



Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Satakunta University of Applied Sciences

REETTA LEHTONEN

# **Talouspalveluiden ulkoistaminen kunnissa**

Case: Kankaanpään kaupunki

LIIKETALOUDEN KOULUTUSOHJELMA  
2020

Tekijä Lehtonen, Reetta	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Päivämäärä Toukokuu 2020
	Sivumäärä 64	Julkaisun kieli Suomi
Julkaisun nimi <b>Talospalveluiden ulkoistaminen kunnissa: Case Kankaanpään kaupunki</b>		
Tutkinto-ohjelma Liiketalouden koulutusohjelma		
Tiivistelmä  <p>Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia laajemmin ulkoistamisen syitä, hyötyjä ja riskejä sekä tavoitteita. Tutkimuksessa keskityttiin toimeksiantajan, Kankaanpään kaupungin, talospalveluiden ulkoistamiseen. Vaikka esimerkkitapauksena oli Kankaanpää, aihe soveltuu myös moneen kuntaan. Sillä prosessi on lähtökohtaisesti samankaltainen kaikissa kunnissa.</p> <p>Tutkimuksen teoriaosassa keskityttiin ulkoistamiseen yleisesti ottaen. Ulkoistaminen on aiheena laaja, joten rajausta oli väistämätöntä. Tästä syystä opinnäytetyössä ei keskitytty ulkoistamisen kustannuksiin. Aiheeseen johdattelu tapahtui ulkoistamisen määrittämisestä, muodoista, prosessista ja riskeistä sekä hyödyistä. Teoriaosassa painottuivat etenkin ulkoistamisen riskit ja hyödyt, sillä ne ovat lähes samat sektorista tai palvelusta riippumatta.</p> <p>Tässä laadullisessa tutkimuksessa tutkimusmenetelminä käytettiin haastatteluita sekä kirjallisia dokumentteja. Haastattelut koostuivat teemahaastatteluista, joissa haastateltiin ulkoistetun palvelun palveluntilaajaa sekä palveluntuottajaa. Kirjallisilla dokumenteilla tarkoitetaan tutkimuksessa käytettyjä kaupungin pöytäkirjoja.</p> <p>Tutkimuksen empiirisessä osassa tutkittiin Kankaanpään kaupungin talospalveluiden ulkoistamista. Koska tutkittiin kahden organisaation välistä yhteistyötä ja prosessia, oli tutkimuksessa käytävä ilmi molempien näkemys prosessin onnistumisesta. Haastatteluissa tulleiden vastausten perusteella voitiin todeta, että ulkoistamisprosessi onnistui ja yhteistyö sujui hyvin. Lyhyt prosessi toi silti mukanaan myös haasteita molemmille osapuolille.</p>		
Ulkoistaminen, kuntatalous, talospalvelut, julkinen sektori		

Author Lehtonen, Reetta	Type of Publication Bachelor's thesis	Date May 2020
	Number of pages 64	Language of publication: Finnish
Title of publication <b>Outsourcing of financial services in municipalities: Case Kankaanpään kaupunki</b>		
Degree programme Business Administration		
Abstract  <p>The aim of this thesis was to study the reasons, benefits and risks of outsourcing. The study focused on outsourcing the financial services of the client, the city of Kankaanpää. Although, the case was Kankaanpää, the topic is also applicable to many municipalities. Because the process is basically the same in all municipalities.</p> <p>The theoretical part of the study focused on outsourcing in general. This thesis didn't focus on the costs of outsourcing. The introduction was based on definition, process, risks and benefits of outsourcing. Risks and benefits of outsourcing were especially emphasized in the theoretical part. Because they are almost same regardless of the sector or service.</p> <p>This is a qualitative study. Interviews and documents were used as research methods. The interviews were theme interviews. Service buyer and service provider were interviewed for the thesis. Documents meaning for example city council minutes and other minutes.</p> <p>The empirical part of the thesis examined the outsourcing of the financial services of the city of Kankaanpää. Empirical part is based on interviews. Because in this study examined cooperation and process between two organization, the study had to reflect the views of both organizations. Based on the responses to the interviews, that outsourcing process was successful and the cooperation went well in Kankaanpää. However, the short process also brought challenges for both organizations.</p>		
Outsourcing, municipal economy, financial services, public sector		

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	6
2 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA RAJAUS .....	7
3 TOIMEKSIANTAJA .....	9
4 TALOUSPALVELUT .....	11
4.1 Maakuntaudistus.....	12
4.2 Talouspalvelut kunnassa.....	13
5 ULKOISTAMINEN.....	15
5.1 Julkinen ja yksityinen sektori ulkoistajana.....	16
5.2 Määritelmä.....	19
5.2.1 Kokonaisulkoistaminen.....	20
5.2.2 Osa-alueen ulkoistaminen.....	21
5.2.3 Osittaisulkoistaminen.....	21
5.3 Riskit .....	22
5.4 Hyödyt.....	25
6 ULKOISTAMISPROSESSI .....	27
6.1 Esiselvitys.....	28
6.1.1 Strategia .....	29
6.1.2 Tavoitteet .....	29
6.1.3 Henkilöstö.....	31
6.2 Ulkoistamispäätös .....	32
6.2.1 Kilpailutus.....	32
6.2.2 Neuvottelut.....	33
6.3 Sopimus.....	34
6.3.1 Ohjaus ja valvonta.....	35
6.3.2 Palvelun jatko.....	35
7 PALVELUNTUOTTAJAN NÄKÖKULMASTA .....	36
7.1 Huomioitavat asiat.....	37
7.2 Yleisimmät riskit .....	39
7.3 Laadunvalvonta .....	41
8 TALOUSPALVELUIDEN ULKOISTAMINEN KANKAANPÄÄSSÄ.....	42
8.1 Syyt.....	42
8.2 Seuraukset .....	44
8.3 Tavoitteet.....	46
8.4 Kustannukset .....	46
9 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	47

9.1 Toteutustapa .....	47
9.2 Tutkimusmenetelmät .....	49
10 TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	51
10.1 Tutkimustulosten tarkastelu .....	51
10.2 Tulevaisuudessa.....	54
11 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	55
11.1 Opinnäytetyöprosessin reflektointi.....	55
11.2 Validiteetti ja reliabiliteetti.....	57
11.3 Pohdinta.....	59

LÄHTEET

LIITTEET

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aiheena on tutkia kuntien talouspalveluiden ulkoistamisen syitä, seurauksia ja tavoitteita, mitkä ovat johtaneet ulkoistamiseen. Esimerkkitapauksena tutkimuksessani on Kankaanpään kaupunki, joka ulkoisti talous- ja henkilöstöpalvelunsa kuntapohjaiselle palveluntuottajalle. Tutkimuksessani on myös kyseisen palveluntuottajan näkökulma ulkoistamisesta ja sen onnistumisesta Kankaanpäässä. Päällimmäiset syyt ulkoistamiselle pohjoissatakuntalaisessa kaupungissa olivat työpaikkojen säilyttäminen ja jopa lisääntyminen sekä tietojärjestelmien uudistaminen nykyaikaan. Vaikka kunnilla on monia syitä ulkoistamiselle, syiden takana on aina jossain määrin kustannukset.

Olin harjoittelujaksoni Kankaanpään kaupungin rahatoimistossa, joka on osa kaupungin talouskeskusta. Kankaanpään kaupunki ulkoisti vuodenvaihteessa 2018-2019 talous- ja henkilöstöpalveluitansa. Harjoittelussani kiinnostuin kuntataloudesta ja ulkoistamisesta, joten halusin näiden kahden yhdistelmän opinnäytetyöni aiheeksi. Tutkimukseni esimerkkitapauksenkin, Kankaanpään kaupungin, sain harjoittelustani.

Aiheena ulkoistaminen kunnissa on ajankohtainen, sillä kuntien tilinpäätökset ja budjetit ovat alijäämäisiä, eikä jokaiselle palveluyksikölle ole käyttöä suhteessa sen tuotamiin kuluihin. Myös kuntien elinvoimaisuus kärsii muuttotappioiden kautta ja ulkoistamisella pyritään ylläpitämään työpaikat kunnissa, ja jopa lisäämään niitä. Muun muassa tästä syystä ulkoistaminen on yleistynyt 2000-luvulla ja nykyisin moni kunta on ulkoistanut joitakin tukipalveluitansa ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Silti julkisella sektorilla ulkoistetaan harvemmin kuin yksityisellä sektorilla, sillä esimerkiksi julkisen sektorin ulkoistamiset vaativat enemmän valmistautumista. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 18.)

”Kuntien tehtävien määrät ovat kasvaneet 1990-luvulta 2010-luvulle noin 270 lakisääteisellä tehtävällä” (MTV uutiset www-sivut 2013). Lakisääteisillä tehtävillä tarkoitetaan hyvinvointivaltiolle tunnusomaisia palveluita, joita kuntien on tarjottava ja huolehdittava kuntalaisilleen. Tehtävien nopea kasvu ja kuntien vähenevät varat saavat aikaan ulkoistamisia. Suurin osa ulkoistamisista ovat liittyneet vanhustenhuoltoon, siivous- ja ruokahuoltoon sekä kiinteistöhuoltoon, mutta nykyisin taloushallinnon palveluiden ulkoistaminen on yleistynyt markkinoiden laajentuessa, jonka seurauksena tarjonta ja kysyntä ovat kohdanneet.

Kunnan talouspalveluiden siirtyminen ulkoistamiseen nähdään yleensä taloushallinnon ongelmana. Näin ei suinkaan ole, sillä kunnan tuottaman palvelun ulkoistaminen muuttaa muun muassa kunnan sisäistä palvelurakennetta, vastuunjakoja ja työtehtäviä. Näin ollen yhdenkin palvelun ulkoistaminen on moninainen prosessi, jonka vaikutukset ovat laajat. Esimerkiksi talouspalveluiden ulkoistaminen vaikuttaa moneen kunnan tulosalueeseen. Talouspalveluiden päätehtävänä on huolehtia kunnan taloudenpidosta. Toisin sanoen, talouspalvelut huolehtivat myös kunnan tulosalueidenkin taloudesta. Epäonnistuessaan palveluiden laatu ja saatavuus kärsivät – juuri ne, jotka ovat kuntalaisille tärkeintä. Tutkimukseni tavoitteena on tuottaa tietoa talouspalveluiden ulkoistamisesta kunnissa.

## 2 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA RAJAUS

Opinnäytetyön aiheena on talouspalveluiden ulkoistaminen kunnissa ja tutkimukseni esimerkkitaipauksena on Kankaanpään kaupunki. Tutkimuksen pääteemana ovat tavoitteet, joihin kunta pyrkii ulkoistamisella. Tavoitteet ovat pohjana syihin, jotka ovat johtaneet talouspalveluiden ulkoistamiseen. Toisin sanoen, tavoitteet rytmittävät ulkoistamisprosessin, sillä niiden pohjalta muotoutuu kunnalle riittävä ulkoistus tavoitteiden toteuttamiseen.

Tutkimusongelmina ovat muun muassa kunnan ulkoistamisen tavoitteiden saavuttaminen sekä ulkoistamisprosessin onnistuminen. Tavoitteena on selvittää ulkoistamisen hyödyt ja riskit sekä perehtyä ulkoistamisprosessiin niin kunnan kuin palveluntuottajan näkökulmasta. Jotta tutkimus täyttää tavoitteensa, perehdyn tutkimuksessani seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat ulkoistamisen tavoitteet?
- Miten ulkoistaminen on toteutunut kunnassa?
- Mitä vaikutuksia ulkoistamisella on ollut?
- Mitkä olivat pääimmäiset syyt ulkoistamiseen?

Tutkimukseni teoriaosassa perehdytään kokonaisuudessaan ulkoistamiseen, sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin eroihin ulkoistajana. Palveluiden ulkoistaminen kunnissa on nykypäivää eikä kehityksen kasvu näytä muuttuvan. ”Kuntien roolin muutos palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi on tuonut paikallistasolle monia uusia asetelmia ja kysymyksiä” (Komulainen 2012, 22). Tutkimuksen tavoitteena on avata näitä asetelmia, mitä ulkoistaminen on tuonut. Tutkimuksessa perehdytään myös paljon puhuttavaan maakuntauudistukseen sekä sen vaikutuksia kunnan palveluiden ulkoistamiseen. Työstäni ei synny konkreettista opasta, vaan se on tutkimus ulkoistamisen syistä, seurauksista ja vaikutuksista. Ulkoistaminen on nykypäivää kuntataloudessa ja se tulee lisääntymään entisestään.

Talouspalveluiden ulkoistaminen on laaja ja monivaiheinen prosessi, joten tutkimuksen rajaus on väistämätöntä. Rajaus tapahtuu jo otsikoinnissa – talouspalveluiden ulkoistaminen kunnissa. Myös empiirisessä osassa rajaus keskittyy Kankaanpään kaupunkiin, sillä se on tutkimukseni esimerkkitapaus, jonka kautta lähestyn aihetta. Käsitellen aihetta niin kunnan kuin palveluntuottajan näkökulmasta, jolloin tutkimus pohjautuu näiden kahden organisaation ulkoistamisen syihin, seurauksiin sekä tavoitteisiin. On hyvä muistaa, että ulkoistamisessa on kyse kahden eri organisaation yhteistyöstä.



Tutkimuksen teoriaosassa vertailen myös ulkoistamista julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Se auttaa hahmottamaan näiden kahden välisiä eroja ja samankaltaisuuksia niin ulkoistamisen vaikutuksista kuin syistä. Tutkimuksen lähtökohtana on perehtyä syihin, seurauksiin sekä vaikutuksiin, eikä niinkään ulkoistamisen kustannuksiin. Sillä kustannuksien vaikutukset ja laajuudet ovat vaikea havaita kuntataloudessa, sillä se on alati muuttuvaa ja siihen vaikuttavat monet tekijät. Ulkoistamisessa on paljon näkymättömiä kustannuksia, joten kustannuksien todellista laajuutta on vaikea mitata ja arvioida.

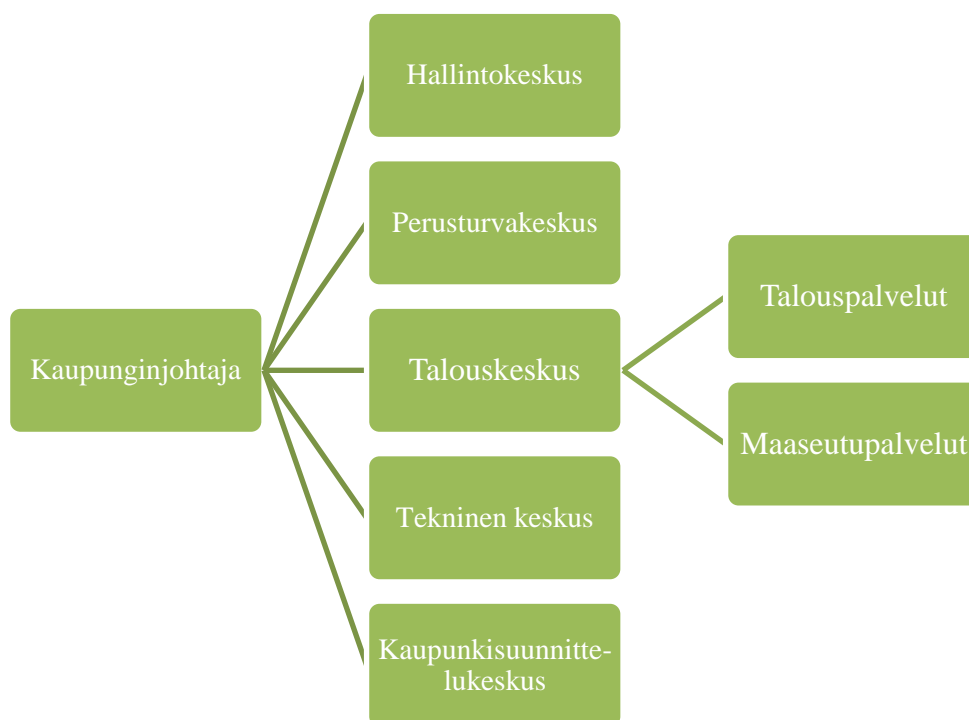
Opinnäytetyön teoriaosassa keskitytään ulkoistamiseen käsitteenä, sen syihin ja eri muotoihin sekä hyötyihin ja riskeihin. Teoriaosassa syvennytään enemmän ulkoistamisen riskeihin sekä hyötyihin, kuin esimerkiksi sen eri muotoihin. Riskit ja hyödyt ovat osa tutkimukseni tavoitteita ja näin ollen haluan perehtyä ja syventyä niihin tarkemmin. Teoriaosaa taustoittavat tutkimukselliset artikkelit sekä dokumentit. Opinnäytetyön empiirinen osa toteutettiin haastatteluissa tulleiden vastausten perusteella. Empiirinen osa koostuu haastatteluista, joissa haastattelen Kankaanpään kaupungin talousjohtajaa sekä Kankaanpään ulkoistetun palvelun palveluntuottajan liiketoimintapäällikköä. Heillä on laaja kokemus ja tietotaito ulkoistamisesta, ja he ovat olleet mukana Kankaanpään kaupungin ulkoistamisprosessissa alusta loppuun.

### 3 TOIMEKSIANTAJA

Opinnäytetyöni toimeksiantaja on Kankaanpään kaupunki, joka sijaitsee Pohjois-Satakunnassa. Tiiliarkkitehtuurista, pesäpallosta sekä Niinisalon varuskunnasta tunnettu kaupunki on Pohjois-Satakunnan elinkeinoelämän keskus. Asukkaita Kankaanpäässä vuonna 2019 oli 11 319, joista noin 60 prosenttia oli 15-64 -vuotiaita. Kaupunkistrategian mukaisesti Kankaanpää aikoo olla tunnettu ja näkyvä kaupunki mahdollisuuksien luoja, hyvinvoinnin edistäjänä sekä kestävä ja toimiva kaupunkina. Kaupunkistrategiaan kiteytyy myös kaupungin slogan – ”äly, taide ja hyvinvointi asuvat meillä.” (Kankaanpään kaupungin www-sivut 2020.)

Kankaanpään kaupungin viranhaltijaorganisaatio jaetaan kuuteen palvelukeskukseen, jotka jaetaan taas tulosalueisiin ja tulosalueet jaetaan tulosityksikköihin. Koko organisaation johtaja on kaupunginjohtaja. Palvelukeskuksilla on omat johtajansa, esimerkiksi talouskeskuksella talousjohtaja. Talouskeskuksen tulosalueita ovat talouspalvelut sekä maaseutupalvelut. Talouskeskuksella ei ole tulosityksiköitä. (Kankaanpään kaupungin www-sivut 2020.) Tein koulutukseeni liittyvän viiden kuukauden harjoittelujakson Kankaanpään kaupungin talouskeskuksen rahatoimistossa. Rahatoimiston ydintehtävänä on huolehtia kaupungin taloudesta. Rahatoimiston tehtäviin kuuluvat muun muassa talouden raportointi, kirjanpito, talouden suunnittelu, laskutus sekä palkanlaskenta.

Vuodenvaihteessa Kankaanpään kaupunki ulkoisti talous- ja henkilöstöpalveluja, minkä seurauksena seitsemän kaupungin rahatoimiston työntekijää siirtyivät palveluntuottajan toimipisteeseen. Tällä hetkellä rahatoimistossa on neljä työntekijää. Henkilöstöön kuuluvat talousjohtaja, kirjanpitoapäällikkö, kirjanpitäjä sekä palkkakirjanpitäjä. Kankaanpään kaupunki vuokrasi ulkoistamisen vuoksi siirtyneiden työntekijöiden tyhjät tilat pohjoissatakuntalaiselle yritykselle.

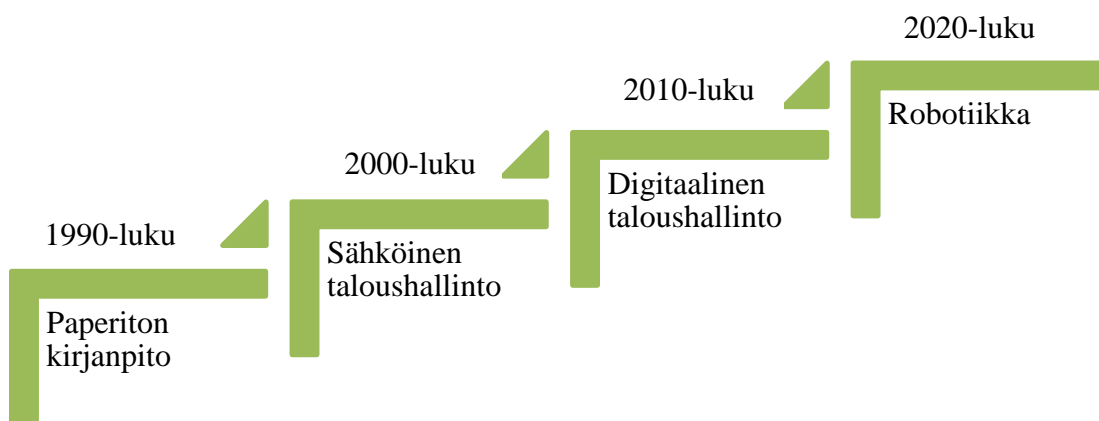


Kuvio 1: Kankaanpään kaupungin organisaatio. (Kankaanpään kaupungin www-sivut 2019.)

## 4 TALOUSPALVELUT

Talouspalvelut ovat olleet pitkän ajan muutoksessa, sillä digitalisaatio ja sähköistyminen ovat tuoneet uusia muutoksia ja mahdollisuuksia taloushallintoon. 1990-luvulla paperiton kirjanpito alkoi kehittyä ja 2000-luvulla sähköinen taloushallinto yleistyi. 2010-luvulla digitaalinen taloushallinto alkoi kasvamaan. 2020-luvulla robotiikka ja keinoäly yleistyvät ja tulevat samalla muuttamaan myös talouspalveluiden ulkoistamista. Kirjanpitäjän työ muuttuu, sillä robotiikka tekee sen tulevaisuudessa yhä enemmän. Näin ollen kirjanpitäjän työtehtävät ovat lähinnä toimintojen valvontaa.

Sähköisellä taloushallinnolla tarkoitetaan lähinnä tietotekniikkaa, erilaisia sovelluksia, joiden avulla taloushallintoa voidaan tehostaa. Esimerkiksi kuntien kirjanpito on nykypäivänä sähköistetty sekä muun muassa ulkopuoliset palveluntuottajat ovat sähköistäneet taloushallinnon palvelunsa. Digitaalisuuden ja sähköistämisen hyötyjä on monia, kuten esimerkiksi nopeus sekä tehokkuus, virheiden minimointi ja tällöin myös toiminnan laadun parantaminen. Digitalisaatio taloushallinnossa on myös ekologinen ratkaisu, sillä se vähentää paperinkulutusta, sähköä sekä lämpöä ja näin ollen myös hiilidioksidipäästöjä. (Lahti & Salminen 2014, 27-33.)



Kuvio 2: Taloushallinnon kehitys Suomessa. (Lahti & Salminen 2014, 27.)

Taloushallinnon ulkoistaminen on yhä yleisempää nykypäivänä. Ennen on ollut yleistä, että pienet yritykset ovat ulkoistaneet taloushallintonsa tilitoimistoille, kun taas keskisuuret ja suuret yritykset ovat hoitaneet itse oman taloushallintonsa. Taloushallinto ei ole kuulunut tyypillisesti ensimmäisiin ulkoistettaviin palveluihin isommissa yrityksissä. Isoimmissa yrityksissä on palkattu osaava ja pätevä henkilöstö hoitamaan yrityksen taloushallinto. Pienemmissä yrityksissä resurssit eivät välttämättä riitä osaaavan taloushenkilöstön palkkaamiseen ja ylläpitämiseen, joten silloin taloushallinnon ulkoistaminen voi olla usein halvempi ja helpompi vaihtoehto.

Taloushallinto on myös osin vaikea ulkoistettava, sillä usein sen prosesseja on vaikea tiedostaa ja hahmottaa. Taloushallinnon prosessin eri osa-alueet voivat sijaita fyysisesti eri paikoissa, kuten ostotilaukset operatiivisella puolella ja maksuliikenne sekä reskontra taas eri osastoilla. Tällöin on vaikea hahmottaa prosessin kokonaiskuvaa, kuten työmäärää, mahdollisia vaikeuksia prosesseissa tai sen osaamista. Taloushallinnon ulkoistaminen on helpompaa silloin, kun se on keskitetty tiettyyn osastoon, kuten esimerkiksi talouspalvelukeskukseen. Silloin kaikki taloushallinnon osa-alueet tehdään tietyllä osastolla, jolloin prosessien hallinnointi ja oikean kokonaiskuvan muodostaminen on helpompaa. (Lahti & Salminen 2014, 214.)

#### 4.1 Maakuntaudistus

Maakunta- sekä sote-uudistuksen toteutuessa kuntien tukipalvelut joutuvat suureen muutokseen. Kun osa tukipalveluista ja niitä tuottavista henkilöistä siirtyvät maakunnan palvelukseen, tulee isoksi kysymykseksi se, miten kuntakonsernin tarvitsemat tukipalvelut voidaan tuottaa tuloksellisesti. (Majoinen 2016, 3.) Maakuntaudistuksessa kuntien tehtäviä siirtyy maakunnille, sillä on havaittu, että eri kuntien palveluiden saatavuudessa ja laadussa on huomattavia eroja. Maakuntaudistuksen vuoksi kunnat menettävät niin henkilöstöään kuin tulojaan, sillä uudistuksen myötä kunnat kutistuvat entisestään. Ilman maakuntaudistustakin kunnissa on tapahtumassa uudelleenjärjestäytymistä.

Kunnat valmistautuvat maakuntaudistukseen ja sen tuomaan uuteen maakunnan järjestämisvastuuseen, jolloin esimerkiksi kunnan talouspalveluiden tulevaisuus on epävarma. Sillä osa palveluista voi siirtyä maakunnan järjestettäväksi toiselle paikkakunnalle. Esimerkiksi Kankaanpään kaupunki valmistautui etuajassa maakuntaudistuksen tuomiin mahdollisiin muutoksiin ja ulkoisti talous- ja henkilöstöpalvelunsa varmistukseen palveluiden tuotannon kunnassa ja näin ollen työpaikkojen ja kunnan elinvoimaisuuden säilymisen jatkossakin. (Sarastian www-sivut 2018.)

#### 4.2 Talouspalvelut kunnassa

Kunnalla tarkoitetaan julkishallinnon yksikköä, jolla on oma alue. Vuonna 2017 Suomessa oli kuntia 311. ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa” (Kuntalaki 410/2015, 2 luku 7 §).

Kuten edellä mainittiin talouspalveluiden muutoksesta, myös kunnilla on isoja muutoksia tulossa taloushenkilöstöön, sillä ikärakenteen muutos heijastuu myös kuntien taloushenkilöstössä, jossa tapahtuu tulevina vuosina voimakasta eläköitymistä, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle. Kuntien eläkevakuutuksen eli Kevan ennusteen mukaan, esimerkiksi kirjanpitäjistä eläköityy ennusteen mukaan vuoteen 2021 mennessä 42 prosenttia. Palkanlaskijoiden eläköityminen on vielä voimakkaampaa. Vuonna 2012 kuntien palveluksessa työskenteli noin 2 500 palkanlaskijaa, joista ennusteen mukaan eläköityy kymmenessä vuodessa noin 1 300 henkilöä eli 52 prosenttia. Vuoteen 2030 mennessä nykyisistä kirjanpitäjistä ja palkanlaskijoista on ennusteen mukaan eläköitynyt jo 75 prosenttia. (Hietaharju, Majoinen, Asikainen & Antila 2016, 4.)

Henkilöstön vähentyminen ja osaamisen turvaaminen muuttuvassa tilanteessa asettaa sekin vaatimuksia kiinnittää huomiota hallinnon tukipalveluiden tarkoituksenmukaiseen järjestämistapaan. (Hietaharju ym. 2016, 4.) Osaamisen turvaamista on esimerkiksi hiljaisen tiedon jakaminen työyhteisössä sekä kouluttautuminen. Yleinen alasta riippumaton ongelma onkin tiedon ja osaamisen jakaminen sekä ammatillisen osaami-

sen kehittäminen. Vanhat työntekijät eivät jaa osaamistaan uudelle sukupolvelle. Ongelmia tuleekin, kun henkilöstö on eläköitymässä. Tällöin palvelun ulkoistaminen saattaa olla halvempi ja helpompi vaihtoehto, kuin uusien työntekijöiden rekrytointi ja koulutus tehtävään.

Asiantuntijuuden säilyttämisellä ylläpidetään osaava tietotaito työyhteisössä, mikä turvaa työn jatkuvuuden. Esimerkiksi palveluntuottajat ovat sähköistäneet taloushallinto-ohjelmansa ja henkilöstön kehittämiseen panostetaan. Tällöin kunnan ei tarvitse huolehtia ohjelmien ylläpidosta tai asiantuntijuudesta. Monissa kunnissa saattaa olla vanhentuneet tietojärjestelmät, työtavat ja -välineet, mutta vastaavasti palveluntuottajat ovat panostaneet edellä mainittuihin, sillä ne ovat osa heidän ydinpalveluitansa. Palveluntuottajalta löytyy jatkuvasti tarvittava erityisosaaminen kyseiseen palveluun.

Kevan keväällä 2014 tekemän kuntien talous- ja rahoitusjohtajille suunnatun kyselyn tulokset tukevat ajatusta kuntien ulkoistamisien lisääntymisestä. Kyselyyn vastanneet arvioivat kuntien ulkoistamisien lisääntyvän seuraavan viiden vuoden aikana ainakin kiinteistöhuollossa, talous- ja henkilöstöhallinnossa sekä ruokahuollossa ja siivouksessa. (Hietaharju ym. 2016, 4.) Kevan kyselyn tulokset pitävät paikkansa, sillä ulkoistaminen kuntien kiinteistöhuollossa, talous- ja henkilöstöpalveluissa sekä ruokahuollossa ja siivouksessa ovat lisääntyneet. Näillä on pyritty muun muassa toimintavarmuuden lisääntymiseen sekä palveluiden jatkuvuuteen. Esimerkiksi maakuntauudistus on saanut kunnat ulkoistamaan tiettyjä palveluitaan – kunnat haluavat säilyttää työpaiikat kunnassaan. Myös kustannussäästöt ovat monella kunnalla syy ulkoistaa edellä mainittuja palveluita. Muita ulkoistamisen syitä kuntataloudessa ovat muun muassa kuntien kyvyttömyys perustaa yhteistyössä isompia palvelutuotannosta vastaavia yksiköitä sekä ulkoistettujen palveluiden kustannusten läpinäkyvyys. (Hietaharju ym. 2016, 4.)

Myös palveluiden laatu ja nopeus ovat yleisiä syitä ulkoistamiselle. Esimerkiksi kiinteistöhuollossa nopeus on yleensä merkittävä ominaisuus. Palveluntuottajan räätälöimä Kunta365-palvelu mahdollistaa kuntalaisten ja kuntien välisen sujuvan vuorovaikutuksen. Portaalin avulla kuntalainen voi jättää kunnalle vikailmoituksen, jolloin kunta saa tiedon ja sijainnin viasta ja tarvittaessa pystyy korjaamaan sen. Portaalin



kohdat ovat samankaltaiset – ulkoistamiseen ryhdytään muun muassa kustannussäästöjen, tehokkuuden sekä osaamisen vuoksi. Tukipalveluiden ulkoistaminen on tyypillisintä molemmissa sektoreissa. Esimerkiksi talouspalvelut ovat kunnan sisäistä tukipalvelua.

Yrityksissä toiminnot jaetaan tuki- ja ydinpalveluihin. Ydinpalveluja ei yleensä ulkoisteta, sillä se on yrityksen ydinosamisaluetta ja sen ulkoistaminen yritystoiminnan kannalta on perusteetonta, sillä yrityksen toiminto perustuu siihen. Tukipalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi huoltotöitä tai kirjanpitoa, ja ne ovat lähtökohtaisesti ulkoistettavissa. Vastaavasti kuntataloudessa asia ei ole niin yksiselitteistä, eikä kunnissa ole selkeää palveluiden rajaamista ydin- ja tukipalveluihin. ”Määrittely riippuu myös hyvin pitkälti siitä, onko näkökulmana koko kunnallishallinto vai yksittäinen toimiala tai yksikkö. Yksittäisen tulosityksikön näkökulmasta tukipalvelu voi olla heidän ydinpalvelunsa. Kunnallishallinnossa ydinpalvelu voidaan määritellä käsittämään ne palvelut, jotka kunnalla on velvollisuus järjestää, kuten tietyt sosiaali- ja terveys- sekä koulu- palvelut” (Komulainen 2010, 24). Kunnan tukipalvelut ovat suuressa muutoksessa, sillä maakuntauudistuksen tulisi siirtää osa kunnan palveluista maakuntiin ja nämä palvelut olisivat lähtökohtaisesti tukipalveluita.

Myös ulkoistaminen, kuten moni muukin kunnassa päätettävä asia hoidetaan samalla kaavalla. Kunnassa ulkoistamisesta päättää lopulta ylintä päätösvaltaa käyttävä vaaleilla valittu valtuusto. Kunnanvaltuusto päättää kunnan tärkeistä asioista ja päätökset tehdään demokraattisesti äänten enemmistöllä. Asia tulee käsiteltäväksi ensin hallitukseen, josta se etenee valtuustoon. Hallitus voi esittää valtuustolle, että se päättää esimerkiksi hyväksyä ulkoistamispäätöksen. Yleisesti ottaen, kunnan päätöksenteko on taloudenhoitoa, sillä kunnalla on rajalliset resurssit, joiden pitää täyttää kunnan lakisääteiset palvelut ja tehtävät (Forss 2014, 42).

## 5.1 Julkinen ja yksityinen sektori ulkoistajana

Julkisella sektorilla tarkoitetaan valtiota ja kuntaa. Kunnalla on järjestämisvastuu palveluiden järjestämisestä kuntalaisille. ”Kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuu-



luvut palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluiden tuottajalta” (Kuntalaki 410/2015 2 luku 9 §). Yksityisellä sektorilla tarkoitetaan muun muassa yrityksiä ja yhtiöitä. Näiden kahden sektorin välillä erot syntyvät jo omistuksesta ja siitä, että julkisen sektorin on noudatettava hankintalakia, jolla pyritään takamaan tasavertainen kilpailutus. Ulkoistamisen myötä näistä kahdesta sektorista on tullut kilpailijoiden asemasta kumppaneita. Ulkoistettaessaan palveluitaan julkinen sektori ostaa ne yleisemmin yksityiseltä sektorilta.

Julkisen sektorin ulkoistukset ovat harvinaisempia kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla ulkoistamissyitä ovat ennakointi palvelun tuotanto- ja laatuongelmiin, kun taas julkisella sektorilla ulkoistaminen aloitetaan vasta, kun palveluntuotannossa on jo ongelmia. Yksityisellä sektorilla ulkoistamispäätökset tehdään pitkän harkinnan perusteella, mutta julkisella sektorilla systemaattiset harkinnat ulkoistamisesta loistavat poissaolollaan ja useimmiten päätökset ulkoistamisesta tehdään vasta pakon edessä tai ratkaisuna jo olemassa oleviin ongelmiin (Taponen & Kauppi 2015). Ulkoistamisella voidaan mahdollisesti estää ongelmien syntyminen, jos ulkoistamispäätös tehdään ennen palvelutuotannon ongelmia.

Yksityinen sektori voi hakea ulkoistamisella esimerkiksi asiantuntijuutta, erityisosamista tai kustannussäästöjä. Yksityinen ulkoistaa tukipalveluitansa, jotta keskittyminen omaan ydinpalveluunsa onnistuu. Yksityisellä sektorilla asiakkaista kilpaillaan, sillä markkinoilla on paljon tarjontaa. Ulkoistettu tukipalvelu antaa yritykselle mahdollisuuden keskittyä ydinpalvelun toimivuuteen ja kehittämiseen. Ne resurssit, jotka ovat ennen menneet tukipalvelun toimintoihin, on mahdollista siirtää ulkoistamisen jälkeen ydinpalvelulle. Julkisella sektorilla ulkoistuksilla haetaan muun muassa toimivuuden jatkuvuutta sekä palvelun varmistamista kunnassa.

Kuntalaisista enemmistö suosii kunnan omaa palveluntuotantoa, sillä se tukee ajatusta kunnasta kuntalaisten omana yhteisönä. Moni kuntalainen pitää omaa palveluntuotantoa kuntalaisten omana etuna, jos kunnat pystyvät tuottamaan mahdollisimman paljon ja mahdollisimman pitkään omia palveluitaan itse. (Apunen, Haavisto, Iskanus & Toivonen 2017, 22.) Tällöin se työllistää mahdollisesti kuntalaisia ja ylläpitää kunnan elinvoimaisuutta työllistäjänä ja palveluiden tuottajana.

Monissa pienemmissä kunnissa ikäjakauma on yhä korkeammalla ja kunnat kärsivät muuttotappioista. Väestön ikääntyminen ja muuttotappiot aiheuttavat muutoksia kunnan palvelutarpeessa ja -rakenteessa. Tällöin kunnan on pystyttävä muuttamaan palvelurakennettaan kuntalaisten mukaan. Esimerkiksi ikääntyvä väestö tarvitsee resursseja enemmän ikäihmisten palveluihin sekä perusterveydenhuoltoon kuin varhaiskasvatukseen. (Laesterä, Viitasaari & Koskinen 2019.)

Julkisen ja yksityisen sektorin yhtenä suurena erona on myös voiton tavoittelemisen. Esimerkiksi tilitoimiston on kyettävä tuottamaan voittoa toiminnallaan muun muassa toiminnan jatkuvuuden vuoksi. Yksi liiketoiminnan tavoitteista onkin tuottaa voittoa ja se on yrityksen yksi kulmakivistä. Yrityksen on tuotettava voittoa, kun taas kunnan on tuotettava palveluita. Toisin kuin yrityksen, kunnan tehtävänä on tuottaa palveluita kuntalaisilleen, ja niitä määräävät lait asettavat rajat kunnan toiminnalle. Vaikka toiset kunnat tuottavat talouden ylijäämää, se ei ole yhtä välttämättömyys kuin yritykselle.

Yleisesti ottaen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla ulkoistamiset koskevat niitä palveluita, jotka ovat asiantuntija- ja tukipalveluita, ja jotka ovat alati muuttuvien markkinoiden kohteena sekä vaativat kalliita investointeja. (Rothery & Robertson 1995.) Kyseisiä palveluita ovat muun muassa talous- ja henkilöstöpalvelut, siivous- ja ruokahuolto sekä ympäristöpalvelut (Heinritz, Farrell, Giunipero & Kolchin 1991).

### Julkinen sektori

- Valtio ja kunnat
- Järjestämismääräykset palveluista (sosiaali- ja terveydenhuolto)
- Byrokratia, noudatettava hankintalaki
- Tuotettava palveluita

### Yksityinen sektori

- mm. yritykset ja yhtiöt
- Voittoa tavoitteleva
- Ulkoistaa lähinnä tukipalveluja

Kuvio 3: Julkisen ja yksityisen sektorin eroavaisuudet.

## 5.2 Määritelmä

Ulkoistamisen tapoja on erilaisia tilanteesta ja palvelusta riippuen. Esimerkiksi yksityisellä sektorilla ulkoistaminen jaetaan eri tavalla kuin julkisella sektorilla. ”Yrityspuolella ulkoistaminen on määriteltävissä yksinkertaisemmin kuin kuntapuolella. Yksityisen organin ja kunnan toimintojen ulkoistaminen eroavat monella tavalla toisistaan. Yksi suurimmista eroista löytyy niistä lainsäädännöllisistä reunaehdoista, joilla säännellään kuntien ulkoistamisia” (Komulainen 2010, 43). Muun muassa kunnan palveluiden ulkoistamista säätelee hankintalaki, joka perustuu EU:n hankintadirektiiviin. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että jos kunta haluaa vertailla ja pyytää tarjouksia muilta palveluntuottajilta, on sen järjestettävä kilpailutus (Taimio 2015, 60).

Kysymykseen, mitä palveluja ja missä laajuudessa kunnan tulisi ulkoistaa, ei ole yksiselitteistä vastausta. Kunnalla ei ole myöskään velvollisuutta ulkoistaa, vaan sillä on vapaus päättää tuottaako se itse palvelunsa vai käyttääkö se ostopalveluita. Esimerkiksi Suomen ulkoistetuin kunta, Pyhtää, on ulkoistanut lähes kaikki palvelunsa – jopa itse ulkoistamisen (Toivonen 2016). Peruslähtökohtana kuitenkin on, että kunta on vastuussa palveluiden järjestämisestä eikä vastuuta voida ulkoistaa kenellekään muulle.

Joihinkin palveluihin sisältyy myös päätöksentekoon liittyviä viranomaisvastuista eikä niitäkään voi ulkoistaa muulle. Kun kunta pohtii ulkoistamista ja sen mahdollista laajuutta, tulee sen huomioida muun muassa järjestämisvastuuseen liittyvä osaaminen. Tällä tarkoitetaan muun muassa palveluiden saatavuuteen sekä laatuun ja kustannuksiin liittyvää arviointiosaamista. Suunnitteluvaiheessa tulee myös huomioida, että kunnalle jää mahdollisuus keskeyttää ulkoistus ja palauttaa ulkoistettu palvelu takaisin omaksi palveluksi niin halutessaan (Junnila & Fredriksson 2012, 15).

Komulainen jakaa ulkoistamisen kunnan tehtävien mukaan kokonais-, osittais- ja osaluonon ulkoistamiseen. Ulkoistamismuodot vaihtelevat tehtävien lisäksi muun muassa ulkoistamisen laajuuden ja tavoitteiden mukaan. Ulkoistamismuodoissa on eroja niin oikeudellisesti kuin toiminnallisesti. Esimerkiksi osittaisulkoistaminen on oikeudellisesti heikoin, sillä palveluntuottaja ei ole silloin itsenäinen organin vaan riittää, että se

on toiminallisesti sekä taloudellisesti itsenäinen yksikkö (Komulainen 2010, 9). Vastaavasti kokonaisulkoistaminen on oikeudellisesti vahva, sillä siinä palveluntuottaja on itsenäinen orgaani.

### 5.2.1 Kokonaisulkoistaminen

Kokonaisulkoistamisessa palvelu annetaan kokonaisuudessaan ulkopuoliselle palveluntuottajalle. ”Kunta on selvästi palvelun järjestäjän ja valvojan roolissa. Palveluntuottaja on itsenäinen ja oikeustoimikelpoinen orgaani ja toimii avoimilla markkinoilla. Taloudellisesti palveluntuottaja on itsenäinen, ja kunta vastaa vain sopimuksen mukaisista korvauksista” (Komulainen 2010, 20).

Kokonaisulkoistamisella turvataan palvelun säilyminen pitkään. Vuonna 2018 Suomessa 19 kuntaa olivat ulkoistaneet kokonaan sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut vähintään yli vuoden ajaksi. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut kokonaan ulkoistaneet kunnat ovat pieniä, sillä niissä asuu vain 2 prosenttia suomalaisista. (Rajala 2018). Monet pienet kunnat ovat talousvaikeuksissa ja niitä lisäävät entisestään vaikeasti ennustettavissa olevat sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden kustannukset, sillä pienissä kunnissa sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden palveluntarve ja sitä kautta kustannukset saattavat heitellä huomattavasti. Useat pienet kunnat ovat nykypäivänä taloudellisesti huonossa asemassa ja kuntaliitoksilla pyritään tasamaan taloudellista tilannetta. Moni kunta yrittää välttää kuntaliitoksilta, joten palveluiden ja työpaikkojen turvaaminen pienessä kunnassa on elintärkeää. Tämä onnistuu palveluiden ulkoistamisella. Kunnan yksi suurempia menoeriä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut – niiden kysyntä kasvaa väestön ikääntymisessä (Miettinen 2014). Moni kunta onkin ulkoistanut juuri edellä mainitun palvelun kustannussäästöjen vuoksi.

Kokonaisulkoistaminen vahvistaa kuntien autonomiaa eli kunnan itsehallintoa. Kokonaisulkoistamisella on myös vaikutus kustannusten hallittavuuteen, läpinäkyvyyteen, lähipalveluiden säilymiseen sekä palveluiden kehittämiseen (Jokinen 2018, 5).

### 5.2.2 Osa-alueen ulkoistaminen

Osa-alueen ulkoistamisella tarkoitetaan kunnan päätöstä tietyn palvelun tuottamisesta muun kuin oman organisaation kautta. Komulainen (2010, 47) kertoo, että ”osa-alueen ulkoistaminen on monelta osin vaikutuksiltaan yhtä vahva kuin kokonaisulkoistaminen. Sen toimintakykyä ja itsenäisyyttä voi kuitenkin heikentää se, että ulkoistettu osa-alue on hyvin riippuvainen kunnan oman toiminnan toimivuudesta, koska rajapintoja voi olla useita. Osa-alueen ulkoistamisen hyödyt ja haitat riippuvat hyvin pitkälti ulkoistetun palvelun toimialasta ja koosta.”

Osa-alue tulee olla erotettavissa selkeästi niin oikeudellisesti kuin toiminnallisesti, jotta osa-alueen ulkoistamisen seuranta ja ohjaaminen olisi sujuvaa. Tässä määrin myös osa-alueen ulkoistaminen eroaa kokonaisulkoistamisesta – osa-alueen ulkoistamisessa tärkein osa on alueen yksiselitteinen rajaaminen.

### 5.2.3 Osittaisulkoistaminen

Osittaisessa ulkoistamisessa kunta tuottaa palvelun yhdessä yksityisen organisaation kanssa. Yritys tuottaa palvelut kunnalle vain osittain, ja rajapintoja voi olla useita. Tällöin oikeudelliset vastuut ovat epäselvempiä ja tulkinnallisempia. Osittainen ulkoistamisen muoto on oikeudellisesti katsottuna heikoin ulkoistamisen muoto (Komulainen 2010, 47). Osittaisessa ulkoistamisessa toiminnan omistus voi olla yhä kunnalla eikä tällöin palveluntuottajalla ole itsenäistä asemaa eikä palveluntuottaja kilpaile avoimilla markkinoilla. Kyseisessä ulkoistamismuodossa myös sovelletaan pääasiassa samoja säännöksiä kuin kunnassa.

Osittaisulkoistaminen on yleistä esimerkiksi henkilöstön ulkoistamisessa. Tällöin osa henkilöstöstä ulkoistetaan ja muun muassa kustannukset vähenevät. Jäljellä jäävä henkilöstö on avaintyöntekijöitä yritykselle ja ulkoistetut työntekijät palkataan johonkin muuhun työhön. Osittainen ulkoistaminen sopii myös palveluntilaajalle, josta löytyy tietyn palvelun perustason osaaminen, mutta vaativammat tehtävät eivät onnistu. Tällöin tiedetään mitä halutaan tai mitä palvelulta odotetaan, mutta niitä ei osata toteuttaa itse kokonaan omina palveluinaan.



Kuvio 4: Ulkoistamismuotojen tunnusmerkit (mukaillen Komulainen 2010, 46.)

### 5.3 Riskit

Ulkoistaminen ei itsessään paranna kunnan tai yrityksen taloudellista tilannetta. Se ei takaa toimivaa ja kustannustehokasta vaihtoehtoa. ”Kuten monien uusien suuntausten kohdalla, on ollut olemassa useita ulkoistamisprojekteja, jotka joko eivät ole täyttäneet odotuksiaan tai ovat epäonnistuneet kokonaan. Saksalainen liikkeenjohdon konsultti Steria Mummert toteutti vuonna 2008 harjoituksen, joka vahvisti tämän. Steria Mummert kysyi 512 managerilta kokemuksiaan: 30 prosenttia johtajista sanoi, että heidän liiketoimintaprosessien ulkoistamisen toteuttaminen ei ole täyttänyt heidän odotuksiaan” (Bagher & MacKerron 2018).

Tilintarkastus ja konsulttiyhtiön Ernst & Youngin vuonna 2013 teettämän ”ulkoistaminen Euroopassa” -tutkimuksen mukaan Suomessa toimivien yhtiöiden viisi yleisintä riskiä ovat riippuvuus ulkoisesta palveluntuottajasta, hallinnan menetys, ulkoistuksen vaikutus laatuun, tiedon menetys sekä kyky saavuttaa ulkoistamisen tavoitteita. (Ernst & Young 2013, 38.) Liiallinen riippuvuus palveluntuottajasta on miltei huomaamaton

ja salakavala ulkoistamisen riski. Riskinä on, että palveluntilaaja tulee liian riippuvaiseksi palveluntuottajasta muutoinkin, kuin pelkästään ulkoistetun palvelun osalta. Tällöin palveluntuottajan etenkin taloudelliset, toiminnalliset tai muut mahdolliset vaikeudet heijastuvat ulkoistettuun palveluun ja myös suoraan palveluntilaajaan. (Vah-tiohje 2009.) Riippuvuutta on vaikea hallinnoida ja havaita, ja myös tästä syystä se on tuntematon riski monelle. Tämän takia onkin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota esiselvitykseen ja palveluntuottajan arviointiin sekä valintaan. On parempi olla riippuvainen organisaatiosta, joka on vakavarainen, maksukykyinen sekä voitollinen kuin organisaatiosta, joka on taloudellisessa ahdingossa.

Ulkoistamisen yhteydessä myös demokratia saattaa kärsiä. Ennen ulkoistamista kuntalainen on päässyt aina valvomaan ja seuraamaan kunnallista läpinäkyvää päätöksentekoa. Kunnallisessa päätöksenteossa on aina asiakirjat julkisia, kun taas yhtiöissä ne ovat yksityisiä. Ulkoistamisen jälkeen kuntalainen ei pääse enää valvomaan päätöksentekoa niin avoimesti kuin ennen. Ulkoistamisen yhtenä riskinä on myös se, että hallinto kasvaa, kun siihen liittyvät sekä kunnan että yhtiön hallinto. Myös työntekijöiden työsuhte-edut ja -turvat ovat ulkoistamisessa epävarmassa asemassa. (JHL www-sivut 2016.) Näihin tulisi ulkoistamisprosessissa paneutua, sekä sopimusvaiheessa sopia palveluntuottajan kanssa työntekijöiden asemasta. Toki moni ulkoistava kunta haluaa säilyttää työpaikat kunnassaan, joten palveluntuottajaksi valikoituu yleensä organisaation, jolla on toimipiste kunnassa. Työntekijöiden sekä palveluntilaajan että -tuottajan kannalta on syytä panostaa sisäiseen viestintään jo prosessin alussa, jotta yhteisö on sitoutunut ja motivoitunut muutokselle.

Ulkoistetun palvelun laadusta esitetään yleisesti ottaen paljon kritiikkiä. Vuonna 2017 tehdystä Elinkeinoelämän valtuuskunnan arvo- ja asennetutkimuksesta käy ilmi, että 58 prosenttia kyselyyn vastanneista suomalaisista vastusti julkisten palveluiden ulkoistamista, mutta toisaalta 74 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että julkisissa palveluissa olennaisin asia on niiden saatavuus, eikä se kuka niitä tuottaa. Samassa kyselyssä käy myös ilmi, että vain 34 prosenttia kyselyyn vastanneista uskoo, että kilpailu parantaisi kuntapalveluita laadullisesti. (Apunen ym. 2017, 19-22.)

Vaikka ulkoistamisessa on itsessään paljon riskejä, sillä voidaan myös ennaltaehkäistä tiettyjä riskejä. Esimerkiksi nykypäivänä moni kunta kärsii muuttotappioista. Muuttotappio aiheuttaa kierteen, jolloin kuntalaiset muuttavat töiden perässä muualle ja lopulta myös kunnan yritykset joutuvat muuttamaan työvoimapulan takia. Kankaanpään kaupungissa mahdollisen maakuntauudistuksen myötä työpaikkoja olisi siirtynyt toiseen kuntaan. Ulkoistamisen yhtenä suurena tavoitteena oli pitää työpaikat Kankaanpäässä ja jopa lisättyä työpaikkoja, kuten myös samalla kunnan elinvoimaisuutta.

Suurissa kaupungeissa ulkoistamiseen ollaan tyytyväisempiä kuin pienissä kunnissa. Syy tähän saattaa olla se, että hankintaosaamista on kaupungissa enemmän. Kaupungissa on osattu vaatia enemmän ja sisällyttää sanktiot, mikäli palveluntuottaja ei tuota sopivaa ja sovittua laatua. Laatueroja on yhä, sekä joissain ulkoistamisissa kokonaiskustannukset kasvavat, kun taas joissain kustannukset kutistuvat. Palveluntilaajan sekä -tuottajan tulisi pyrkiä kumppanuuteen ja sopia tärkeistä ja merkittävistä asioista esimerkiksi neuvotteluissa, jotta välttyttäisiin riitatilanteilta. Riitatilanteissa kärsivät molemmat osapuolet, mutta tässäkin tilanteessa asiat ovat sovittavissa, sillä palveluntuottaja on yritys, joka pyrkii pysymään markkinoilla ja riitatilanteissa taas maine ja tunnettavuus kärsivät. Joten palveluntuottajalla ei ole varaa riitoihin, jotta markkinat olisi suotuisat yhä tulevaisuudessa. Kuntapäätäjät on pidettävä tyytyväisinä, jotta markkinat säilyvät. (Ajantasa radio-ohjelma 2012.)

Vaikka ulkoistamisessa on monia riskejä, kaikki eivät silti johda ulkoistamisen epäonnistumiseen, eivätkä riskit tarkoita automaattisesti epäonnistumista. Palveluntilaajan sekä -tuottajan on hyvä tunnistaa mahdolliset riskit ja näin ollen ennaltaehkäistä niitä eri keinoin. Epäonnistunut ulkoistaminen käy toteen silloin, kun esimerkiksi asetetut tavoitteet eivät toteudu. Tekijät, jotka vaikuttavat toteutumattomiin tavoitteisiin ovat muun muassa resurssipula, toimintamallin muuttumattomuus, toimintatapojen erilaisuus ja yhteen kuulumattomuus, heikko viestintä sekä palveluntuottajan kykenemättömyys vaadittaviin tehtäviin (Suomen riskienhallintayhdistys 2007).



## 5.4 Hyödyt

Yleisesti ottaen ulkoistamisen hyödyt voivat olla operatiivisia, strategisia tai yhdistettyjä. Voidaan todeta, että ulkoistamisen etu on viime kädessä aina taloudellinen. Operatiiviset edut tarjoavat yleensä lyhytaikaisen ongelmien välttämisen, kun taas strategiset edut tarjoavat pitkän aikavälin panoksen mahdollisuuksien maksimoimiseen. Pääasialliset syyt ulkoistamiseen ovat sisäisen osaamisen puute, keskittyminen ydinpalveluihin, matalammat kustannukset ja parempi joustavuus. Ulkoistaminen yleensä pitää kiinteät kustannukset matalampana ja hallitsee palveluiden saatavuuden riskejä ajallaan ja budjetissa (Mihaela Grubišić Šeba 2017).

Vaikka ulkoistamisen hyöty ei olisi taloudellinen, vaikuttaa ulkoistaminen lähes aina talouteen ja kustannuksiin – se on väistämätöntä. Esimerkiksi Kankaanpään kaupungin ulkoistamisen lähtökohtana eivät olleet taloudelliset hyödyt vaan ulkoistamisen päälimmäisinä syinä ja hyötyinä olivat muu muassa työpaikkojen säilyvyys ja lisääntyminen Kankaanpäässä sekä tulevaisuudessa tietojärjestelmien huolettomuus. Edellä mainitut liittyvät vahvasti talouteen ja esimerkiksi työpaikat ylläpitävät muun muassa Kankaanpään vetovoimaisuutta sekä taloudellista tilannetta, mutta voisi ajatella, että kyseiset hyödyt ovat moninaiset – sillä niistä hyötyvät Kankaanpää, työntekijät sekä palveluntuottaja.

Ulkoistamisen tuomia hyötyjä kustannussäästöjen lisäksi ovat muun muassa tehokkuus, toimintavarmuuden lisääntyminen, joustavuus sekä liiketoiminnan kehittäminen. Esimerkiksi kun ulkoistaa tukipalvelun, riittää enemmän tehokkuutta sekä aikaa ydinpalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen. Näin ollen ulkoistamisella päästään takaisin asiantuntemukseen ja se parantaa esimerkiksi yrityskeskittymistä, kun jää aikaa ja resursseja muihin palveluihin. Ulkoistamisella voi myös hajauttaa ja vähentää riskejä sekä käyttökustannuksia. (Gay & Essinger 2000.)

Ulkoistaminen antaa myös ulkopuolisen näkemyksen kyseiseen palveluun ja sen toiminnan kehittämiseen. Palveluntuottaja voi myös mahdollisesti kouluttaa palveluntilaajan henkilöstöä. Yhtenä hyötynä on myös edullisuus ja kannattavuus, sillä toisinaan voi tulla halvemmaksi ulkoistaa jokin tietty palvelu, kuin rekrytoida henkilöstöä ky-

seiseen palvelun tuotantoon. Henkilöstön koulutus, perehdytys sekä perehdyttäjän työntuntien menetetty aika vievät resursseja. Palveluntilaaja saa valmiin paketin palveluntuottajalta, jolla on ammattitaitoa ja osaamista sekä kokemusta kyseisestä palvelusta.

Yhtenä isona hyötynä niin palveluntilaajan kuin -tuottajan mukaan on se, että palveluntilaaja voi olla varma, että kunnan tukipalvelut jatkuvat edelleen ja palveluiden jatkuvuus on taattu myös tulevaisuudessa. Kunnissa kirjanpitäjät ovat ”katoava luonnonvara” ja uuden työntekijän rekrytointi ja perehdyttäminen ovat aikaa vieviä sekä työläitä prosesseja. Nykypäivänä myös työ ja työntekijä eivät kohtaa ja esimerkiksi kirjanpitäjiä ei tahdo löytyä. Palveluntuottajalta löytyy taas osaava ja valmiiksi koulutettu henkilöstö tekemään, esimerkiksi kunnan talouspalveluita. Palveluntuottaja kouluttaa myös organisaation sisällä henkilöstöään, jotta ajantasainen tietotaito on aina saatavilla.

Ulkoistamisen hyötyjä ovat myös järjestelmäkehitys, josta ulkoistamisen jälkeen palveluntuottaja on vastuussa. Tällöin kunnan ei tarvitse huolehtia uusista sovelluksista tai järjestelmien lainsäädännöstä. Monissa kunnissa on myös yhä vanhat tietojärjestelmät, joihin järjestelmätoimijat eivät enää edes tee muutoksia. Kyseisessä tilanteessa kunnan täytyisi kustantaa uudet tietojärjestelmät, joiden käyttöönotto vie aikaa sekä niiden kustannukset kasvavat. Myös uudet tietojärjestelmät ja niiden asennukset kustantavat paljon suhteessa sen tuotantoon.

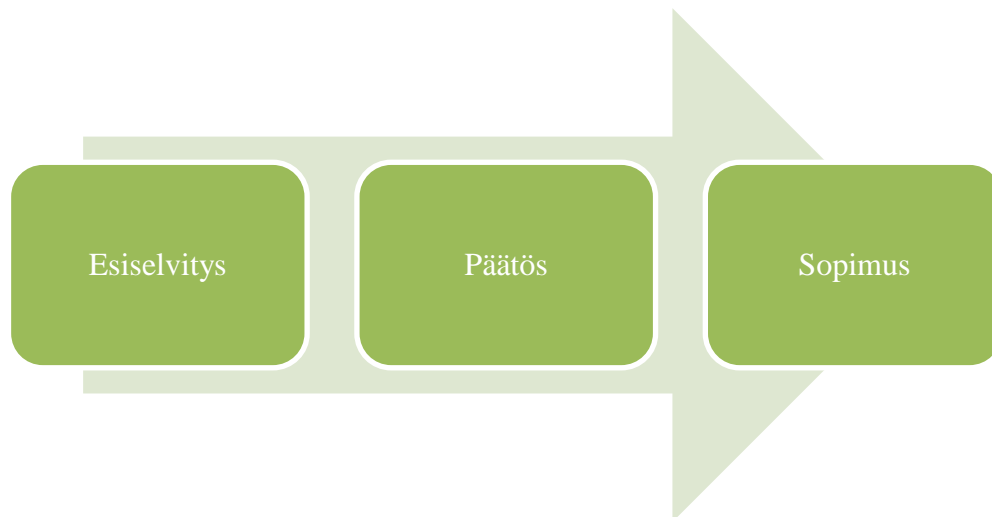
Ulkoistamisen lupaamien hyötyjen saavuttaminen ei kuitenkaan ole helppoa ja yksinkertaista. Eikä onnistunut ulkoistaminen takaa kaikkia hyötyjä. Mutta ne organisaatiot, jotka onnistuvat ulkoistamis- ja muutosprosessissa, ulkoistaminen voi olla merkittävä kilpailuetu. Sillä ulkoistamisen jälkeen palveluntilaaja voi keskittyä ja kehittää omaa ydinpalveluansa sekä käyttää siihen enemmän aikaa ja resursseja (Burnes & Anastasiadis 2003).

## 6 ULKOISTAMISPROSESSI

Ulkoistamisprosessi on laaja ja monivaiheinen prosessi. Sen lähtökohtana on riittävä ja kattava pohjatyö, johon kuuluvat ulkoistamisen strategia sekä esiselvitys. Ulkoistamisprosessissa kuntalaisten tarpeet tulee huomioida ja näin ollen palvelu ei saa pysähtyä. Prosessin ideana on pohtia tarvetta ulkoistamiselle, kuten esiselvityksessä perustellaan ulkoistamisen syyt, kustannukset sekä seuraukset ja näiden kautta pohditaan tarvetta. Esimerkiksi yksityisellä sektorilla kustannukset voivat olla päällimmäinen syy ulkoistamiselle, joten prosessin alussa on syytä vertailla kustannusvaikutuksia niin itse tuottaman palvelun välillä, kuin ostetun palvelun välillä.

Ulkoistamisprosessin tulisi olla pitkään harkittu ja kestävä. Siihen sekä yhteistyöhön työpaikan sisällä on syytä panostaa. Prosessi voi aiheuttaa monenlaisia tuntemuksia työpaikoilla, joten hyvällä ja laadukkaalla sisäisellä viestinnällä sekä sujuvalla yhteistyöllä ilmapiiri säilyy normaalina sekä ehkäistään ulkoistamista vastustavan ilmapiirin synty. Tärkeää on saada työntekijät sitoutumaan muutokseen, sillä he ovat myös kahden organisaation yhteistyössä tärkeässä asemassa. Esimerkiksi Kankaanpäässä talous- ja henkilöstöpalveluiden ulkoistamisen seurauksena osa henkilöstöstä siirtyi palveluntuottajan alaisuuteen. Tällöin on niin palveluntilaajan kuin -tarjoajan syytä paneutua henkilöstön sitouttamiseen. Sitouttamista edistettiin muun muassa viestinnällä, tiedottamisella sekä järjestämällä ”mikä muuttuu” -päivä työntekijöille. Päivänä aikana saatiin tietoa tulevasta muutoksesta ja sen vaikutuksista työntekoon.

Onnistunut ulkoistamisprosessi vaatii onnistumisia monella tasolla. Esiselvityksessä tulee määritellä yksityiskohtaisesti palvelu, joka halutaan ulkoistaa. Tämä vaatii sitä, että palvelu tunnetaan hyvin ja ulkoistamista on suunniteltu sekä dokumentoitu. Strategiassa tulee määritellä ulkoistamisen tavoitteet realistisesti ja selkeästi, myös vastuunjako tulee määritellä hyvin, jotta mahdollisilta ongelmatilanteilta voidaan välttyä. Vastuunjaossa määritellään myös tarkkaan nimetyt vastuuhenkilöt, joilta löytyy vaa-dittavasta asiasta tietoa ja taitoa. Sopimuksessa tulee määritellä palveluntuottajan ja -tilaajan vastuut sekä tehtävät. Sopimuksen on oltava selkeä ja hyvin määritelty ja jotta ulkoistamisen tavoitteet toteutuvat, vaaditaan myös sujuvaa ja molemminpuolista viestintää sekä luottamusta. (Suomen riskienhallintayhdistys 2007.)



Kuvio 5: Ulkoistamisprosessi.

### 6.1 Esiselvitys

Ulkoistamisen strategia ja esiselvitys ovat prosessin tärkeää pohjatyötä. Esiselvitys on ulkoistamisen kannalta yksi tärkeimmistä vaiheista, sillä esiselvityksessä rajataan ulkoistamisen kohde, määritetään ulkoistamisen ja sitä ympäröivien palveluiden toimintamallit sekä asetetaan tavoitteet ulkoistamiselle. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 50.) Esiselvityksen pohjalta aletaan valmistelemaan mahdollisesti tulevaa ulkoistamista, sillä sen avulla tiedetään tavoitteet ja syyt sekä mahdolliset seuraukset. Esiselvitys on aikaa vievä vaihe, johon on syytä paneutua, sillä koko ulkoistusprosessi pohjautuu tähän vaiheeseen. Onnistuminen vaatii hyvän taustatyön. Yleensä jos ulkoistaminen on epäonnistunut, löytyy syy esiselvityksen puutteellisesta työstä. Ongelmat alkavat useimmiten siitä, että ei tiedetä mitä ulkoistamisella halutaan tai mitä sillä tavoitellaan.

Esiselvityksessä varmistutaan siitä, että ulkoistaminen on keino, jolla saavutetaan halutut tavoitteet ja pystytään varautumaan mahdollisiin seurauksiin ja riskeihin. Esiselvityksessä keskitytään muun muassa projektin kustannuksiin, tarpeeseen ja tavoitteisiin, riskeihin ja aikatauluihin sekä projektin hallintaan.

### 6.1.1 Strategia

Kuntien palveluiden uudistamiseen mahtuu onnistumisia ja epäonnistumisia. Oli kyse kunnan oman palvelun kehittämisestä tai ulkoistamisesta, onnistujat erottuvat siinä, että he ovat panostaneet prosessin alkupäähän eli esiselvitykseen ja strategian suunnitteluun. Strategiavaiheessa määritellään, miksi uudistetaan ja mitä sillä tavoitellaan (JHL www-sivut 2010, 7). Ulkoistamistavoitteet ja syyt ulkoistamiseen ovat kirjattu kunnan palvelustrategiaan, jossa kunta linjaa, miten palvelut järjestetään eli järjestetäänkö ne omana toimintana vai yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Lisäksi palvelustrategiassa asetetaan kaikkia palveluja koskevat laatu- ja saatavuustavoitteet. Palvelustrategia on myös kuntalaisten saatavissa ja sen avulla välitetään tietoa kuntalaisille palvelutuotannon linjauksista sekä käytössä olevista palveluista. Palvelustrategialla ohjataan kunnan toimintaa ja tuotantoa sekä ulkoistettujen palveluiden päätöksentekoa ja johtamista. (Junnila & Fredriksson 2012, 15.) Palvelustrategia on tärkeä pohja kunnan palveluiden ulkoistamisessa.

### 6.1.2 Tavoitteet

Ennen ulkoistamista kunnan tulee pohtia, onko ulkoistamiselle todellista tarvetta vai voiko esimerkiksi mahdollisia säästöjä tehdä muutoin. Kunnan täytyy tehdä arvio ulkoistamisesta ja sen prosessista. Ulkoistaminen vaatii selkeän näkemyksen ja selkeät tavoitteet onnistuakseen, mutta sekään ei silti takaa onnistunutta prosessia.

Kunnat joutuvat asettamaan palveluiden ulkoistamiseen liittyvät tavoitteet omista lähtökohdistaan, joihin vaikuttavat monet kuntaan ja kunnan toimintaympäristöön liittyvät tekijät. Tärkeää kuitenkin on, että ulkoistamisen tavoitteita asetettaessa pohdinta ulottuisi tarpeeksi pitkälle, 10–15 vuoden päähän (Junnila & Fredriksson 2012, 11). Tavoitteet tulisi asettaa pitkällä siitä syystä, että ulkoistamisella haetaan pitkää prosessia ja kumppanuutta palveluntuottajan ja -tilaajan välillä.

Erilaisuudesta huolimatta kunnilla on ulkoistamisen tavoitteet hyvin samankaltaisia tärkeysjärjestyksen vaihdellessa kunnittain. Kuntien ulkoistamisen tavoitteet voidaan määrittää viideksi kokonaisuudeksi, jotka ovat (Junnila & Fredriksson 2012, 11):

- Kustannusten vähentäminen
- Palveluiden turvaaminen
- Elinkeinopoliittiset tavoitteet
- Palveluiden tuotantotapojen uudistaminen
- Palveluiden monipuolistaminen

Nämä edellä mainitut viisi tavoitetta ovat yleisempiä ja pääällimmäisiä syitä lähteä ulkoistamaan jokin tietty palvelu. Taloudellisesti heikko tilanne johtaa monet kunnat tavoittelemaan säästöjä palveluissa ja niiden tuotannossa. Toisinaan tilanne saattaa olla se, että oman tuotannon ja palveluntuottajan tuotannon välillä ei ole olennaista kustannuseroa, mutta ulkoistamisella haetaan palvelun turvaamista, ja näin ollen työpaikkojen turvaamista omassa kunnassaan. Kunnissa tukipalveluiden ja näiden työpaikkojen turvaaminen tulevaisuudessa on epävarmaa. Mahdollisen maakuntauudistuksen myötä palvelut ja näin ollen työpaikat kunnassa ovat vaarassa.

Ulkoistamisella turvataan ulkoistetut tukipalvelut ja työpaikat. Tämä myös lisää elinkeinopolitiikkaa ja kilpailukykyä kunnassa. Elinkeinopoliittisia tavoitteita ovat muun muassa työllisyys, palveluiden saatavuus, laadukkaat palvelut sekä kunnan elinvoimaisuus (Kuntaliiton www-sivut 2019). Palveluiden tuotantotapojen uudistamisella tarkoitetaan, esimerkiksi uudempia ja päivitettyjä tietojärjestelmiä, jotka ovat monissa kunnissa uudistamatta. Esimerkiksi Kankaanpään kaupungin ulkoistamisprosessin alussa myös naapurikunnilla oli yhteneviä intressejä ulkoistamiseen, sillä kaikilla oli tietojärjestelmät päivitettävä nykyaikaiseen muotoon. Palveluiden monipuolistaminen tapahtuu esimerkiksi digitalisaation avulla.

### 6.1.3 Henkilöstö

”Ulkoistaessaan palvelutuotantoaan kunnan tulee huomioida henkilöstön asema. Suunnitelmallisuutta tarvitaan, mikäli ulkoistaminen tarkoittaa henkilöstön siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Henkilöstöryhmien edustus on syytä olla mukana ulkoistamista suunniteltaessa siirtymäkauden helpottamiseksi” (Junnila & Fredriksson 2012, 18). Ulkoistaminen voi pelottaa henkilöstöä ja aiheuttaa epävarmuutta tulevaan, joten tästä syystä avoin tiedotusstrategia jo alkuvaiheessa on onnistuneen prosessin yksi merkittävistä tekijöistä. Sisäisen tiedottamisen epäonnistuminen voi jopa johtaa koko ulkoistamisen epäonnistumiseen. Lehikoisen ja Töyrylän (2013, 139) mukaan Ammattiliitto Pron entisen teollisuussektorin johtajan mielestä parhaimmillaan yritykset ottavat henkilöstön edustajiin yhteyttä ja kertovat tulossa olevista muutoksista, jonka jälkeen asia hoidetaan yhdessä sitoutuneena - pahimmillaan henkilöstö lukee ulkoistuksesta lehdestä.

Monella kunnalla tavoitteena on säilyttää työpaikat silti kunnassaan, vaikka osa henkilöstöstä siirtyisikin palveluntuottajalle. Esimerkiksi Kankaanpään kaupungille tärkeää oli säilyttää työpaikat Kankaanpäässä ulkoistaessaan talous- ja henkilöstöpalvelunsa. Se oli yksi kaupungin tavoitteista, joka oli edellytys ulkoistamiselle.

Ulkoistavan yrityksen tulee arvioida ulkoistamisen vaikutukset organisaatorakenteeseen, rooleihin, tehtäviin ja resurssitarpeisiin. Ulkoistavan yrityksen tulee tehdä suunnitelma tulevasta organisaatorakenteesta ja ulkoistettavan palvelun piirissä olevan henkilöstön sijoittumisesta ulkoistamisen jälkeen. Yleensä tämä tehdään jo esiselvitys- tai viimeistään kilpailutusvaiheessa. Vaihtoehtoina henkilöstön sijoittumiselle ovat muun muassa siirtyminen palveluntuottajan palvelukseen, jatkaminen ulkoistavassa yrityksessä tehtävissä, jotka läheisesti liittyvät ulkoistettuun palveluun, siirtyminen muihin tehtäviin ulkoistavassa yrityksessä tai irtisanominen (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 135).

## 6.2 Ulkoistamispäätös

Ulkoistamispäätöstä tehdessä tulisi muistaa, että näkyvien kustannuksien lisäksi kunnalle aiheutuu usein näkymättömiä kustannuksia, joihin olisi syytä varautua. Loppujen lopuksi näkymättömien kustannusten maksajiksi voi joutua kuntalaiset. Yleinen virhe onkin puutteellinen selvitystyö kustannuksista alkuvaiheessa. Alussa saattaa näyttää, että ulkoistaminen lisää suuria säästöjä, mutta pidemmällä aikavälillä tilanne saattaa olla toisinpäin (JHL www-sivut 2010, 7). Kunnan on tunnettava niin oma tuotanto kuin markkinatkin.

Ulkoistamispäätöksessä tulee määritellä mahdollinen ulkoistaminen palveluntilaajan tarpeiden mukaan. Päätös ulkoistamisesta ei ole helppo eikä nopea, sillä päätös tulee olla perusteltu, aiheellinen sekä pohdittu. Ennen päätöksentekoa tulee vertailla eri vaihtoehtoja, kuten esimerkiksi itse tuottamien palveluiden ja ostettujen palveluiden kesken. Ulkoistamispäätökseen kuuluvat osana kilpailutus sekä neuvottelut. Näiden avulla päästään mahdollisesti mieleiseen ulkoistamissopimukseen.

### 6.2.1 Kilpailutus

Yleisesti ottaen ulkoistamisen tulee perustua muun muassa kilpailuttamiseen. ”Kilpailutuksen tavoitteena on kartoittaa tarjonta ja valita arvioiden perusteella tarpeet täyttävä ulkoistuspalvelu, joka sisällöltään, laadultaan ja kustannuksiltaan vastaa palvelunsa ulkoistavan tavoitteita” (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 65). Kilpailuttamisessa on eroja julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kuntataloudessa kilpailuttamisen tulee noudattaa hankintalakia, jota valvoo kilpailu- ja kuluttajavirasto, minkä taustalla on EU:n hankintadirektiivi. Palveluiden järjestäjä tilaajana pyytää palveluntarjoajilta tarjouksia määrällisesti ja laadullisesti mahdollisimman tarkasti yksilöidyistä palveluiden toiminnoista ja ilmoittaa perusteet, joiden perusteella palveluntarjoaja valitaan (Fredriksson & Martikainen 2006, 13).

Kuntatasolla kilpailuttaminen on työlästä, vaikeaa sekä aikaa vievää. Hankintalakiin sisältyy useita poikkeuksia, joiden vuoksi mahdollisia palveluntarjoajia ei tarvitse kilpailuttaa, vaan kunta voi tehdä muunlaisen sopimuksen niiden kanssa (Taimio 2015, 60-61). Esimerkiksi Kankaanpään kaupunki ei varsinaisesti kilpailuttanut talous- ja



henkilöstöpalveluidensa tarjoajia. Alueella toimi vain yksi palveluntarjoaja, joten kilpailutus ei olisi ollut edes mahdollista, sillä Kankaanpään kaupungin yhtenä tärkeimpänä tavoitteena oli säilyttää työpaikat Kankaanpäässä ja kyseisen palveluntarjoajan kanssa tavoitteet täyttyivät tältä osin.

”Ulkoistamistilanteessa ei juridisessa merkityksessä kilpailuteta kunnan omaa tuotantoa ja ulkopuolista tuotantoa keskenään, mutta käytännössä kuitenkin vertaillaan tai pitäisi verrata sitä, kumpi vaihtoehto on kunnalle/kuntalaisille edullisempi. Kyse on siis kilpailutilanteesta, ja siinä erityisen tärkeää on kustannusten oikea hahmottaminen ja laskeminen” (Fredriksson & Martikainen 2006, 14). Kankaanpään kaupunki omassa ulkoistamisprosessissaan vertaili palveluntarjoajia, mutta alueella toimi vain yksi palveluntarjoaja. Kankaanpään kaupunki vertaili kustannusten ja hyötyjen sekä haittojen kautta mahdollista ulkoistamista. Vertailussa oli palveluiden ulkoistaminen sekä palveluiden tuottaminen itse.

Kilpailuttamisessa on muitakin kriteerejä kuin edullisuus. Esimerkiksi pienissä kunnissa, joissa ulkoistetaan, yhtenä kriteerinä voi olla asiantuntevuus. Sillä välttämättä omassa palveluyksikössä ei aina löydy jokaisen toiminnon osaajaa. Myös tärkeänä kriteerinä koetaan palveluntarjoajan tunnettavuus sekä koko. Muun muassa Kankaanpäässä huomioitiin palveluntarjoajan kuntapohjainen omistajuus sekä organisaation suuruus ja tunnettavuus kyseisillä markkinoilla, sillä kyseinen palveluntarjoaja on toiminut pitkään ja moni kunta on aiemmin ostanut palveluita samalta tarjoajalta.

### 6.2.2 Neuvottelut

Neuvotteluissa tarkennetaan ulkoistavan palveluntarjoajan ja palveluntarjoajan vastuita. On erityisen tärkeää ymmärtää yhteisten prosessien tehtävät ja niihin liittyvät vastuut. Esimerkkinä yhteisestä prosessista on ongelmanhallinta: Miten toimitaan, kun palveluksessa on merkittävä häiriö? Kumpi ottaa vastuun ongelman selvittämisestä, korjaamisesta ja tiedottamisesta? Vai onko osa tehtävistä yhteisiä? (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 105.) Mahdollisesti tuleva vastuunjako kannattaa käydä läpi jo hyvissä ajoin

neuvotteluissa, jotta estytään väärinymmärryksiltä ja osataan tulkita yhteistyötä oikein. Työnjako ja vastuut on hyvä määritellä jo ennen prosessia ja ne tulee kirjata sopimukseen.

Neuvotteluvaihe on aina valmistautumista sopimukseen. Kilpailuasetelman ylläpitäminen ja mahdollisesti kahden palveluntarjoajakandidaatin kanssa samanaikaisesti käytävät neuvottelut ohjaavat ulkoistavaa palveluntilaajaa täsmällisyyteen omien vaatimusten suhteen ja pitävät tarjoajakandidaatit virkeinä prosessin loppuun saakka. Tehokas neuvotteluvaihe lyhentää myös sopimusvaiheen kestoa. Neuvotteluvaiheen lopussa kilpailutustiimi tekee ehdotuksen sopimuksen lopullisesta sisällöstä ja sopimus-kumppanista johtoryhmälle. Johtoryhmän päätös tiedotetaan neuvotteluihin osallistuneille palveluntarjoajille. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 105.)

### 6.3 Sopimus

Sopimusvaihe tulee neuvotteluiden jälkeen. Sopimukseen kirjataan kaikki tarpeellinen jo sovittu tieto, mitä neuvotteluissa on käyty. Sopimus on sitova asiakirja. Tavoitteena sopimusvaiheessa on ulkoistuspalvelun ehtojen sekä sisällön ylös kirjaaminen sopimuskokonaisuuteen molempia osapuolia, niin tilaajaa kuin tarjoajaa, hyväksyttävällä tavalla. Yleensä ulkoistamissopimukset tehdään määräaikaisiksi ja sopimuksen pituudeksi on yleensä sovittu kolme vuotta, jonka jälkeen on optio jatkaa lyhyemmissä päätöksissä. Toistaiseksi voimassa olevat ulkoistamissopimukset ovat harvinaisempia esimerkiksi yksityisellä sektorilla kuin julkisille sektorilla, myös joillain toimialoilla ne ovat yleisempiä, kuten tilitoimistoissa (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 107).

Esimerkiksi Kankaanpään kaupungissa kirjattiin toistaiseksi voimassa oleva ulkoistamissopimus palveluntarjoajan kanssa. Sopimuksessa määritellään myös ulkoistamispalveluiden hinta, joka on kiinteä koko sopimusvuoden. Hinta määräytyy muun muassa vastuun, palveluiden laajuuden sekä työmäärän mukaan. Sopimuspakettiin kuuluivat muun muassa henkilöstösiirrot vanhoilla palkoilla ja lomilla. Sopimusta ylläpidetään vastuunjakotaulukoin, joita käydään yhdessä läpi ja tarkastetaan. Myös budje-

tointi käydään vähintään kerran vuodessa läpi. Kankaanpään kaupungin ja palveluntarjoajan yhteistyö on luottamukseen perustuva, kuten monet ulkoistamissopimuksetkin.

### 6.3.1 Ohjaus ja valvonta

Vaikka kunta ulkoistaa jonkin palvelun palveluntuottajalle, on kunnalla yhä järjestämisvastuu, sekä kunta on yhä velvollinen valvomaan palvelun laatua ja saatavuutta.

Ulkoistamisprosessissa palveluntilaaja ohjaa sekä valvoo palveluntuottajan tuottamia palveluita sekä yhtenäistä sopimusta. Ulkoistamisessa kunnan ohjaus ja valvonta on keskeisessä roolissa, sillä ulkoistamisessakin kunnalla on yhä vastuu palveluiden järjestämisestä. (Komulainen 2010, 193.) Kunnan on hyvä varautua ulkoistamista valmistellessa ohjaukseen sekä valvontaa tarpeeksi voimavaroja. Myös kuntalaissa pitäisi korostaa entistä enemmän ulkoistettavan valvontaa.

Ulkoistetun palvelun toiminnan tehokkuutta ja kustannustehokkuutta on helpompi mitata ja seurata määräajoin. Esimerkiksi kustannustehokkuuden saa selville laskelmin, jolloin myös vertaaminen edellisiin vuosiin onnistuu vaivattomasti ja laskelmat antavat realistisen ja kattavan selvityksen.

### 6.3.2 Palvelun jatko

Kun sopimusjakso on päättymässä, tulee palveluntilaajan ja -tuottajan pohtia mahdollista ulkoistetun palvelun tulevaisuutta. Onko aika vaihtaa tuottajaa, pitääkö muuttaa joitain kohtia sopimuksessa vai tuottaako palveluntilaaja omat palvelunsa itse. Myös ulkoistetun palvelun jatko tulevaisuudessa samankaltaisella sopimuksella on mahdollista. Ulkoistaminen voi päättyä palveluntuottajan ja -tilaajan välillä esimerkiksi sopimuskauden päättyessä tai jos palveluntuottaja tai -tilaaja irtisanoo sopimuksen kesken sopimuskauden. Luonnollisesti myös toisen osapuolen konkurssi päättää sopimuksen. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 172.)

Kevan selvityksen mukaan jopa neljännes kunnista on palauttanut ulkoistamiaan palveluja takaisin omaksi tuottamiksi palveluiksi. Eli toisin sanoen neljännes kunnista ovat lopettaneet ulkoistamisen. Syitä palveluiden lopettamiselle ovat muun muassa ulkoistamisen kokonaiskustannukset sekä palveluiden heikko laatu. On hyvä muistaa, että kunnan palveluiden ulkoistamisella ei voida ratkaista koko kuntatalouden tasapainottamisongelmia. Ulkoistaminen ei itsessään takaa tehokkuuden parantamista, vaan antaa siihen oivan mahdollisuuden ja keinon. (JHL www-sivut 2016.)

## 7 PALVELUNTUOTTAJAN NÄKÖKULMASTA

Kankaanpään kaupunki ulkoisti talous- ja henkilöstöpalvelunsa kuntapohjaiselle palveluntuottajalle, jolla on ympäri Suomen toimipisteitä. Samaan aikaan Kankaanpään kanssa myös Siikainen, Jämijärvi, PoSa (Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymä) sekä Honkajoki ulkoistivat palveluitaan samalle palveluntuottajalle. Kolme ensimmäistä kuntaa ulkoistivat talous- ja henkilöstöpalvelunsa ja Honkajoki ulkoisti vain henkilöstöpalvelunsa.

Ulkoistaminen on nykypäivää ja monet kunnat ovat ulkoistaneet joitain palveluita palveluntuottajalle. Kuntatalous on ajautumassa kriisiin, kun verotulot ja valtionosuudet heikkenevät ja monissa kunnissa on tehtävä kustannussäästöjä alijäämäisten tilinpäätösten turvin. Kunnissa tukipalvelut ovat säästökohteina, sillä niitä on helpompi poliittisesti ulkoistaa, kuin ydinpalveluita. Ulkoistaneista kunnista valtaosalle on tärkeää, että henkilöstö on otettu prosessissa huomioon. Tarkoittaen, että esimerkiksi osa henkilöstöstä siirtyy palveluntuottajan tiloihin. Tällöin tavoitteena on turvata henkilöstön työpaikka sekä asema. Monelle ulkoistavalle kunnalla on tärkeää, että palveluntuottajalla on toimipiste kyseisessä kunnassa, jotta työpaikkojen säilyvyys ja mahdollisesti lisääntyminen on turvattu. Monet kunnat kärsivät muuttotappioista sekä työpaikkojen vähäisyydestä, joten uudet työpaikat samalla vahvistavat kunnan elinvoimaisuutta.

Tämä kappale on tehty Kankaanpään kaupungin palveluntuottajan näkökulmasta, jotta tutkimuksessani tuotaisiin esille myös toisen osapuolen näkökanta ulkoistamiseen. Vaikka palveluntilaajan ja -tuottajan näkemykset ulkoistamisprosessin onnistumisesta

kohtaavatkin, kappaleessa keskitytään enemmän onnistuneen ulkoistamisprosessin eri vaiheisiin palveluntuottajan näkökulmasta. Kappaleessa pohditaan yleisesti ottaen yleisempiä ulkoistamisen riskejä, jotka liittyvät palveluntuottajaan, ja millaisin keinoin niiltä voidaan välttyä. Kappaleessa myös pohditaan tarkemmin erilaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat prosessin sekä tavoitteiden onnistumiseen.

Palveluntuottajan mielestä Kankaanpään kaupungin henkilöstö- ja talouspalveluiden ulkoistaminen kokonaisuudessaan onnistui hyvin. Haasteita tuli talouspuolella, kun kyseisen palvelun esimies oli pitkään poissa, jonka vuoksi palveluntuottaja joutui myös tekemään esimiesmuutoksia. Tällöin palveluntuottajalle siirtyvien reskontranhoidtajien ja kirjanpitäjien lähituki jäi saamatta, sillä esimies ei ollut läsnä. Palveluntuottajan tulisi antaa tukea ja turvaa muun muassa esimiesten kautta uusille työntekijöille muutoksessa, mutta tässä epäonnistuttiin, mutta toisaalta opittiin tulevaisuutta varten.

### 7.1 Huomioitavat asiat

Palveluntuottajan näkökulmasta tärkein asia ennen ulkoistamisprosessin alkua on tuoda palvelunsa tietoiseksi asiakkaalle. Uusien asiakkaiden saaminen alkaa onnistuneesta myyntiprosessista. Tällöin palveluntuottajan myyntiosasto on avainasemassa, sillä he markkinoivat ja myyvät palvelua sitä tarvitsevalle. Tavoitteena on päästä keskustelutasolle asiakkaan kanssa. Keskustelun tavoitteena on tuoda tietoa tuottajan palveluista ja hinnoittelumalleista, sillä ne ovat huomioitavat asiat ulkoistamisprosessin alussa. Keskustelut ja tapaamiset käydään kunnan viranhaltijoiden kanssa, kuten esimerkiksi talousjohtajan sekä kunnanjohtajan kanssa. Palveluntilaajalla on tietty näkemys ja tavoite palvelusta ja sen kustannuksista, joten palveluntuottajan pitää olla tietoinen jo alussa omista resursseistaan.

Palveluntuottajan tavoitteena on saada asiakkaan viranhaltijat mukaan prosessiin ja päätyä molempia miellyttävään lopputulemaan. Eteneminen kunnan organisaatiossa vaatii viranhaltijoiden suostumuksen, jonka jälkeen se menee poliittiseen päätöksen-

tekoon. Ylemmät viranhaltijat vievät asiaa eteenpäin hallitukseen, josta lopulta kunnanvaltuusto päättää asiasta. Kunnissa on tavanomaisesti pitkä ja monivaiheinen päätöksentekoprosessi, sillä sen tulee noudattaa vahvasti lakeja.

Myös yhtenä tärkeänä asiana on sitouttaminen. Onnistuneeseen muutokseen tarvitaan sitoutunut niin palveluntuottajan kuin asiakkaan henkilöstö. Asiakkaan on vietävä hallitusti eteenpäin tuleva muutos oman organisaation sisällä. Palveluntuottajan näkökulmasta sitouttamisen tavoitteena on saada asiakkaan henkilöstö sitoutumaan muutokseen sekä ulkoistamiseen ja palveluntuottajan palveluun jollain tavalla. Sitouttaminen koskee esimerkiksi niin palkansaaajia asiakkaalla kuin myyntilaskujen tekijöitä tai ostolaskujen käsittelijöitä.

Sitouttamista vahvistaakseen palveluntuottaja järjesti Kankaanpäässä ”mikä muuttuu”-päivän, jolloin koko päivän ajan käytiin tulevaa muutosta läpi. Päivän tavoitteena oli kertoa palveluntuottajan palvelusta, ulkoistamisen vaikutuksista organisaatioon ja tulevista muutoksista. Yhtenä tavoitteena oli myös perehtyä siihen, mitä tulee muuttumaan, kun siirrytään vanhasta mallista uuteen ja tuntemattomaan malliin. Tämä oli yksi keino viedä muutosta eteenpäin asiakasorganisaatioon. Uuden asiakkaan sisäänottoon on panostettava, sillä onnistunut sisäänotto on pohjana onnistuneelle ulkoistamiselle ja alkavalle yhteistyölle.

Asiakkaan tekeminen tulee väistämättä muuttumaan entisestä. Muutoksen vieminen asiakkaalle vaatii ohjeita ja säännöksiä, mitkä ovat kirjattu muun muassa sopimukseen ja vastuunjakotaulukoin. Tällöin asiakkaan on helpompi hahmottaa tulevaa muutosta ja ulkoistamista kokonaisuudessaan. Näihin on myös kirjattu, mitä töitä asiakkaalle jää muutoksen jälkeen ja mitä töitä palveluntuottaja itse tekee. Tavoitteena on saada yhteistyö sujuvasti liikkeelle. On tärkeää, että tulevaa muutosta prosessoidaan jo alusta asti, jotta palvelu saadaan ajallaan ja onnistuneesti käyntiin. Tavoitteena on aina saada palvelu sovittuun aikaan käyntiin.

Kankaanpään kaupungin ulkoistamisessa siirtyi henkilöstöstä osa palveluntuottajan alaisuuteen. Tällöin on huomioitava onnistunut henkilöstön sisäänotto. Onnistuakseen käydään keskusteluita siirtyvän henkilöstön kanssa. Keskusteluissa käydään läpi mahdollisia tulevia muutoksia työtehtävissä verrattuna entiseen sekä kerrotaan tarkemmin

palveluntuottajan organisaatosta ja ajatusmalleista. On tärkeää, että asiakkaalta siirtyvä henkilöstö on motivoitunut ja sitoutunut siirtymään palveluntuottajalle töihin. Tätä tukee muun muassa sama palkkaus ja työehtosopimukset.

Siirtyvän henkilöstön perehdyttäminen ja kouluttaminen uuteen tehtävään, sitouttaminen muutokseen ja tutustuttaminen uuteen organisaatioon ovat avainasemassa. On tärkeää, että näissä onnistuttaisiin mahdollisimman hyvin, jotta siirtyminen ja uusien työtehtävien tekeminen palveluntuottajalla menisivät mahdollisimman sujuvasti ja tyytyväisyys saataisiin ylläpidettyä mahdollisimman hyvänä. Tällöin nousee tuen ja turvan merkitys. Esimerkiksi palveluntuottaja tuo tukea siirtyvälle henkilöstölle lähiesimiesten kautta. Tarkoittaen, että lähiesimiehet ovat mukana ja tukena uuden ymmärtämisessä ja oppimisessa. Kyseiset lähiesimiehet ovat olleet palveluntuottajalla töissä jo useamman vuoden, jolloin he myös tuntevat kyseisen organisaation tavat ja tehtävät. Tällöin he voivat antaa tukea uudelle työntekijälle ja auttaa ongelmatilanteissa. On tärkeää, että tukea ja turvaa saa niin muutosprosessin alussa kuin sen jälkeenkin.

## 7.2 Yleisimmät riskit

Palveluntuottajan näkökulmasta ulkoistamisessa on useita erilaisia riskejä, joita ei välttämättä osata edes ajatella. Yleensä riskeistä puhuttaessa, mietitään palveluntarjoajan näkökulmasta, mutta myös palveluntuottajalla on yhtä lailla riskejä ulkoistamisprosessissa. Yhtenä merkittävänä riskinä pidetään kustannusarvioiden pitämättömyyttä. Ulkoistetusta palvelusta tehdään kustannusarviot, joihin projektin hinnoittelukin perustuu. Kustannusarvioiden pitämättömyyttä haittaavat erilaiset ylimääräiset kustannukset ja yllätykset, joihin ei olla osattu varautua kustannusarvioita laadittaessa.

Myös inhimillinen erehdys esimerkiksi laskelmissa on iso riski kustannusarvioiden pitämättömyydessä. Suuret poikkeamat aiheuttavat lisämaksua ja niiden korjaaminen vie aikaa. Palveluntuottajan epäonnistuminen prosessin jossain vaiheessa aiheuttaa viivästymistä palvelun aloittamiseen.

Palveluntuottajan näkökulmasta yhtenä isona riskinä on muutosprosessin epäonnistuminen. Tällöin muutosta ei saada onnistuneesti läpi eikä henkilöstöä saada sitoutumaan muutokseen. Prosessin epäonnistumiseen vaikuttaa myös viivästymiset. Jos esimerkiksi palveluntuottaja ei ehdi tekemään sovittuja tehtäviä aikataulussa, ulkoistetun palvelun käyttöönotto voi jopa myöhästyä. Myöhästyminen aiheuttaa lisää kustannuksia. Muutos tapahtuu yhdessä toimien ja molemminpuolinen yhteistyö on tärkeänä pohjana muutokselle.

Nykypäivänä yksi suurimmista riskeistä liittyy tietoliikenteeseen. Kun yhä enemmän työ siirtyy sähköiseen muotoon, on hyvillä tietoliikenneyhteyksillä valtaisa merkitys. Tietoliikenneyhteydet ja tiedonsiirto ovat saatava onnistumaan sujuvasti. Tiedonsiirrot asiakkaalta palveluntuottajalle on onnistuttava, jotta tiedostot liikkuvat puolin ja toisin. Esimerkiksi riskinä on, että palveluntuottaja ei saa ensimmäisen vuoden palkkoja asiakkaalle maksuun, jos tiedonsiirto ei ole onnistunut. Myös maksuliikenteen yhteysongelmat lisäävät riskejä, jolloin esimerkiksi palveluntuottaja ei saa vietyä palkka-aineistoja pankkiin.

Henkilöriski on myös yksi merkittävä riski palveluntuottajan näkökulmasta. Uuden oppiminen ja uudella tavalla toiminen sekä uusi organisaatio kuormittavat niin henkisesti kuin fyysisesti työntekijää. Muutos voidaan kokea kuormittavana ja väsyttävänä, jolloin pahimmassa tapauksessa työnteko ei enää onnistu. Alussa työmäärä on huomattavan suuri, sillä palvelun käyttöönottoprojektissa täytyy käyttää uusien järjestelmien lisäksi myös vanhoja järjestelmiä. Tällöin työskentelyn ohessa täytyy vielä oppia samalla uutta ja tehdä uudella tavalla. Palveluntuottajan on huolehdittava, että henkilöstön kuormittavuus ei kasva liian suureksi, vaan henkilöstö pystyy hallitsemaan työtään. Tällöin esimiehen tuella ja turvalla on taas suuri merkitys.

Käyttöönottoprojekti sisältää myös omat riskinsä. Monissa työyhteisöissä on muutama henkilö, joiden osaamisella ja tietotaidolla on merkittävä vaikutus. Mitä käykään, jos nämä henkilöt ovat sairastamassa tai eläköitymässä juuri tärkeällä hetkellä. Uusissa asiakkuuksissa näiden henkilöiden takana on valtava määrä tietoa ja kokemusta, joiden merkitys on tärkeä, etenkin muutoksen keskellä. Käyttöönottoprojektissa näitä henkilöitä tarvitaan, sillä he voivat omalla tietotaidollaan opastaa ja antaa tukea työyhteisössä.



Myös osa palveluntilaajan riskeistä vaikuttavat ulkoistetun palvelun käyttöönottoon. Kyseisiä riskejä ovat muun muassa, että haluttua muutosta ei olla saatu läpi eikä palveluntuottajan tietojärjestelmiä osata käyttää. Tietojärjestelmä muutokset ovat suuria, sillä kunnissa on yhä enemmän vanhoja järjestelmiä käytössä, joten uuden järjestelmän oppiminen ja siihen tottuminen vievät aikaa. Nykypäivänä useammat toimistot ovat paperittomia ja tiedot löytyvät sähköisesti, joten uusien tietojärjestelmin merkitys vain kasvaa.

Palveluntuottajan tulee tiedostaa mahdolliset riskit ennen ulkoistamisprosessia kuin sen jälkeenkin, sillä esimerkiksi tietojärjestelmistä johtuvat riskit ovat jatkuvasti voimassa. Monia riskejä voidaan ennaltaehkäistä nimenomaan työntekijöiden ja yhteisön sitouttamisella muutokseen. Sillä onnistunut prosessi vaatii panoksen jokaiselta ja hyvällä yhteistyöllä muutos saadaan onnistuneesti haluttuun ja saavutettavaan lopputulokseen.

### 7.3 Laadunvalvonta

Palveluntilaaja valvoo ulkoistetun palvelun laatua laatupalavereiden kautta, joita pidetään palvelun laajuuden mukaan kerran tai kaksi vuodessa. Esimerkiksi Kankaanpäässä laatupalavereita pidetään noin kerran vuodessa. Laatupalavereissa käydään läpi asioita, joissa onnistuttiin sekä asioita, joissa on vielä kehitettävää. Palavereissa annetaan rakentavaa palautetta sekä kiitosta puolin ja toisin.

Kankaanpään kaupungilla palautetta palveluntuottajalle on tullut nimenomaan ongelmallisesta yhteydenotosta, sillä palveluntuottajan henkilöstön saa kiinni ainoastaan sähköisten palvelupyyntöjen kautta, eikä esimerkiksi puhelimitse. Tällä palveluntuottaja pyrkii, että esimerkiksi loma- tai sairaustapauksista huolimatta aina saa yhteyden, sillä sairastuneen sähköposteja tai puhelinta ei käytä kukaan muun. Mutta avun saa palvelupyyntöjen kautta tilanteesta huolimatta. Kaupungin mukaan yhteydenotto on ajoittain hidasta ja vaikeaa, joten palveluntuottaja on muun muassa mitannut ajallisesti palvelupyyntöihin vastaamista ja erilaisia läpimenoaikoja. Muun muassa näitä käydään läpi laatupalavereissa.

## 8 TALOUSPALVELUIDEN ULKOISTAMINEN KANKAANPÄÄSSÄ

Kankaanpään kaupunki ulkoisti henkilöstö- ja talouspalvelunsa 19.12.2018 alueen ai-noalle kuntapohjaiselle palveluntuottajalle. Tuotanto alkoi vuonna 2019. Kankaanpään naapurikunnilla oli myös yhteisiä intressejä ulkoistaa palveluitansa, mikä myös tuki ajatusta ulkoistamisesta puolin ja toisin. Ulkoistamisprosessi Kankaanpäässä oli lyhyt, mutta päätökseen ja valmisteluun kului pitkä aika. Päätöksessä puntaroitiin palvelui-den ulkoistamisen ja itse tuottamien palveluiden välillä. Tärkeintä ja ratkaisevinta oli saada ennen kaikkea säilyttää työpaikat Kankaanpäässä – tähän ei olisi päästy itse tuot-tamien palveluiden kanssa.

Suurin riski ulkoistamisessa oli toimivuus, mutta todennäköisyys sille oli hyvin pieni, sillä palveluntuottaja on toiminut kunta-alalla jo pitkään ja on kooltaan suuri organi-saatio. Toinen riski oli myös vastarinta ulkoistamiselle. Nämä riskit tiedostettiin ennen ulkoistamisprosessia ja näin ollen niihin osattiin varautua. Riskit eivät toteutuneet ja ulkoistamisprosessi onnistui Kankaanpäässä jopa 90 prosenttisesti. Alla on lueteltuna ulkoistamisen vaikutukset, syyt ja seuraukset haastattelun pohjalta.

### 8.1 Syyt

Vuonna 2018 valmisteilla olevan sote- ja maakuntauudistuksen osana myös tukipal-veluiden järjestäminen ja tuottaminen tulivat tarkasteluun. Kankaanpään kaupunki tuotti palkka- ja taloushallinnon palvelut PoSalle, Pohjois-Satakunnan peruspalvelu-kuntayhtymälle, osapuolten keskinäisen sopimuksen perusteella. Maakuntauudistik-sessa PoSan palvelutuotanto siirtyisi maakunnan vastuulle ja maakunta päättäisi tuki-palveluiden järjestämisestä. (Kankaanpään kaupunginhallituksen pöytäkirja 16.4.2018, 117§.)

Kankaanpään kaupunki ulkoisti keväällä 2018 talous- ja henkilöstöpalvelunsa kunta-pohjaiselle palveluntarjoajalle. Päällimmäinen syy ulkoistamiselle oli työpaikkojen säilyvyys Kankaanpäässä. Mahdollisesti toteutuneessa maakuntauudistuksessa palve-lutuotanto olisi siirtynyt toiselle paikkakunnalle, jolloin myös samalla kyseiset työpai-kat olisivat siirtyneet mukana. Kankaanpään kaupunki ennakoi maakuntauudistuksen

tuomia muutoksia ja ulkoisti kyseiset palvelunsa, jotta työpaikkojen säilyvyys Kankaanpäässä olisi taattu. Jos kaupunki ei olisi ulkoistanut, olisi se joutunut myös uusia tietojärjestelmänsä nykyaikaiseen muotoon. Tämä uudistus olisi kustantanut kuusinumeroisia lukuja – se ei olisi ollut kannattavaa suhteessa työn tuotantoon.

Kankaanpään kaupunki mietti jo aiemmin talouspalveluiden ulkoistamista, sillä ikään-tyvä taloushenkilöstö lähestyi eläkeikää, jolloin kaupungin olisi pitänyt rekrytoida uutta henkilöstöä. Rekrytointi on aikaa vievää sekä haastavaa, jolloin myös rekrytoijan omat työt keskeytyvät. Prosessi kuitenkin epäonnistui moninaisten syiden vuoksi.

Kuten huomataan, ulkoistaminen – tässä tapauksessa talouspalveluiden ulkoistaminen – on aikaa vievää ja esiselvitykseen vaaditaan aikaa. Ulkoistamiseen ei ryhdytä kevein perustein, vaan siihen vaaditaan tarkkoja päätelmiä ja lukuisia työtunteja. Esimerkiksi Kankaanpään kaupunki teetti karkean vertailun ulkoistamisen hyödyistä ja haitoista kaupungille sekä siitä, että kaupungissa tuotetaan palvelut itse. Vertailu oli yksinkertainen malli kaupungille aiheutuvista kustannuksista ja muutoksista. Sen pohjalta oli helpompi lähteä neuvottelemaan ulkoistamisesta. Tämä vertailu on yksinkertaistettuna alla olevassa kuviossa (Kuvio 6). Ulkoistaminen on itsessään pitkä ja raskas prosessi. Ulkoistamisprosessin lähtökohtana on ennen kaikkea riittävä ja perusteltu esiselvitys, Kankaanpäässä se alkoi jo vuoden 2017 lopulla.

Ulkoistamisen hyödyt ovat myös moninaiset. Kankaanpään kaupunki osti palvelunsa pitkään kunta-alalla toimineelta palveluntuottajalta, mikä mahdollistaa esimerkiksi vertaamisen kuntien kesken paremmin, sillä kaikilla saman palveluntuottajan asiakkailla on samat toimintatavat ja työkalut. Ulkoistamisen hyötyinä ovat myös toimintavarmuuden lisääminen sekä tietojärjestelmien huolettomuus. Sillä nykyään tietojärjestelmien päivityksen ja uudistukset eivät ole Kankaanpään kaupungin huolena. Tulevaisuudessa ilman ulkoistamista Kankaanpään tietojärjestelmien muutokset olisivat olleet kalliita verrattain tuotantoon. Talouspalveluiden ulkoistaminen palveluntuottajalle takaa myös tulevaisuudessa asiantuntevuuden sekä palvelun laadun säilymisen, sillä kyseinen palvelu on tuottajan ydinpalvelu.

Ulkoistetaan	Ei ulkoisteta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työpaikkojen määrä säilyy tai lisääntyy Kankaanpäässä</li> <li>• Tietojärjestelmistä ei tule lisäkustannuksia</li> <li>• Kaupungilta siirtyvän henkilöstön työpaikat säilyvät Kankaanpäässä</li> <li>• Palveluntuottaja vahva organisaatio ja pystyy näin ollen takaamaan tuotannon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuotettava työ siirtyy Poriin</li> <li>• Työpaikkojen määrä vähenee Kankaanpäässä</li> <li>• Tarvittavat tietojärjestelmien muutokset kalliita suhteessa tuotantoon</li> <li>• Henkilöstöä vähennettävä</li> <li>• Jäljelle jäävä organisaatio pieni ja haavoittuva</li> </ul>

Kuvio 6: Ulkoistamisen ja itse tuottamien palveluiden vertailu. (Kankaanpään kaupunginhallituksen pöytäkirja 16.4.2018, 117§.)

## 8.2 Seuraukset

Kankaanpäässä ulkoistamisen seurauksena seitsemän henkilöä kaupungin rahatoimistosta siirtyi palveluntuottajan tiloihin. Palveluntuotannon siirtoon valmistauduttiin eri tavoin, esimerkiksi järjestämällä koko kaupungin työntekijöille päivä, jossa keskusteltiin tulevasta muutoksesta ja sen vaikutuksista. Henkilöstöä otettiin myös asian valmisteluihin sekä yhteistyöpalavereihin mukaan. Ulkoistamista valmisteltiin yhdessä henkilöstön kanssa. Silti jossain määrin työntekijöille tiedottaminen ja viestintä epäonnistui. Sisäinen viestintä olisi voitu toteuttaa paremmin esimerkiksi tekemällä erikseen viestintäsuunnitelma.

Viestintäsuunnitelma on jokaiselle kunnan viestintään osallistuvalla työkalu, josta löytyy kunnan tavoitteet ja strategiat tulevaan. Kankaanpään kaupungin olisi pitänyt tehdä tarkka suunnitelma sisäisen viestinnän onnistumiseksi. Suunnitelma, jossa olisi ollut eri tasot työaseman mukaan, esimerkiksi opettajille oma taso, sekä suunnitelmassa olisi ollut tarkka linjaus siitä, kenelle tiedotetaan, missä vaiheessa ja mitä. Esimerkiksi kaupungin omaa markkinointi- ja viestintäpäällikköä ei käytetty tarpeeksi muutoksen viestinnässä. Myös muun muassa kaupungin oma yleinen viestipankki, jossa kaikki

tarpeellinen olisi ollut saatavilla ja nähtävillä, olisi voinut olla yksi keino sisäisen viestinnän laadun parantamiseksi.

Ulkoistamisen seurauksena myös työilmapiiriin vaikutti muutosprosessi odotetuin tavoin. Kuten yleensä, muutos aiheuttaa meissä epävarmuutta tulevasta ja uuden toimimisesta. Yleensä ajatellaankin, miksi vaihdettiin, kun vanhakin toimi hyvin. Näin kävi myös Kankaanpäässä ulkoistamisprosessin alussa. Epäluulojen jälkeen tulevat yleensä myös positiiviset puolet näkyviin – valitettavasti huonot puolet tulevat aina ilmi aiemmin. Myös positiivisten puolien jälkeen tulevat pettymykset uuden käytössä, nämä pettymykset johtuvat erilaisuudesta sekä uudennlaisista toimintatavoista. Kun tottuu uuteen tapaan, huomaakin pian, että muutos olikin hyvästä. Muutokselle täytyy antaa aikaa ja mahdollisuus.

Ulkoistamisen seurauksena myös esimiesten työt kasvoivat entiseen verrattuna. Kankaanpään kaupungin talous- ja henkilöstöpalvelut olivat tehneet osan esimiehille kuuluvasta työstä. Palveluiden ulkoistaminen johti siihen, että osa esimiehistä sai enemmän työtä, mutta itselleen kuuluvaa työtä edelleen. Tämä myös lisäsi negatiivisuutta ja stressiä ilmapiirissä.

Kankaanpään kaupungin henkilöstö- ja talouspalveluiden ulkoistaminen onnistui noin 90 prosenttisesti. Yhteistyö on ja oli myös alussa avointa ja ratkaisukeskeistä. Ongelmia lisää myös yhteydenpito tuottajan ja tilaajan välillä, sillä se järjestyy tikettien kautta eli tilaajien palvelupyyntöjen välityksellä. Toimintatavoissa tuli erimielisyyksiä johtuen siitä, että molemmat olivat tottuneet omiin käytäntöihin. Täysi prosenttisesti onnistunut ulkoistaminen olisi vaatinut pidemmän prosessin. Kankaanpäässä ulkoistusprosessi oli hyvin lyhyt. Siihen olisi tullut varautua paremmin pidemmällä ajalla. Palaaminen vanhaan malliin eli palveluiden tuottamiseen itse, ei Kankaanpään kaupunki palaa. Teoriassa se olisi mahdollista, mutta käytännössä ei. Palveluntuottajan vaihtaminen on myös vaikeaa, kallista ja aikaa vievää. Alueella ei myös ole muita palveluntuottajia tarjolla, jos esimerkiksi haluaa säilyttää työpaikat kunnassa. Näistä syistä myös panostaminen yhteistyöhön molemmiin puoliin on kannattavaa.

### 8.3 Tavoitteet

Kankaanpään kaupungin tavoitteena ennen ulkoistamista oli säilyttää työpaikat Kankaanpäässä. Tavoitteet myös toteutuivat, sillä palveluntarjoajalla on toimipiste Kankaanpäässä, johon myös kaupungin vanhat työntekijät siirtyivät töihin samoilla työehdoilla ja samalla palkalla. Kankaanpään kaupungilla ei ollut kustannustavoitteita, sillä tiedostettiin jo etukäteen, että kustannukset eivät tulisi olennaisesti muuttumaan.

Tavoitteena oli myös säilyttää palvelun laatu yhtä asiantuntevana ja laadukkaana sekä pitää tietojärjestelmät ajan tasalla. Ulkoistamisessa myös näihin tavoitteisiin päästiin, sillä tietojärjestelmien muutokset eivät ole enää Kankaanpään kaupungin vastuulla sekä palveluntarjoajan ydinpalveluiden toiminta on asiantuntevaa.

### 8.4 Kustannukset

Kankaanpään kaupungille ei syntynyt olennaista eroa vuotuisissa käyttökustannuksissa oman tuotannon ja palveluntuottajan välillä. Ulkoistamiseen ei menty kustannukset edellä, vaan tavoitteena oli työpaikkojen säilyvyys ja lisääntyminen. Käyttöönottoprojektista aiheutui kustannuksia sekä lisätyötä. Palvelun hinnoittelussa on erilaisia tapoja ja tarpeita, jotka määräävät palvelun hinnan. Mitä enemmän haluaa palveluita, sitä kalliimmaksi hintalappu tulee.

Joka tapauksessa kaupungille olisi aiheutunut kustannuksia ja lisätyötä tietojärjestelmien vaihtoprojektista, sillä kaupungin vanhat tietojärjestelmät olisi pitänyt uusien tulevaisuudessa. Vaihtoprojektien kustannukset ovat työläitä ja maksavat yleensä kuusi-numeroisia lukuja. Kustannukset ovat myös kalliita verrattain tuotantoon. (Kankaanpään kaupunginhallituksen pöytäkirja 16.4.2018, 117§.)

## 9 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 9.1 Toteutustapa

Opinnäytetyön toteutustapa on tutkimuksellinen, sillä sen tavoitteena on tuottaa tietoa tutkimusraportin muodossa (Salonen 2013, 6). Tässä tutkimuksellisessa toteutustavassa pyritään löytämään vastauksia kysymyksiin tutkimusten, dokumenttien ja haastatteluiden avulla. Tutkimuksellinen opinnäytetyö sisältää tarkasti määritellyt tavoitteet ja tutkimuskysymykset, joihin pyritään tutkimuksessa vastaamaan. Tutkimuskysymykset, joihin pyrin tutkimuksessani vastaamaan ja perehtymään ovat seuraavanlaiset:

- Mitkä ovat ulkoistamisen tavoitteet ja toteutuivatko ne?
- Miten ulkoistaminen on toteutunut kunnassa?
- Mitä vaikutuksia ulkoistamisella on ollut?
- Mitkä olivat päällimmäiset syyt ulkoistamiseen?

Edellä lueteltuihin kysymyksiin etsitään vastauksia teoreettisilla pohdinnoilla sekä tutkimuksen empiirisellä osalla, haastatteluilla. Teoreettiset pohdinnat keskittyvät yleisemmin ja laajemmin ulkoistamiseen kokonaisuutena ja sen syihin sekä vaikutuksiin. Ulkoistaminen kokonaisuudessaan on laaja, joten tutkimuksen rajaaminen on väistämätöntä. Rajaus tapahtuu jo otsikoinnissa, sillä tutkimus keskittyy lähinnä talouspalveluiden ulkoistamiseen kunnissa. Teoriaosassa keskitytään ulkoistamiseen yleisesti ottaen, jotta kokonaiskuva aiheesta muodostuu. Tällöin empiirisessä osassa voidaan syventyä aiheeseen yksityiskohtaisemmin ja syvemmin.

Ulkoistamisen vaikutukset ovat keskeisessä osassa, sillä ne ovat laajat ja moninaiset. Ulkoistamisen vaikutukset näkyvät niin hyödyissä ja haitoissa kuin syissä ja seurauksissa. Empiirisen osan haastattelut antavat tutkimukselle kuntatalouden näkökulman. Tutkimus on rajattu talouspalveluiden ulkoistamiseen kunnassa ja empiirisessä osassa keskitytään nimenomaan Kankaanpään kaupungin ulkoistamiseen. Empiirisessä osassa haastattelen palveluntuottajaa sekä palveluntilaajaa. Tämä antaa kaksi eri näkemystä talouspalveluiden ulkoistamisesta ja sen vaikutuksista, ja näin ollen se antaa

tutkimukselleni luotettavamman pohjan. Kaksi näkökulmaa samasta aiheesta antaa kaksi eri näkemystä ja kokemusta sekä tuo mahdolliset epäkohdat ilmi.

Tiedonkeruumenetelmänä käytän haastatteluita, tarkemmin teemahaastattelua. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä. Puolistrukturoidulle haastattelulle on ominaista, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kuitenkaan kaikkia. Teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan tiettyihin aihepiireihin. Teemahaastattelulle on myös ominaista, että haastateltavat ovat kokeneet tietynlaisen tilanteen. (Hiusjärvi & Hurme 2008, 47.)

Haastattelen Kankaanpään kaupungin talousjohtajaa, sillä hän tietää yksityiskohtaisesti kunnan menoista ja tuloista. Talousjohtaja vastaava kunnan taloudesta ja on mukana päätöksenteossa kunnan ulkoistamisesta. Haastattelu käydään teemahaastatteluna. Teemahaastattelussa tilanne ei etene tiettyjen ja tarkkojen kysymysten mukaan vaan haastattelussa on teema, josta keskustellaan. Teemat, joita käytän haastattelussa ovat muun muassa ulkoistamisprosessi, ulkoistamisen tavoitteet ja syyt sekä sen riskit ja hyödyt. Edellä mainitut ovat merkittävässä osassa opinnäytetyötäni ja uskon, että saan talousjohtajalta kyseisiin määritelmiin uusia näkökulmia sekä taustaa tutkimukselleni. Haastattelun teemat ja rakenteet ovat tutkimuksen lopussa liitteiden muodossa. (Liite 1 ja liite 2.)

Haastattelen myös Kankaanpään kaupungin palveluntuottajaa, jotta saan tutkimukselleni toisen näkökulman ulkoistamisesta. Haastattelu käydään vallitsevan maailman tilanteen takia Skype-puhelun välityksellä, mutta aioin myös äänittää kyseisen puhelun. Haastattelu on puolistrukturoitu teemahaastattelu, sillä minulla on tietyt kysymykset ja teemat valittu, mistä haluisin saada palveluntuottajan näkökulman sekä kokemuksen. Myöskään kaikkia haastattelun näkökohtia ei ole lyöty lukkoon, vaan haastattelu pidetään keskustelunomaisena, jolloin ilmapiiri on avoin sekä luonteva.

Haastattelun tarkoituksena on tuoda ilmi palveluntuottajan kokemukset, mielipiteet sekä perustelut aiheesta. Teemat ovat lähes samat kuin palveluntilaajan haastattelussa, mutta kysymykset ovat kohdennettu nimenomaan palveluntuottajalle. Suurin osa kysymyksistä liittyvät Kankaanpään kaupungin ulkoistamisprosessiin ja sen epäkohtiin,



onnistumiseen sekä tavoitteisiin. Muutama kysymys liittyy myös ulkoistamiseen yleisesti ottaen, sillä haastattelu on ainutkertainen tilaisuus saada tietoa ulkoistamisesta palveluntuottajan näkökulmasta. Lähetän myös haastattelurungon ja muutaman kysymyksen etukäteen palveluntuottajalle, jotta hän voi miettiä vastauksia ja valmistautua haastatteluun.

Haastatteluiden jälkeen analysoin ja käyn haastatteluita läpi ääninauhan kanssa. Haastatteluiden litterointi mahdollisimman pian haastattelun jälkeen, lisää tutkimuksen luotettavuutta. Teetän tutkimusraportin haastatteluiden vastauksista ja jäsentelen ne teemoittain. Tämän jälkeen kirjoitan tutkimustulokset opinnäytetyöhöni ja pohdin niiden merkitystä laajemmin.

## 9.2 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyön teoriaosaa varten käytän tutkimusmenetelminä kirjallisia dokumentteja sekä haastatteluja. Kirjalliset dokumentit tarkoittavat tässä tapauksessa muun muassa kunnan talousarvioita, tilinpäätöksiä ja ulkoistamisesta kirjoitettuja teoksia. ”Dokumenteilla tarkoitetaan aineistoja, jotka ovat esimerkiksi kirjoitetussa tai kuvallisessa muodossa joskus aikaisemmin toteutettu” (Kananen 2015, 157). Tarkoituksena on hyödyntää jo ennestään olemassa olevaa tietoa ja tutkimuksia omaan opinnäytetyöhöni ja sen tulosten analysointiin. Kuntien tilinpäätökset ja talousarviot pidän erillään teoriatiedosta, sillä ne ovat tietyn kunnan tietoja ja tuloksia eikä niitä voi yleistää. Ne viittaavat tietyn kunnan päätöksiin ja ohjeistuksiin.

Haastattelun tavoitteena on saada vastauksia tutkimuskysymyksiin ja tuoda ilmi kuntien erilaisia näkökulmia tilanteen mukaan. ”Haastattelu on joustava tutkimusmenetelmä, joka on ehdottomasti yksi yleisimmin käytetyistä tutkimusmenetelmistä, sillä se sopii moniin kehittämistehtäviin ja sen avulla saa kerättyä helposti ja nopeasti tarkempaakin tietoa tutkittavasta asiasta. Haastattelun tehtävänä tutkimustyössä voikin olla aiheen syventäminen” (Moilanen, Ojasalo & Ritalahti 2014, 107). Äänitin myös haastattelun, jolloin minun on helppo palata haastattelutilanteeseen uudelleen sekä

haastattelutilanteeseen on helpompi suhtautua, kun ei tarvitse jännittää asioiden muistamista oikein, sillä aina voi palata äänitteen muodossa tarkistamaan asian oikeellisuuden.

Tutkimusmenetelmäni ovat laadullisen tutkimuksen menetelmiä. ”Laadullinen tutkimus painottuu usein tulevaisuuteen. Sen avulla parannetaan, kehitetään tai uudistetaan tutkittavaa kohdetta. Esimerkkinä laadullisesta tutkimuksesta on pyrkiä ymmärtämään tutkimuskohdetta, kuten yritystä tai asiakasta, selittämällä sen käytöstä tai päätösten syitä. Tutkimuksessa rajoitetaan yleensä muutama tapaukseen, mutta ne pyritään analysoimaan niin tarkasti, kuin mahdollista” (Heikkilä 2014, 15).

Laadullinen tutkimus noudattaa niin sanottua abduktiivista, edestakaista, päättelyä, jota kuvaa eteneminen keskeltä reunoille. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen tapahtuu työn edetessä. Laadullisessa tutkimuksessa myös painopiste sijaitsee teorian, käsitteistön ja aineiston vuorovaikutuksessa – niiden analyttinen erottaminen toisistaan on vaikeaa. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on välittää tietoa, jolla on merkitystä myös muille kuin vain tutkittavalla kohteelle. (Pitkäranta 2014, 33-34.) Yleisesti ottaen tutkimukseni tavoitteena onkin välittää tietoa ulkoistamisesta kuntatasolla. Tässä laadullisessa tutkimuksessa tutkitaan talouspalveluiden ulkoistamista kunnissa ja esimerkkitapauksena on Kankaanpään kaupunki. Vaikka esimerkkinä on yksi kunta, voidaan tutkittua tietoa käyttää moneen kuntaan. Sillä ulkoistamisprosessi on lähes sama kaikissa kunnissa, muun muassa byrokratian ja lainsäädännön kautta.

## 10 TUTKIMUKSEN TULOKSET

### 10.1 Tutkimustulosten tarkastelu

Tutkimustulosten tarkastelu on keskeisessä osassa tutkimuksellista opinnäytetyötä. Etsin tutkimuksessani alla lueteltuihin kysymyksiin vastauksia. Kysymykset ovat tärkeässä roolissa tutkimuksessani, sillä työn tavoitteena on tutkia ulkoistamisen tavoitteita, vaikutuksia sekä syitä ja seurauksia kunnassa. Näistä myös tutkimusongelmani koostuivat. Tutkimukseni tutkimusongelmat ovat seuraavanlaiset:

- Mitkä ovat ulkoistamisen tavoitteet ja toteutuivatko ne?
- Miten ulkoistaminen on toteutunut kunnassa?
- Mitä vaikutuksia ulkoistamisella on ollut?
- Mitkä olivat päällimmäiset syyt ulkoistamiseen?

Jotta tutkimukseni olisi luotettava ja kattava, haastattelin niin palveluntuottajaa kuin -tuottajaa. Näin sain heidän välisestäsä yhteistyöstä molemminpuolisen näkökulman aiheeseen. Tutkimustulosten tarkastelussa on otettu huomioon molempien näkemykset ulkoistamisesta ja sen onnistumisesta. Tarkastelu on tiivistetympi versio opinnäytetyöni kappaleista seitsemän ja kahdeksan.

Kankaanpään kaupungin talous- ja henkilöstöpalveluiden ulkoistaminen onnistui jopa 90 prosenttisesti. Onnistumiseen vaikuttivat tavoitteiden toteutuminen. Kaupungin tavoitteena ulkoistamisessa olivat työpaikkojen säilyvyys ja lisääntyminen kunnassa. Työpaikat säilyivät, sillä palveluntuottajalla on Kankaanpäässä toimipiste, johon kaupungilta siirtyvät työntekijät menivät töihin. Kankaanpään kaupunki oli ikään kuin suunnan näyttäjänä Pohjois-Satakunnassa, sillä monella Kankaanpään naapurikunnalla oli myös yhteneviä intressejä ulkoistamiselle. Kankaanpään kaupungin lisäksi samalle palveluntuottajalle ulkoistivat palveluitansa PoSa, Siikainen, Jämijärvi sekä Honkajoki.

Ulkoistaminen toteutui ja onnistui Kankaanpäässä hyvin. Ulkoistamisprosessissa kahden organisaation välinen yhteistyö onnistui ja työyhteisö saatiin sitoutumaan tulevaan muutokseen. Palveluntuottaja ja -tilaaja onnistuivat omilla osaamisalueillaan ja palvelu saatiin sovitusti ajallaan käyntiin. Tekijät, jotka vaikuttivat onnistumiseen ovat muun muassa tarkka vastuunjako, sitouttaminen sekä selkeät tavoitteet ja syyt ulkoistamiseen. Onnistumista auttoi myös molemminpuolinen viestintä.

Vastuunjaon tarkka määrittely on yksi onnistumisen kulmakivistä. Ulkoistaminen muuttaa organisaation toimintatapoja sekä työtehtäviä. Näiden vuoksi selkeä ja tarkka vastuunjako muutoksista ja uusista työtehtävistä on tarpeellinen muutoksen läpiviemiseen onnistuneesti. Työyhteisön sitouttaminen tulevaan muutokseen on haastava, mutta onnistuessaan takaa hyvän pohjan.

Työntekijät ovat suuressa asemassa myös ulkoistamisprosessissa, sillä Kankaanpäässä osa työntekijöistä siirtyi palveluntuottajalle. Kaupungin oman taloushenkilöstön sitouttaminen on tärkeää, sillä myös he ovat merkittävässä osassa muutosta ja myös heidän työtehtävänsä tulevat muuttumaan. Sitouttamisessa on oleellista saada työntekijät motivoituneiksi sekä ymmärtämään tilanne kokonaisuudessaan. Tärkeää on avoin keskusteluyhteys.

Kankaanpäässä onnistunutta ulkoistamisprosessia tukivat myös selkeät tavoitteet ja syyt ulkoistamiseen. Kun tavoitteet ja syyt ovat selkeät ja hyvin määritetyt, on ulkoistamisprosessilla hyvät lähtökohdat. Palveluntuottajan on syytä tiedostaa nämä ennen ulkoistamisprosessia. Sillä prosessi on yhteinen ja se vaatii molemmilta osapuolilta panostuksensa. Kankaanpäässä käytiin jo alussa yhdessä läpi ulkoistamisen tavoitteet ja syyt. Nämä myös kirjattiin ylös. Selkeät tavoitteet ja syyt eivät takaa onnistunutta prosessia, esimerkiksi Kankaanpäässä pieniä haasteitakin esiintyi puolin ja toisin.

Kankaanpään kaupungin mukaan ulkoistamisprosessissa jäi parannettavaa. Sillä esimerkiksi heidän sisäinen viestintänsä epäonnistui hieman. He olisivat voineet hyödyntää enemmän kaupungin omaa markkinointi- ja viestintäpäällikköä kaupungin sisäisessä viestinnässä. Palveluntuottajalla parannettavaa oli lähiesimiehen läsnäolossa. Esimerkiksi, silloin kun kaupungilta siirtyi henkilöstöä palveluntuottajan tiloihin, ei heillä ollut lähiesimiestä auttamassa ja perehdyttämässä. Palveluntuottajan mukaan

heidän tulee varmistua jatkossa siitä, että lähiesimies on aina saatavilla siirtyvän henkilöstön tueksi.

Ulkoistamisen vuoksi Kankaanpäässä siirtyi henkilöstöä palveluntuottajan alaisuuteen. Ulkoistamisen seurauksena myös tietojärjestelmien päivitykset ja uusimiset ovat nykyään palveluntuottajan vastuulla. Monissa kunnissa tietojärjestelmät kaipaavat päivittämistä tuotannon jatkuvuuden vuoksi. Vanhoihin tietojärjestelmiin ei enää tehdä päivityksiä.

Ulkoistaminen myös tuo uudet järjestelmät ja toimintatavat työpaikalle. Kankaanpäässä on totuttu nopeaan ja vaivattomaan yhteydenpitoon, sillä ennen taloushallinto-henkilöstö on ollut kokonaan yhdessä samassa tilassa. Ulkoistamisen vuoksi osa henkilöstöstä siirtyi palveluntuottajan tiloihin, jolloin yhteydenpito ei ole yhtä nopeaa kuin ennen. Myös palveluntuottajaan yhteyden saaminen koetaan hankalaksi tästä syystä sekä siitä, että palveluntuottajan tiettyä henkilöä ei saa kiinni suoraan. Yhteydenotto menee palvelupyynnönä palveluntuottajalle.

Ulkoistamisen myötä palveluntilaajalla eli Kankaanpään kaupungilla ovat työt muuttuneet. Esimerkiksi esimiehillä ovat työmäärät kasvaneet, sillä ennen ulkoistamista taloushenkilöstö teki osan esimiehelle vaaditusta työstä. Ulkoistamisen myötä myös esimerkiksi taloushenkilöstö, joka jäi kaupungille, ei välttämättä tiedä selkeästi omia muuttuneita työtehtäviään. Tarkoittaen, että työtehtävät ja vastuut ovat muuttuneet ulkoistamisen myötä, kun palveluntuottaja tekee osan tehtävistä.

Kankaanpään kaupunki ei aloittanut ulkoistamista kustannuksien vuoksi. Vaan syitä muutokselle olivat työpaikkojen säilyvyys sekä uusittavat tietojärjestelmät. Kustannuksissa ei ole näkyvää eroa ulkoistamisen jälkeen tai ennen. Ilman ulkoistamista Kankaanpään kaupunki olisi joutunut uudistamaan tietojärjestelmänsä, joiden kustannusarvio oli korkea suhteessa tuotantoon. ”Hintalappu” oli myös samaa luokkaa kuin talous- ja henkilöstöpalveluiden ulkoistamisen kustannukset. Ulkoistamisen hyötyinä olivat muun muassa palvelun jatko tulevaisuudessa, ja näin ollen työpaikkojen säilyvyys sekä jopa lisääntyminen kunnassa. Myös se, että palveluntuottaja on vastuussa tietojärjestelmien päivittämisestä tulevaisuudessa.

Kankaanpäässä ulkoistamista ensimmäisen kerran pohdittiin, kun taloushenkilöstö lähestyi eläköitymistä. Uusien työntekijöiden rekrytointi, perehdytys ja koulutus voivat usein olla resursseiltaan ja kustannuksiltaan suuremmat, kuin esimerkiksi talouspalveluiden ulkoistaminen. Ulkoistaminen tuo varmuuden siitä, että palveluntuottajalla on osaava ja ammattitaitoinen henkilöstö ja palvelu on turvattu yhä tulevaisuudessa. Kuitenkaan ulkoistaminen ei edennyt silloin kunnassa.

Vuonna 2018 Kankaanpään kaupungissa talous- ja henkilöstöpalveluiden ulkoistaminen tuli taas ajankohtaiseksi. Silloin suunnitteilla ja valmisteilla oleva sote- ja maakuntauudistus sai monet kunnat pohtimaan tulevaisuuttaan. Maakuntauudistuksen myötä kuntien tukipalveluiden järjestäminen olisi maakunnan vastuulla ja tällöin se tuotettaisiin maakunnan keskuksessa. Satakunnassa tämä tarkoittaisi Poria. Tällöin Kankaanpään kaupunki menettäisi niin työntekijöitä kuin työpaikkoja. Pitkällä tähtäimellä myös muuttotappiot kasvaisivat kunnassa.

Sote- ja maakuntauudistuksen tuomaan järjestämisvastuuseen varautunut Kankaanpään kaupunki, päätti ulkoistaa talous- ja henkilöstöpalvelunsa vuoden 2018 lopulla. Päällimmäisenä syynä oli työpaikkojen säilyttäminen ja jopa lisääminen kunnassa. Myös kaupungin tietojärjestelmät kaipasivat nykyaikaista päivittämistä, ja näiden kustannukset olisivat olleet suuret suhteessa niiden tuotantoon.

## 10.2 Tulevaisuudessa

Monet tutkimukset ja haastatteluni osoittavat, että ulkoistamisen lineaarinen kasvu jatkuu myös tulevaisuudessa. Monet kunnat ovat jo ulkoistaneet joitain tukipalveluitaan palveluntuottajille. Kuntien heikkenevät valtionosuudet ja verotulot sekä alijäämäiset tilinpäätökset saavat aikaan monissa kunnissa muutosta. Ulkoistamiseen johtavat syyt kunnissa ovat muun muassa tietojärjestelmät, kustannukset, työpaikat sekä eläköityvä henkilöstö.

Ulkoistamisen hyödyt suhteessa sen riskeihin, ovat moninaiset ja vakuuttavat. Merkittävänä hyötynä ovat muun muassa tehokkuuden ja toimintavarmuuden lisääntyminen. Kun ulkoistaa jonkin tukipalvelun, jää aikaa ja resursseja ydinpalvelun kehittämiseksi.

Ulkoistamisella on myös mahdollista hajauttaa sekä vähentää riskejä. Tukipalvelun tuottaminen voi lisätä organisaatiossa niin sisäistä riskiä kuin operatiivista riskiä. Esimerkiksi henkilöstön perehdyttämisen ja kouluttautumisen epäonnistuminen työtehtävään lisäävät entisestään riskiä.

Palvelun ulkoistamisessa etuna on, että palveluntuottajalla on valmiina koulutettu ja ammattitaitoinen henkilöstö tekemään vaaditut työtehtävät. Toisinaan voi olla myös edullisempaa ja kannattavampaa ulkoistaa palvelu, kuin rekrytoida ja perehdyttää uutta henkilöstöä tehtävään.

Tulevaisuudessa myös kunta voi olla varma ulkoistetun palvelun säilyvyydestä ja jatkuvuudesta kunnassaan. Mahdollisesti toteutuvan maakuntauudistuksen vuoksi monista kunnista siirtyisi tukipalveluja isompaan kuntaan, jossa kyseiset tukipalvelut tuotettaisiin. Tällöin kunnan työpaikkaomavaraisuus laskisi sekä syntyisi mahdollisesti muuttotappioita. Pienemmillä kunnilla ei ole varaa näihin.

## 11 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

### 11.1 Opinnäytetyöprosessin reflektointi

Tutkimuksessa haastavinta oli aiheen rajaus, sillä ulkoistaminen itsessään on hyvin laaja kokonaisuus. Teoriaosassa halusin kertoa laajemmin ulkoistamisesta, sillä halusin muodostaa kokonaiskuvan aiheesta. Mielestäni kokonaiskuvan jälkeen on helppompaa ymmärtää ulkoistamista kuntatalouden näkökulmasta. Rajasin teoriaosassa tietoa enemmän ulkoistamisen riskeihin ja hyötyihin, kuin ulkoistamisen eri muotoihin. Mielestäni riskit ja hyödyt ovat tärkeämpiä aiheen ymmärtämisessä, sillä ne ovat keskeisessä osassa tutkimuksessani. Riskit ja hyödyt ovat myös lähes samat sektorista tai palvelusta riippumatta.

Haastavaa oli myös aineistoin rajaaminen – rajata mikä tieto on tärkeää tutkimukselleni ja minkä tiedon jättää pois teoriaosasta, sillä eri lähteitä oli lukuisia. Tästä syystä

myös luotettavien lähteiden etsiminen oli aikaa vievää. Etenkin vieraskielisten luotettavien lähteiden löytäminen oli ajoittain haastavaa. Kun löytyi luotettava lähde, sitä ei ollut Suomessa saatavilla. Myös poikkeustilanne toi haasteensa tutkimukselleni kirjoitusten sulkeutumisen vuoksi, sillä nykyaikanakaan kaikkia lähteitä ei ole saatavilla sähköisenä.

Opinnäytetyöprosessin tiedonhaku kehitti sekä ammatillista oppimistani että lähdekriittisyyttä. On hyvä muistaa, että teoksen näkökanta aiheeseen riippuu siitä, kuka sen on kirjoittanut. Myös tästä syystä halusin tutkimukseeni molemminpuolisen näkökulman, niin palveluntilaajan kuin -tuottajan. Ulkoistamisessa on kyse aina vähintään kahdesta osapuolesta. Mielestäni tämä lisää myös tutkimukseni luotettavuutta.

Opinnäytetyöprosessin alussa aloin jo tutkimaan eri lähteitä ja lukemaan eri teoksia aiheesta, sillä aihe oli aika vieras minulle. Harjoittelujaksoni Kankaanpään kaupungin rahatoimistossa sai minut aiheesta kiinnostumaan, sillä harjoitteluni opetti minulle paljon kuntataloudesta, ja näin ulkoistamisen vaikutuksia sekä seurauksia organisaatiossa. Harjoittelun myötä myös kiinnostuin kunta-alasta ja halusin käyttää opinnäytetyössä harjoittelussa oppimaani tietoa. Erittäin onnistunut harjoittelujaksoni kehitti ammatillista oppimistani sekä antoi ainutlaatuisen kokemuksen tulevaisuutta varten. Näiden syiden perusteella kysyin myös Kankaanpään kaupunkia toimeksiantajakseni.

Opinnäytetyön aikana opiskelin myös julkishallinnon- sekä muutosjohtamisenkursseja, mitkä antoivat aiheelle hyvän pohjan. Näin ollen pääsin hyödyntämään heti oppimaani tietoa tutkimuksessani – tämä korosti entisestään oppimaani. Toivon, että oppimani ja perehtymäni tieto välittyvät myös tutkimuksessa.

Valitsin kyseisen aiheen opinnäytetyölleni, koska halusin kehittää ja haastaa itseäni. Nyt opinnäytetyöprosessin lopulla voin todeta, että kehityin kirjoittajana, lukijana sekä opiskelijana. Aikatauluttaminen, lähdekriittisyys ja ongelmanratkaisukyvyt olivat päällimmäiset ominaisuudet, joita prosessi kehitti minussa. Aihe oli haastava. mutta prosessi sai minut varmistumaan siitä, että opiskelen itselleni oikeaa alaa.



## 11.2 Validiteetti ja reliabiliteetti

Tutkimuksen reliabiliteetin mittaaminen kuuluu yleensä määrälliseen tutkimukseen. Tutkimukseni on laadullinen, mutta myös sen luotettavuutta voidaan pohtia. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta tarkastellaan koko kirjoitusprosessin alusta alkaen, jo suunnitteluvaiheesta lähtien. Luotettavuutta mitataan validiteetin ja reliabiliteetin avulla. Reliabiliteetti kartoittaa tutkimuksen pysyvyyttä ja validiteetti sitä, että tutkimuksessa on tutkittu oikeita asioita. (Kananen 2017, 81.)

Lähdekriittisyys lisää tutkimuksen luotettavuutta. Ulkoistamisesta on kirjoitettu muun muassa useita eri artikkeleita, tutkimuksia ja teoksia. Tästä syystä myös lähdekriittisyyteni parani entisestään. Ulkoistamisen kokemukset ovat yksilöllisiä; silti välillä tuntui, että jotkin tutkimukset olivat ristiriidassa keskenään, ja tästä syystä oikean tiedon löytäminen oli ajoittain ongelmallista. Tarkalla sekä huolellisella suunnitelmalla ja tiedonhaulla yritin poissulkea epäluotettavat lähteet. Myös alkuperäisen tiedon löytäminen ja sen käyttäminen tutkimuksessa parantavat työn luotettavuutta. Näin ollen käytin ainoastaan alkuperäisiä lähteitä.

Yritin etsiä muun muassa tunnettuja aiheesta kirjoitettuja teoksia, empiirisiä tutkimusartikkeleita sekä luotettavia sivustoja. Esimerkiksi tutkimuksen teoriaosassa käytin apuna paljon Kuntaliiton julkaisuja sekä vieraskielisiä tutkimuksia aiheesta. Vieraskielisten lähteiden käyttö voi myös toisaalta alentaa hieman tutkimukseni luotettavuutta, sillä käänösvaiheessa on saattanut tulla virheitä. Mahdolliset virheet ovat voineet vääristää joitain tietoja.

Merkittävässä osassa tutkimustani ovat haastattelut, sillä niiden pohjalta sain tutkimukseeni palveluntilaajan sekä -tuottajan näkökulman ulkoistamisesta. Koen, että kahden organisaation näkemykset yhteisestä ulkoistamisprosessista lisäävät tutkimukseni luotettavuutta. Haastatteluiden perusteella rakentui tutkimukseni empiirinen osa. Molemmat haastattelut olivat teemahaastatteluita. Ensimmäisen haastattelun suoritin normaalisti kasvotusten haastatteleamalla, kun taas palveluntuottajan haastattelun jouduin suorittamaan Skypen välityksellä, vallitsevan maailmantilanteen vuoksi.

Litterointi mahdollisimman pian haastatteluiden jälkeen, parantaa haastatteluiden luotettavuutta sekä laatua (Hirsjärvi & Hurme 2008, 185). Haastatteluiden luotettavuuteen vaikuttavat muun muassa haastattelutilanne, sen ilmapiiri, otos, haastateltava ja haastattelija. Tutkimukseni luotettavuutta alentaa hieman tutkimuksen otos, sillä minulla oli vain kaksi haastateltavaa. Toisaalta haastateltavat olivat kyseisen ulkoistamisprosessin keskeisiä henkilöitä ja olivat olleet prosessissa mukana alusta alkaen.

Reliabiliteetin kannalta huomioitavaa on myös se, että lähetin palveluntuottajalle haastattelurungon ja kysymykset etukäteen, jolloin hän sai miettimisaikaa vastauksiin kauemmin. Tässä taka-ajatuksena oli se, että palveluntuottaja käsittäisi opinnäytetyöni aiheen ja näin ollen valmistautuisi Skype -haastatteluun. Kankaanpään kaupungin haastattelussa talousjohtaja ei tiennyt etukäteen haastattelurungosta. Ilmoitin hänelle tarkemmin työni aiheesta ja teemoista.

Teemahaastattelussa myös valituilla teemoilla on suuri merkitys, sillä haastattelu pohjautuu niihin. Haastattelun teemoiksi valitsin tutkimuksen tutkimuskysymykset. Esitin myös tarkentavia kysymyksiä niistä. Muokkasin haastattelun teemoja haastateltavan mukaan. Myös näillä tavoin pyrin lisäämään tutkimuksen luotettavuutta. Litteroinnin suoritin heti haastatteluiden jälkeen, jotta muistaisin yhä keskeisen sisällön.

Koen, että kasvokkain käyty haastattelu on luotettavampi kuin Skype -haastattelu. Kasvokkain käydyssä haastattelussa kehonkieli ja ilmeet välittyvät selkeämmin ja niiden avulla voi tulkita toista. Skype -haastattelussa on myös riskejä, kuten esimerkiksi toimiva internetyhteys sekä huono kuuluvuus. Molemmissa haastatteluissa ja niiden vastauksissa on syytä muistaa, että ulkopuoliselle annetut vastaukset eivät aina kerro koko tilannetta tai prosessia. Ymmärrettävästi, kaikkia epäkohtia ei haluta tuoda julki ja tällöin tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti saattavat kärsiä.

Kaiken kaikkiaan koen, että tutkimukseni on validiteetti sekä reliabiliteetti. Työni on luotettava tutkimus Kankaanpään kaupungin talouspalveluiden ulkoistamisesta ja sen syistä, tavoitteista ja seurauksista. Tutkimus on pätevä, sillä sen tulokset ovat oikeita ja samanlaisiin tuloksiin voidaan päätyä myös muilla tavoin. Tutkimuksen pätevyyttä ja uskottavuutta lisäävät tutkimusmenetelmäni, joiden avuin pystyin tutkimaan aihetta

ja toteuttamaan tutkimukseni hyvin. Opinnäytetyössä tutkittiin nimensä mukaisesti talouspalveluiden ulkoistamista kunnissa ja esimerkkitapauksena oli Kankaanpään kaupunki.

### 11.3 Pohdinta

Ulkoistaminen itsessään oli minulle alussa lähes tuntematon aihe, mutta kiinnostukseni asiaan ja halu kehittää sekä haastaa itseäni saivat minut valitsemaan kyseisen aiheen opinnäytetyöhöni. Ulkoistaminen on merkittävässä osassa niin julkista kuin yksityistä sektoria, joten koen, että tutkimuksellani on etu tulevaisuudessa työllistymisessä taloushallinnon alalla. Kun aloin työstämään tutkimustani miltei tuntemattomasta aiheesta itselleni, jaoin opinnäytetyöprosessini eri vaiheisiin: aineisto, kuvaus, yhteydet ja raportointi.

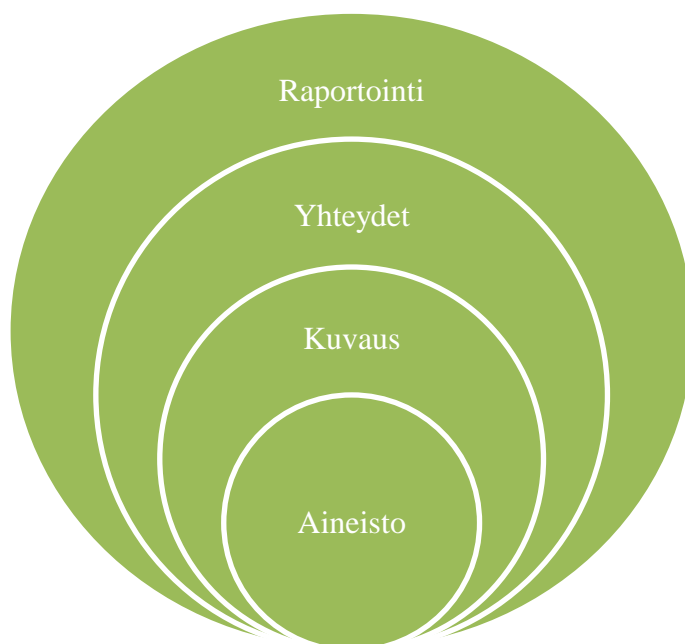
Opinnäytetyöprosessin aloitin aineiston keruulla ja lähteiden etsimisellä. Käytin koulun kirjaston hakutoimintoja löytääkseni luotettavia niin vieraskielisiä kuin suomenkielisiä lähteitä ja teoksia. Ulkoistamisesta on kirjoitettu lukuisia eri tutkimuksia, teoksia sekä artikkeleita. Siitä on keskusteltu niin uutisissa kuin radiossa. Ennen kirjoittamista minun piti saada kerättyä teorian tietoa aiheesta, jotta voisin edes aloittaa kirjoittamaan. Luin useita Kuntaliiton teoksia aiheesta saadakseni kokonaiskuvan.

Kun tietoa oli saatavilla jopa liikaa, ongelmaksi koitui aineiston rajaaminen. Minun piti tietää, mikä tieto on merkittävää tutkimukselleni ja mikä tieto on vähemmän tärkeää tutkimuksessani. Tutkimukseni rajaus selviää jo työni nimessä - keskityn talouspalveluiden ulkoistamiseen kunnissa. Esimerkkitaapauksena käytän Kankaanpään kaupunkia, joka ulkoisti talous- ja henkilöstöpalvelunsa vuodenvaihteessa 2018-2019.

Vaikka keskityn tutkimuksessani Kankaanpään kaupungin ulkoistamisprosessiin, pätee se jossain määrin myös muihin kuntiin. Jokaisella ulkoistamiseen ryhtyvällä on erilaiset lähtökohdat ja näin ollen myös syyt ja tavoitteet ulkoistamiselle. Mutta ulkoistamisprosessi on lähtökohtaisesti samankaltainen kunnissa. Jokaisessa kunnassa byrokratialla ja lainsäädännöllä on iso merkitys, missä tahansa muutoksessa - myös

ulkoistamisessa. Ylipäänsä kunnat ulkoistavat palveluitaan muun muassa kustannussäästöjen vuoksi ja kunnan elinvoimaisuuden säilyttämiseksi. Sillä esimerkiksi kunnan elinvoimaisuuteen vaikuttavat monet tekijät, kuten työpaikkaomavaraisuus kunnassa sekä väestö.

Tässä tutkimuksessa kerroin teoriaosassa laajasti ulkoistamisesta yleisesti ottaen. Empiirisessä osassa tutkittiin Kankaanpään kaupungin talouspalveluiden ulkoistamista tarkemmin. Empiirinen osa rakentui teemahaastatteluiden ja kirjallisten dokumenttien pohjalta. Haastattelin Kankaanpään kaupungin talousjohtajaa sekä palveluntuottajan liiketoimintapäällikköä. Haastattelut ja dokumentit ovat osa aineistoin keruuta ja omassa työssäni ne olivat isona osana tutkimustani.



Kuvio 7: Opinnäytetyöprosessi (mukailten Hirsjärvi & Hurme 2008, 144.)

Aineiston kuvaus -vaiheessa pyrin kartoittamaan aineiston kokonaisuudessaan ja muun muassa litteroin teemahaastattelut puhtaaksi. Molemmat haastattelut kestivät noin tunnin, joten sain todella paljon tutkimukseeni materiaalia ja taustatietoa. Haastattelin ensimmäiseksi Kankaanpään kaupungin talousjohtajaa ja vasta noin kuukauden päästä siitä palveluntuottajan liiketoimintapäällikköä. Pidin kysymykset ja teemat

lähes samoina, jotta pystyn vertailemaan molempien näkemyksiä samasta aiheesta. Joitain kysymyksiä ja teemoja oli muokattava riippuen siitä, haastattelenko palveluntilaajaa vai -tuottajaa. Erilliset haastattelut mahdollistivat tarkentavien kysymysten esittämisen ja aiheeseen ehti syventyä laajemmin. Haastatteluissa oli myös kuukausi väliä, joten pystyin litteroimaan haastattelut rauhassa.

Talousjohtajan ja liiketoimintapäällikön haastatteluiden kautta yritin etsiä eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia, niin sanottuja yhteyksiä. Koska ulkoistaminen on vähintään kahden organisaation yhteistyötä, on aina kaksi eri näkemystä yhteisestä prosessista. Koska monissa tutkimuksissa oli tuotu ilmi vain palveluntilaajan näkökulma, halusin myös tuoda tutkimukseeni palveluntuottajan puolen ulkoistamisesta. Tämän avulla tutkimuksestani tuli tasapainoinen, kattava ja luotettava.

Tässä tapauksessa haastatteluista tulleet vastaukset olivat hyvin samankaltaisia. Molemmilla organisaatioilla oli samankaltainen näkemys prosessin onnistumisesta ja sen haasteista sekä tavoitteista. Näin ollen myös vastauksien yhdistely ja ryhmittely sujui helposti. Oli myös hyvä huomata, että molemmat organisaatiot myönsivät prosessissa tulleet haasteensa ja parannettavat asiat.

Edellä mainittujen vaiheiden jälkeen, raportoin työni tulokset ja pohdinnat opinnäytetyöhöni. Hyvä jäsentely ja organisointi helpottivat tutkimustulosten raportoimista. Tutkimuksessani organisointi välittyi selkeänä jäsentelynä ja helppolukuisuutena.

Aihe oli minulle haastava ja työläs, mutta koen, että sain tehtyä kattavan tutkimuksen, jota aion hyödyntää myös tulevaisuudessa. Olen tyytyväinen, että sain tällä tutkimuksella päättää nykyiset opintoni, sillä sain tutkimukseeni tiivistettyä paljon koulun ja ympäristön kautta oppimaani. Toivon, että se välittyy myös opinnäytetyöstäni. Tämä tutkimus on todiste ammatillisesta kehittymisestääni ja näyte oppimisestäni.

## LÄHTEET

- Ajantasa: Kunnan palvelujen ulkoistaminen kiihtyy. Radio-ohjelma 14.5.2012. Yle Areena -verkkopalvelu. Viitattu 10.3.2020. <https://areena.yle.fi/1-1548688>
- Ali-Yrkkö, J. 2006. Ulkoistus ja toimintojen siirrot Suomesta ulkomaille: Katsaus 2000-luvun alun tilanteesta. Tutkimus. Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Viitattu 13.1.2020. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63744/1/521134706.pdf>
- Apunen, M., Haavisto, I., Iskanius, A & Toivonen, S. 2017. Kumous kunnissa. EVAn arvo- ja asennetutkimus. Helsinki: Taloustieto Oy. Viitattu 29.3.2020 [https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/03/eva\\_asenne\\_raportti\\_2017\\_embargo\\_kumous\\_kunnissa\\_high\\_res.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/03/eva_asenne_raportti_2017_embargo_kumous_kunnissa_high_res.pdf)
- Bagher, M. & MacKerron, G. 2018. Outsourcing and the flexible firm; the financial services industry. Teoksessa M. Franco (toim.) Positive and negative aspects of outsourcing. IntechOpen. Viitattu 8.3.2020. <https://www.intechopen.com/books/positive-and-negative-aspects-of-outsourcing>
- Burnes, B. & Anastasiadis, A. 2003. Outsourcing: a public-private sector comparison. Supply Chain Management. Vol. 8 No. 4, pp. 355-366. Viitattu 13.4.2020. <https://www.emerald-com.lillukka.samk.fi/insight/content/doi/10.1108/13598540310490116/full/html>
- Ernst & Young. 2013. Outsourcing in Europe. Research. Viitattu 23.2.2020. [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Outsourcing\\_in\\_Europe\\_2013/\\$FILE/EY-outsourcing-survey.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Outsourcing_in_Europe_2013/$FILE/EY-outsourcing-survey.pdf)
- Forss, M. 2014. Kunnallisen päätöksenteon ongelmia. Teoksessa S. Grönroos (toim.) Kunnat kuntoon! Suomen Perusta: Tammerprint Oy, 38-55. Viitattu 24.3.2020. [https://www.suomenperusta.fi/wp-content/uploads/2014/02/Kunnat-kuntoon\\_pdf11.pdf](https://www.suomenperusta.fi/wp-content/uploads/2014/02/Kunnat-kuntoon_pdf11.pdf)
- Foxx, W.K., Bunn, M.D. & McCay, V. 2009. Outsourcing in the healthcare sector. Journal of Medical Marketing.
- Fredriksson, S. & Martikainen, T. 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Gay, C.L. & Essinger, J. 2000. Inside Outsourcing, Nicholas Brealey Publishing, London.
- Grubišić Šeba, M. 2018. Outsourcing rules in the public and the private sector. Teoksessa M. Franco (toim.) Positive and negative aspects of outsourcing. IntechOpen. Viitattu 9.3.2020. <https://www.intechopen.com/books/positive-and-negative-aspects-of-outsourcing>
- Heikkilä, T. 2014. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.

Heinritz, S., Farrell, P.V., Giunipero, L.C. and Kolchin, M.G. 1991. Purchasing: Principles and Applications, 8th ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Hietaharju, A., Majoinen, K., Asikainen, J. & Antila, A. 2016. Hallinnon tukipalvelut kuntakonserneissa: Esiselvitys. Helsinki: Kuntaliitto. Viitattu 30.1.2020  
[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3243](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3243)

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Jokinen, E. 2018. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset – Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus. Hyvinvointialan selvitys. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Viitattu 29.2.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/11/sosiaali-ja-terveydenhuollon-kokonaisulkoistukset-selvitys-2018.pdf>

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. 2010. Omat vai ulkoistetut palvelut. Viitattu 16.1.2020. <https://ulkoistamisopas.pdf>

Junnila, M. & Fredriksson, S. 2012. Palvelujen ulkoistus - Tukiaineistoa kuntajohdolle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kankaanpään kaupunginhallituksen pöytäkirja 16.4.2018.

Kauppi, K. & Taponen S. 2015. 'Julkinen sektori ulkoistaa palvelutuotantonsa ongelmia – miten päästä hallitumpaan palvelujohtamiseen?' Blogistics – Rethinking the flows.24.9.2015. Viitattu 26.3.2020. <https://blogs.aalto.fi/blogistics/2015/09/24/julkinen-sektori-ulkoistaa-palvelutuotantonsa-ongelmia-miten-paasta-hallitumpaan-palvelujohtamiseen/>

Kaupunkien ja kuntien toimintojen ulkoistaminen on lopetettava. 2016. <https://www.jhl.fi/2016/10/07/kaupunkien-ja-kuntien-toimintojen-ulkoistaminen-on-lopetettava/>

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kuntalaki 410/2015 muutoksineen.

Kuntaliiton www-sivut. 2019. Viitattu 12.3.2020. <https://www.kuntaliitto.fi/>

Laesterä, E., Viitasaari, A. & Koskinen, J. 2019. Kankaanpään kaupunki – talouden sopeuttamisohjelman laatiminen. Perlacon Oy. Viitattu 16.4.2020. <https://intranet.kankaanpaa.fi/djulkaisu/kokous/20194017-4-2.PDF>

Lahti, S. & Salminen, T. 2014. Digitaalinen taloushallinto. 1. p. Helsinki: Sanoma Pro.

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

Miettinen, V. 2014. Kuntatalouden perusongelmat. Viitattu 12.2.2020 <https://kuntalehti.fi/kolumnit/kuntatalouden-perusongelmat/>

MTV 3 Uutiset. 6.5.2013. Kuntien tehtävät lisääntyvät entisestään. Viitattu 26.11.2019 <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/kuntien-tehtavat-lisaantyyvat-entises-taan/>

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät: Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3. uud. p. Helsinki: Sanoma Pro.

Pitkäranta, A. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: työkirja ammattikorkeakouluun. Jokioinen: e-Oppi Oy. Viitattu 24.11.2019 <https://www.elibslibrary.com/book/9789522828019>

Rajala, O. 2018. Ulkoistaminen on tuonut säästöjä. Lapin Kansa 29.11.2018, A20. Viitattu 9.3.2020. <http://www.epress.fi>

Rothery, B. & Robertson, I. 1995. The Truth About Outsourcing, Gower, Aldershot.

Salonen, K. 2013. Näkökulmia tutkimukselliseen ja toiminnalliseen opinnäytetyöhön: Opas opiskelijoille, opettajille ja TKI-henkilöstölle. Turku: Turun ammattikorkeakoulu.

Sarastian www-sivut. 2018. Viitattu 24.2.2020. <https://www.sarastia.fi/>

Suomen riskienhallintayhdistys. 2007. Ulkoistamiskumppanuuksien hallinta Suomessa. KPMG – tutkimus.

Taimio, H. 2015. Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille? Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

Toivonen, J. 2016. Oy Pyhtää Ab ostaa melkein kaiken yksityisiltä... Yle Uutiset 20.1.2016. Viitattu 2.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-8606043>

Valtiovarainministeriö. 2009. Ulkoistaminen keskeisenä muutostekijänä ja sen tietoturva vaikutuksia. Vahtiohje. Viitattu 19.3.2020. <https://www.vahtiohje.fi/ulkoistaminen-keskeisena-muutostekijana-ja-sen-tietoturva-vaikutuksia>



## LIITE 1

Teemahaastattelu Kankaanpään kaupungin talousjohtajan kanssa.

Haastattelun (5.3.2020) teemat:

- Ulkoistamisen syyt
- Tavoitteet
- Ulkoistamisprosessi
- Ulkoistamisen hyödyt
- Ulkoistamisprosessin riskit

## LIITE 2

Teemahaastattelu 15.4.2020 Skype-puheluna palveluntuottajan liiketoimintapäällikön kanssa.

Haastattelun teemat sekä muutama valmiiksi laadittu kysymys:

- Ulkoistamisprosessi
- Ulkoistamisen tavoitteet ja toteutuminen
- Ulkoistamisen riskit
- Miten palvelutilaaja ohjaa ja valvoo ulkoistettua palvelua?
- Mitkä ovat yleisimmät riskit ulkoistamisessa teidän kannaltanne? Millaisin keinoin riskeiltä voidaan välttyä?
- Arviosi siitä, minkälaisia hyötyjä ulkoistamisella voidaan saavuttaa viiden tai kymmenen vuoden kuluessa?