkalut ja -menetelmät. (Kiiskinen et al. 2002, 179 – 180.)

### **Suoritusjohtaminen**

Suoritusjohtamisella tarkoitetaan palvelutason jatkuvaa tarkkailua, analysointia ja kehittämistä. Toimittaja laatii suoritusmittariston, jolla palvelutasoa mitataan ja hyväksyttää mittariston tilaajalla. Sekä tilaajan että toimittajan vastuulla on määrittellä toiminnalliset raportit ja seurata palvelutason ja -sopimuksen toteutumista. Mittaaminen ja arviointi on haastavaa ja työlästä. Loppukäyttäjän havaitsemaa palvelutasoa ei voida välttämättä suoraan kytkeä palvelusopimuksessa määriteltäviin mittareihin ja tavoitetasoihin. Tästä syystä jo sopimuksessa tulisi palvelutason määrittelyä ja mittaamista lähestyä sen perusteella, mikä on lopputulos ja lisäarvo tilaajaorganisaatiossa. Näin saadaan sidosryhmien odotukset ja laatutason määrittelyt yhdenmukaisiksi. (Kiiskinen et al. 2002, 180 – 181.)

### **Talousohjaus**

Talousohjaus tarkoittaa palvelusopimuksen keskeisten taloudellisten tekijöiden ja vaikutusten seurantaa. Talousohjauksella varmistetaan ja todennetaan palvelusopimuksen molempien osapuolten taloudelliset hyödyt. Osapuolten on laadittava sekä itsenäisesti että yhteistyössä budjetteja, laskelmia ja analyyssejä. Lisäksi osapuolten tulee arvioida ja analysoida laadullisia määreitä, kuten palvelutoimituksen luotettavuutta ja laatua. (Kiiskinen et al. 2002, 182 – 183.)

### **Muutoshallinta**

Muutoshallinta sisältää suunnitelmat ja toteutuksen toimintaympäristöstä ja sisäisistä tekijöistä johtuvien palvelusopimusmuutosten ennakoimiseksi. Tilaajan tehtävänä on suunnitella organisaation muutoshallinnan toteutus, jonka mukaiseksi toimittaja täsmentää ja räätälöi palvelutoimituksen prosessit. Muutoksen toteuttaminen ja hallinta edellyttää kummaltakin osapuolelta muutosvalmiutta, keskinäistä luottamusta ja avointa tiedonvaihtoa. (Kiiskinen et al. 2002, 183 – 184.)

Ulkoistaminen on perustavalaatuinen muutos tilaajaorganisaation liiketoiminnassa, joten muutoshallinta on ulkoistamisen onnistumisen kannalta kriittinen osa-alue. Muutoshallinnalla valmistaudutaan siihen, että ulkoistaminen aiheuttaa vastustusta eivätkä kaikki ole samaa mieltä ulkoistamisella saavutettavista eduista. Muutoksen hallinnan kannalta on tärkeää, että henkilökuntaa tiedotetaan riittävästi – enemmän liikaa kuin liian vähän. Henkilökunta kokee usein saavansa liian vähän tietoa, vaikka projektiryhmä kokee tiedottavansa henkilökuntaa riittävästi. (Ernst & Young 2008, 21.)

### **Palvelun valvonta**

Koko integroidun palvelujohtamismallin ydintoiminto on palvelun valvonta, jolla johdetaan kokonaisvaltaisesti ulkoistetun palvelun määrittelyä, vastaanottoa ja käyttöä. Tilaajan tehtävänä on määrittellä roolit ja vastuut, suunnitella ja priorisoida ostopalveluiden käyttö, seurata ja hyväksyä palvelustandardit ja valita palvelun toimittaja ja arvioida sen toimintaa. Toimittajan vastuulla on palvelutuotannon organisointi ja vastuuttaminen, asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen, palvelun osa-alueiden mahdollinen alihankinta ja palvelutuotannon kustannusrakenteen jäsentäminen. Palvelun valvonnan onnistuminen edellyttää osapuolten välisen tiedonvaihdon lisäksi yhteisiä mittareita ja tavoitteita. Lisäksi osapuolten tulee kiinnittää erityistä huomioita roolien ja vastuiden täsmentämiseen. (Kiiskinen et al. 2002, 184 – 185.)

Palvelun valvonnalla tilaaja varmistaa, että toimitus on odotusten ja sopimuksen mukainen ja että hinta on linjassa markkinahintojen kanssa. Lisäksi palvelutoimituksen tulee kehittyä ja muuttua vaatimusten ja toimintaympäristön muutosten mukaisesti, mikä edellyttää toimittajalta joustavuutta ja innovatiivisuutta. (Ernst & Young 2008, 19.)

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 4.1 Tutkimusmenetelmä

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmä on case- eli tapaustutkimus, joka on kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen muoto. Tapaustutkimuksessa tarkastellaan yhtä tai useampaa tapausta, tässä tutkimuksessa palvelun ulkoistamista, ja tutkimuksen tavoitteena on tapauksen määrittely ja analysointi. Tapaustutkimus vastaa kysymyksiin mitä, miten ja miksi. Tapaustutkimuksessa keskeisintä on tutkittava tapaus tai tapaukset, joiden määrittelylle tutkimuskysymys ja -asetelma perustuvat. (Eriksson & Koistinen 2005, 1 – 5; Hirsjärvi et al. 2001, 120 – 123.)

Tapaustutkimuksessa erittäin tärkeää on tutkittavien tapausten valinta, rajaus ja perustelu. Tapaustutkimuksen avulla ei pystytä tuottamaan tilastollisia yleistyksiä, vaan sen päätarkoituksena on tuottaa yksityiskohtaista ja täsmällistä tietoa tutkitusta aiheesta tapausten avulla. Tapaustutkimukselle on tyypillistä, että tutkitaan ilmiötä, joka määräytyy ajan, paikan tai jonkin muun kriteerin mukaan, kuten tapahtuma, toiminto tai yksilö. (Eriksson & Koistinen 2005, 4 – 34; Hirsjärvi et al. 2001, 120 – 124.)

Tapaustutkimus voidaan jaotella intensiiviseen ja ekstensiiviseen tapaustutkimukseen. Ekstensiivinen tutkimus on montaa tapausta vertaileva ja selityksiä etsivä tutkimus ja sille on tyypillistä muihin tapauksiin yleistettävien teoreettisten käsitteiden ja selitysmallien kehittäminen tai testaus ja tapausten käyttäminen välineinä tässä työssä. Tämä tutkimus on intensiivinen tapaustutkimus, jonka tavoitteena on ainutlaatuisen ja teoreettisesti mielenkiintoisen tapauksen tiheä kuvaus, tulkinta ja ymmärtäminen. Tavoitteena ei ole tehdä tapausta koskevia yleistyksiä, vaan selvittää, miten juuri tämä tapaus toimii. Intensiivisen tapaustutkimuksen pääasiallisena mielenkiinnon kohteena on itse tapaus ja sen sisäinen maailma. Intensiivisessä tapaustutkimuksessa tutkija on aktiivinen tulkitsija, joka rakentaa tapauksen

tietyntylaiseksi ja päättää valitsemillaan kriteereillä, mikä tapauksessa on erityisen kiinnostavaa. (Eriksson & Koistinen 2005, 15 – 16.)

#### 4.2 Tutkimusaineiston kerääminen

Tapaustutkimuksessa käytetään rinnakkain monenlaisia aineistoja. Tätä erilaisten aineistojen käyttöä nimitetään triangulaatioksi. Tyypillisiä tapaustutkimuksen aineistolähteitä ovat haastattelut, media-aineistot, tilastot ja erilaiset dokumentit, kuten kokouspöytäkirjat ja muistiinpanot. Kerätty aineisto voi olla sekä suunnitelmallisesti kerättyä että esimerkiksi epävirallisten kahvipöytäkeskustelujen muistiinpanoja. Erilaisia aineistoja käyttämällä saavutetaan tutkimuksen kannalta mahdollisimman hyvä lopputulos. (Eriksson & Koistinen 2005, 27 – 28; Eskola & Suoranta 2003, 68 – 70; Hirsjärvi et al. 2001, 151 – 155.)

Tässä tutkimuksessa aineistoa kerättiin kirjallisen dokumentaation avulla. Dokumentaation rungon muodostivat Turun kaupungin eri toimielinten kokouspöytäkirjat, joiden perusteella määriteltiin jätehuollon palveluiden ulkoistamisen etenemisen merkittävimmät vaiheet. Lähdeaineistona käytettiin palveluiden ulkoistamiseen liittyvää kirjallisuutta, jätehuoltoa koskevia määräyksiä, kansallista ja EU-lainsäädäntöä sekä sähköisiä lähteitä.

Aineistoa kerättiin myös haastatteluiden avulla. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, joissa haastatteluiden aihepiirit eli teemat olivat kaikille haastateltaville samoja, mutta kaikkien haastateltavien kanssa ei käyty läpi kaikkia teema-alueita samassa laajuudessa. Teemahaastattelun vahvuutena on se, että haastattelu on keskustelunomainen tilanne ja antaa tilaa haastateltavan vapaalle puheelle. Tämä on tutkimuksen kannalta erittäin tärkeää, koska haastatteluilla pyrittiin keräämään yksityiskohtaista ja haastateltavien henkilökohtaisiin kokemuksiin perustuvaa tietoa. (Eskola & Suoranta 2003, 85 – 88; KvaliMOTV, [viitattu 29.9.2012].)

Ensimmäinen haastateltava oli Turun kaupungin teknisten palveluiden johtaja Esko Pohjanen. Hänen haastattelussaan (liite 1) keskityttiin muun muassa

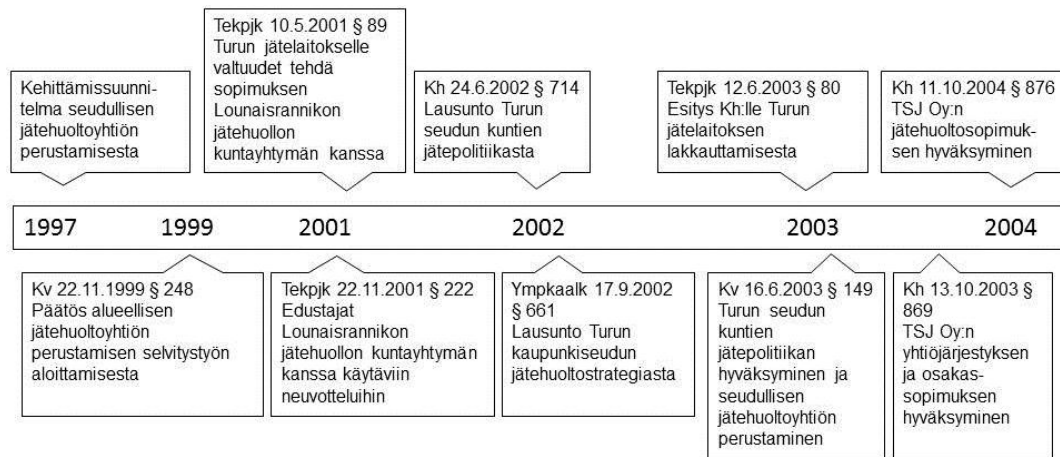
Turun jätelaitoksen ulkoistamisen lähtökohtiin, polttolaitoksen saneeraukseen ja henkilöstölle suunnattuun tiedottamiseen. Pohjasen suosituksesta toinen haastateltava oli Turun Seudun Jätehuolto Oy:n toimitusjohtaja Markku Lehtokari, jonka haastattelulla (liite 2) pyrittiin selvittämään, miksi toimittajavalinnassa päädyttiin seudulliseen osakeyhtiöön. Lehtokarin haastattelussa keskityttiin lisäksi ulkoistamisprosessin etenemiseen, henkilöstön suhtautumiseen jätehuoltopalveluiden ulkoistamiseen, palveluiden johtamiseen ja kumppanuuden hallintaan. Lehtokarin haastattelun pohjalta viimeiseksi haastateltavaksi valittiin Olli A. Manni. Hän toimi Turun seudun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin aikana Turun apulaiskaupunginjohtajana ja oli Lehtokarin (21.5.2012) mukaan vaikuttanut vahvasti jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin etenemiseen. Mannin haastattelussa (liite 3) keskityttiin ulkoistamisprosessin neuvotteluvaiheeseen ja sen etenemisen kannalta kriittisiin tekijöihin.

## 5 TURUN KAUPUNGIN JÄTEHUOLTOPALVELUIDEN ULKOISTAMISPROSESSIN VAIHEET

### 5.1 Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamispäätös

Turun jätehuollon palveluiden ulkoistamista selvitettiin ensimmäisen kerran 1990-luvun loppupuolella. Kuten kuvioista 6 käy ilmi, vuonna 1997 laadittiin kehittämissuunnitelma seudullisen jätehuoltoyhtiön perustamisesta. Pohjasen (30.11.2011) mukaan ulkoistamisprosessi ei kuitenkaan käynnistynyt, koska yhteistyöhön halukkaita osapuolia ei löytynyt riittävän kattavasti. Kaksi vuotta myöhemmin Turun kaupunginvaltuusto päätti, että vuoden 2000 aikana selvitetään alueellisen jäteyhtiön perustaminen yhdessä lähikuntien ja yksityisten kanssa. (Teknisten palveluiden johtokunta 10.5.2001 § 89; Turun kaupungin vuoden 2000 talousarvioehdotus ja vuosien 2000 – 2002 taloussuunnitelmaehdotus, 134.)

Selvitystyöt kuitenkin viivästyivät ja jätehuollon ulkoistamisprosessin ensimmäinen vaihe käynnistyi vasta 23.3.2001, jolloin Turun jätelaitos ja Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymä allekirjoittivat sopimuksen Turun seudun jätehuollon toteutuksen ja organisoinnin selvittelystä. Tavoitteena oli selvittää mitä teknisiä ratkaisuja lähitulevaisuudessa joudutaan tekemään ja mitkä ovat niiden kustannukset. Alustavien arvioiden mukaan suurimmat kustannuksia aiheuttavat seikat olivat muun muassa Turun jätteenpolttolaitoksen saneeraus ja tiukentuneet jätteiden lajittelua koskevat määräykset. (Teknisten palveluiden johtokunta 10.5.2001 § 89.)



Kh = Kaupunginhallitus  
 Kv = Kaupunginvaltuusto  
 Tekpjik = Teknisten palveluiden johtokunta  
 TSJ Oy = Turun Seudun Jätehuolto Oy  
 Ympkaalk = Ympäristö- ja kaavoituslautakunta

## Kuvio 6. Aikajana Turun seudun jätehuollon palveluiden ulkoistamisprosessin keskeisimmistä päätöksistä

Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisen taloudellisena tavoitteena oli, että jätteen tuottajat maksavat kaikki jätehuollosta aiheutuvat kustannukset eikä kunnan verotuloja käytetä jätehuollon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tavoitteena oli myös täyttää kaikilta osin ympäristölainsäädännön vaatimukset, vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta, tehostaa jätteiden hyötykäyttöä ja huomioida mahdollisimman laajasti alueelliset ekologiset asiat. Peruseriaatteena oli järjestää jätehuoltopalvelut korkealaatuisina, asiakaslähtöisinä ja kustannuksiltaan kilpailukykyisinä. (Turun kaupunginvaltuusto 16.6.2003 § 149, liite 1.)

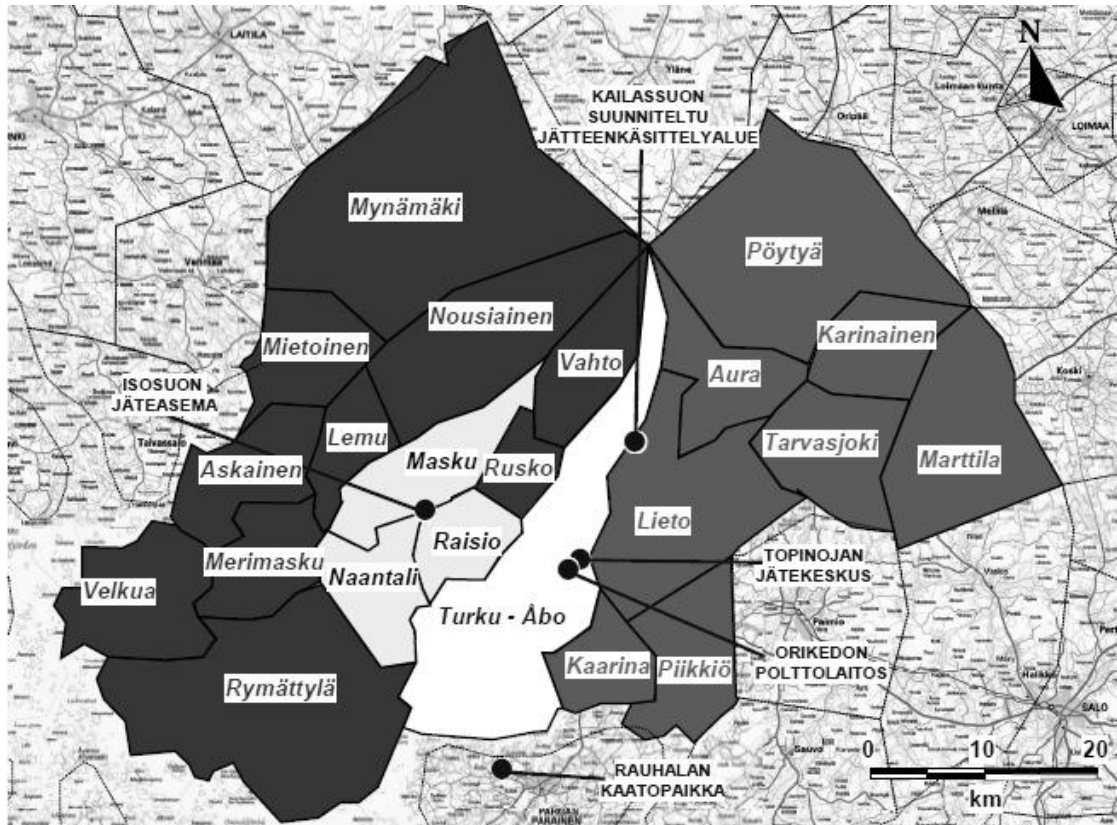
Sopimuksen lopputuloksena valmistui vuoden 2002 huhtikuussa Turun kaupunkiseudun jätehuoltostrategia, jonka tavoitteena oli arvioida Turun jätteenpolttolaitoksen saneerausvaihtoehtojen vaikutukset muuhun jätehuoltoon, esittää vaihtoehtoja biojätteiden käsittelyn järjestämiseksi ja ratkaisu jätteiden loppusijoitusmahdollisuuksien turvaamiseksi, esittää malli yhteistyön organisoimiseksi ja arvioida jätehuoltostrategiavaihtoehtojen vaikutuksia ympäristöön. Seudullista yhteistyötä selvittämään ja Turun jätelaitoksen johtajaksi valittiin 1.8.2002 alkaen Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymän johtaja Markku Lehtokari. (Teknisten palveluiden johtokunta



10.5.2001 § 89; Teknisten palveluiden johtokunta 13.6.2002 § 95; Suunnittelukeskus Oy 2002.).

Jätehuoltostrategiassa esitettiin vaihtoehtoina seudulliselle yhteistyölle osakeyhtiömuotoinen organisaatio tai kuntayhtymä (Suunnittelukeskus Oy 2002). Lehtokarin (21.5.2012) mukaan osakeyhtiömuotoiseen ratkaisuun päädyttiin muun muassa siitä syystä, että silloinen Raision kaupunginjohtaja oli vahvasti osakeyhtiön kannalla. Mannin (5.9.2012) mukaan ratkaisuun vaikutti myös se, että osakeyhtiö oli luontevin vaihtoehto, koska uuteen yhtiöön siirrettävä perustajakuntien omaisuus oli keskenään eriarvoista. Mannin mukaan kuntayhtymä ei ollut mahdollinen myöskään siitä syystä, että kuntayhtymässä äänioikeus olisi jakautunut kuntien asukasmäärän suhteessa, mikä olisi merkinnyt sitä, että Turun kaupungilla olisi ollut enemmistö kuntayhtymässä eivätkä muut perustajakunnat olisi tähän suostuneet.

Jätehuoltostrategiassa selvitettiin Turun seudun jätehuollon nykytila. Kuviossa 7 näkyvät Turun kaupunkiseutuun kuuluvat kunnat, niiden alueella sijaitsevat kaatopaikat ja kuntien jätteidenkäsittelypaikat. Strategiassa selvitettiin suurelta osin lainsäädäntöön perustuvia jätehuollon kehittämistarpeita, joita olivat muun muassa Turun jätteenpolttolaitokselle 31.12.2004 mennessä haettava ympäristölupa. Turun kaupunkiseudun jätteidenkäsittelyn strategiavaihtoehtojen lähtökohtana oli seudullinen jätelaitos ja jätteenpolttolaitoksen saneeraus. Vaihtoehtoissa käsiteltiin jätteiden käsittelyn ja kaatopaikkojen käytön vaihtoehtoja ja näistä aiheutuvia investointikustannuksia. (Suunnittelukeskus Oy 2002.)



Kuvio 7. Turun kaupunkiseudun vaikutusalueella sijaitsevat kaatopaikat (Suunnittelukeskus Oy 2002)

Jätehuoltostrategiassa arvioitiin Turun kaupunkiseudulla vuosina 2010 – 2020 jätteiden lajitteluun ja käsittelyyn tarvittavaa kapasiteettia ja kaatopaikkojen ja niiden lähisuoja-alueiden vaatimaa tilantarvetta. Jätepoliittisten tavoitteiden saavutettavuutta ja toiminnan joustavuutta ja varmuutta arvioitiin ympäristövaikutusten perusteella. Suurimpana epävarmuustekijänä nähtiin jätemäärien kehittymisen vaikea ennustettavuus, koska esimerkiksi jätteiden syntyyn vaikuttavaa kuntalaisten kulutustottumusten muutosta oli vaikea ennustaa. Kuntalaisia haluttiin ohjata jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen ja jätteen hyödyntämiseen lajittelua tukevalla maksupolitiikalla, jonka tuli vastata kuntalaisen ostaman palvelun määrää ja laatua. (Suunnittelukeskus Oy 2002.)

Strategiassa painotettiin tiedotuksen ja neuvonnan tärkeyttä jätehuoltostrategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Positiivisella ja kannustavalla neuvonnalla pyrittiin ehkäisemään kuntalaisten ennakkoluuloja uutta

järjestelmää kohtaan. Uhkana nähtiin se, että uuden jätehuoltostrategian uutisoinnissa painopiste olisi jätehuoltojärjestelmän kehittämisen aiheuttamissa investoinneissa. Mannin (5.9.2012) mukaan uhkana oli myös se, että hankkeeseen kriittisesti suhtautuvat lähtisivät ”julkisuudessa ampumaan hanketta alas”. Jätehuoltostrategiassa todetaankin, että uutisoinnissa tulisi ilmoittaa selkeästi, miten investoinnit vaikuttavat jätteen tuottajan eli kuntalaisen kustannuksiin. (Suunnittelukeskus Oy 2002.)

Jätehuoltostrategiassa uuden järjestelmän etuina nähtiin jätehuollon teknisen ja ympäristönsuojelun tason paraneminen ja kehittämistoimenpiteiden toteutus olemassa olevaa infrastruktuuria käyttäen. Lisäksi uusien jätteenpolttotapojen todettiin vastaavan paremmin jätehuollon tavoitteita ja olevan energiataloudeltaan ja loppusijoitusta vaativien jätteiden kannalta katsottuina edullisempia kuin aiemmin käytetyt polttotavat. Suurimpana ongelmana nähtiin uusista jätteenpolttoteknologioista saatujen käyttökokemusten vähäisyys. Strategian toteuttamisen kannalta kriittisin ja kiireellisin päätös oli jätteenpolttolaitoksen saneeraus, koska sen suunnittelun ja toteutuksen arvioitiin vievän useita vuosia ja saneerauksen tuli olla valmis vuoden 2005 loppuun mennessä. (Suunnittelukeskus Oy 2002.)

Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin ensimmäinen vaihe toteutui suunnitellusti, lukuun ottamatta sitä, että aloitus siirtyi suunnitellusta viisi vuotta eteenpäin. Käynnistysvaiheen määrittelytyö tilattiin ulkopuoliselta toimijalta, Suunnittelukeskus Oy:ltä, joka selvitti ulkoistettavan palvelun tavoitteet ja toteutuksen vaihtoehdot. Varsinaista markkinaselvitystä ei tehty, koska palveluntarjoajaksi ehdotettiin Turun kaupungin seutukuntien muodostamaa osakeyhtiötä eikä yksityisen sektorin yritystä. Suunnittelukeskus Oy:n ulkoistamissuosituksessa esitettiin Turun kaupungin jätelaitoksen kaikkien toimintojen ulkoistamista, mukaan lukien jätteenpolttolaitos.

## 5.2 Turun jätehuoltopalveluiden toimittajan valinta

Hankesuunnitelman aikataulullisesti keskeisiä osahankkeita olivat muun muassa jätehuoltoyhteistyön organisointi, jätteenpolttolaitoksen saneeraus ja

Topinojan ja Isosuon kaatopaikkojen laajennusalueiden rakentaminen. Näiden osahankkeiden aikataulupaineet tulivat pääasiassa lainsäädännöstä. Kaatopaikalle sijoitettavan jätteen laatua koskevat määräykset olivat tulossa voimaan vuoden 2005 alussa. Lisäksi 28.12.2005 oli tulossa uusi Euroopan yhteisön säätämä jätteenpolttodirektiivi, jonka tavoitteena oli ehkäistä ja rajoittaa jätteiden poltosta aiheutuvia ympäristöhaittoja. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/ey, [viitattu 3.6.2012]; Suunnittelukeskus Oy 2002.)

Jätehuoltopalveluiden ulkoistamisen tavoitteita täsmennettiin Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymän osakaskuntien, Turun jätelaitoksen yhteistyökuntien ja Paraisten kaupungin edustajien laatimassa esityksessä, josta pyydettiin lausunnot Turun seudun kunnilta. Jätehuollon ulkoistamisen tavoitteita olivat:

1. Jätehuollon tulee tukea Turun kaupunkiseudun kestävästä kehitystä. Jätehuollon toteutuksen tulee perustua mahdollisimman laajasti alueellisiin ratkaisuihin, sen tulee huomioida ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset asiat ja täyttää kaikilta osin ympäristölainsäädännön vaatimukset.
2. Jätteiden määrän tulee vähentyä Turun kaupunkiseudulla vähintään valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti. Jätteiden syntymistä pyritään ehkäisemään monipuolisella jäteneuvonnalla ja tehokkaalla valvonnalla.
3. Jätteiden hyötykäyttöä tehostetaan ja jätteiden haitallisuutta vähennetään ongelmajätteiden vastaanottoa ja erilliskeräystä tehostamalla.
4. Turun kaupunkiseudulla ylläpidetään toimivaa ja monipuolista jätteiden syntypaikkalajittelua.
5. Jätteiden käsittelypaikat ylläpidetään alueen kuntien yhteistyönä ja seudulliset käsittelypaikat suunnitellaan kestävästä kehityksen vaatimusten mukaisesti.
6. Jätteen tuottajat maksavat kaikki jätehuollosta aiheutuneet kustannukset eivätkä kunnat käytä verotulojaan kustannusten kattamiseen.

7. Jätehuoltopalveluiden tulee olla asiakaslähtöisiä, päätöksenteoltaan läpinäkyviä ja kustannuksiltaan kilpailukykyisiä. (Turun kaupunginvaltuusto 16.6.2003 § 149 liite 1.)

Tässä vaiheessa laadittiin myös sopimusluonnos uuden osakeyhtiömuotoisen jätehuoltoyhtiön perustamisesta. Sopimusluonnoksessa määriteltiin osakeyhtiön perustajajäsenet ja näiden osakepääomat. Lisäksi sopimusluonnoksessa määriteltiin muun muassa hallituksen jäsenten määrä kunnittain, yhtiön toiminnan periaatteet ja sopimuksen voimassaoloaika. Sopimusluonnoksen liitteessä määriteltiin Turun kaupunkiseudun kaatopaikka-alueiden maapohjan vuokran perusteena olevat neliöhinnat ja tilojen ja laitteistojen vuokrat. (Turun kaupunginvaltuusto 16.6.2003 § 149 liite 2.)

Jätepalveluiden toimittajan valintaa ei tehty ulkoistamisprosessin mukaisesti osanottokyselyn ja tarjouskilpailun perusteella, vaan jätehuoltopalveluista vastaamaan päätettiin perustaa seudullinen osakeyhtiö. Uuden osakeyhtiön osakaskunniksi valikoitui kahdeksan kuntaa: Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Parainen, Piikkiö, Raisio ja Turku (Suunnittelukeskus Oy 2002). Raisio, Naantali ja Masku olivat Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymän osakkaita ja olivat näin ollen luonnollinen valinta perustajajäseniksi. Turku oli itsestään selvä valinta, koska se oli ollut koko seudullisen jätehuolto-organisaation selvitystyön käynnistäjä. Paraisten kunta oli seurannut selvitystyön etenemistä ja halusi tulla yhdeksi perustajajäseneksi huomattuaan, että yhteistyö toteutuu. Kaarinalla, Piikkiöllä ja Liedolla oli Turun jätelaitoksen kanssa omat jätehuoltosopimukset, jotka piti saada purettua. Nämä kunnat piti saada uuden jätehuoltosopimuksen piiriin, jotta kaikille seudullisen organisaation toimialueen kunnille saatiin tasapuolinen sopimus. (Lehtokari 21.5.2012.)

Sopimusneuvotteluvaiheessa osakeyhtiön omistusosuuksien määrittelyn perusteeksi oli monta vaihtoehtoa. Ongelmana oli se, että lähes kaikilla mittareilla, kuten asukas- tai jätemäärien mukaan mitattuna, osakaskunnista suurin oli Turku eivätkä muut osakaskunnat halunneet osakeyhtiöön yhden kunnan enemmistöomistajuutta. Toisaalta Turun kannalta ongelmana oli se, että uudesta yhtiöstä ei ollut tulossa Turun kaupungin tytäryhtiö (Manni

5.9.2012). Yhtenä vaihtoehtona oli, että osakeyhtiö perustetaan osakaskuntien apporttiomaisuuden ympärille. Apporttiomaisuudella tarkoitetaan muuna kuin rahasisiointuksena yhtiöön laitettua omaisuutta ja apporttiomaisuutta voi olla vain omaisuus, jolla on yhtiölle taloudellista arvoa, joten esimerkiksi työsuoritusta koskeva sitoumus ei voi olla apporttiomaisuutta (Patentti- ja rekisterihallitus, [viitattu 3.6.2012]). Tämä olisi tarkoittanut sitä, että kunnat olisivat siirtäneet jätelaitoksensa ja niiden omaisuuden osakeyhtiölle. Omaisuusarvioissa lähdettiin kaatopaikkojen täyttötilavuudesta, mikä oli kuntien apporttiomaisuuden arvokas osa. 13.5.2003 käydyssä osakaskuntien välisessä neuvottelussa tultiin kuitenkin siihen tulokseen, että kuntien jäteyhtiöiden käyttöomaisuus jää kuntien omistukseen ja osakeyhtiö vuokraa esimerkiksi kaatopaikat kunnilta. Päätettiin, että osakeyhtiö perustetaan rahasisiointuksella eikä apporttiomaisuutta siis siirretä yhtiölle. (Lehtokari 21.5.2012.)

Sopimusneuvottelujen lopputuloksena laadittiin aiempien luonnosten pohjalta Turun Seudun Jätehuolto Oy:n yhtiöjärjestys ja osakassopimus, jonka sopijaosapuolia olivat Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Parainen, Piikkiö, Raisio ja Turku. Turun kaupunginvaltuusto (16.6.2003 § 149) hyväksyi uuden osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen, osakassopimuksen ja seudullisen jätehuoltoyhtiön perustamisen kesäkuussa 2003. (Lehtokari 21.5.2012.)

Turku, Raisio, Naantali, Masku, Kaarina, Lieto, Parainen ja Piikkiö allekirjoittivat osakassopimuksen 14.11.2003 ja Turun Seudun Jätehuolto Oy perustettiin 30.12.2003. Osakassopimuksen lisäksi Turun Seudun Jätehuolto Oy teki jokaisen osakaskunnan kanssa erikseen jätehuoltosopimuksen, jossa määriteltiin osakkaiden ja uuden osakeyhtiön väliset suhteet (Lehtokari 21.5.2012). Kaupunginhallitus hyväksyi Turun kaupungin ja Turun Seudun Jätehuolto Oy:n välisen jätehuollon järjestämissopimuksen luonnoksen 11.10.2004 ja sopimus allekirjoitettiin 12.4.2005. Sopimuksen perusteella Turun kaupunki antoi Turun Seudun Jätehuolto Oy:n tehtäväksi jätteen hyödyntämisen ja käsittelyn. Turun kaupungin osuus osakeyhtiöstä oli 34,8 %. (Kaupunginhallitus 11.10.2004 § 876; Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2004, 5.)

### 5.3 Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisen siirtymävaihe

Turun Seudun Jätehuolto Oy perustettiin 30.12.2003 ja uuteen osakeyhtiöön siirrettiin liikkeenluovutuksena Turun jätelaitoksen, Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymän ja Paraisten jätelaitoksen liiketoiminta. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan yrityksen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava toiminta pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Osakassopimuksen mukaisesti Turun Seudun Jätehuolto Oy osti Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymän käyttöomaisuuden ja vuokrasi kuntayhtymältä Isosuon kaatopaikan. Lisäksi yhtiö vuokrasi Turun kaupungilta Topinojan kaatopaikan ja Paraisten kaupungilta Rauhalan kaatopaikan laitteistoineen. (Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2004, 30; Työsopimuslaki 26.1.2001/55, [viitattu 20.5.2012].)

Liikkeenluovutuksessa myös luovutushetkellä voimassa olevat työsuhteet ja niihin liittyvät etuudet siirtyvät uudelle työnantajalle (Työsopimuslaki 26.1.2001/55, [viitattu 20.5.2012]). Turun kaupungin osalta kaikki työntekijät eivät suostuneet siirtymään uuden yhtiön palvelukseen eikä heitä siihen pakotettu. Muun muassa neuvonta- ja valvontatoimintojen työntekijöitä jäi Turun kaupungin palvelukseen. Koska Topinojan kaatopaikka vuokrattiin uudelle yhtiölle, kaatopaikan henkilökunnan siirtyminen uuteen yhtiöön oli luontevaa eikä sen osalta ollut ongelmia etenkin, kun heidän työtehtävänsä eivät muuttuneet. (Manni 5.9.2012.)

Henkilöstön siirtymisestä ja etenkin irtisanomissuojasta käytiin useita neuvotteluja, mutta neuvottelut sujuivat hyvin eikä henkilökunta vastustanut siirtymistä (Pohjanen 30.11.2011). Suurimpana syynä oli se, että siirtyvien työntekijöiden palkat ja työtehtävät eivät muuttuneet (Manni 5.9.2012). Lisäksi neuvotteluiden ja ulkoistamisprosessin etenemisestä lähetettiin henkilökunnalle useita tiedotteita ja heille järjestettiin infotilaisuuksia. Työsuhteisiin liittyvien erityisuuksien, kuten silmälasien kustannuskorvausten, osalta sovittiin, että nämä etuudet eivät siirry uudelle työnantajalle, vaan työntekijät saavat viiden prosentin palkankorotuksen. Irtisanomissuojaan liittyvää sopimusta ei tehty,

koska se katsottiin tarpeettomaksi. Palveluiden turvaamiseksi uuteen yhtiöön oli tarkoitus palkata siirtyvien työntekijöiden lisäksi uutta työvoimaa, joten irtisanomista ei nähty todellisena uhkana. (Lehtokari 21.5.2012.)

Jätteenpolttolaitoksen osalta ulkoistaminen ei toteutunut Turun kaupunkiseudun jätehuoltostrategian mukaisesti, sillä laitos jäi Turun kaupungin jätelaitoksen omistukseen. Lehtokarin (21.5.2012) mukaan syynä tähän oli polttolaitoksen saneerauksen vaatimien investointien suuruus: saneerauksen kustannusarvio oli noin 70 miljoonaa euroa ja oli selvää, että yhtiö, jonka osakepääoma oli noin 2,8 miljoonaa euroa, ei voinut vastata näin laajasta investoinnista. Tästä syystä Turun Seudun Jätehuolto Oy teki sopimuksen Turun kaupungin jätelaitoksen kanssa jätteen energiakäyttöpalveluiden ostamisesta. Turun kaupungin jätehuollon palveluita ei siis suunnitelmista huolimatta ulkoistettu kokonaan. (Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2005, 9 – 11.)

#### 5.4 Turun jätehuoltopalveluiden johtaminen

Turun Seudun Jätehuolto Oy:n osakaskunnat olivat yhtiön perustamisen jälkeen huolissaan omasta jätehuollon osaamisestaan, kun toiminnot siirrettiin yhtiön tehtäväksi. Tästä syystä perustettiin kaksi kertaa vuodessa kokoontuva jätehuoltotoimikunta, jossa oli mukana kuntien teknisen sektorin virkamiesjohtoa, kuten ympäristöpäälliköt. Toimikunta ei ollut päättävä elin, vaan kokouksissa jaettiin informaatiota yhtiön toiminnasta ja jätehuoltopalveluihin liittyvistä asioista. Lisäksi osakaskunnat saivat informaatiota yhtiön toiminnasta yhtiökokouksissa. Näin haluttiin varmistaa toimittajan ja tilaajan eli Turun Seudun Jätehuolto Oy:n ja sen osakaskuntien suhteiden toimivuus. Kumppanuuden hallintaan panostettiin siis uuden yhtiön perustamisesta lähtien. (Lehtokari 21.5.2012.)

Vuonna 2004 Turun Seudun Jätehuolto Oy:ssä oli 30 vakituista työntekijää, joista noin 10 oli siirtynyt Turun kaupungilta liikkeenluovutuksen yhteydessä. Henkilökunnan viihtyvyyteen panostettiin järjestämällä virkistystoimintaa ja loppuvuodesta 2004 käyttöön otettiin liikuntasetelit. Strateginen lähtökohta oli henkilökunnan osaamiseen panostaminen ja henkilökuntaa kannustettiin



opiskeluun ja muuhun itsensä kehittämiseen. Tavoitteena oli, että jokaisella työntekijällä olisi ammattitutkinto, jolloin myös jokaiselle maksettaisiin ammattityöntekijän palkkaa (Lehtokari 21.5.2012). Jokaiselle työntekijälle annettiin mahdollisuus osallistua ammatilliseen ja atk-koulutukseen ja yhtiössä järjestettiin myös sisäistä koulutusta yhteistyössä Suomen ympäristöopiston kanssa. (Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2004, 7.)

Vuonna 2005 laadittiin työsuojelun toimintasuunnitelma, jonka pohjalta arvioitiin työolosuhteet, kuormitustekijät ja toimintatavat ja laadittiin vuosittain päivitettävä kehittämisohjelma. Tavoitteena oli edistää työpaikan turvallisuutta ja ylläpitää työntekijöiden työkykyä. Liikuntaseteleiden käyttöä jatkettiin ja vuoden aikana järjestettiin koko henkilökunnalle erilaisia virkistystilaisuuksia, kuten kevätretki Tallinnaan, teatteri-ilta ja joulujuhla. Vuoden 2006 aikana käyttöön otettava palkkauksen arviointijärjestelmä valmistui vuoden 2005 aikana ja asiasta pidettiin koko henkilökunnalle kaksi tiedotustilaisuutta. (Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2005, 29.)

Asiakaspalveluun panostettiin muutenkin kuin henkilöstöä kouluttamalla. Turun, Raision, Kaarinan ja Liedon kanssa tehtiin yhtiön toiminnan alusta asti yhteistyötä jäteneuvontapalveluiden järjestämiseksi. Vuonna 2004 perustettiin yhteistyössä jäteneuvontarinki, joka tarjosi jäteneuvontapalveluita yhtiön toimialueella ekotoreilla, kierrätyskeskuksissa, päiväkodeissa ja kouluissa ja taloyhtiöiden ja yhdistysten tilaisuuksissa. Lisäksi jäteneuvontaa sai puhelimitse Jäteneuvontanumerosta ja yhtiön internetsivuilta sai tietoa jätteiden lajittelusta, vastaanottoaikoista ja aikatauluista. (Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2004, 10 – 11.)

Asiakaspalveluun panostettiin siis voimakkaasti. Jäteasemien asiakaspalvelu nähtiin vaativana työnä, jossa asiakkaan ongelmat tuli ratkaista tiedon avulla, mistä syystä jäteasemien asiakaspalvelussa työskenteleville työntekijöille järjestettiin yhteinen myyntikoulutus, jonka tavoitteena oli opettaa työntekijät myymään jäteasemien palveluita ja omaa osaamistaan ja tätä kautta parantaa asiakaspalvelua (Lehtokari 21.5.2012). Asiakkaiden tyytyväisyyttä jätehuoltopalveluihin ja tiedonsaantia jäteasioista kartoitettiin Taloustutkimuksen

tekemällä kyselyllä, jossa palveluiden arvosanaksi tuli 3,11 asteikolla 1 – 5. Lisäksi helmikuussa 2005 järjestetyllä keskustelutilaisuudella kartoitettiin sidosryhmien näkemyksiä yhtiön viestinnästä ja toiminnan raportoinnista. Vuoden 2005 aikana yhtiön viestintää kehitettiin lisäämällä viestinnän suunnitelmallisuutta. Yhtiön sisäistä viestintää kehitettiin muun muassa terävöittämällä palaverikäytäntöjä ja luomalla yhteiskäytössä olevia verkkoasemia. (Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2005, 26 – 27.)

Vuonna 2005 Turun Seudun Jätehuolto Oy laajensi toimintaansa. Yhtiö järjesti Turun kaupunkiseudun kunnille suunnatun osakeannin, jonka seurauksena yhtiön osakkaiden määrä kasvoi kahdeksasta 22:een. Uusia osakaskuntia olivat Askainen, Aura, Lemu, Marttila, Merimasku, Mietoinen, Mynämäki, Nousiainen, Pöytä, Rusko, Rymättylä, Tarvasjoki, Vahto ja Velkua. Yhtiön ulkopuolelle jäivät Nauvo, Korppoo, Houtskari ja Iniö, joilla oli sopimus Pidä Saaristo Siistinä ry:n omistaman Klara - Saariston Puhtaanapito Oy:n kanssa. Lehtokarin (21.5.2012) mukaan Turun Seudun Jätehuolto Oy osti vuonna 2009 Klaran koko osakekannan, jolloin myös Nauvon, Korppoon, Houtskarinn ja Iniön kanssa tehtiin jätehuoltosopimus. ( Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2005, 34.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että Turun Seudun Jätehuolto Oy panosti voimakkaasti ulkoistamisprosessin viimeiseen vaiheeseen eli palvelun johtamiseen. Liikkeenluovutuksen yhteydessä siirtyneen henkilöstön ammattitaitoa pyrittiin kehittämään suunnitelmallisella koulutuksella ja henkilöstön viihtyvyyteen panostettiin työkykyä ylläpitävällä ja virkistystoiminnalla. Jäteasemien asiakaspalvelu nähtiin keskeisenä tekijänä ja tässä tehtävässä onnistumista mitattiin vuosittaisella asiakaskyselyllä. Yhtiön palveluita kehitettiin yhteistyössä osakaskuntien kanssa ja keskinäiseksi informaatiokanavaksi perustettiin jätehuoltotoimikunta. Sekä henkilökunnan että tilaajien eli osakaskuntien kanssa tehtiin siis tiivistä yhteistyötä onnistuneen ulkoistamisprosessin varmistamiseksi.

## 6 POHDINTA

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kuntasektorin palveluiden ulkoistamisen prosessit yleisesti ja verrata niitä Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin vaiheisiin. Lähdekirjallisuuden ja sähköisten lähteiden avulla saatiin kattavasti tietoa ulkoistamisen prosessin vaiheista yleisesti. Turun kaupungin toimielinten päätösten avulla selvitettiin ulkoistamisen kriittiset vaiheet ja haastatteluiden ja muun dokumentaation avulla Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin tarkemmat vaiheet ja niiden eteneminen. Tutkimuksessa oli triangulaation periaatteiden mukaisesti tarkoitus käyttää useampaa aineistonkeruumenetelmää. Tässä onnistuttiin kohtuullisesti, vaikka media-aineistoa, kuten Turun Sanomien artikkeleita, olisi voinut myös hyödyntää Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistamista tutkittaessa.

Julkisten palveluiden ulkoistamisesta oli saatavilla yllättävän vähän kirjallisuutta. Suurin osa kirjallisuudesta käsitteli julkisten palveluiden yksityistämistä ja ostopalveluita, ei niinkään ulkoistamista. Lähdekirjallisuutta olisi ollut runsaasti saatavilla esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden ostopalveluista ja niiden kehityksestä viimeisten vuosikymmenten aikana. Lisäksi osa ulkoistamista käsittelevästä kirjallisuudesta oli keskittynyt yksityisen sektorin palveluiden ulkoistamiseen. Olisin kaivannut lisää kirjallisuutta nimenomaan kunnan tuottamien palveluiden ulkoistamisprosessin erityispiirteistä, vaikka yksityisen sektorin palveluiden ulkoistamisen prosessit ovatkin pääosin samanlaiset kuin kunnallisten palveluiden. Yksityisen sektorin palveluiden ulkoistamisprosessissa toimittajien esivalinta voidaan tehdä kuntasektoria suoraviivaisemmin, koska se voidaan tehdä yksinomaan ulkoistamispäätösvaiheessa tehdyn markkinaselvityksen perusteella. Kuntasektorilla tätä mahdollisuutta ei ole, koska julkishallinnon hankintoja ohjaavat yhdenmukaisuuden ja julkisuuden periaatteet ja kaikkia toimittajaehdokkaita on kohdeltava tasavertaisesti. Kuntasektorilla esivalinnan edellytyksenä on osanottokysely eikä valintaa voida tehdä pelkän markkinaselvityksen perusteella.

Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin tutkimista helpotti se, että kuntasektorilla ulkoistamisprosessin kriittiset vaiheet olivat selvitettävissä eri toimielinten päätösten perusteella. Tästä syystä tutkimuksen runkona käytettiin Turun kaupungin toimielinten, Teknisten palveluiden johtokunnan, Turun kaupunginhallituksen ja Turun kaupunginvaltuuston, päätöspöytäkirjoja. Näiden päätösten pohjalta muodostettiin aikajana Turun seudun jätehuollon palveluiden ulkoistamisprosessin keskeisimmistä päätöksistä, minkä pohjalta lähdettiin selvittämään ulkoistamisprosessin etenemistä, onnistumista ja mahdollisia ongelmia.

Tutkimuksen runkoa ja Turun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisen aikajanaa laadittaessa selkeäksi eduksi muodostui tutkijan oma kokemus ja työskentely Turun kaupungin palveluksessa. Ymmärrys kuntasektorin toiminnasta ja päätöksenteosta helpotti tutkimuksen rungon hahmottamista ja Turun kaupungin jätehuollon ulkoistamisprosessin päätösvaiheiden selvittämistä jo siitäkin syystä, että tietoa pystyttiin hakemaan internetin lisäksi Turun kaupungin omasta päätöksentekojärjestelmästä.

Erittäin tärkeitä tutkimuksen onnistumisen kannalta olivat Turun kaupungin teknisten palveluiden johtaja Esko Pohjasen, Turun Seudun Jätehuolto Oy:n toimitusjohtaja Markku Lehtokarin ja ulkoistamisprosessin aikana Turun apulaiskaupunginjohtajana toimineen Olli A. Mannin haastattelut. Haastateltavilta saatiin yksityiskohtaista ja henkilökohtaisiin kokemuksiin perustuvaa tietoa Turun Seudun Jätehuolto Oy:n perustamisen vaiheista ja tutkimuksen kohteena olleen Turun seudun jätehuoltopalveluiden ulkoistamisprosessin erityispiirteistä: mitkä asiat olivat ongelmallisia ja mitkä taas etenivät suunnitellusti ja helposti. Haastatteluiden pohjalta saatiin myös hyvä kokonaiskuva siitä, miten jätehuoltopalveluiden ulkoistaminen on onnistunut sekä henkilöstön että Turun kaupungin kannalta.

Haastavinta tutkimuksen tekemisessä oli sopivan lähdekirjallisuuden löytämisen lisäksi ulkoistaminen -termin määrittely ja sitä kautta tutkimuksen tavoitteiden täsmentyminen. Termiä ulkoistaminen käytetään puhekielessä melko sattumanvaraisesti ja usein sillä tarkoitetaan kaikkia niitä palveluita, jotka eivät

ole kaupungin omaa palvelutuotantoa. Vasta tutkimuksen teoreettista osaa kirjoittaessa täsmentyi, mitä julkisten palveluiden ulkoistamisella varsinaisesti tarkoitetaan. Lähdekirjallisuudessa oli myös toisistaan poikkeavia määrittelyjä ulkoistamisesta. Yksityisellä sektorilla määrittely tuntui olevan laveampi kuin kuntasektorilla ja kuntasektorillakin käytettiin usein termiä ulkoistaminen myös yksityistämisestä ja ostopalveluista puhuttaessa. Koska ulkoistamista on kirjallisuudessa tarkasteltu monesta näkökulmasta ja usein aika laveastikin, lähdekritiikki oli erittäin tärkeää ja olennaista.

Aineistoa saatiin kerättyä riittävästi ja riittävän monipuolisesti, jotta tutkimustuloksia voidaan pitää kattavina ja hyvinä. Tutkimuksessa käytettiin kirjallisuuden lisäksi monipuolisesti Turun kaupungin toimielinten päätöksiä, jätehuoltoon liittyviä tilastotietoja ja lainsäädäntöä sekä haastatteluita. Lähdekirjallisuutena olisi lisäksi voinut käyttää Lounaisrannikon jätehuoltokuntayhtymän dokumentaatiota Turun Seudun Jätehuolto Oy:n perustamisen vaiheista. Tätä dokumentaatiota ei kuitenkaan hankittu, koska tutkimuksen lähtökohtana oli tarkastella jätehuoltopalveluiden ulkoistamista yksinomaan Turun kaupungin kannalta.

Tutkimuksen kohteena olleen Turun kaupungin jätehuoltopalveluiden ulkoistamiseen liittyen ei ole olennaista miettiä varsinaisia jatkotoimenpiteitä tai parannusehdotuksia, koska kyseessä on jo tapahtunut ja toteutettu prosessi. Tutkimusta jätehuoltopalveluiden ulkoistamisen prosessin vaiheista ja sen onnistumisesta voisi laajentaa siten, että tutkisi prosessia kokonaan henkilökunnan kannalta. Tällöin painopiste olisi henkilökunnan haastatteluissa ja näin saataisiin kokonaisvaltaisempi kuva prosessin etenemisestä ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Jätehuoltopalveluiden ulkoistamista voisi tutkia myös kansallisella tasolla. Tällöin painopiste voisi olla kuntien yhdessä perustamissa osakeyhtiömuotoisissa jätehuoltoyhtiöissä eli kuntaosakeyhtiöissä ja niiden yleistymisessä. Kuntaosakeyhtiöiden määrä on lisääntynyt huomattavasti viimeisen 12 vuoden aikana. Jatkuvasti tiukentuva jätelaki kasvattaa jätehuollon kustannuksia tulevaisuudessakin ja tulee luultavasti lisäämään

kuntaosakeyhtiöiden määrää. Toisena kehitysvaihtoehtona on jo olemassa olevien kuntaosakeyhtiöiden osakaskuntien määrän kasvu eli aiempaa laajempi kuntien välinen yhteistyö.

Turun seudun jätehuoltopalveluiden tutkimista olisi mielenkiintoista jatkaa ja laajentaa myös siten, että lähtökohtana olisi Turun Seudun Jätehuolto Oy:n muiden osakaskuntien kuin Turun näkökulma ulkoistamisprosessin etenemiseen ja onnistumiseen. Uuden tutkimuksen pohjana voisivat olla tämän tutkimuksen tulokset ja uudessa tutkimuksessa voisi verrata Turun kaupungin kokemuksia pienempien osakaskuntien kokemuksiin prosessin etenemisen vaiheista ja tavoitteiden toteutumisesta. Tällöin painopiste olisi osakaskuntien arkistoimassa dokumentaatiossa ja kuntien silloisten johtajien haastatteluissa. Yksi haastateltavista voisi olla esimerkiksi seudullisen jätehuolto-osakeyhtiön perustamiseen vahvasti vaikuttanut silloinen Rasion kaupunginjohtaja Kari Karjalainen.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Ekström, B-E. & Jurvelin, K. 2008. Paras kaupunki – kuusi suurinta vertailussa. Helsinki: Yliopistopaino.

Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kerava: Savion Kirjapaino Oy.

Ernst & Young. 2008. How can Nordic organizations better leverage outsourcing opportunities?

Eskola, J. & Suoranta, J. 2003. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Halonen, K-M. 2010. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hirsjärvi, S.; Remes, P. & Sajavaara, P. 2001. Tutki ja kirjoita. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.

Hyvärinen, O. & Lith, P. 2008. Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Hätönen, J. 2008. Managing the process of outsourcing. Turku: Uniprint.

Ilomäki, M.; Kautto, P.; Melanen, M.; Saarikoski, H. & Yli-Kauppila, H. 2000. Suomen jätepolitiikan ohjauskeinot – vaikutukset, vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki: Oy Edita Ab.

Jalanka, J.; Salmenkari, R. & Winqvist, B. 2003. Logistiikan ulkoistaminen – käsikirja ulkoistamisprosessista. Helsinki: Suomen Logistiikkayhdistys ry.

Karisto, P. 2006. Lukkiutuneisuus vai lisäarvo? Helsinki: Kuntatalon paino.

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

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Kuntatalon paino.

Lempiäinen M. & Tammela, A. 2010. Kuntalaiset, kunnat ja palveluntarjoajat hyvinvointipalveluiden tuottamisen haasteissa. Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Lundström, I. (toim.). 2003. Parasta palvelua – selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Helsinki: Kuntatalon paino.

Lukkarinen, S. 2007. Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Martikainen, J-P. & Siitonen, P. 2004. Kunnat perusrakenteita turvaamassa. Helsinki: Kuntatalon paino.

Määttä, J. 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Helsinki: Kuntatalon paino.

Raatikainen, S. 2012. Organisaatiomuutos tilaaja-tuottaja -toimintatavan kehittämisessä. Case Raison malli. Tampere: Juvenes Print Oy.

Siitonen, P. 2006. Kunnan oma, sopimukset, yhteistyö vai ulkoistaminen: Kuntien palvelujen organisointiin suuria muutoksia vuosikymmenessä. Kuntapuntari 2/2006, 9 – 13.

Sopimus jätehuollon järjestämisestä. Sopimusnumero 1665. Diaarinumero 3304-2001.

Suomen Kuntaliitto. 2006. Tietoja kuntien jätehuollosta, kysely 2006. Helsinki.

Suunnittelukeskus Oy. Turun kaupunkiseudun jätehuoltostrategia. 2002.

Taipale, K. 2009. Cities for sale – How economic globalization transforms the local public sphere. Espoo: Yliopistopaino.

Teknisten palveluiden johtokunnan päätös 10.5.2001 § 89.

Teknisten palveluiden johtokunnan päätös 13.6.2002 § 95.

Turun kaupunginhallituksen päätös 11.10.2004 § 876.

Turun kaupunginvaltuuston päätös 16.6.2003 § 149.

Turun kaupunginvaltuuston päätös 16.6.2003 § 149. Liite 1: Esitys Turun seudun kuntien jätepolitiikaksi.

Turun kaupunginvaltuuston päätös 16.6.2003 § 149. Liite 2: Osakassopimus liitteineen.

Turun kaupunginvaltuuston päätös 5.10.2009 § 220.

Turun kaupungin vuoden 2000 talousarvioehdotus ja vuosien 2000 – 2002 taloussuunnitelmaehdotus.

Turun kaupunki. 2009. Yhdyskuntajätteen polttolaitos – yhteenvetoraportti.

Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2004. Raisio: Newprint Oy.

Turun Seudun Jätehuolto Oy:n vuosikertomus 2005. Raisio: Newprint Oy.

Vesterinen, V. 2006. Kunta ja yhtiöittäminen. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Yliherva, J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ympäristöministeriö. 2007. Kaatopaikkojen määrän kehitys 1997 – 2007.

### Sähköiset lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/ey. Viitattu 3.6.2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0076:20001228:FI:PDF>.

Hallituksen esitys (214/1991) kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Viitattu 5.5.2012. <http://www.eduskunta.fi/triphom/bin/akxhref.sh?{KEY}=HE+214/1991>.

Hallituksen esitys (192/1994) kuntalaiksi. Viitattu 27.4.2011. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940192>.

Hallituksen esitys (70/1992) laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta. Viitattu 28.4.2011. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1992/19920070>.

Hallituksen esitys (223/1996) laeiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 3.6.2012. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1996/19960223>.



Hankintaprosessi. Viitattu 7.10.2012.

<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/Sivut/default.aspx>.

Jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus. Viitattu 9.6.2012.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=412693&lan=FI>.

Jätelaki 3.12.1993/1072. Viitattu 4.12.2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931072>.

Kuntalaki 17.3.1995/365. Viitattu 3.9.2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.

KvaliMOTV. Viitattu 29.9.2012. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Viitattu 3.9.2011.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>.

Lounais-Suomen ympäristökeskus. Turun vanha jätteenpolttolaitos sai jatkoluvan nykyiselle toiminnalle. Viitattu 9.6.2012. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=335942&lan=FI>.

Mustankorkea Oy. Viitattu 3.6.2012. [http://www.mustankorkea.fi/fi/jatteiden\\_vastaanotto/?id=2](http://www.mustankorkea.fi/fi/jatteiden_vastaanotto/?id=2).

Patentti- ja rekisterihallitus. Viitattu 3.6.2012.

<http://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/osakeyhtio/perustaminen/apporttiehto.html>.

Paunio, P. 2003. Ostopalvelut ja tuotteistaminen. Viitattu 22.10.2011.

[http://www.kuntatyonantajalehti.fi/fi/arkisto/teemasivut/Documents/Ostopalvelut\\_ja\\_tuotteistaminen.pdf](http://www.kuntatyonantajalehti.fi/fi/arkisto/teemasivut/Documents/Ostopalvelut_ja_tuotteistaminen.pdf).

Pirkanmaan Jätehuolto Oy. Viitattu 3.6.2012. <http://www.pirkanmaan-jatehuolto.fi/>.

Saarela, T. 2008. Kriittiset tekijät ulkoistamisen päätöksenteossa – kyselytutkimus suomalaisten pörssiyritysten talousjohtajille. Viitattu 8.6.2012. <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu03047.pdf>.

Tilastokeskus. Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta. Viitattu 28.4.2011. <http://www.tilastokeskus.fi/til/ktt/kas.html>.

Turku Energia Oy. Orikedon jätteenpolttolaitos. Viitattu 9.6.2012.

<http://www.turkuenergia.fi/index.php?page=8d76cdf1d041757014c23ffa7259d06>.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55. Viitattu 20.5.2012.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055>.

Valtiovarainministeriö. Vahti 7/2006. Muutos ja tietoturvallisuus, alueellistamisesta ulkoistamiseen – hallittu prosessi. Viitattu 15.4.2012.

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/05\\_valtionhallinnon\\_tietoturvallisuus/20060724Muutos/Vahti\\_7\\_06.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/20060724Muutos/Vahti_7_06.pdf).

Vilén, A. 2011. Kuntaomisteinen osakeyhtiö sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjänä. Viitattu 1.9.2012. <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu05360.pdf>.

### Haastattelut

Lehtokari Markku, toimitusjohtaja. Haastattelu 21.5.2012. Turun Seudun Jätehuolto Oy.

Manni Olli A., toimitusjohtaja. Haastattelu 5.9.2012. Harjattulan Kartano Oy.

Pohjanen Esko, teknisten palveluiden johtaja. Haastattelu 30.11.2011. Turun kaupunki.

## **Esko Pohjasen haastattelun teemat**

1. Turun jätelaitoksen ulkoistamisen lähtökohdat.
2. Polttolaitoksen saneeraus.
3. Perustajakuntien valinta (Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Parainen, Lieto ja Piikkiö).
4. Tiedottaminen ja viestintä henkilökunnalle ja ulospäin.
5. Työntekijöiden siirtyminen liikkeenluovutuksen yhteydessä.

## Markku Lehtokarin haastattelun teemat

1. Turun jätelaitoksen ulkoistaminen ja palveluiden tuottaminen seudullisena yhteistyönä.
2. Suunnittelukeskus Oy:ltä tilattu kaupunkiseudun jätehuoltostrategia.
3. Muiden suurten kaupunkien vastaavat toteutukset.
4. Taloudelliset selvitykset ja markkinatutkimukset.
5. Polttolaitoksen saneeraus.
6. Perustajakuntien valinta (Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Parainen, Lieto ja Piikkiö).
7. Palveluiden siirto.
8. Tiedottaminen ja viestintä henkilökunnalle ja ulospäin.
9. Työntekijöiden siirtyminen liikkeenluovutuksen yhteydessä.
10. Henkilökunnan sisäinen koulutus.
11. Palveluiden johtaminen ja kumppanuuden hallinta.
12. Turun seudun jätehuolto Oy:n asiakastytyväisyyskyselyt.

## **Olli A. Mannin haastattelun teemat**

1. Turun jätelaitoksen palveluiden tuottaminen seudullisena yhteistyönä
2. Polttolaitoksen saneeraus
3. Perustajakuntien valinta (Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Parainen, Lieto ja Piikkiö).
4. Ulkoistamisprosessin etenemisen kannalta kriittiset tekijät.
5. Tiedottaminen ja viestintä henkilökunnalle.
6. Palveluiden johtaminen ja kumppanuuden hallinta.
7. Jätehuoltopalveluiden tulevaisuuden näkymät.