

## **Talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessi - onnistumisen avaimia julkisella sektorilla**

Marja Kurkela

Opinnäytetyö

Liiketalouden koulutusohjelma

2012



<b>Tekijä</b> Marja Kurkela	<b>Aloitusvuosi</b> 2009
<b>Raportin nimi</b> Talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistaminen – onnistumisen avaimia julkisella sektorilla	<b>Sivu- ja liitesivumäärä</b> 52+3
<b>Ohjaaja</b> Markku Eerola	
<p>Toimintojen ulkoistamisesta yksityissektorilla on kirjoitettu paljon julkisten organisaatioiden näkökulman jäädessä vähemmälle huomiolle. Monet yksityisen sektorin ulkoistamista koskevista havainnoista pätevät julkisellakin sektorilla, mutta sillä on kuitenkin omat erityispiirteensä, jotka ovat seurausta esimerkiksi hankintalainsäädännöstä.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on muodostaa käsitys hyvästä ulkoistamisprosessista julkisella sektorilla Suomessa. Tutkimuksen teoriaosuudessa selvitetään ulkoistamista ja kilpailuttamista koskevaa teoriaa sekä tutustutaan aiempaan tutkimukseen hyvän ulkoistamishankkeen kulmakivistä. Työn empiirisessä osassa on perehdytty kohdeorganisaation talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessiin haastatteleamalla ulkoistamishankkeessa mukana olleita henkilöitä. Teoreettisen ja empiirisen osan synteessä on rakennettu prosessikaavio, jossa kuvataan ulkoistamishankkeen eri vaiheet ja niissä huomioitavat seikat. Tutkimus on laadultaan kvalitatiivinen. Empiirisen osan aineisto on koottu teemahaastatteluin syksyllä 2011.</p> <p>Tämän tutkimuksen valossa julkisessa organisaatiossa toteutettavan tukitoimintojen ulkoistamishankkeen menestyminen pohjautuu pitkälti ulkoistamisen pohjatyöhön, kuten hyvin laadittuun tarjouspyyntöön, sekä suunnitelmalliseen viestintään, realistiseen resursointiin ja osaavaan henkilökuntaan. Kirjallisuuskatsauksessa ilmi tulleet seikat saivat vastakaikua haastattelututkimuksessa, mutta lisäksi hankkeen alkuosa – kilpailuttaminen ja sen valmistelu – sai erityistä painoarvoa.</p> <p>Haastattelut ja kohdeorganisaatiota koskevat tiedot ovat luottamuksellisia.</p>	
<b>Asiasanat</b> Ulkoistaminen, julkinen hankinta, kilpailuttaminen	

Degree programme in business management

<p><b>Authors</b> Marja Kurkela</p>	<p><b>Year of entry</b> 2009</p>
<p><b>The title of thesis</b> Outsourcing of financial and personnel administration – keys to success in public sector</p>	<p><b>Number of pages and appendices</b> 52+3</p>
<p><b>Supervisor</b> Markku Eerola</p>	
<p>Outsourcing is a common solution whenever there is need to intensify or accelerate the processes of an organization. Outsourcing literature and research are mainly concentrated on private sector, whereas public sector has gained less attention. Outsourcing in public sector is different of that in private sector, though, as the process of public procurements is strictly regulated by law.</p> <p>The aim of this research is to define the outlines of a successful outsourcing process in Finnish public sector. The theoretical part of the study introduces the theory and reasoning behind outsourcing and putting procurements out to tender. Some relevant parts of previous outsourcing research are introduced. For the empirical part, personnel of a public organization were interviewed. The aim was to find out which phases of outsourcing process were critical for the success of the whole project in this case. The synthesis of the theoretical and empirical aspect is illustrated in a flowchart, which represents an ideal outsourcing process. The research is qualitative, and the method used is themed interview. The interviews took place in the autumn 2011.</p> <p>The results show that the cornerstones of a successful outsourcing process are, for example, good groundwork, such as well-prepared call for offers, and systematic communication throughout the process, realistic resource allocation and competent, skilled personnel. Many of the phenomena introduced in the theoretical part were evident also in the empirical part, but the importance of the early stages of process should be highlighted.</p> <p>The interviews and all information about the case organization are strictly confidential.</p>	
<p><b>Key words</b> Outsourcing, Public procurement , Invite to tender</p>	

## Sisällys

1	Johdanto .....	1
2	Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus .....	2
3	Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja teoreettinen viitekehys.....	3
3.1	Tutkimuksen keskeiset käsitteet .....	3
3.2	Ulkoistamisen teoreettinen viitekehys .....	5
3.2.1	Transaktiokustannusteoria .....	5
3.2.2	Näkyvät ja näkymättömät kustannukset.....	6
3.2.3	Kilpailuttamisen talousteoreettinen perustelu .....	7
3.3	Viitekehys .....	9
4	Onnistuneen ulkoistamisprosessin kulmakivet aiempien tutkimusten perusteella....	10
4.1	Ulkoistamisen kustannuslaskenta.....	10
4.2	Ulkoistamisen motiivit.....	13
4.3	Ulkoistamisen riskit.....	14
4.4	Ulkoistamisprosessi.....	15
5	Taustatietoa tutkimuskohteesta (Salassapidettävä) .....	20
5.1	Kohdeorganisaatio .....	20
5.2	Ulkoistamisen tausta .....	20
5.3	Kilpailutus .....	20
5.4	Hankkeen riskikartoitus.....	20
6	Tutkimusmenetelmät.....	21
7	Empiirisen osan tutkimustulokset (Salassapidettävä) .....	23
7.1	Miten ulkoistamishanke onnistui?.....	23
7.2	Erilaisten toimintatapojen yhtensovittaminen.....	23
7.3	Järjestelmäuudistus.....	23
7.4	Kustannukset ja resursointi.....	23
7.5	Osaaminen ja viestintä.....	23
7.6	Johtaminen .....	23
7.7	Hankintalainsäädäntö ja kilpailutus.....	23
8	Yhteenveto .....	24
9	Pohdinta .....	27

9.1	Empiiriset tutkimustulokset kirjallisuuskatsauksen valossa .....	27
9.1.1	Julkisen sektorin erityispiirteet.....	27
9.1.2	Kustannuslaskelmat.....	29
9.1.3	Riskit.....	30
9.1.4	Viestintä, organisaatio ja henkilöstöpolitiikka.....	31
9.1.5	Ulkoistamisen tavoitteet .....	32
9.1.6	Palvelun jatkokehitys.....	32
9.2	Validius ja reliabelius .....	33
9.3	Tutkimustulosten hyödynnettävyys ja jatkotutkimusehdotukset .....	34
9.4	Opinnäytetyöprosessini .....	35
	Lähteet.....	36
	Liitteet.....	40
	Liite 1. Ulkoistamisen prosessikaavio.....	40
	Liite 2. Haastattelurunko.....	42

# 1 Johdanto

Ulkoistamisen problematiikkaa on tutkittu runsaasti yksityisen sektorin näkökulmasta. Ulkoistamisen eduista, haitoista, riskeistä ja onnistumisen edellytyksistä on kirjoitettu paljon. Aktiivinen tutkimus on ollut perusteltua, sillä ulkoistaminen on ollut liikemaailmassa hallitseva trendi jo muutamia vuosikymmeniä.

Muuttuuko asetelma, kun kyseessä on julkinen tai puolijulkinen organisaatio? Julkisilla organisaatioilla on usein paineita kustannusten karsimiseen. Kilpailutus nähdään keskeisenä menetelmänä pyrittäessä tehostamaan organisaation toimintaa. Julkisen sektorin ulkoistamisprosesseista on kuitenkin vähemmän tutkimustietoa kuin yksityiseltä sektorilta.

Tämän tutkimuksen kohteena on puolijulkinen organisaatio, jonka talous- ja henkilöstöhallinto on äskettäin ulkoistettu. Tavoitteena oli kerätä talteen arvokasta kokemusperäistä tietoa ulkoistamisprosessin onnistumisen edellytyksistä. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös hankintalainsäädännön vaikutuksiin, joskaan oikeudellisiin kysymyksiin ei pureuduta syvällisesti.

## 2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään kohdeorganisaation ulkoistamishanketta. Tavoitteena on kartoittaa hankkeen onnistumisia ja ongelmakohtia, jolloin yhteenvetona voidaan esittää sen kriittiset vaiheet, jotka oikein hoidettuna auttavat saavuttamaan ulkoistamisen potentiaaliset hyödyt. Tutkimuksessa korostetaan kohdeorganisaation asemaa puolijulkisena organisaationa, jonka on noudatettava hankintalainsäädäntöä.

Tutkimus käsittelee menneisyyttä, jo toteutettua prosessia. Tutkimuksesta on hyötyä kohdeorganisaatiolleen mahdollisissa tulevilla ulkoistamishankkeissa sekä mahdollisesti myös muille julkisen sektorin organisaatioille, joiden on pohdittava keinoja tukitoimintojensa tehostamiseksi.

Empiirisen osan tutkimustuloksien ja kirjallisuuskatsauksen pohjalta on laadittu prosessikaavio, johon on tiivistetty ulkoistamisprosessin kriittiset vaiheet (liite 1). Prosessikaaviossa tiivistetään se, mitä kohdeorganisaatio on matkan varrella oppinut ulkoistamisprosessin toteuttamisesta, ja toisaalta se, mitä työn teoreettisen osan kirjallisuuskatsauksessa on käynyt ilmi.

Tutkimuskysymyksenä on: Mitä seikkoja taloushallintoaan ulkoistavan julkisen sektorin toimijan tulee ottaa erityisesti huomioon saavuttaakseen ulkoistamisen potentiaaliset hyödyt ja toisaalta välttääkseen sudenkuopat matkan varrella?

## 3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja teoreettinen viitekehys

### 3.1 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Intuitiivisesti ulkoistamisen käsite on selvä: **ulkoistettu toiminto** on aikaisemmin toteutettu organisaation sisällä, mutta myöhemmin siirretty organisaation ulkopuolisen tahon suoritettavaksi. Hyvä esimerkki on yrityksen kirjanpito, joka toiminnan kasvaessa päätetään siirtää tilitoimiston hoidettavaksi, jolloin yritys voi keskittyä ydinosaamiseen.

Kirjassa Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset nostetaan esille rajaamisongelma, erikoistapaus, joka osoittaa ulkoistamisen käsitteen epämääräisyyden. Mikäli kunta kilpailuttaa täysin uuden palvelun, palvelua ei koskaan ulkoisteta, mutta jälkepäin voidaan kuitenkin puhua ulkoistetusta tuotannosta. Kunnalla on tällöin järjestämisvastuu, ja olosuhteiden muuttuessa palvelu saatetaan siirtää kunnan tuotantovastuulle. (Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen 2008, 24.) Ulkoistamisen käsitteen tarkempi rajausta on aina jossain määrin tapauskohtaista. Tämän tutkimuksen osalta riittää, että ulkoistetulla toiminnolla tarkoitetaan aikaisemmin sisäisesti suoritettun toiminnon hankkimista organisaation ulkopuoliselta toimijalta.

Kilpailuttaminen, ulkoistaminen ja yksityistäminen ovat käsitteitä, jotka liitetään helposti toisiinsa. On kuitenkin syytä huomata, että kilpailuttaminen ei aina johda ulkoistamiseen eikä ulkoistaminen aina yksityistämiseen. Organisaation oma tuotanto voi hyvin voittaa kilpailutuksen, tai toiminto voidaan ulkoistaa jollekin toiselle julkisen sektorin toimijalle.

Michael J. Mol määrittelee **ulkoistamisprosessin** sarjaksi toimenpiteitä määrättyllä aikajänteellä, jotka johtavat alun perin organisaatiossa toteutettujen toimintojen siirtämiseen organisaation ulkopuolisille toimijoille, mahdollisesti siten, että myös toimintojen edellyttämät resurssit siirretään itse toiminnon myötä (Mol 2007, 5). On merkillepantavaa, että puhe on prosessista, ei projektista. Projektilla tarkoitetaan suunnitelmallisesti toteutettua hanketta, jolla saavutetaan tietty päämäärä, ja jolla on sekä alkamis- että päättymisajankohta. Harvoin kuitenkaan puhutaan ulkoistamisprojektista. Tässä tutki-



muksessa puhutaan **ulkoistamishankkeesta**, jolla viitataan kokonaisuuteen aina valmistelevista vaiheista tuotantovaiheeseen saakka. Mikko Komulainen (2003, 322) on kuntasektoria koskevassa väitöskirjassaan jaotellut ulkoistamisen vaiheet seuraavasti:

1. Tarve ja sen määrittely
2. Kokonaisuuden tai sen osien määrittely
3. Näennäisulkoistamisen läpikäyminen
4. Periaatepäätös
5. Kilpailuttaminen
6. Päätös tarjoajasta
7. Sopimus
8. Ohjaus, valvonta ja raportointi
9. Tuottajan vaihtaminen, sopimuksen jatkaminen tai toiminnan sisäistäminen uudelleen omaksi toiminnaksi ja siihen valmistelevat toimenpiteet

Tätä jaottelua hyödynnetään tämän työn teoreettisen ja empiirisen osan synteesissä, joka on esitetty liitteessä 1.

Kuusiniemi-Laine ja Takala määrittelevät **julkiset hankinnat** seuraavasti: ”Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan.” Lisäksi teoksessa täsmennetään, että myös omalta organisaatiolta tehtävä hankinta on julkinen, mikäli se tehdään kilpailutuksen seurauksena. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 1.)

Julkiset hankinnat tulee tehdä **hankintalainsäädäntöä** noudattaen. Laki julkisista hankinnoista (348/2007) määrittelee esimerkiksi sen, millaiset organisaatiot ja hankinnat kuuluvat hankintalain piiriin, miten hankinta tulee toteuttaa ja mitä hankintamenettelyä tulee kulloinkin noudattaa. Hankintamenettelyjä ovat esimerkiksi suorahankinta, kilpailullinen neuvottelumenettely, rajoitettu menettely sekä avoin menettely. Avoimessa menettelyssä hankinnasta on ilmoitettava julkisesti, jolloin kaikilla potentiaalisilla tarjoajilla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Julkisen hankintailmoituksen lisäksi

hankintayksikkö voi halutessaan lähettää tarjouspyynnön sopiviksi katsomilleen palvelun- tai tavarantoimittajille.

Kirjassa Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset **kilpailuttaminen** määritellään ”palveluhyödykkeiden julkisoikeudelliseksi hankintaprosessiksi, jossa vaihtoehtoisilta palvelutuottajilta pyydetään ja saadaan tarjouksia” (Valkama ym. 2008, 21). Hankintalainsäädännön näkökulmasta palveluhyödykkeen sijaan kyse voi olla mistä tahansa julkisesta tavara- tai palveluhankinnasta tai rakennusurakasta, joka kuuluu hankintalainsäädännön piiriin. Toisinaan puhutaan myös julkisesta **hankintaprosessista**, jolla tarkoitetaan kilpailuttamisen eri vaiheita. Hankintaprosessi alkaa tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankintailmoituksella ja päättyy hankintasopimuksen laatimiseen (Torkkel 2011).

## **3.2 Ulkoistamisen teoreettinen viitekehys**

### **3.2.1 Transaktiokustannusteoria**

Ulkoistamistutkimuksissa viitataan tavallisesti transaktiokustannusteoriaan (TCA, Transaction Cost Analysis). Transaktiokustannuksilla viitataan väljästi ilmaistuna toiminnan organisoinnista aiheutuviin kustannuksiin, erotuksena suoraan tavaran tai palvelun valmistamiseen kytkeytyvistä kustannuksista. Teoria on kehitetty 1930-luvulla, ja sitä on tuolloin sovellettu lähinnä teollisiin yrityksiin. Kyse on alun perin ollut enemminkin tuotteen tai sen osien fyysisestä siirtymisestä tuotantoketjussa toimijalta toiselle ja näihin siirtymiin liittyvistä hallinnollisista kustannuksista. Teoriaa on sittemmin kehitetty ja sovellettu erityyppisiin yrityksiin, ja nykyisin sillä selitetään laajemmin eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta koituvia kustannuksia. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 71-72.) Transaktiokustannusten merkitys on kasvanut organisaatioiden ja tuotantoketjujen muututtua yhä monimutkaisemmiksi. Kun puhutaan ulkoistamisesta, transaktiokustannuksia on pääasiassa kahta tyyppiä: sopivan toimittajan etsimisestä (kilpailutuksesta) ja sopimusneuvotteluista aiheutuvat kustannukset sekä ulkoistetun toiminnon hallinnoimisesta aiheutuvat kulut (Barthélemy 2003, 93).

Yritys ja markkinat nähdään vaihtoehtoisina järjestelminä, joissa tuotannon kustannukset muodostuvat eri tavoin (Coase 1937, teoksessa Rajala ym. 2008, 73). Näiden kus-

tannusten vertailu on osa make or buy –päätöksentekoa. Transaktiokustannuksia vastaavia menoeriä muodostuu myös silloin, kun toiminto päätetään pitää organisaation sisäisenä: tällöin puhutaan byrokratiakustannuksista. (Jones 2004, 85.) Esimerkkejä tällaisista kustannuksista ovat työn laadun valvonta ja rekrytointiprosessi.

### **3.2.2 Näkyvät ja näkymättömät kustannukset**

Ulkoistamisen päätöksentekotilanteessa tarvitaan täsmällistä tietoa vaihtoehtoisten toimintatapojen aiheuttamista kustannuksista, mutta sellaista ei välttämättä ole saatavilla. Organisaation sisäisen tuotannon kustannukset tulisi olla hyvin tarkkaan selvillä, jotta niitä voitaisiin verrata palveluntoimittajaehdokkaiden tarjouksissaan ilmoittamaan hinnoitteluun. Laskentatoimen ongelmat vaikeuttavat siksi kilpailutusta ja ulkoistamisen päätöksentekoa.

Katsauksen laskentatoimen problematiikkaan tarjoaa Kunnat ja Kilpailu –sarjassa ilmestynyt julkaisu Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset, joka käsittelee aihetta kuntapalveluiden näkökulmasta. Kirjoittajien mukaan kilpailuttamisen haaste on, että päätöksentekotilanteissa ja seurantavaiheessa kyetään huomioimaan ilmeisten, näkyvien kustannusten ohella myös näkymättömät kustannukset (Rajala ym. 2008, 61). Näkymättömiä kustannuksia voi muodostua yhtä lailla tuotteen valmistamisessa kuin toiminnan ohjauksessa, ja kustannusten muodostuminen riippuu toimintatavasta.

Taulukko 1 kuvaa näkyviä ja näkymättömiä kustannuksia. Taulukossa on kolme näkymättömien kustannusten ryhmää. Taulukon ryhmässä II ovat ne kustannukset, jotka piiloutuvat toimintaprosesseihin. Niiden muodostumisesta ollaan tietoisia, mutta niitä ei huomioida laskennassa. Ryhmässä III ovat kustannukset, jotka sisällytetään organisaation kokonaisbudjettiin, mutta joita ei erotella tarkemmin laskennassa. Ryhmään IV kuuluu kustannukset, jotka ”valuvat ulos” organisaatiosta, eli siirtyvät ulkopuolisen tahon maksettaviksi. Tämän ryhmän kustannuksia ei tunneta eikä niitä myöskään huomioida laskelmissa. Kunnallisten palveluiden tapauksessa kustannukset valuvat kuntalaisille. (Fredriksson & Martikainen 2006, 126-127.) Taloushallinnon ulkoistamisessa ryhmän IV kustannukset voisivat valua esimerkiksi alihankkijalle.

Taulukko 1. Näkyvät ja näkymättömät kustannukset laskentatoimessa (Fredriksson & Martikainen 2006, 126)

Kustannukset huomioidaan laskelmissa	Tuotteen tai palveluketjun kustannukset	
	Tiedetään	Ei tiedetä
Kyllä	I Näkyvät kustannukset	III Näkymättömät kustannukset, esim. hierarkiakustannukset
Ei	II Näkymättömät kustannukset, esim. transaktiokustannukset	IV Näkymättömät kustannukset, muille siirtyvät kustannukset

Rajalan ym. teoksessa määritellään kolme ulkoistamisen päätöksenteon kannalta keskeistä käsitettä: näkyvät, näkymättömät sekä relevantit kustannukset. Relevanteilla kustannuksilla tarkoitetaan *oikeita ja kaikkia* kustannuksia, jotka päätöksentekoon tarvitaan. Relevantit kustannukset muodostuvat usein sekä näkyvistä että näkymättömistä kustannuksista. Näkymättömät kustannukset voivat olla ennalta arvaamattomia tai hankalasti ennakoitavissa olevia tai jopa tiedossa olevia, mutta syystä tai toisesta tarkastelun ulkopuolelle jätettyjä kustannuksia. Toisinaan päätöksentekoon käytettävissä laskelmissa on mukana myös epärelevantteja kustannuksia. Esimerkiksi jos päätöksentekotilanteessa on vertailukohtana oman tuotannon kustannuslaskelma, mukana saattaa epähuomiossa olla sellaisia kiinteitä, epäsuoria kustannuksia, jotka eivät muutu toimintatapaa muutettaessa. Ihannetilanteessa kaikki relevantit kustannukset ovat näkyviä ja päätöksenteon tukena käytetään vain relevantteja kustannuksia. (Rajala ym. 2008, 62-64.)

### 3.2.3 Kilpailuttamisen talousteoreettinen perustelu

Hankintalain (Laki julkisista hankinnoista (348/2007), 1:1:1:2) tarkoituksena on ”tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa”. Väittämää, jonka mukaan kilpailuttaminen tehostaa julkisten varojen käyttöä, voidaan tarkastella kansantaloudellisesta näkökulmasta rinnastamalla julkinen sektori monopolimarkkinoihin. Monopolimarkkinoilla tehokas (pareto-optimaalinen) ratkaisu ei toteudu ja siten yhteis-

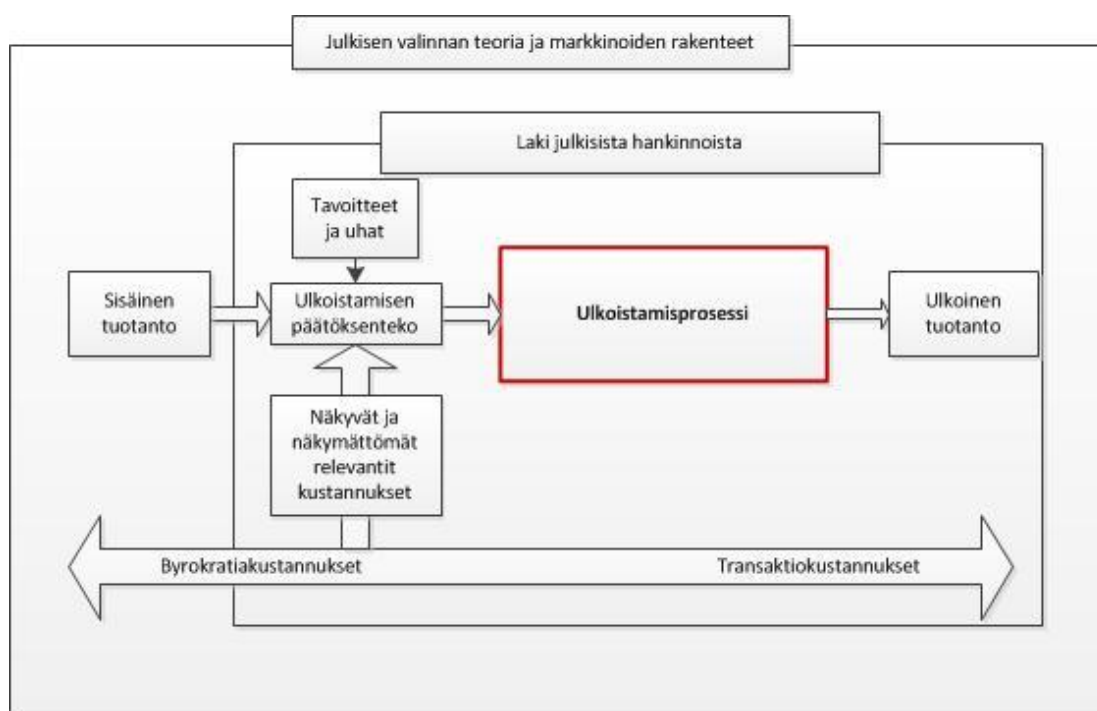
kunnan maksimaalista kokonaishyvintä ei saavuteta. Kilpailutilanteessa kaikkien yritysten on jatkuvasti ylläpidettävä suurinta mahdollista tehokkuutta, sillä muussa tapauksessa riskinä on kilpailun häviäminen; toisin sanoen konkurssin uhka ajaa yrittäjän tavoittelemaan yhä tehokkaampia ratkaisuja. Monopoli-asemassa olevalla organisaatiolla ei sen sijaan ole kilpailun aiheuttamaa painetta tuotantonsa kehittämiseen ja tehostamiseen. (Valkama ym. 2008, 31-33.) On todettu, että jo pelkkä kilpailutuksen uhka saa toisinaan aikaan samoja etuja kuin itse kilpailuttamien (Almqvist 1999, 2). Paineiden alaisuudessa toimintoja saadaan tehostettua ja kustannusten seuranta täsmennettyä.

Julkisen valinnan teoria tuo ajatteluun käytännön näkökulman. Julkisen sektorin nähdään olevan tehoton esimerkiksi siitä syystä, että sen tuotantoa ja palveluiden hintaa ei säätele suoraan kysyntä, vaan vuotuiset budjetit riippuvat pitkälti poliittisesta päätöksenteosta ja siten viranhaltijoiden itseintresseistä, kuten eettisistä näkemyksistä tai jopa oman viiteryhmän edusta. Tämä johtaa siihen, että julkinen sektori reagoi ympäristömuutoksiin hitaammin kuin yksityinen sektori. (Esim. Boyne 1996, teoksessa Valkama ym. 2008, 36.)

Palveluntarjoajan on jatkuvasti huolehdittava tuottamansa palvelun laadusta, jotta yhteistyö voisi jatkua. Jos asiakas arvelee, että jokin toinen palveluntuottaja kykenee tuottamaan parempilaatuisia tai edullisempaa palvelua, ei sopimuskautta välttämättä jatketa, vaan hankinta saatetaan kilpailuttaa uudestaan. Paine kilpailuedun ylläpitämiseen edellyttää kuitenkin sitä, että toimitaan nimenomaan kilpailullisilla markkinoilla, eli palveluntarjoajia on enemmän kuin yksi. Kilpailun ehto ei kuitenkaan aina toteudu. Esimerkiksi sairaanhoitoon liittyvillä erikoispalveluilla ei aina ole kilpailtuja markkinoita, varsinkaan etäällä isoista asutuskeskuksista. Kilpailua ja potentiaalisia palveluntuottajia on enemmän aloilla, joissa fyysisellä sijainnilla ei ole merkitystä, kuten ICT-sektorilla.

### 3.3 Viitekehys

Kuviossa 1 on havainnollistettu tämän tutkimuksen fokusointia ja kontekstia. Lähtökohtaisena teoriana on julkisen valinnan teoria ja markkinoiden rakennetta koskeva tutkimus, jotka määrittelevät osaltaan julkisia hankintoja koskevia poliittisia ja lainsäädännöllisiä linjanvetoja. Organisaation sisäisestä toiminnasta koituu muiden kustannusten ohella byrokratiakustannuksia, joiden vastinparina ulkoistetussa tuotannossa ovat transaktiokustannukset. Näiden ohella päätöksenteossa tulee ottaa huomioon kaikki näkyvät ja näkymättömät relevantit kustannukset. Ulkoistamishankkeen etenemiseen vaikuttaa jo alkumetreiltä alkaen laki julkisista hankinnoista. Tämä tutkimus keskittyy ulkoistamisprosessiin.



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys

## 4 Onnistuneen ulkoistamisprosessin kulmakivet aiempien tutkimusten perusteella

Sen, että osa tavaroista ja palveluista hankitaan organisaation ulkopuolelta, voi ajatella olevan edellytys mille tahansa liiketoiminnalle. Ulkoistamisen käsite on kuitenkin verraten uusi – muutamia vuosikymmeniä sitten sitä ei vielä edes tunnettu (Mol 2007, 1). Nyt ”ulkoistamisbuumin” vaikutukset tuntuvat voimakkaina miltei kaikkialla, ja ulkoistamista on tutkittu runsaasti eri näkökulmista. Englanninkielinen termi ”offshoring” viittaa ulkoistamiseen toiseen maahan, ja varsinkin tällä ilmiöllä on ollut merkittäviä seurauksia niin teollisuusmaissa kuin kehittyvissäkin maissa. On ymmärrettävää, että ulkoistamista syineen ja seurauksineen on tutkittu paljon.

Tämän luvun tavoitteena on esitellä aikaisempia, työn empiirisen osan kannalta keskeisiä tutkimustuloksia. Näkökulmana on ulkoistamiselle asetetut tavoitteet, siitä koituvat haitat ja sen riskit sekä niiden pohjalta askeleet kohti onnistunutta lopputulosta – kuinka onnistua ulkoistamisen toteutuksessa. Havaintoja käytetään tutkimuksen empiiristen tulosten täydentämisessä sekä vertailukohtana.

### 4.1 Ulkoistamisen kustannuslaskenta

Ulkoistamiseen liittyvät päätökset perustellaan usein kustannuslaskelmin ja laskelmia voidaan käyttää yhtenä ulkoistamisprosessin onnistumisen mittarina. Laskelmien onnistumisella on siksi suuri merkitys koko prosessin kannalta. Kelley ja Jude (2005, 28-31) ovat tutkineet yritysten kustannuslaskentaa HR-, IT- ja call center-toimintojen ulkoistamistilanteissa. Kirjoittajien mukaan yrityksissä keskitytään yleensä ulkoistamisen tuomiin säästöihin ja sivuutetaan siitä koituvat kustannukset. Piiloon jääviä kustannuksia koituu erityisesti prosessiosaamisesta, sopimuksista, kommunikaatiosta ja laadusta. Näitä piilokustannusten riskialueita havainnollistetaan seuraavaksi tarkemmin.

1. Prosessien puutteellinen dokumentointi. Lähes kaikissa yrityksissä on prosesseja, joista on vastuussa vain yksi ihminen. Tämä korvaamaton henkilö hallitsee prosessin perusteellisesti, mutta kaikki prosessiin liittyvä tieto on ainoastaan hänen muistissaan. Koska kaikkia prosessin vaiheita ei tunneta riittävän tarkkaan, on ulkoistamisen kus-

tannuslaskelmia ja sopimuksia vaikeaa laatia riittävällä tarkkuudella. Myöhemmin nämä toiminnan aukkokohtat tulevat ilmi ja niiden korjaaminen aiheuttaa kustannuksia.

2. Sopimusten laatiminen ja tarkkailu. Ulkoistettaessa tärkeitä ja monimutkaisia prosesseja sopimuksista tulee usein mittavia – kuten Kelley ja Jude kirjoittavat, usein puhelintuettelon kokoluokkaa. Paitsi sopimuksen laatiminen, myös sen valvonta vievät asiantuntijoiden aikaa ja aiheuttavat siten kustannuksia. Sopimusten laatimiseen ja valvontaan on jo ulkoistamisesta päätettäessä varattava riittävästi resursseja, jotta yllätyksiltä vältytään.

Myös Rajalan ym. teoksessa (2008) käsitellään sopimuksen tarkkuusvaatimuksia. Kirjoittajien mukaan kilpailutuksen edut voidaan menettää, jos kilpailutuksesta tulee liian kontrolloitua. Byrokratisoituminen uhkaa niitä etuja, joita markkinasuuntautuneella toimintatavalla haetaan. Barthélemy'n tutkimuksessa (2003, 90), johon perehdytään myöhemmin tarkemmin, on selvitetty hyvän ulkoistamissopimuksen ominaisuuksia. Yhtenä piirteenä on kannustinjärjestelmä, jotka ohjaavat sekä toimittajaa että asiakasta kohti yhteistä päämäärää.

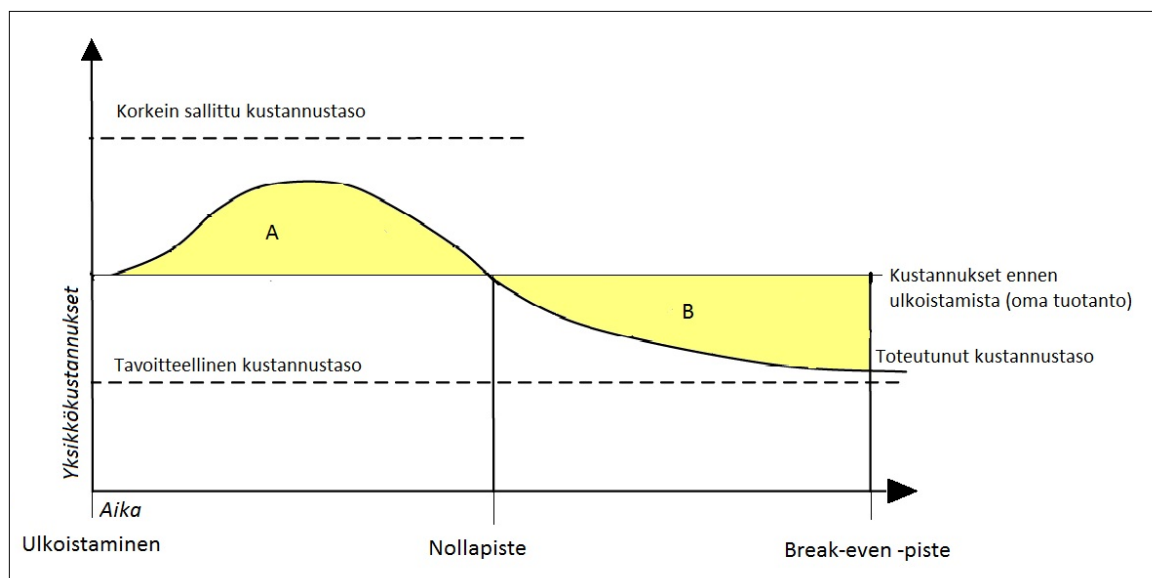
3. Kommunikaatio ja sen menetelmien kehittäminen. Erilaisilla sidosryhmillä, esimerkiksi työntekijöillä ja asiakkailta, on arvokasta tietoa prosesseista. Heillä voi olla myös näkemyksiä siitä, kuinka prosessi parhaiten siirrettäisiin toimittajan tuotettavaksi. Lisäksi organisaation uudistaminen vaatii aina perusteellista tiedottamista. Ulkoistettaessa toimintoja on syytä varmistaa, että kommunikaatioon on hyvät valmiudet.

4. Laatuvirheet. Usein kuulee puhuttavan, että jonkin toiminnon ulkoistaminen on heikentänyt lopputuotteen (tai palvelun) laatua. On kuitenkin luonnollista olettaa, että toimittajalla menee aikaa, kunnes uudet prosessit saadaan toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla. Käynnistämisvaiheessa syntyy väistämättä inhimillisiä virheitä, sillä prosessien oppiminen vie aikaa. Prosesseja ehkä myös kehitetään vielä käyttöönottovaiheessa. Laskelmissa tulisi jollain tavoin huomioida ”käynnistämisvaikeuksista” koituvat kustannukset.



5. Organisaatiomuutos. Organisaatiomuutos saattaa johtaa heikentyneeseen tuottavuuteen, mikäli henkilökunnan asemaan ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Jos henkilöstön työnkuva muuttuu, on varattava riittävästi aikaa koulutukseen ja totutteluun. Ihmisillä on taipumus vastustaa muutoksia, joten myös muutosvastarintaan on varauduttava. Henkilökunnan motivaatiosta on huolehdittava. Tällaiset tehokkuuteen liittyvät kustannukset ovat epäsuoria ja erittäin vaikeasti mitattavia, tarkasta ennustamisesta puhumattakaan.

Kulmala ym. ovat tutkineet, kuinka tuotannon yksikkökustannukset ovat muuttuneet puolustusvoimien ulkoistettua tukitoimintojaan. Ulkoistamisen kohteena olivat muun muassa lääkintä, ruokahuolto, kuljetuskaluston kunnossapito sekä HR-toiminnot. Tutkimuksessa selvitettiin mahdollisimman tarkoin yksikkökustannukset, jotka aiheutuvat toimintojen tuotannosta organisaation sisäisesti, sekä ulkoistamisen jälkeen toteutuneet yksikkökustannukset. Toimintojen tuottaminen ulkoistettuna edellytti vähemmän resursseja kuin organisaation sisäinen tuotanto. Kuitenkin kokonaiskustannukset nousivat, mitä selitettiin esimerkiksi kasvaneilla transaktiokustannuksilla sekä organisaation joustamattomuudella. Joustamattomuus tarkoittaa sitä, että suuri osa tuotannon kiinteistä kustannuksista säilyi, vaikka tuotanto ulkoistettiin. Kiinteitä kustannuksia jää jonkin verran kaikkiin organisaatioihin ulkoistamisen jälkeen, mutta puolustusvoimilla tällaisia kustannuksia on poikkeuksellisen paljon, sillä kriisitilanteisiin varautuminen edellyttää aina tietyn valmiustason ylläpitämistä. Kapasiteettia ei siis voida sopeuttaa siten, että sen käyttöaste olisi kaiken aikaa maksimissaan. (Kulmala, Ojala, Ahoniemi & Uusi-Rauva 2006, 130-147.) Kirjoittajat havainnollistavat yksikkökustannusten muutosta alla olevan kuvan mukaisesti.



Kuvio 2. Yksikkökustannusten muutos ulkoistamisen jälkeen (Kulmala ym. 2006, 143)

Aikajanalla on nähtävissä kolme tärkeää pistettä: ulkoistamisen ajankohta, nollapiste sekä break-even-piste. Nollapisteessä aluksi kohonneet kustannukset palautuvat lähtötasolle. Break-even-pisteessä ulkoistaminen on jo maksanut itsensä takaisin: kustannusten lasku (pinta-ala B) on kompensoinut niiden nousun (pinta-ala A). (Kulmala ym. 2006, 143.) Se, miten yksikkökustannukset kehittyvät, on tapauskohtaista, ja siihen vaikuttaa muun muassa lähtötilanne ja ulkoistamisprosessin onnistuminen.

## 4.2 Ulkoistamisen motiivit

Tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty ulkoistamisen vaikutuksia toimintojen tehokkuuteen ja kustannuksiin. Mitkä muut motiivit puoltavat ulkoistamista kustannussäästöjen ohella? Toisaalta, liittyykö ulkoistamiseen muita kuin taloudellisia riskejä? Näitä kysymyksiä pyritään valottamaan seuraavaksi perehtymällä aikaisempiin tutkimustuloksiin, jotka koskevat suurelta osin yksityistä sektoria.

Quélin ja Duhamel (2003, 654) ovat listanneet tutkimuksessaan kirjallisuudessa yleisesti esiin nostettuja ulkoistamisen tavoitteita. Niitä ovat:

- Operationaalisten kustannusten pienentyminen
- Yrityksen ydintoimintoihin keskittyminen
- Pienemmät investoinnit tuotannontekijöihin

- Kustannusten mitattavuuden parantuminen
- Mahdollisuus hyödyntää ulkopuolista osaamista ja siten parantaa toiminnan laatua
- Osastojen kontrolloinnin helpottuminen

Everaert, Sarens ja Rommel (2007) puolestaan tutkivat pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka ovat ulkoistaneet taloushallinnon tehtäviä. Tutkimuksessa selvitettiin yritysten ulkoistamisstrategioita sekä yritysjohtajien näkemyksiä ulkoistamisen syistä (tai syistä olla ulkoistamatta). Tulosten mukaan kustannussäästöt eivät suinkaan olleet keskeisin syy ulkoistamiselle, vaan päinvastoin ulkoistamisen uskottiin nostavan kokonaiskustannuksia. Sen sijaan tärkein syy ulkoistaa taloushallinnon palveluita oli mahdollisuus hyödyntää ulkopuolisten asiantuntijoiden ammattitaitoa. Keskeisimmät syyt olla ulkoistamatta taloushallinnon palveluita olivat huoli informaation menettämisestä sekä oletus kohoavista kustannuksista. (Everaert ym. 2007, 716-722.)

Julkisellaan sektorilla ei aina pyritä suurimpiin mahdollisiin säästöihin, vaan myös muilla tekijöillä on paljon painoarvoa. Hankintalainsäädännössä puhutaan kokonaistaloudellisesti edullisimmasta tarjouksesta. Tarjouspyynnön tehnyt organisaatio voi käyttää valintaperusteena matalaa hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta, mutta valintaperusteet on ilmoitettava tarjouspyynnössä. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa voidaan käyttää kriteereinä esimerkiksi laatua, esteettisyyttä, toimitusaikaa tai myynnin jälkeistä teknistä tukea. (Laki julkisista hankinnoista (348/2007) 62 § 1 mom.)

### **4.3 Ulkoistamisen riskit**

Aron, Clemons ja Reddi (2005) ovat jaotelleet ulkoistamiseen liittyvät riskit seuraaviin ryhmiin:

- Strategiset riskit
- Operationaaliset riskit
- Yrityksen ”surkastuminen”
- Sijaintiin liittyvät riskit

Strategiset riskit tarkoittavat tilanteita, joissa toimittaja käyttäytyy opportunistisesti. Ne voidaan jakaa vielä kolmeen osaan. Toimittaja saattaa ensinnäkin laistaa velvollisuustaan esimerkiksi siten, että työtä tehdään sovittua vähemmän mutta laskutetaan silti sopimuksen mukaisesti. Velvollisuuksien välttely voi tarkoittaa myös sitä, että tehtäviä hoitamaan palkattu henkilökunta ei pätevyydeltään vastaa luvattua, tai että henkilöstöä ei kouluteta riittävästi uusiin tehtäviin. Toisekseen on riskinä, että toimittaja väärinkäyttää asiakkaaltaan saamia tietoja omaksi hyödykseen. Kolmas strateginen riski on neuvotteluvallan liiallinen siirtyminen toimittajalle tilanteessa, jossa asiakas on tullut riippuvaiseksi toimittajastaan. Tällöin toimittaja saattaa hyödyntää neuvottelultaansa esimerkiksi nostamalla hintojaan ("vendor hold-up"). (Aron ym. 2005, 41-42.)

Operationaaliset riskit eivät sen sijaan johdu toimittajan harkitusta toiminnasta, vaan ovat pikemminkin vahinkoja, väistämätön ongelma prosessien käydessä monimutkaisemmiksi. Näitä voi koitua esimerkiksi kommunikaatiovaikeuksista, varsinkin tapauksissa, joissa toiminto on ulkoistettu toiseen maahan. Yrityksen "surkastuminen" merkitsee sitä, että ulkoistettuaan jonkin toiminnon kokonaan organisaatio menettää myös paljon siihen liittyvää tietotaitoa ja osaamista, joista olisi edelleen hyötyä organisaation sisällä, esimerkiksi ulkoistamisprosessin johtamisessa. Sijaintiin liittyvät riskit puolestaan tarkoittavat erilaisia geopoliittisia ja taloudellisia riskejä ulkoistettaessa toimintoja epävakaisiin valtioihin. (Aron ym. 2005, 41.)

Edellä pohdittiin, onko ulkoistamiseen muita kuin taloudellisia motivaatioita, ja toisaalta ovatko riskit ainoastaan taloudellisia. On selvää, että ulkoistamisen hyödyt ovat monipuolisia, eikä kustannussäästöjen asettaminen päätavoitteeksi useinkaan ole edes järkevää. Riskit sen sijaan kytkeytyvät suuremmin kustannuksiin. Ulkoistamiseen liittyy kuitenkin selkeästi myös muita kuin taloudellisia riskejä, olkoon esimerkkinä vaikkapa henkilöstöpolitiikkaan liittyvät moraaliset riskit. Jos henkilöstöpolitiikkaan ei olekaan käytettävissä riittäviä resursseja, henkilöstön työhyvinvointi saattaa olla uhattuna.

#### **4.4 Ulkoistamisprosessi**

Ulkoistamisprosessi on suunniteltava siten, että ulkoistamiselle asetetut tavoitteet saavutetaan ilman, että riskit toteutuvat. Jérôme Barthélemy (2003, 87) on laatinut listan

ulkoistamisen ”seitsemästä kuolemansyynnistä” – selvityksen siitä, kuinka ulkoistamisprosessin ei missään tapauksessa tulisi edetä. Hän haastatteli tutkimustaan varten miltei sadan eurooppalaisen ja yhdysvaltalaisen yrityksen päälliköitä, jotka ovat olleet vastuussa jonkin toiminnon ulkoistamisesta. Barthélemy'n tutkimuksessa ulkoistamisprosessi on jaettu vaiheisiin, joista kuhunkin kuuluu tiettyjä ”kuolemansyntejä”. Jaottelu on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Ulkoistamisen ”seitsemän kuolemansyntiä” (Barthélemy 2003, 95)

Prosessin vaihe	Mahdollinen virhe
Suunnittelu	Väärin toimintojen ulkoistaminen
	Väärän toimittajan valitseminen
	Huonon sopimuksen laatiminen
Toteuttaminen	Henkilöstönäkökulman huomiotta jättäminen
	Kontrollin menettäminen ulkoistetusta toiminnosta
	Näkymättömien kustannusten huomiotta jättäminen
Toimittajan vaihtaminen tai toimintojen palauttaminen organisaatioon	Exit-strategian puuttuminen

Ensimmäinen ”synti”, tai virhe, on ulkoistaa toimintoja, joita ei pitäisi ulkoistaa. Tällaisia toimintoja ovat yrityksen ydintoiminnot, eli ne, jotka tuovat yritykselle kilpailuetua. Päätettäessä toimintojen ulkoistamisesta on siis tunnettava tarkoin yrityksen kilpailuedun lähteet ja varottava ulkoistamasta toimintoja, jotka ovat liian lähellä kilpailuetua tuottavia prosesseja.

Toinen virhe on väärän toimittajan valinta. Väärään toimittajavalintaan voi johtaa esimerkiksi tarjouksen hinnan liiallinen painottaminen valintakriteerinä laadun sijaan. Toimittajavalintaan vaikuttavat ”kovat” ja ”pehmeät” meriitit: kovat meriitit ovat helposti todennettavissa olevia ja konkreettisia, kuten kustannustaso. Pehmeät meriitit ovat puolestaan enemmän näkemyksenvaraisia ja saattavat vaihdella olosuhteista riippuen. Tällaisia ovat esimerkiksi joustavuus ja sitoutuminen toiminnan kehittämiseen. Toimittajaa valittaessa voi perehtyä yrityksen referensseihin tai vaihtoehtoisesti hankkia ensimmäisen käden tietoa ulkoistamalla toimittajalle ensin pieniä, vain vähän tärkeitä toimintoja. Jos toimittaja vaikuttaa luotettavalta, voi vastuuta siirtää vähitellen enemmän.

Kolmas virhe on huonon sopimuksen laatiminen. Väljät sopimusehdot ja luottamukseen perustuva kumppanuus toimii käytännössä vain harvoin. Hyvä sopimus auttaa kehittämään tasapainon sopijaosapuolten välille, jolloin kumpikaan ei saa liikaa valtaa. Se helpottaa tavoitteiden saavuttamista ja muodostaa turvaverkon ongelmatilanteita varten. Barthélemy luettelee viisi hyvän sopimuksen tunnusmerkkiä:

- Täsmällisyys kustannusten ja palvelutason määrittelyssä
- Kattavuus
- Kannustimet
- Tasapuolisuus
- Joustavuus

Sopimuksen on määriteltävä täsmälleen kustannus- ja palvelutasot yllätysten välttämiseksi. Sen on oltava kattava, sillä muussa tapauksessa toimittaja saattaa hyödyntää tilaisuutensa opportunistisesti, ja täydentävät neuvottelut saattavat tulla kalliiksi. Hyvä sopimus perustuu kannustimiin, jolloin sekä toimittaja että asiakas pyrkivät kohti samaa päämäärää, toimivaa ja tehokasta prosessia. Sopimuksen on oltava tasapuolinen, sillä epätasapuoliset sopimussuhteet päättyvät usein lyhyeen. Jopa asiakkaan eduksi tehty sopimus voi kääntyä asiakasta vastaan, sillä palvelun taso kärsii tällöin helposti. Varsinkin pidempikestoisten sopimusten tulee olla joustavia, jotta toimintaa voidaan sopeuttaa tarpeen mukaan ympäristön muutoksiin ja teknologiseen kehitykseen.

Neljäntenä listalla on henkilöstöön liittyvien kysymysten jättäminen vähälle huomiolle. Ulkoistamisen yhteydessä osa henkilöstöstä saatetaan siirtää toimittajan palvelukseen. Osa henkilöstöstä joudutaan kenties irtisanomaan, ja joillekin tieto organisaatiouudistuksesta saattaa olla kimmoke irtisanoutua oma-aloitteisesti. Motivaation säilyttämiseksi tärkeintä on avoin kommunikaatio, jolloin huhupuheet eivät pääse leviämään.

Barthélemyn mukaan ensin on tärkeää tunnistaa organisaation avainhenkilöt ja huolehtia heidän työskentelymotivaationsa ylläpitämisestä, jotta heitä ei menetetä kilpaileville yrityksille. Yksi keino motivaation lisäämiseksi on tarjota uusia, mielekkäämpiä tehtäviä ja niihin tarvittavaa koulutusta. Myös toimittajan palvelukseen siirtyvien työntekijöiden motivaatio ja halu sitoutua on erittäin keskeistä koko ulkoistamisprosessin onnistumi-

sen kannalta. Ulkoistettavat toiminnot lukeutuvat usein yrityksen tukitoimintoihin, jolloin työntekijät eivät kenties koe työtään arvostettavan yhtä paljon kuin yrityksen ydin-toimintojen parissa työskentelevien kollegoidensa työtä. Sen sijaan uuden toimittajan palveluksessa työntekijöiden tietotaito pääsee oikeuksiinsa, sillä se on juuri yrityksen ydinosasta. Työntekijöiden motivaation kannalta on toivottavaa, että toimittaja voi tarjota uusille työntekijöilleen mahdollisuuden kehittyä ja edetä urallaan.

Viides ”synti” on ulkoistetun toiminnon kontrollin menettäminen. Eräs tutkimuksessa haastateltu päällikkö oli todennut ulkoistamisen lopputuloksen olleen ”totaalinen, vaarallinen IT:n kontrollin menettäminen sekä kykenemättömyys sopeutua muuttuvaan ympäristöön ja hallita tulevaa” (Barthélemy 2003, 92). On huolehdittava, että yritykseen jää ulkoistettaessa joukko päteviä esimiehiä huolehtimaan toimittajan johtamisesta. Tärkeää on paitsi johtamistaito, myös teknologiaosaaminen, jota yrityksestä poistuu merkittävästi ulkoistamisen myötä. Päälliköiden on kyettävä hallitsemaan ulkoistamisstrategiaa ja pidettävä se linjassa koko yrityksen strategian kanssa.

Kuudentena virheenä Barthélemy nostaa esiin paljon puhutun aiheen, näkymättömät kustannukset. Nämä kustannukset voivat asettaa ulkoistamisen järkevyyden kyseenalaiseksi. Transaktioteorian näkökulmasta merkittävimmät näkymättömien kustannusten lähteet ovat sopivan toimittajan etsimisestä ja sopimusneuvotteluista aiheutuvat kustannukset sekä myöhemmin ulkoistetun toiminnon johtamisesta aiheutuvat kustannukset, joita ovat esimerkiksi valvonnan ja sopimuksen kehittämisen neuvottelujen kulut. Kuitenkin toimittajan huolellinen valitseminen ja sopimusneuvotteluiden perusteellinen hoitaminen pitävät myöhemmät kustannukset kurissa.

Viimeinen Barthélemy esittämästä ”seitsemästä kuolemansyynistä” on exit-strategian puuttuminen tai sen epäonnistuminen. Ulkoistamista suunniteltaessa on otettava huomioon se vaihtoehto, että koko prosessi epäonnistuu. Suunnitelman tulee siis kattaa myös toimintojen mahdollinen palauttaminen oman yrityksen hoidettavaksi tai toimittajan vaihtaminen. Tässä tilanteessa törmätään myös osapuolten neuvotteluvaltaan: mikäli asiakas ei ole varautunut sopimuksen päättämiseen tai siihen, että sopimusta ei uusita, se tulee riippuvaiseksi toimittajastaan, mikä taas saattaa johtaa toimittajan opportunistiseen käyttäytymiseen.

Esimerkki exit-strategian merkityksestä julkisella sektorilla löytyy Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisesta. Yksityiselle yritykselle ulkoistetut toiminnot päätettiin siirtää takaisin kunnan omaan tuotantoon vain muutama vuoden jälkeen (Martikainen 2010, 74). Marja-Leena Martikainen tutki päättötyösään kuntien taloushallinnon ulkoistamisprosessia ja selvitti mm. syitä sille, miksi toiminnot päätettiin palauttaa takaisin organisaation sisälle ja kuinka hyvin se onnistui.

Keskeisin syy ulkoistamisen epäonnistumiselle oli se, että toimittaja ei kyennyt kasvattamaan liiketoimintaansa ennustetulla tavalla, jolloin sopimus kävi sille liian kalliiksi. Toimittaja ei myöskään entuudestaan tuntenut kuntaorganisaation toimintaa, sillä sen asiakaskuntaan oli aiemmin kuulunut lähinnä yksityisyrityksiä. Exit-strategiaa ei oltu dokumentoitu, mutta tutkimusta varten haastateltujen henkilöiden mukaan jonkinlainen varasuunnitelma oli mielessä. Sopimukseen oltiin kirjattu kohdat vahingonkorvauksesta, jos määräaikainen sopimus päättyisi enneaikaisesti, sekä liikkeenluovutusta koskeva ehto, jonka mukaan toimittajalle siirretty henkilöstö palautettaisiin takaisin kuntaorganisaatioon mikäli sopimus purettaisiin. Toimintojen palauttaminen kävi tässä tapauksessa sujuvasti ilman suurempia hankaluuksia. Yhtenä syynä siihen oli se, että prosessi tunnettiin edelleen hyvin ja sitä hoitava henkilöstö saatiin takaisin kuntaorganisaatioon. (Martikainen 2010, 73-76.)



## **5 Taustatietoa tutkimuskohteesta (Salassapidettävä)**

### **5.1 Kohdeorganisaatio**

### **5.2 Ulkoistamisen tausta**

### **5.3 Kilpailutus**

### **5.4 Hankkeen riskikartoitus**

## 6 Tutkimusmenetelmät

Tämän tutkimuksen case-organisaatiosta on hankittu tietoa tutkimalla hankkeeseen liittyviä dokumentteja sekä haastattelemalla henkilöitä, jotka ovat olleet mukana hankkeen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tutkimukseen osallistui henkilöitä sekä asiakasorganisaatiosta että palveluntoimittajalta. Haastatteluja tehtiin yhteensä yhdeksän kappaletta, ja ne toteutettiin syksyn 2011 aikana. Haastattelut tehtiin yhtä lukuun ottamatta puhelimitse, ja kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Kuhunkin haastatteluun varattiin noin puoli tuntia aikaa.

Tutkimus on tyypiltään kvalitatiivinen. Kirjallisuuskatsauksessa on esitetty näkökulmia ulkoistamisprosessin onnistuneeseen läpivientiin. Tutkimuksen empiirisessä osassa on tarkoitus löytää uutta tietoa pikemminkin kuin testata hypoteeseja ja aikaisempia tutkimustuloksia. Analyysi on näin ollen induktiivista, jolloin kvalitatiivinen menetelmä on luonnollinen valinta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 164). Haastattelututkimus soveltui hyvin aineistonkeruumenetelmäksi. Hirsjärven ja Hurmeen teoksessa (2001) on lueteltu haastatteluja puoltavia seikkoja. Haastattelu soveltuu tilanteeseen, jossa vastaus-ten voidaan olettaa olevan monitahoisia ja moniin suuntiin viittaavia. Saatavia tietoja voidaan syventää esimerkiksi tiedustelemalla perusteluja mielipiteisiin, ja lisäkysymyksiä voidaan esittää tarpeen mukaan. Tutkimuskohteella on mahdollisuus vapaaseen ilmaisuun. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 35)

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on luonteenomaista, että kohdejoukko on valikoitu tarkoituksenmukaisesti, ei satunnaisesti (Hirsjärvi ym. 2009, 180). Näin on menetelty myös tässä tutkimuksessa. Haastatellut henkilöt ovat olleet ulkoistamishankkeessa mukana ”näköalapaikalla”, esimerkiksi ohjaus- tai johtoryhmässä, ja heille on siksi muodostunut kokonaiskuva hankkeen onnistumisesta. Kohdejoukko on valikoitu suurelta osin yhden hankkeessa mukana olleen henkilön neuvoja noudattaen.

Haastattelut olivat tyypiltään teemahaastatteluja. Teemahaastattelulla tarkoitetaan puolistrukturoitua haastattelumenetelmää, joka etenee teemoittain. Haastattelujen kysymykset eivät noudata aina samaa järjestystä, eivätkä kysymykset toistu haastatteluissa sanataarkasti samoina. Teemahaastattelu eroaa siten muista puolistrukturoiduista haastatte-

lumenetelmistä, joissa kysymykset toistuvat kaikille samoina. Kuitenkaan haastattelu ei ole kokonaan vapaa kuten syvähaastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48.) Haastattelulle itselleen jäi siis vapautta viedä keskustelua eteenpäin ja keskittyä itse merkittävinä pitämiinsä aiheisiin.

Päädyin valitsemaan tutkimusmenetelmäksi teemahaastattelun siitä syystä, että haastateltavilla oli ollut toisistaan poikkeava asema ja rooli prosessissa. Haastattelun painopiste sai siis liikkua sen mukaan, mistä aihepiiristä haastateltavalla oli eniten näkemystä. Esimerkiksi asiakas- ja palveluntoimittajan haastatteluissa oli painopiste-eroja. Toinen valintaa puoltanut seikka oli oletus, että haastatteluissa tulee ilmi asioita, joita en olisi osannut ennakoita. Tällaisessa tilanteessa on tärkeää, että haastattelua voi vapaasti johtaa suuntaan, joka tuottaa uutta tietoa. Seuraamalla keskustelun ”sivujuonteita” löydetään asioita, jotka jäisivät tarkoin strukturoidussa haastattelussa mahdollisesti huomioimatta. Teemahaastattelun ongelmia on selvennetty tutkimuksen luotettavuutta käsittelevässä kappaleessa 9.2. Aineistoa analysoitiin luokittelemalla esille nousseita asioita yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi.

## **7 Empiirisen osan tutkimustulokset (Salassapidettävä)**

Tässä luvussa esitellään aihepiireittäin luokiteltu haastatteluaineisto. Luokittelu on osin keinotekoinen, sillä tietyt aihepiirit limittyvät ja linkittyvät vahvasti toisiinsa: esimerkiksi päätöksentekoon ja johtamiseen liittyvät epäselvyydet ilmenivät hankaluuksina prosessien yhteensovittamisessa.

### **7.1 Miten ulkoistamishanke onnistui?**

### **7.2 Erilaisten toimintatapojen yhteensovittaminen**

### **7.3 Järjestelmäuudistus**

### **7.4 Kustannukset ja resursointi**

### **7.5 Osaaminen ja viestintä**

### **7.6 Johtaminen**

### **7.7 Hankintalainsäädäntö ja kilpailutus**

## 8 Yhteenveto

Monet kirjallisuuskatsauksessa ilmi tulleet asiat saivat vastakaikua haastattelututkimuksessa. Ilmiöt saivat konkreettisemmän muodon, kun ne tulivat ilmi käytännön asioiden kautta. Yksityisen ja julkisen sektorin välillä on lainsäädännöstä johtuvia eroja, mutta myös paljon yhtäläisyyksiä. Kun työn alussa esitelyihin julkisen sektorin ulkoistamishankkeen prosessivaiheisiin on yhdistetty tämän työn teoria- ja empiriaosissa esiin tulleutta tietoa. Lopputuloksena on prosessikaavio ulkoistamishankkeen vaiheista ja sen kriittisistä kohdista, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi. Prosessikaavio on tutkimuksen liitteenä (liite 1).

Monet keskeisistä vaiheista eivät tosin rajoitu aikajanelle omiin lokeroihinsa, vaan kyseessä on enemmänkin dynaamiset ja jatkuvat prosessit. Esimerkiksi henkilöstöresurssien kartoitus on syytä tehdä valmisteluvaiheessa, mutta käsitys henkilöstön osaamisalueista tarkentuu, resursointitarpeet muuttuvat, henkilöstö vaihtuu ja oppii uutta. Eisiis voida sanoa, että tämä vaihe tulisi toteuttaa ulkoistamishankkeen alkumetreillä, vaan se elää koko hankkeen ajan. Pohjatyö on kuitenkin tehtävä alussa.

Ulkoistamishanke alkaa tarpeen toteamisella, jolloin asetetaan muutosprosessin strategisen tason tavoitteet. Samalla tulee rajata ne prosessit, joita suunnitelma koskee. On selvitetävä, mihin toimintoihin ulkoistaminen tai keskittäminen ylipäänsä soveltuu ja mitä toimintoja ei tule siirtää ulkopuolisten tahojen toteutettavaksi. Seuraavassa vaiheessa kartoitetaan vaihtoehtoja. Ulkoistamisen lisäksi vaihtoehtoja ovat esimerkiksi toimintojen keskittäminen palvelukeskukseen ja nykyisessä mallissa pysyminen uusien tietojärjestelmien turvin. Eri vaihtoehtoista laaditaan kustannuslaskelmat ja riskikartotukset sekä pohditaan niiden tarjoamia mahdollisuuksia. Tutustuminen muiden organisaatioiden toimintamalleihin voi auttaa syventämään käsitystä erilaisten ratkaisujen seurauksista.

Ulkoistamishankkeen suunnitteluvaiheessa on syytä panostaa hyvän henkilöstöpolitiikan laatimiseen, projektin johdon ja päätöksenteon täsmentämiseen ja toimintojen yhtenäistämistyöhön. Myös suunnitelmat hankkeen peruuntumisen tai keskeytymisen varalta (exit-strategia) kannattaa laatia. Mikäli on osoittautunut, että suunnitteella oleva

palveluhankinta lukeutuu hankintalainsäädännön piiriin, esimerkiksi sen ylittäessä määrät hankintahinnan kynnyksarvot, ryhdytään suunnittelemaan lain edellyttämää hankintamenettelyä. Kilpailutuksen tarjouspyynnön tulee olla tarkka ja kattava, sillä sitovat tarjoukset tehdään sen pohjalta. Tarjoajat voivat tehdä täsmentäviä kysymyksiä hankittavasta palvelusta, mutta tarkempaan keskusteluun asiakkaan tarpeista ja toimittajan edellytyksistä päästään vasta myöhemmässä vaiheessa.

Palveluntoimittajan valinta on tehtävä tarkalleen sen mukaan, mitä pisteytyskriteereissä on kerrottu, joten hinnan ja muiden kriteerien painottamista päätöksenteossa tulee harkita tarkoin. Ennen päätöstä on tarpeen hankkia lisätietoa tarjoajista, jollei saatu tarjous ole tiedoiltaan kaikin puolin kattava. Ulkoistamishankkeen valmistelemissa vaiheissa voi olla tarvetta hyödyntää ulkopuolisen konsulttipalvelun apua. On kuitenkin varottava tilannetta, jossa palveluntarjoajat ovat kilpailuttamisvaiheessa eriarvoisessa asemassa; se, kenen puoleen valmisteluvaiheessa käännytään, on harkittava tämän mukaan.

Ennen palvelunsiirtoa käyttöön otettavat järjestelmät on hiottava vastaamaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita. Viimeistään tässä vaiheessa tarvitaan käytännön tietoa toiminnon tyypillisistä ongelmakohdista. Jos tiedetään, että jokin yksityiskohta on tuottanut ongelmia aikaisemmissa järjestelmissä, kannattaa se nostaa erityistarkasteluun kun uutta prosessia kehitetään. Uutta prosessia ja järjestelmää tulee testata rauhassa ennen palvelunsiirtoa riskien välttämiseksi. Järjestelmiä on testattava todellisilla aineistoilla, eri tilanteissa ja organisaation eri osien kannalta. Samalla harmonisoidaan vielä jäljellä olevia eroja toimintatavoissa ja varmistetaan, että kaikki hankkeessa mukana olevat henkilöt ovat tiedollisesti ja taidollisesti samalla viivalla.

Tässä vaiheessa palveluntoimittajan henkilöstö on jo mukana ulkoistamishankkeessa. Projektin johto, päätöksenteko, vastuukysymykset, avainhenkilöt ja kommunikaation menetelmät kannattaa vielä selventää. Palvelunsiirto- ja tuotantovaiheessa palveluntarjoajan asiakasorganisaatiolle tarjoama tekninen tuki on kriittisen tärkeää. Kommunikaatio ja tuki ongelmatilanteissa ovat edellytyksenä palvelun jatkokehittämiselle. Uuden prosessin ”lastentaudit” saadaan vähitellen selätettyä systemaattisella kehitystyöllä. Koko hankkeen ajan tulee huolehtia päätösten ja edistymisen dokumentaatiosta. Näillä toimilla voidaan varmistaa, että projekti etenee aikataulussaan, tarvittava tieto on nope-

asti saatavilla ja lopputulos toimii moitteettomasti ja asiakkaan tarpeita vastaten. Ulkoistetun toiminnon ohjaus jää lopulta asiakkaan vastuulle, joten on huolehdittava, että asiakasorganisaatioon jää riittävästi pätevää henkilökuntaa.

## 9 Pohdinta

### 9.1 Empiiriset tutkimustulokset kirjallisuuskatsauksen valossa

#### 9.1.1 Julkisen sektorin erityispiirteet

Tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa perehdyttiin ulkoistamiseen yleisellä tasolla erittelemättä selkeästi julkisen ja yksityisen sektorin eroja. Ulkoistamista koskevat tutkimukset on suureksi osaksi toteutettu yritysmaailman tarpeita ajatellen. Julkisella sektorilla on kuitenkin omat erityispiirteensä, jotka riippuvat kyseistä maata koskevasta lainsäädännöstä. Julkiset organisaatiot ovat usein myös uniikkeja yksityiseen sektoriin verrattuna. Tavanomaiset järjestelmät eivät useinkaan sovellu sellaisenaan käyttöön, vaan niitä on hiottava asiakastarpeita vastaaviksi. Esimerkiksi tavalliseen verkkokauppaan soveltunevat jotakuinkin samankaltaiset järjestelmät myytävistä artikkeleista riippumatta, mutta kunnallisen potilastietojärjestelmä ja vastaavat hankkeet ovat luonteeltaan enemmänkin ainutkertaisia.

Julkisen hankinnan valmisteluun ja tarjouskilpailuun liittyvät työvaiheet on suoritettava suurella huolella ja hankintalakia tarkasti noudattaen. Näihin työvaiheisiin lukeutuu mm. nykytilan ja tavoitetilan kartoittaminen, määrittelytyö, tarjouspyynnöt pisteytyskriteereineen ja prosessikuvauksineen sekä saatujen tarjousten vertailu. Julkisen hankinnan prosessi on kokonaisuudessaan vähemmän joustava kuin yksityisen sektorin hankintaprosessi, ja sen eri työvaiheet vaativat vahvaa ja monialaista asiantuntemusta. Vertaileva tutkimus yksityisen ja julkisen sektorin ulkoistamishankkeiden kustannusten välillä voisi olla mielekästä; hypoteesina voisi olla, että julkisella sektorilla ex ante – transaktiokustannukset ovat suhteellisesti paljon suuremmat kuin yksityisellä sektorilla.

Helsingin Sanomien artikkelissa haastateltiin professori Timo Jokelaa hankintalainsäädännön vaikutuksista. Hänen mukaansa tarjouskilpailu saattaa kannustaa palveluntoimittajaa edulliseen tarjoukseen, jossa tarjouspyynnön vaatimukset täytetään mahdollisimman pienin kustannuksin. Huonoa käytettävyyttä saatetaan joutua korjaamaan jälkikäteen palveluntoimittajan kustannuksella. (Salonen 2011.) Myös palvelun tilaajalle aiheutuu riskiä, sillä palveluntoimittajan kannalta liian edullinen tarjous saattaa näkyä palvelun huonona laatuina. Tällaisilta tilanteilta vältytään, kun tarjouspyyntö on kattava ja



sisältää tarkat kuvaukset, määrittelyt sekä laatu- ja käytettävyyksivaatimukset, eikä edullista hintaa painoteta pisteytyksessä liikaa. Tutkimuskohteessa tarjouspyyntö oli huolella laadittu eikä Timo Jokelan kuvaamaan tilanteeseen jouduttu.

Poikkeuksellisen monimutkaisissa hankinnoissa voidaan hyödyntää kilpailullista neuvottelumenettelyä. Kilpailullisessa neuvottelussa hankintayksikkö neuvottelee valikoitujen ehdokkaiden kanssa hankinnan toteuttamiseen liittyvistä ratkaisuvaihtoehdoista. Neuvottelut päätetään, kun sopivat ratkaisuvaihtoehdot on löydetty, jonka jälkeen hankintayksikkö pyytää ehdokkailta tarjouksia valittujen ratkaisumallien pohjalta. (HankL 348/2011, 29-30 §.) Vastaavanlainen menetelmä saattaisi soveltua hyvin myös tavanomaisempiin hankintoihin, kuten juuri taloushallinnon ulkoistamiseen. Tämän tutkimuksen valossa näyttäisi siltä, että tarjouspyyntö saattaa helposti jäädä liian pintapuoleiseksi. Jos keskusteluun asiakkaan tarpeista ja toimittajan mahdollisuuksista päästäisiin heti alkumetreillä, vähenisivät hankintasopimukseen liittyvät riskit sekä asiakkaan että palveluntoimittajan osalta.

Julkisella sektorilla hankintasopimukseen ei voida tehdä juurikaan korjauksia jälkikäteen. Tarjouspyynnöt ja tarjoukset ovat sitovia, kun taas yksityisellä sektorilla sopimuksista voidaan laatia joustavampia. Sopimukset voivat myös pohjautua palveluntoimittajan konsultoinnille toisin kuin julkisella sektorilla. Asianajaja Erkkö Ruohoniemi kirjoitti Helsingin Sanomissa (28.1.2012) muutosten tekemisestä hankintasopimukseen. Olennaisesti muutetut sopimusehdot tulkitaan uutena hankintana, ja ne edellyttävät uutta tarjouskilpailua. Vain erityistapauksessa voidaan katsoa, että kyseessä on lisätilaus, jonka voi tehdä suoraan hankintana palveluntoimittajalta (HankL 348/2007, § 28). Muutos katsotaan olennaiseksi, jos muutetut sopimusehdot olisivat mahdollistaneet toisten tarjoajien osallistumisen tarjouskilpailuun tai jokin toinen tarjoaja olisi voinut voittaa tarjouskilpailun. Esimerkiksi se, että sopimus muutetaan palveluntuottajalle taloudellisesti edullisemmaksi kuin alkuperäisessä sopimuksessa tai sopimus ulotetaan koskemaan palveluita, joista ei alun perin ollut sovittu, tarkoittaa merkittävää muutosta. Mikäli sopimusta muutetaan ja kilpailutusvelvoite laiminlyödään, on kyseessä laitton suorahankinta, jonka seuraamukset voivat olla tilaajalle vakavat. (Ruohoniemi 2012.) Jos siis alkuperäinen sopimus ei ole riittävän tarkka tai siinä on virheitä ja sitä on näin ollen tarpeen muuttaa merkittävästi, joudutaan koko hankintaprosessi käymään läpi uudestaan. Täl-

lainen tilanne on hyvin epätoivottava kummankin sopimusosapuolen kannalta. Toisaalta, vaikka tutkitussakin tapauksessa tehtiin erittäin hyvää työtä kilpailutuksen osalta, ei vaikeuksilta vältytty kokonaan; riskejä ei siis voi hallita täysin, ja yllättäviin tilanteisiin voi olla syytä varautua.

### 9.1.2 Kustannuslaskelmat

Ex post –kustannuksia on vaikeaa arvioida ennalta, mutta ainakaan ulkoistamishankkeen alkuvaiheessa ei kannata olla turhan optimistinen kustannussäästöjen osalta. Tulokset saattavat näkyä vasta pidemmällä aikajänteellä. Kustannussäästöt eivät useinkaan ole ainoa tai tärkein motiivi ulkoistamiselle yksityisellä sektorilla, joten miksi tämä olisi tilanne julkisellakaan sektorilla. Oman ja ulkoistetun tuotannon kustannuksia on vaikea vertailla, ja suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa osa kustannuksista jää väkisinkin huomioidatta. Vertailu on erityisen vaikeaa kun tiedetään, että myös palveluiden tuottaminen omassa organisaatiossa olisi vaatinut merkittäviä uudistuksia, kuten järjestelmähankintoja. Toteutuneita kustannuksia ei silloin ole järkevää verrata aikaisempiin omiin kustannuksiin, eikä hypoteettisten kustannusten suuruutta tiedetä tarkasti. Etukäteen laaditut vertailulaskelmat saattavat johtaa harhaan, eikä ulkoistamispäätöstä useinkaan kannata perustaa yksin laskelmille. Vastaavasti ulkoistamishankkeen onnistumista ei voi mitata vain syntyneiden säästöjen perusteella, sillä vaikutukset ulottuvat kustannuksia laajemmalle.

Koska hankintasopimus hintoineen ja laatuvaatimuksineen on sitova, todellisissa kustannuksissa tulee vähemmän yllätyksiä kuin yksityisellä sektorilla. Taloudelliset riskit lankeavat osittain palveluntuottajalle, jonka on saavutettava sovittu laatu sovittuun hintaan. Yksityisellä sektorilla hinnoittelun ja resursoinnin tarkentaminen käy joustavammin, ja alkuperäinen sopimus voi perustua konsultoinnille, jolloin hinta-arvion taustalle saadaan enemmän tietoa. Tutkitussa ulkoistamishankkeessa prosessien yhtenäistämistyön vaatimia resursseja ei osattu arvioida tarkasti etukäteen, ja osa työstä lankesi palveluntoimittajan tehtäväksi. Voidaan puhua ryhmän IV kustannuksista Fredrikssonin ja Martikaisen (2006) kustannusluokittelussa (ks. luku 3).

Piilokustannuksista puhutaan paljon, mutta voidaanko tällaisessa tilanteessa puhua myös ”piilosäästöistä” asiakkaan näkökulmasta katsottuna? Kun omat piilokustannukset siirtyvät toisen osapuolen kontolle (ryhmän IV kustannukset), syntyy itselle säästöä, jota ei ole huomioitu laskelmissa. Jos siis osa transaktiokustannuksista on näkymättömiä, kompensoi tilannetta kenties säästöt, joita ei alun perin huomioitu laskelmissa.

Tutkimuksen empiirisen osan tuloksia on kiinnostavaa verrata Kelleyn ja Juden (2005, 28-31) luettelemiin piilokustannusten alueisiin (ks. kappale 4.1). Kaikki Kelleyn ja Juden mainitsemat viisi aluetta nousivat tavalla tai toisella esiin haastattelussa, joskaan niiden yhteydessä ei aina puhuttu suoraan kustannuksista. Esimerkiksi (1) prosessien puutteelliseen dokumentointiin liittyi maininta siitä, että käytännön työn tekijöillä on prosesseista runsaasti arvokasta, kokemusperäistä osaamista, jota tulisi hyödyntää. Sopimusten laatimisen (2) merkitys korostuu julkisella sektorilla, kuten edellä on esitetty. Kommunikaatio ja sen menetelmien kehittäminen (3) nähtiin hyvin tärkeänä. Systemaattinen viestintä ehkäisi kohdeorganisaatiossa ongelmia ja nopeutti niiden selvittämistä. Laatuvirheitä (4) voitaisiin vähentää varaamalla riittävästi resursseja järjestelmän testausvaiheeseen. Organisaatiomuutos (5) jäi vähemmälle huomiolle, mutta esimerkiksi osaamisen tasaaminen, hyvä henkilöstöpolitiikka ja henkilöstön sitoutuminen uuteen asemaan tuotiin esille.

### **9.1.3 Riskit**

Aron ym. (2005) mainitsemista riskeistä ainoastaan operationaalisiin riskeihin oltiin törmätty tutkitussa organisaatiossa. On kuitenkin luonnollista, että kun toimintaa käynnistetään, ei täydelliseen toimivuuteen yllätä heti. Järjestelmiä on hiottava asiakaskohtaisesti esimerkiksi yksityissektorista poikkeavan lainsäädännön vuoksi. Operationaaliset riskit vastaavat Kelleyn ja Juden luokittelussa laatuvirheitä.

Barthélemy'n (2003) määrittelemistä ulkoistamisen ”synneistä” korostuivat eritoten toimittajavalintaan, sopimuksiin, henkilöstöön ja näkymättömiin kustannuksiin liittyvät kysymykset. Toimittajavalinta merkitsee käytännössä onnistuneesti laadittuja pisteytyskriteereitä tarjouspyyntövaiheessa sekä hankinnan riittävän kattavaa määrittelyä. Kaikki merkittävät seikat on kyettävä huomioimaan pisteytyksessä, ja lopullinen valinta on

tehtävä täsmälleen ilmoitetun pisteytysmenettelyn mukaisesti. Henkilöstöön liittyy esimerkiksi henkilöstön sitouttaminen muuttuneisiin työtehtäviin, uuden oppiminen ja hyvä henkilöstöpolitiikka. Exit-strategia ei noussut haastatteluissa esiin. Koska tilanne oli hyvä ja sopimuksen purkamiselle ei ollut syytä, ei exit-strategia ollut tässä tapauksessa ollut merkittävällä sijalla.

#### **9.1.4 Viestintä, organisaatio ja henkilöstöpolitiikka**

Tutkitussa ulkoistamishankkeessa erityistä oli organisaatioiden hajanaisuus. Siksi haastatteluissa nousivat esiin yhtenäistämistyö, päätöksenteko, johtaminen, organisaatorakenne ja viestintä. Toimintatapojen ja prosessien yhtenäistämisen ja kuvaamisen tulisi olla yksi ulkoistamisen ensimmäisistä työvaiheista, mutta miten paljon työtä tämä vaihe vaatii, riippuu lähtötilanteesta. Päätöksenteko, johtaminen ja organisaatorakenne saattavat olla selvillä jo alun perinkin, mutta jollei näin ole, on ne syytä täsmentää varhaisessa vaiheessa. Päätöksentekoprosessin tulee olla riittävän kevyt ja nopea. Organisaatorakenteen suunnittelemisessa tulee huomioida hankkeen monialaisuus, jotta hankkeeseen saadaan mukaan eri alojen asiantuntijoita aina tietoteknisistä osaajista taloushallinnon asiantuntijoihin. Viestinnän on oltava erityisen suunnitelmallista, jos organisaatio on suuri tai jos kaikki sen edustajat eivät työskentele samoissa tiloissa. Tällöin on pidettävä huolta, että viestinnän välineet ja strategia ovat mietittyinä ennen kuin ulkoistamishankkeeseen ryhdytään. Esimerkiksi epäsuunnitelmallinen kahdenkeskinen viestintä järjestelmän virheistä tai muista ongelmatilanteista voi johtaa siihen, että sama ongelma kertaantuu organisaation muissa osissa tiedon levitessä liian hitaasti. Viestintä ja organisaatorakenne liittyvät kiinteästi toisiinsa, sillä oikein kohdennetulla viestinnällä tavoitetaan juuri ne työntekijät, jotka tuntevat käsillä olevaa asiaa.

Henkilöstöpolitiikan kannalta olennaista on se, että projektin työntekijät ovat päteviä ja asiantuntevia, resursointi on riittävää, henkilöstö saadaan ottamaan vastuuta ja sitoutumaan muuttuviin tehtäviin ja täydentävää koulutusta tarjotaan tarpeen mukaan. Paitsi että huonoon henkilöstöpolitiikkaan liittyy moraalaisia kysymyksiä, vaikuttaa se myös laajemmalti ulkoistamishankkeen onnistumiseen ja organisaation toimintaan. Liian niukat henkilöstöresurssit ja ohut organisaatio aiheuttavat varmasti työntekijöille stressiä ja painetta, varsinkin yllättävissä, merkittävässä aikataulun viivästymisissä.

### **9.1.5 Ulkoistamisen tavoitteet**

Aiempien tutkimusten mukaan tavoitteen asettaminen on yksi ulkoistamisen tärkeistä työvaiheista. Tässä tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden näkökulmasta tavoitteet tulivat ulkoa päin, valtionhallinnosta, ei organisaatiosta itsestään. Vastaava tilanne lienee suurissa yksityisissä organisaatioissa, joissa ulkoistuksista päätetään ylempänä organisaatiossa, pääkonttorilla vaikkapa toisella mantereella. Ulkoistamispäätös ja siihen liittyvät strategiset päämäärät otetaan siten annettuna. Näin ollen operatiivisen tason tavoitteet nousevat merkittävämmiksi kuin strategisen tason päämäärät. Tärkeintä on, että toiminta saadaan pyörimään sujuvasti ja häiriöttä uudessa ympäristössä.

Operatiivisen tason tavoitteiden asettaminen on tärkeää myös kilpailutuksen onnistumisen kannalta. Tavoitetila ja tarjoajien pisteytyskriteerit määritellään tarkkaan ja kilpailutus viedään läpi niiden mukaisesti. Tavoitetilan määrittelyssä voidaan hyödyntää ulkopuolista asiantuntemusta, kunhan se ei aseta tarjoajia kilpailullisesti eriarvoiseen asemaan. Myös palveluntarjoajan tulee olla tarkoin selvillä tavoitetilasta ja kaikesta, mitä tarjouspyynnössä tarkoitetaan, sillä tarjous on sitova ja eikä sopimuksiin voi jälkikäteen tehdä merkittäviä muutoksia. Tarjoajat voivat tehdä tarjouspyyntövaiheessa täsmentäviä kysymyksiä palvelun tilaajalle, samoin kuin hankintayksikön kannattaa mahdollisesti hankkia lisätietoja palveluntarjoajaehdokkaista.

### **9.1.6 Palvelun jatkokehitys**

Palvelun jatkokehitys on tärkeä työvaihe, joka on syytä ottaa hankkeen suunnittelussa huomioon. Palvelu saatetaan saada toimimaan tarjouspyyntöä ja tarjousta vastaavalla tavalla, mutta se ei tarkoita, etteikö kehitettävää vielä olisi. Esimerkiksi ohjelman käytettävyys on dosentti Timo Jokelan mukaan asia, jota ei osata vaatia tarjouspyynnöissä: käytettävyyden määrittelyminen ja todentaminen mittaamalla on vaikeaa, jos lainkaan mahdollista (Jokela 2011). On toki suotavaa, että palveluntuottaja mieltää asiakkuutensa kumppanuudeksi, jonka tavoitteena on toimiva palvelu ja kestävä yhteistyö. Vastuuta käytettävyydestä ei kuitenkaan tule jättää yksin tuottajalle, vaan asiakasorganisaatiossa tulee olla osaamista käytettävyyden määrittelyyn, varmistamiseen sekä palveluntuottajan

suunnittelutyön ohjaamiseen (Jokela 2011). Viitaten kirjallisuuskatsaukseen, ulkoistetun toiminnon kontrollin tulee säilyä asiakkaalla.

## 9.2 Validius ja reliaabelius

Sekä tutkimuksen validius että reliaabelius ovat peräisin kvantitatiivisesta tutkimusperinteestä. Tutkimuksen reliaabelius merkitsee, että kaksi tutkimuskertaa, kaksi tutkijaa tai kaksi rinnakkaista tutkimusmenetelmää johtavat samaan lopputulokseen. Haastattelututkimuksen haasteena on kuitenkin vastausten tulkinnanvaraisuus. Tulkintaan vaikuttaa kuitenkin väistämättä haastattelijan oma kokemusmaailma, joten kaksi tutkijaa eivät todennäköisesti tekisi identtisiä tulkintoja samasta aineistosta. Myös haastateltavan vastaukset ja käyttäytyminen riippuvat tilanteesta ja ajanhetkestä, joten myöskään kahdella eri tutkimuskerralla ei aina päästä samaan tulokseen. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 186.) Tulkinnallisia ongelmia pyrittiin tässä tutkimuksessa välttämään tekemällä tarvittaessa täsmäntäviä kysymyksiä haastateltaville.

Kahtena rinnakkaisena tutkimusmenetelmänä voidaan ajatella puhelinhaastattelua ja kasvotusten tehtävää haastattelua. Tässä tutkimuksessa kaikki haastattelut, yhtä lukuun ottamatta, toteutettiin puhelimitse käytännön syistä. Samalla kuitenkin menetettiin paljon ei-kielellisiä viestejä, mikä saattoi vaikuttaa tulkintaan jo haastatteluhetkellä ja siten koko haastattelun etenemiseen.

Ajankohdalla oli varmasti suuri vaikutus saatuihin tutkimustuloksiin. Tarkasteltu ulkoistamishanke oli edennyt pitkälle, ja sen alkuvaiheista oli kulunut paljon aikaa. Hyvä puoli on, että tässä vaiheessa haastatellut oletettavasti muistavat asioita, joilla oli merkittäviä seurauksia, ja vähäpätöisemmät asiat eivät niinkään korostuneet. Toisaalta kaikkea tapahtumiin liittyvää ei ehkäpä enää muistettu tarkasti. Voidaan myös spekuloida, onko ihmisellä taipumus muistaa paremmin ongelmatilanteita kuin onnistumisia. Kun asiat sujuvat suunnitelmien mukaan, ei tilanne jää välttämättä vahvasti mieleen. Avauskysymykseni koski yleisellä tasolla hankkeen onnistumista, minkä arvelin tällaisen kysymyksen palauttavan mieleen kokonaiskuvan. Parempi taustatyö ja muistin virkistäminen olisi saattanut olla tarpeen, mutta riskinä olisi ollut, että olisin johdatellut haastateltavien oletusteni mukaiseen suuntaan.

Validiudella viitataan siihen, onko tutkimuksessa onnistuttu selvittämään juuri sitä, mitä on ollut tarkoitus selvittää. Tässä tutkimuksessa tietoa hankittiin haastattelemalla ulkoistamishankkeeseen osallistuneita henkilöitä, ja teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä mahdollisti vapaan ilmaisun. Kohdejoukko oli sopiva, sillä kaikilla oli kokemusta ja mielipiteitä asiasta. Ainoastaan kilpailuttamista koskeva kysymys osoittautui ongelmalliseksi, sillä kaikilla haastatelluilla ei välttämättä ollut omakohtaista kokemusta kilpailuttamisvaiheesta, jolloin vastauksissa heijastui epävarmuutta ja enemmänkin tosiasiatietoja kuin omia näkemyksiä. Aiheesta ei aina päästy pintaa syvemmälle.

### **9.3 Tutkimustulosten hyödynnettävyys ja jatkotutkimusehdotukset**

Tässä tutkimuksessa perehdyttiin yhteen tapaukseen, joten tuloksia ei voi yleistää laajalti. Tutkimus antaa kuitenkin selkeitä suuntaviivoja ja näkemystä julkisen sektorin organisaatioille, jotka suunnittelevat jonkin järjestelmäpainotteisen tukitoiminnon ulkoistamista. Tutkitussa asiakasorganisaatiossa arvostettiin benchmarking-kierrosta, joka tehtiin hankkeen suunnitteluvaiheessa; tutustumalla organisaatioihin, joissa oltiin toteutettu tai toteuttamassa ulkoistamis- tai keskittämishankkeita, saatiin hyvää kokemusperäistä tietoa oman hankkeen suunnittelua varten. Tällä tutkimuksella on mahdollisesti vastaavanlaista arvoa jonkin julkisen tai puolijulkisen organisaation henkilöstölle.

Ulkoistamista koskevaa kirjallisuutta ja tutkimusta on runsaasti, mutta vertailevalle tutkimukselle on vielä tilaa. Tutkimus voisi koskea nimenomaan julkisen ja yksityisen sektorin eroja kustannusten muodostumisen kannalta. Esimerkiksi se, miten piilokustannukset eroavat toisistaan yksityisellä ja julkisella sektorilla, olisi hyödyllistä tietoa ulkoistamisen strategisten tavoitteiden kannalta. Uhkaako julkisen hankinnan byrokraattisuus todella sen taloudellista kannattavuutta? Saavutetaanko julkisella sektorilla vähemmän taloudellista hyötyä kuin yksityisellä sektorilla? Laajan, vertailevan tutkimuksen tulokset olisivat epäilemättä paremmin yleistettävissä kuin yhteen organisaatioon keskittyvän tutkimuksen tulokset.

## 9.4 Opinnäytetyöprosessini

Opinnäytetyöaiheeni osoittautui laajuutensa vuoksi haastavaksi. Ulkoistaminen, varsinkin julkisten hankintojen näkökulmasta, ei ollut minulle entuudestaan tuttua, ja siksi aiheeseen perehtyminen vei alussa runsaasti aikaa. Koin tämän vaiheen kuitenkin koko työn onnistumisen kannalta ehkäpä keskeisimmäksi. Vahvalle pohjalle on helpompi rakentaa. Aiheeseen perehtyminen oli edellytys myös haastattelujen onnistumiselle, joten haastattelujen toteuttaminen siirtyi suunniteltua myöhemmäksi. Positiivista oli, että itselleni ehti muodostua hyvin kattava käsitys ulkoistamisesta, niin yksityisen kuin julkisen sektorin näkökulmasta, Suomessa ja muualla maailmassa. Toivon, että perehtyneisyyteni näkyy lopputuloksessa ja että karttuneelle osaamiselleni tulee käyttöä vielä myöhemminkin.

Tiedonhaku sujui rutiinilla. Ongelmia koitui sen sijaan aineiston rajaamisesta. Ulkoistamisesta on vuosien saatossa kirjoitettu lukematon määrä artikkeleita ja kirjoja, ja minun oli syytä jatkuvasti kirkastaa mielessäni työni tavoitteita ja näkökulmani rajausta poimiakseni aineistosta vain olennaisimman osan työssä hyödynnettäväksi.

Teemahaastattelu osoittautui toisinaan ongelmalliseksi, mutta samalla antoisaksi tutkimusmenetelmäksi. Haastattelun ja aineiston analyysin onnistuminen edellyttää paitsi käsiteltävän aiheen tuntemusta, myös kokemusta ja menetelmän tuntemusta. Minulla oli entuudestaan jonkin verran kokemusta haastattelemisesta, mutta teemahaastattelu oli minulle kokonaan uutta, joten myös empiirisen osan toteuttamisessa riitti opittavaa.



## Lähteet

Almqvist, R. 1999. Measuring the threat of competition – Services for the elderly in the city of Stockholm. *Local Government Studies*. 25 (1), s. 1-16.

XX. 22.11.2011. Hallintotiimin tiimiesimies. *Organisaatio*. Haastattelu. Helsinki.

Barthélemy, J. 2003. The seven deadly sins of outsourcing. *Academy of Management Executive* 17 (2), s. 87-98.

Everaert, P., Sarens, G., & Rommel, D. 2007. Sourcing strategy of Belgian SMEs: empirical evidence for the accounting services. *Production, Planning & Control*, 18: 8, s. 716-725.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnat ja kilpailu 1. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Tammi. Helsinki.

Jokela 2011. ATK-hankinnoissa vastuu kuuluu tilaajalle. *Helsingin sanomat* 9.11.2011, s. A2.

Jones, G. 2004. *Organizational theory, design, and change: Text and cases*. 4. painos. Upper Saddle River. Prentice Hall.

Kangaspunta, M. & Frimann, S. 2009. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, toimintatapojen, rakenteiden sekä välineiden kehittäminen. Kieku-ohjelman loppuraportti. Valtionkonttori. Luettavissa:

<http://www.kiekuhanke.fi/public/default.aspx?nodeid=23773&culture=fi-FI&contentlan=1>. Luettu: 1.2.2012.

Kelley, M. & Jude, M. 2005. Making the outsourcing decision. *Business Communications Review*, 35, 12, s. 28-31.

XX. 18.11.2011. Talouspäällikkö. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

Kulmala, H., Ojala, M., Ahoniemi, L. & Uusi-Rauva, E. 2006. Unit Cost Behaviour in Public Sector Outsourcing. *International Journal of Public Sector Management*, 19, 2, s. 130-149.

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Väitöskirja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

XX. 22.11.2011. Hallintopäällikkö. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

Kuusiniemi-Laine A. & Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat, käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

XX. 15.11.2011. Talous- ja hallintopäällikkö. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

XX. 18.10.2011. Talouspäällikkö. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

Martikainen, M. 2010. Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ulkoistaminen. Prosessitarkastelu ja ulkoistamisen ongelmakohtien tarkastelu. Pro Gradu –työ. Itä-Suomen yliopisto. Luettavissa:

[http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_nbn\\_fi\\_uef-20110090/urn\\_nbn\\_fi\\_uef-20110090.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_nbn_fi_uef-20110090/urn_nbn_fi_uef-20110090.pdf). Luettu: 13.3.2012.

Mol, M. 2007. Outsourcing. Design, process, and performance. Cambridge University Press.

XX. 26.11.2011. Järjestelmäasiantuntija. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

Quélin, B. & Duhamel, F. 2003. Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy. Outsourcing motives and risks. *European Management Journal* 21, 5, s. 647-661.

Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnat ja kilpailu 11. Kunnallisan alan kehittämissäätö. Vammalan kirjapaino.

Ruohoniemi, E. 2012. Hankintasopimuksen olennainen muutos vaatii uuden kilpailutuksen. *Helsingin Sanomat* 28.1.2012., s. C10.

Salonen, J. 2011. Aho: Valtion it-taidot heikkoja. *Helsingin Sanomat* 24.11.2011, s. A5.

XX. 24.11.2011. Järjestelmäasiantuntija. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

XX. 15.12.2011. Avainasiakaspäällikkö. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

XX. 8.12.2011. Palvelujohtaja. *Organisaatio*. Puhelinhaastattelu.

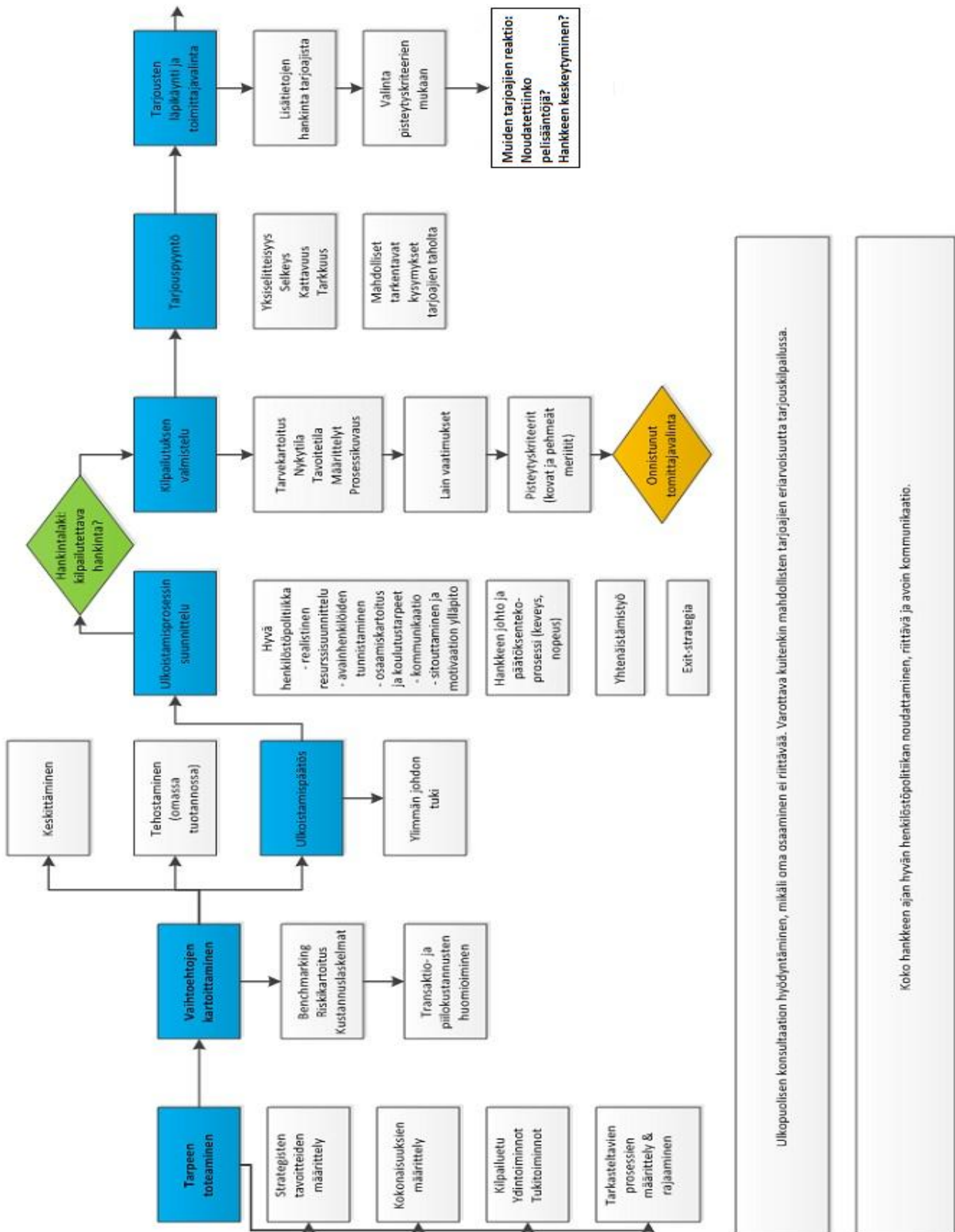
Torkkel, S. 2011. Yleistä julkisista hankinnoista. Luettavissa:

[http://hankinnat.fi/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867](http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867). Luettu: 5.3.2012.

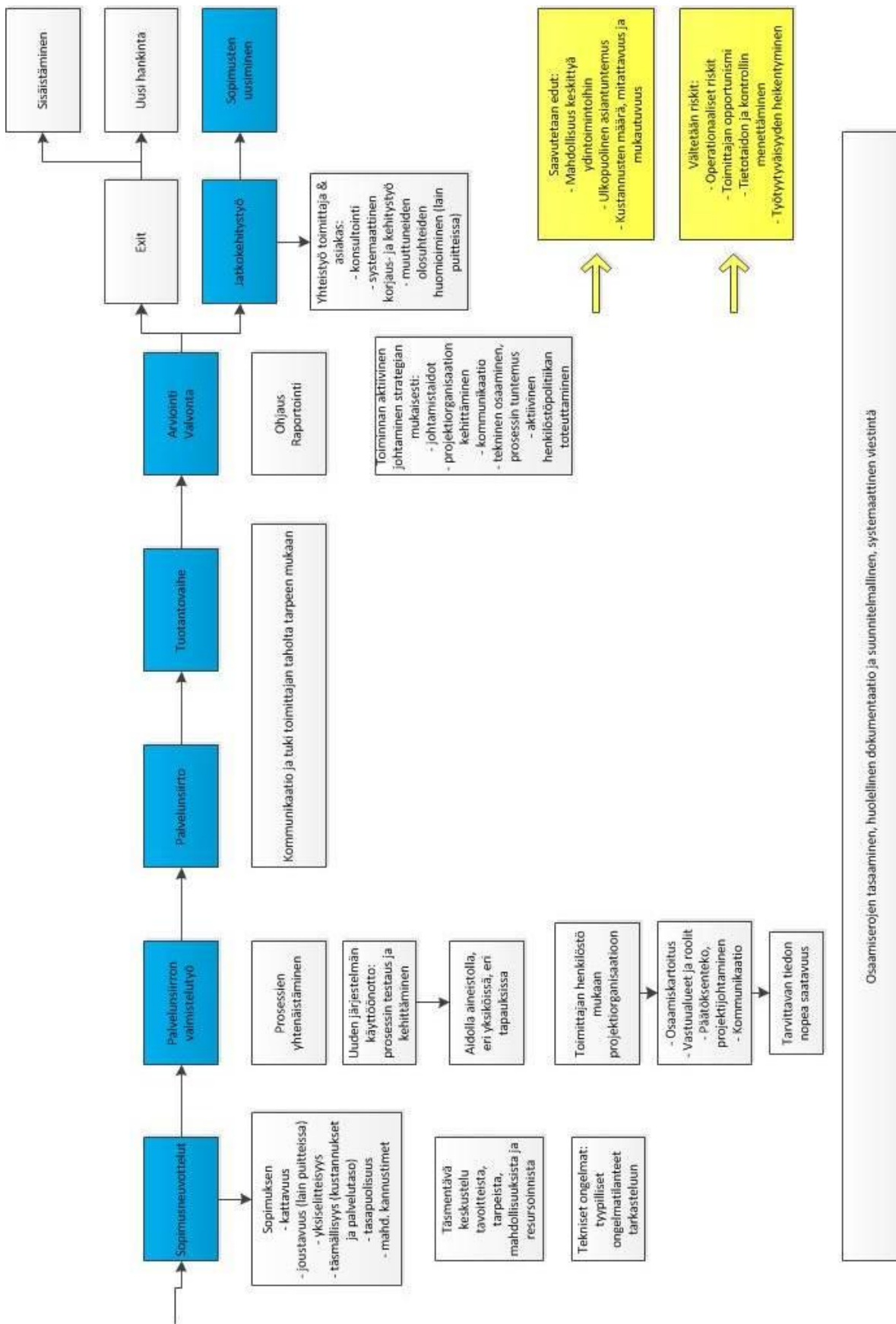
Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Kunnat ja kilpailu 9. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino.

# Liitteet

Liite 1. Ulkoistamisen prosessikaavio.



Ulkoistamisen prosessikaavio (sivu 2).



## Liite 2. Haastattelurunko

### Pohjustus:

Tutkimuksessa on tavoitteena hahmotella ohjeita ulkoistamisprosessin suunnitteluun ja läpivientiin. Olen kiinnostunut sinun näkemyksestäsi XX:n talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisprosessista. Tarkastelussa on koko hanke suunnittelusta tähän päivään saakka.

Haastattelu on vapaamuotoinen, joten voit vastata kysymyksiin vapaasti omasta näkökulmastasi. Työn empirinen osa on salainen, eikä julkaistavassa osuudessa käy ilmi, mistä organisaatiosta on kyse. Haastatteluun kulunee aikaa noin puoli tuntia. Haastattelu tallennetaan.

### Kysymykset:

1. Johdatteleva kysymys: Kuinka onnistuneeksi luonnehtisit taloushallinnon ulkoistamisprosessia?
  - o Perustelut?
2. Ilmenikö ulkoistamisprosessissa jotain ongelmia?
  - o Millaisia ja missä vaiheessa?
  - o Oltiin niihin varauduttu? Olisiko niihin voinut varautua?
3. Mitkä onnistumiset ulkoistamisprosessissa koit erityisen merkittäviksi koko hankkeen onnistumisen kannalta?
4. Prosessin vaiheista erityisen kiinnostava on kilpailutus. Kuinka koit sen onnistuneen?
  - o Mikä oli sen onnistumisen kannalta merkittävää?
  - o Millainen vaikutus hankintalainsäädännöllä oli prosessiin?
5. Tuleeko mieleesi vielä jotain muuta aiheeseen liittyvää?

(Täsmenäviä lisäkysymyksiä tarpeen mukaan)