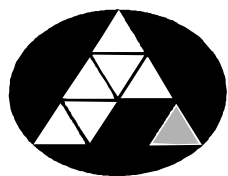


POHJOIS-KARJALAN AMMATTIKORKEAKOULU
Teknologiaosaamisen johtamisen koulutusohjelma
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Ritva Patja

KUNNAN PALVELUTUOTANNON KEHITTÄMINEN:
CASE VARKAUS

Opinnäytetyö
Toukokuu 2012



POHJOIS-KARJALAN
AMMATTIKORKEAKOULU

OPINNÄYTETYÖ

Toukokuu 2012

**Teknologiaosaamisen johtamisen
koulutusohjelma**

Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Karjalankatu 3

80200 JOENSUU

p. (013) 260 6800 p. (013) 260 6906

Tekijä

Ritva Patja

Nimeke

**KUNNAN PALVELUTUOTANNON KEHITTÄMINEN:
CASE VARKAUS**

Toimeksiantaja YIT Rakennus Oy

Tiivistelmä

Kuntasektorilla on ollut pitkään havaittavissa siirtymistä markkinasuuntautuneisiin toteutusvaihtoehtoihin. Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen ovat nousseet viime vuosina täydentämään ja tehostamaan kunnan palvelutuotannon toimintaa. Varkauden kaupungin kunnallisteknisen palvelutuotannon ulkoistaminen on tähän saakka Suomen suurin toteutunut ulkoistamishanke kuntien teknisessä toimessa.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää Varkauden kaupungin teknisen palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet keskeiset syyt ja kehittämisen kohteet. Opinnäytetyö toteutettiin tapaustutkimuksen keinoin sähköisenä kyselytutkimuksena Varkauden kaupungin teknisen toimen tilaajaorganisaatiolle. Tutkimusta täydennettiin kohdehenkilön haastattelulla.

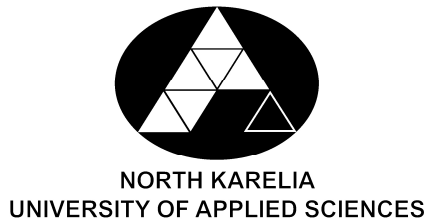
Opinnäytetyön tuloksissa nousi esille ulkoistamisen onnistumista tukevat menestystekijät ja palvelutuotannon johtamiseen liittyvät kehittämisen kohteet. Tulosten pohjalta esitettiin kehittämisehdotukset toimintamallissa huomioitaviin asioihin. Kehitystyön kulmakiviksi rakentuivat joustavuus, osapuolten välinen luottamus ja vuorovaikutuksellinen yhteistyö. Jatkotutkimuksissa olisi mielenkiintoista selvittää tiedonkulun kehittämistä organisaatorajat ylittäviin käytäntöihin ja sähköisen vuorovaikutuskanavan käyttöönottoa palvelutuotannon johtamisessa.

Kieli
suomi

Sivuja 69
Liitteet 5
Liitesivumäärä 7

Asiasanat

ulkoistaminen, palvelutuotannon johtaminen, tekninen toimi



THESIS
May 2012
Degree Programme in Technology
Competence Management
Master's Thesis
 Karjalankatu 3
 FIN 80200 JOENSUU
 FINLAND
 Tel. 358-13-260 6800

Author
 Ritva Patja

Title
 The Improvement of the Municipal Production of Services

Commissioned by YIT Construction Ltd

Abstract

In the municipal sector there has been a shift towards the realization alternatives of market economy for some time now. In the past years, competitive bidding and outsourcing have been adopted in the municipal sector to improve the production of services. The outsourcing of the public utility services in the city of Varkaus has been the most significant realized outsourcing project in the field of municipal engineering in Finland.

The aim of this thesis was to find out the reasons why the outsourcing of the public utility services was so successful in the city of Varkaus, and also to discover the main areas of improvement. The research method of this case study was electronic questionnaire that was sent to the clients of the public utility services in the city of Varkaus. A journalistic interview was also conducted for some additional research material.

The research results of the thesis explain the reasons why the outsourcing was successful and the areas of improvement in the production service management. Based on the results, improvement suggestions were presented for issues to be taken into account in the operating model. The key elements for further development were flexibility, trust between the actors and interactive cooperation. In further studies, it would be interesting to examine the possibilities of improving the flow of information over organizational boundaries and to examine the usage of interactive electronic medium in the management of production services.

Language
 Finnish

Pages 69
 Appendices 5
 Pages of Appendices 7

Keywords
 outsourcing, management of production services, technical task

Sisältö

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1	Johdanto.....	6
1.1	Työn taustaa.....	6
1.2	Työn tarkoitus ja rajaus	7
1.3	Työn rakenne	7
2	Kuntien tekniset palvelut	8
2.1	Kuntien rooli ja tehtävät	8
2.2	Tekniset palvelut	10
2.3	Teknisen palvelutuotannon markkinasuuntautuneet toteuttamisvaihtoehdot... 13	
2.3.1	Tilaaaja-tuottajamalli	14
2.3.2	Isäntäkuntamalli	16
2.3.3	Liikelaitostaminen.....	17
2.3.4	Yhtiöittäminen	18
2.3.5	Ostopalvelut	20
2.3.6	PPP-malli	20
2.3.7	Ulkoistaminen	21
3	Palvelutuotannon ulkoistaminen teknisessä toimessa	24
3.1	Varkauden lähtötilanne.....	24
3.2	Ulkoistamisen vaiheet	25
3.3	Ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttavien syiden tarkastelua	30
3.3.1	Oman ydinosaamisen tunnistaminen.....	30
3.3.2	Transaktiokustannusteorian vaikutus palvelutuotannon kehittämiseen	32
3.3.3	Roolit, vastuut ja valtuudet.....	36
3.4	Muutoksen ja johtamisen haasteet	38
4	Tutkimuksen toteutus	40
4.1	Tutkimuksen lähtökohdat	40
4.2	Aineiston hankinta ja tutkimusmenetelmät	42
4.3	Aineiston käsittely ja analysointi	48
5	Tutkimustulokset.....	49
5.1	Kyselytutkimuksen keskeiset tulokset.....	49
5.2	Haastattelun tulokset	53
5.2.1	Vuorovaikutus ja palvelutuotannon johtaminen.....	53
5.2.2	Kehittämisen kohteet palvelutuotannon johtamisessa.....	55
5.2.3	Kyselytutkimuksen avointen vastausten arviointi.....	57
5.3	Tutkimustulosten tulkinta.....	59

6	Pohdinta.....	63
6.1	Tulosten tarkastelua.....	63
6.2	Luotettavuus.....	64
6.3	Opinnäytetyön keskeiset opit ja jatkokehitysmahdollisuudet.....	65
	Lähteet.....	67

Liitteet

Liite 1	Kyselykutsu tutkimukseen pyytämiseksi
Liite 2	Kyselylomake tutkimusorganisaatiolle
Liite 3	Haastattelurunko kohdehenkilölle
Liite 4	Kyselytutkimuksen keskiarvotaulukko
Liite 5	Kyselytutkimuksen taulukkoraportti

1 Johdanto

1.1 Työn taustaa

Julkisten menojen hallinta ja tuottavuuden parantaminen ovat Suomen kunnissa lähitulevaisuuden haasteita. Valtakunnallinen palvelu- ja kuntarakenneuudistus, kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne sekä väestön ja henkilöstön ikääntyminen ovat kannustaneet kuntia etsimään uusia toimintatapoja tuottaa ja järjestää palveluita kustannustehokkaasti ja laadukkaasti kuntalaisille. Tutkimusten mukaan kuntarakenteen ja toimintamallien uudistaminen sekä teknologian käyttöönotto ovat tehokkain tapa järjestää ja tuottaa laadukkaita kuntapalveluja. (Korpela & Mäkitalo 2008, 14 - 16 ja 151; Komulainen 2010, 22.)

Kuntatalouden kehitys on yksi keskeisimpiä syitä teknisen sektorin tuottavuuden ja innovatiivisuuden lisäämiseen kunnissa. Heikentynyt talous on motivoinut teknistä sektoria tekemään säästöjä, lisäämään tehokkuutta, luomaan kokonaan uusia toimintamalleja ja arvioimaan uudelleen palvelutuotannon sisältöjä. Suuremmissa kaupungeissa liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat olleet luontevia ratkaisuja teknisen sektorin organisoimisessa. Seutu- ja alueyhteistyön lisääntyminen, kuntayhteistyön laajentaminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistäminen ovat uusia mahdollisuuksia teknisen sektorin palvelutuotannon kehittämisessä. (Anttiroiko & Siitonen 2010, 51.)

Kunta-alan uudistamista on hallinnut 2000-luvulla yritysmäiset toimintatavat ja kilpailun hyödyntäminen. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimi sekä tekninen sektori ovat siirtyneet voimakkaimmin omasta palvelutuotannosta yksityisten tuottamiin palveluihin. (Saarinen & Forma 2007, 197.) Teknisellä sektorilla on pitkät ja vahvat perinteet yhteistyöstä yksityisten palveluntuottajien kanssa erityisesti rakentamisessa, kunnossapidossa, jätehuollossa sekä kuljetus- ja siivouspalveluissa (Rannisto 2007, 56; Kallio, Anttiroiko, Hahtela & Malinen 2010, 7). Pienet kunnat ovat kautta aikojen järjestäneet tekniset palvelunsa yksityissektorin avulla. Suuremmat kunnat ovat omaksuneet saman käytännön ja kehityssuunta näyttää jatkuvan. (Lundström 2003, 86.)

1.2 Työn tarkoitus ja rajaus

Tutkimuksen tarkoitus voi olla luonteeltaan kartoittava, selittävä, kuvaileva tai ennustettava tutkittavan kohteen mukaan. Tiettyyn tutkimukseen voi liittyä yksi tai useampia tarkoituksia. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 138; Tuomi & Sarajärvi 2009, 157.) Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää Varkauden kaupungin palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneita keskeisiä syitä ja toimintamallin kehittämistarpeita paikallisessa toimintaympäristössä. Tutkimuksen kohteena on teknisen toimen kuntatekniikan rakentamisen ja ylläpidon ulkoistettu palvelutuotanto. Ulkoistamisen taustalla oli kaupungin heikko talous, joka pakotti kaupungin tekemään päätöksen palvelutuotannon kilpailutuksesta yksityiselle palveluntuottajalle. Varkauden kaupungin kunnallistekniikan ulkoistaminen on laajuudeltaan tähän saakka suurin teknisen toimen palvelutuotannon ulkoistamismalli Suomessa. Tapausta lähestytään sähköisellä kyselytutkimuksella tilaajaorganisaatiolle, kohdehenkilön haastattelulla ja tutkimalla ilmiötä alan kirjallisuudesta, tutkimuksista ja internet-julkaisuista. Tässä tapauksessa tutkimuksen tarkoituksella pyritään tunnistamaan todennäköisiä ulkoistamisprosessin menestystekijöitä ja kehittämistarpeita riskitekijöiden näkökulmasta.

1.3 Työn rakenne

Opinnäytetyö koostuu johdannosta, teoreettisesta viitekehyksestä, empiirisestä tutkimuksesta ja pohdinnasta. Johdanto esittelee tutkimustyön taustan ja määrittelee tutkimuksen tarkoituksen. Lisäksi johdannossa määritellään tutkimustyön kohde ja rajaukset sekä esitellään menetelmävalinnat ja työn rakenne. Teoreettisessa viitekehyksessä perehdytään tutkimuksen tietoperustaan ja määritellään aihealueen keskeiset käsitteet. Viitekehys muodostaa tietoperustan empiiriselle tutkimukselle.

Empiirisessä tutkimuksessa kuvataan Varkauden kaupungin ulkoistetun teknisen palvelutuotannon lähtötilanne ja ulkoistamisen vaiheet sekä määritellään ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet keskeiset syyt. Tämän jälkeen esitellään tutkimuksen lähtökohdat, käytetyt tutkimusmenetelmät, perustelut menetelmien valinnalle, aineiston hankinta ja aineiston käsittely. Lopuksi analysoidaan tutkimuksen empiirinen osuus ja esitetään kehittämissuhteet tietoperustan ja tutkimustulosten pohjalta. Pohdinnassa tar-

kastellaan tutkimustyön tuloksia ja luotettavuutta sekä opinnäytetyön merkitystä oppimisen näkökulmasta että jatkokehitysmahdollisuuksia.

2 Kuntien tekniset palvelut

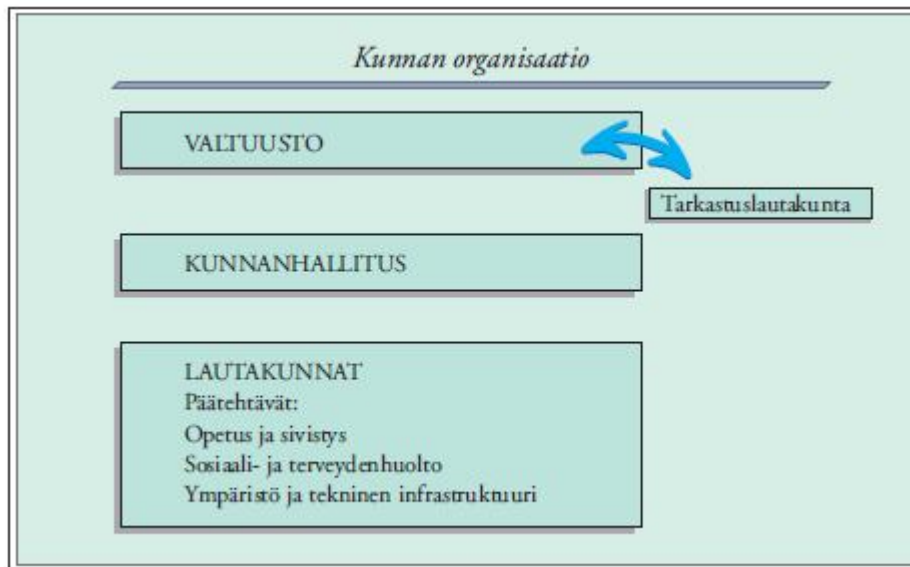
2.1 Kuntien rooli ja tehtävät

Kunnat ja kuntayhtymät vastaavat keskeisistä hyvinvointipalveluista Suomessa. Kunnat ja niiden päättäjät ovat vastuussa palveluiden saatavuudesta, olemassaolosta ja laadusta kuntalaisille. Kuntien itsehallinto perustuu Suomen perustuslakiin. Perustuslailla taataan kuntien vahva itsehallinto. Kuntien tehtävistä ja velvoitteista voidaan säätää vain eduskunnan hyväksymällä lailla. Kuntien tehtävät jaetaan itsehallinnon mukaan yleiseen toimialaan ja kunnille lailla säädetyistä erityistehtävistä muodostuvaan erityiseen toimialaan. Kuntalaki antaa jokaiselle kunnalle väljyyttä ja joustavuutta oman hallintonsa ja toimintansa järjestämisessä. (Kajaste 2008, 6 - 8; Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 21 ja 259.)

Kuntalaki (365/1995) määrittelee kunnan tehtävät seuraavasti:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. (2. §.)

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto (kuvio 1). Kunnanvaltuusto vastaa kunnantoiminnasta ja taloudesta. Valtuusto linjaa kunnan strategiset tavoitteet ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen. Valtuusto päättää palveluiden määrästä, laadusta ja tuottamistavoista sekä investointien ja hankkeiden tarpeellisuudesta. Valtuuston valitsema kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta, valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja niiden laillisuusvalvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Valtuusto asettaa lautakunnat ja johtokunnat sekä päättää tehtävien ja toimivallan jaosta johtosäännöillä. (Kajaste 2008, 11 ja 13.)



Kuvio 1. Kunnan organisaatio (Kajaste 2008, 13).

Suomen kunnilla on merkittävä rooli kunnallisten peruspalvelujen järjestäjinä. Kuntien palvelut ovat kaksi kolmasosaa kaikista julkisista palveluista. Sen lisäksi kunnissa hoidetaan viranomaistehtäviä. Kuntien tehtävinä on myös toimia alueensa elinkeinotoiminnan kehittäjinä. Kuntien hankinnat ovat yli kymmenen miljardia euroa vuodessa, joista puolet on ostoja kuntayhtymiltä. Kuntien kaikista menoista opetus- ja kulttuuritoimen osuus on 25 prosenttia ja sosiaali- ja terveystoimen osuus yli 50 prosenttia. Teknisen toimen menot ovat alle 10 prosenttia kunnan kaikista toimintamenoista. Kuitenkin suurin osa kuntien investoinneista on teknisen toimen vastuulla (Korpela & Mäkitalo 2008, 156, 158 ja 15; Siitonen & Martikainen 2000, 48; Lundström 2003, 86.)

Vuodesta 1993 lähtien kunnat ovat itse saaneet päättää peruspalvelujen tuotantotavoista joko tuottamalla palvelut itse tai hankkimalla palvelut toiselta kunnalta, järjestöltä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnalla on kuitenkin vastuu palvelujen saatavuudesta ja riittävydestä. Siitosen ja Martikaisen (2000, 20) mukaan kuntien toiminta eroaa siinä, hoidetaanko palvelut yksin vai yhteistyössä muiden kanssa. Yhteistyö voi olla kuntien välistä tai laajempaa kuntayhteistyötä sekä ulottua yksityiselle sektorille. Lisäksi yhteistyötä voidaan tehdä sopimusyhteistyönä esimerkiksi yhteisen viranhaltijan avulla tai kuntien yhteistyöorganisaation kautta. Kuntien oma rooli ja panos toiminnassa voi olla hyvin vaihteleva. (Korpela & Mäkitalo 2008, 156; Heuru ym. 2011, 197; Siitonen & Martikainen 2000, 20.)

Perustuslaki (731/1999) koskee yksityistämistä seuraavasti:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. (124. §.)

Kuntien rooli kehittyä todennäköisesti nykyistä enemmän kunnallislain tarkoittamaksi palvelujen järjestäjän rooliksi (Korpela & Mäkitalo 2008, 157). Siitosen ja Anttiroikon (2009, 17) mukaan kunnan rooli on muuttunut palvelujen tuottajasta yhä enemmän palvelujen järjestäjäksi. Kehitys on alkanut Isosta-Britanniasta ja rantautunut sieltä Suomeen ja muihin Pohjoismaihin (Siitonen & Anttiroiko 2009, 17).

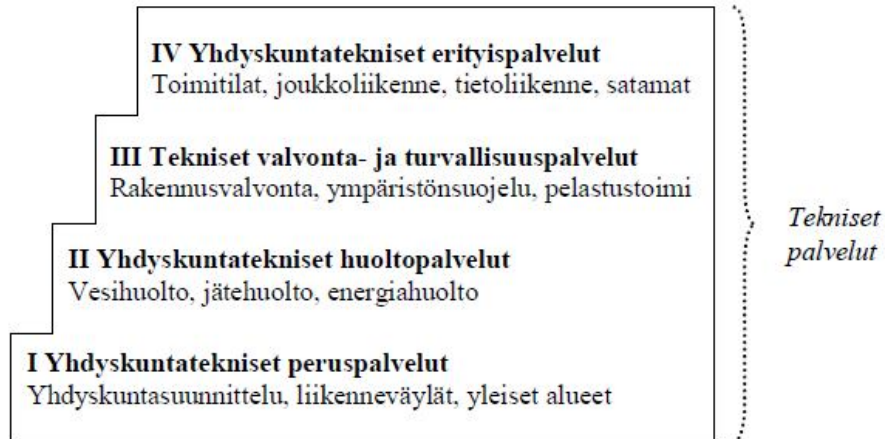
2.2 Tekniset palvelut

Tekniset palvelut ovat taajaman ja yhdyskunnan toimivuuden perusta. Kunnat ovat rakenteellisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti erilaisia. Tämän vuoksi kuntatekniikan palvelujen tavoitteet ja toteuttamismahdollisuudet määritellään kuntakohtaisesti strategisista tavoitteista. Kuntien omistuksessa olevan infrastruktuurin arvon on laskettu olevan yhteensä noin sata miljardia euroa. Rakennetun kuntatekniikan hyödyntäminen ja käytön tehostaminen sekä kuntateknisen omaisuuden arvon säilyttäminen ja rahoituksen turvaaminen ovat kaikki tärkeitä kunnan yhdyskuntatehtäviä. (Kajaste 2008, 55.)

Siitonen ja Anttiroiko (2009, 5) määrittelevät teknisen sektorin perusrakenteeseen kaikki yhdyskunnan toiminnalle välttämättömät fyysiset elementit. Perusrakenteen kokonaisuuteen kuuluvat maa-alueet ja fyysinen infrastruktuuri mukaan lukien rakennukset, rakennelmat, tekniset verkostot ja laitteet sekä liikenneväylät. Perusrakenne yhdessä luonnonympäristön kanssa muodostaa toimintaympäristön fyysiset puitteet. Suunnittelu, rakentaminen, ylläpito- ja huoltopalvelut ym. tehtävät muodostavat organisoituna kunnan teknisen sektorin. Teknisen sektorin palvelujen yhteisenä piirteenä on eri toimialueiden vahva sidos fyysiseen ympäristöön, sen resursseihin, rakenteisiin, ohjaamiseen ja kehittämiseen. (Siitonen & Anttiroiko 2009, 5; Siitonen & Martikainen 2000, 29.)

Kuntien tekniset palvelut hahmotetaan kuviossa 2. Palvelukokonaisuudet I - III muodostavat tekniset peruspalvelut ja erityiset palvelut kuuluvat ryhmään IV. Erityispalvelut

ovat usein kuntakohtaisia ratkaisuja ja tehtäviä, joita esiintyy vain joissakin kunnissa tai kuntien rooli on niissä erittäin vähäinen. Julkiset yhdyskuntarakenteet kuten katujen rakentaminen ja ylläpito sekä puistojen ym. alueiden rakentaminen ja ylläpito sisältyvät palvelukokonaisuuteen I. Erityisesti näissä palveluissa on siirrytty uudenlaisiin tuotantotapoihin. (Siitonen & Martikainen 2000, 31 - 33.)



Kuvio 2. Kuntien tekniset palvelut (Siitonen & Anttiroiko 2009, 8).

Toimialue-erittelyn lähtökohtana ovat fyysisen ympäristön muuttuminen ja yhdyskuntarakentamisen prosessit ja kunnan tehtävät tässä prosessissa. Yhdyskuntasuunnittelulla luodaan yhdyskuntarakentamisen yleiset edellytykset. Raakamaan jalostaminen rakennusmaaksi edellyttää kunnalta ympäristörakenteiden ja infrastruktuurin sekä niihin liittyvien palvelujen toteuttamista. Yhdyskunnan toiminta edellyttää lisäksi ympäristöstä ja turvallisuudesta huolehtimista ja eräitä erityisiä palvelutoimintoja. (Siitonen & Martikainen 2000, 30 - 32.)

Teknisten palvelujen keskeisimmät käsitteet havainnollistetaan kuviossa 3. Käsitteet ryhmitellään perustermien ja viittaussuhteiden perusteella neljään pääluokkaan, joita ovat rakennekäsitteet, tekniikkakäsitteet, palvelukäsitteet ja organisaatiokäsitteet. Teknisen sektorin käsitteistö ei ole vakiintunutta toimi- ja tehtäväalojen erityisluonteen ja laaja-alaisuuden vuoksi. (Siitonen & Anttiroiko 2009, 5.)

Yhdyskuntarakenteen käsitteellä viitataan asuin- ja työympäristön fyysiseen rakenteelliseen kokonaisuuteen. Kyse on yhdyskuntasuunnittelun kohteena olevasta yhdyskunnasta. Yhdyskunta viittaa asukkaiden ja heidän ympäristönsä muodostamaan alueyhteisöön. Tekniikka puolestaan viittaa taitoon tai osaamiseen ja käytännössä välineisiin tai laittei-

siin, joilla tehdään haluttuja asioita. Teknisen palvelun käsitteellä viitataan yleensä kaikkiin niihin palveluihin, jotka suoranaisesti liittyvät yhdyskuntarakenteeseen, erilaisiin fyysisiin rakenteisiin ja niiden säilymistä ja turvaamista edistäviin toimintoihin. (Siitonen & Anttiroiko 2009, 6 - 8.)

RAKENTEET	ORGANISAATIO
<i>Perusrakenteet Yhdyskuntarakenne</i>	<i>Tekninen sektori Tekninen toimi</i>
TEKNIikka	PALVELUT
<i>Yhdyskuntatekniikka Kunnallistekniikka</i>	<i>Tekniset palvelut Perusrakennepalvelut</i>

Kuvio 3. Teknisen sektorin käsittekkentä (Siitonen & Anttiroiko 2009, 5).

Palveluille on esitetty lukuisia määritelmiä, eikä lopullisesta määritelmästä ole vielä kukaan päästy yksimielisyyteen (Grönroos 2010, 77; Grönroos 1998, 50 - 51). Grönroosin (2010, 77) esittämä Gummessonin määritelmä palvelulle kuvaa hyvin sitä, että palveluja voi vaihtaa, mutta ei konkreettisesti kokea. ”Palvelu on jotain, mitä voi ostaa ja myydä, mutta mitä ei voi pudottaa varpailleen” (Grönroos 2010, 77).

Grönroos (2010, 77) määrittelee palvelun seuraavasti:

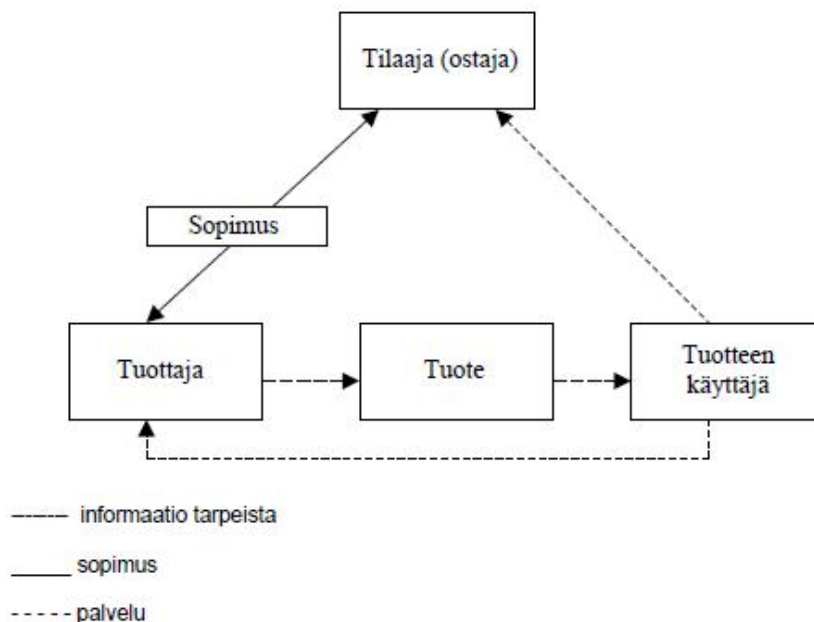
Palvelu on ainakin jossain määrin aineettomien toimintojen sarjasta koostuva prosessi, jossa toiminnot tarjotaan ratkaisuinasiakkaan ongelmiin ja toimitetaan yleensä, muttei välttämättä, asiakkaan, palvelutyöntekijöiden ja/tai fyysisten resurssien tai tuotteiden ja/tai palveluntarjoajan järjestelmien välisessä vuorovaikutuksessa.

Useimmiten palveluun sisältyy jonkinlaista vuorovaikutusta palveluntarjoajan kanssa. Vuorovaikutustilanteet eivät ole kuitenkaan aina henkilökohtaisia. Palvelut ovat jossakin määrin aineettomia ja ne koetaan yleensä subjektiivisesti esimerkiksi käyttämällä sanoja kokemus, luottamus, tunne ja turvallisuus. Palvelujen peruspiirteisiin liittyy niiden kuluttaminen samanaikaisesti, kun niitä tuotetaan. Palvelujen tärkein piirre on kuitenkin niiden prosessiluonne. Palvelu on itsessään prosessi, jonka tuloksena syntyy pal-

velun lopputulos. Grönroos (2010, 39) kuvaa tuotantoa tuotteiden tuottamisen prosessiksi teollisuuteen viitaten. Palvelutuotannon prosessia kuvaava käsite on tässä yhteydessä joko palveluprosessi tai palvelun tuotantoprosessi. (Grönroos 2010, 39, 77 ja 79 - 81.)

2.3 Teknisen palvelutuotannon markkinasuuntautuneet toteuttamisvaihtoehdot

Perinteisesti kunnat ovat tuottaneet palvelut hierarkkisesti omana tuotantona sektoreittain linjaorganisaation alimmalla tasolla. Toiminnan ohjaus perustuu talousarvioon ja suunnitelmaan, joissa määritellään toimintaan tarvittavat resurssit sekä ohjeistetaan niiden käyttö. Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa kunta toimii ensisijaisesti palveluiden järjestäjänä ja tilaajana kuvion 4 mukaisesti. Tällöin toiminnan tavoitteet ja tulokset nousevat merkittävämpään rooliin kuin hierarkkisessa toimintatavassa. Palvelutuotantoa ohjataan tilaajan ja tuottajan välisillä sopimuksilla. Markkinasuuntautuneita toimintatapoja ovat esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli, yhteistyömallit, liikelaitostaminen, yhtiöittäminen, ostopalvelut ja ulkoistaminen. (Kuopila et al. 2007, 12; Rajala, Tammi & Meklin 2008, 37.)



Kuvio 4. Markkinasuuntautuneiden toteuttamisvaihtoehtojen keskeiset elementit (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 38).

Teknisen sektorin organisaatiomuutokset ovat käynnistyneet Suomen kunnissa eri aikaa. Jyväskylän kaupunki toimi edelläkävijänä 1990-luvun alussa, kun tekniset palvelut ottivat käyttöön Ruotsissa laajalti sovelletun tilaaja-tuottajamallin tekniseen palvelukeskukseen. Tuolloin puhuttiin tilaaja-toimittajamallista, joka oli teknisen palvelukeskuksen sisäinen organisaatioratkaisu. Mallin tavoitteena oli saada vertailutietoa oman tuotantoyksikön ja ulkoisten tuottajien hinnoista. (Kuopila et. al. 2007, 71 - 72.) Tästä kehitysvaiheesta lähtien erityisesti keskisuuret kaupungit ovat kehittäneet palvelutuotantoa ja palveluprosesseja voimakkaasti 2000-luvun vaihteeseen saakka. Kehittämisellä pyrittiin hyödyntämään yksityisiä palveluntuottajia oman palvelutuotannon täydentäjänä ja parantamaan palvelujen kustannustietoisuutta.

Kunnat ovat etsineet uusia toimintatapoja yksityisen palvelusektorin käyttöön 2000-luvun taitteesta alkaen. Aikaisemmin pienessä mittakaavassa käytettyä alueurakointia laajennettiin useissa kunnissa kuten Oulunsalon kunnassa vuonna 2001. Tuolloin Oulunsalon kunta kilpailutti liikenneväylien, viher- ja ulkoalueiden sekä ulkoliikuntapaikkojen hoidon yhtenä alueurakkana. Teknisen palvelutuotannon ulkoistaminen käynnistyi pienestä, vajaan 5000 asukkaan Askolan kunnasta vuonna 2005. Samaan ratkaisuun päätyi, asukasluvultaan lähes samankokoinen, Inkon kunta vuonna 2007 ulkoistamalla tekniset palvelut lukuun ottamatta viranomais tehtäviä. Keskisuurista kaupungeista Mikkelin kaupunki uudisti kunnallisteknisten palvelujen organisaatiota perustamalla kumppanuusyhtiön yksityisen yrityksen kanssa vuonna 2008. Toimintamallin etuna pidettiin kilpailua avoimilla markkinoilla ja yrityskumppanin tarjoamia kehittämismahdollisuuksia kuten palvelun tuotantoprosessien ja tuotantoteknologian kehittämistä. Yhteisyritys on käynnistynyt molempien osapuolten näkemysten mukaan tyydyttävästi ja henkilöstö on ollut ratkaisuun tyytyväinen. (RAKLI ry 2009, 10 - 11.)

2.3.1 Tilaaja-tuottajamalli

Moni ulkoistaminen on rakentunut tai ainakin olisi pitänyt pohjautua tilaaja-tuottajamallin varaan. Komulaisen (2010, 136 - 137) mukaan määritelmät tilaaja-tuottajamallista eivät ole yksiselitteisiä ja kunnallishallinnossa termistä on tullut muoti-ilmiö palvelujen tilaamisessa, vaikka kyseessä ei olisikaan tilaaja-tuottajajärjestelmä. Tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan toimintaa, jossa tilaajan ja tuottajan roolit on eriytetty tai toiminta pohjautuu sopimustuotantomalliin. Kuopila et

al. (2007, 11) tarkoittaa tilaaja-tuottajamallilla tilaaja-tuottaja-toimintatavan käytännön sovellusta, jota käytetään yksittäisessä kunnassa tai laajemman kuntajoukon yhteisessä toiminnassa. Kuopila et al. (2007, 11) määrittää tilaaja-tuottaja-toimintatavan samoin kuin Komulainen tilaaja-tuottajamallin, jossa julkisten palvelujen tuotanto on organisoitu erottamalla tilaajan ja tuottajan roolit toisistaan. Tilaajana toimi kunta ja tuottajana joko kunnan oma tai ulkopuolinen organisaatio. Tilaajan ja tuottajan välinen toiminta perustuu sopimustuotantomalliin. (Komulainen 2010, 136 - 137; Kuopila et al. 2007, 11.)

Kuntien palvelutuotannon sovellukset poikkeavat paljon toisistaan ja tilaaja-tuottajamalli käsitteen tulkinnat ovat laajat. Tästä syystä HUUHTANEN, JÄRVENPÄÄ, TUOMIVAARA, KÄHKÖNEN & HANNONEN (2010, 3) rajaavat tilaaja-tuottaja-toimintatapa-käsitteen koskemaan kuntakenttää ja malli-käsitteen tarkoittamaan joko kuntaa tai aluetta. Tilaaja-tuottaja-toimintatavasta on alettu puhua vasta 2000-luvun puolivälissä kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikaan. Tekninen sektori on soveltanut mallia lähinnä kuntien sisäiseen tai kunnan tietyn yksittäisen palvelun organisointiin. Tilaajana on useimmiten lautakunta ja viraston ylin johto, joista tuottajaorganisaatio on useimmiten erotettu eri lautakunnan tai johtokunnan alaisuuteen. Tuotantoa ei ole välttämättä avattu markkinoille vaan toimintaa ohjataan sisäisten sopimusten avulla. (HUUHTANEN ym. 2010, 3 - 4.)

Komulainen (2010, 137) jakaa tilaaja-tuottajamallin kolmeen eri suuntaukseen. Ensimmäinen suuntaus on kosmeettinen tilaaja-tuottajamalli, jossa tilaus erotetaan tuotannosta ja kunnallisesta organisaatiosta. Tässä mallissa lautakunnan rooliin kuuluu palvelujen tilaus ja niiden määrittely. Palvelujen tuottajia ovat joko virastot tai laitokset. Toinen suuntaus on keskitien tilaaja-tuottajamalli, jossa kunnan omat yksiköt kilpailevat avoimilla markkinoilla. Kolmannessa, aktiivisessa tilaaja-tuottajamallissa kunta yhtiöittää osan palveluista kunnan organisaatiosta esimerkiksi muodollisesti itsenäiseen yhtiöön. (Komulainen 2010, 137.)

Tilaaja-tuottajamalli voidaan jakaa kunnan sisäiseen ja ulkoiseen toimintatapaan. Sisäisessä tilaaja-tuottaja-toimintatavassa sekä palvelun tilaaja että tuottaja toimivat saman kunnan organisaatiossa. Vastaavasti ulkoisessa tilaaja-tuottaja-toimintatavassa palvelun tuottajana toimii ulkopuolinen organisaatio esimerkiksi kunnallinen osakeyhtiö, yritys, yhdistys tai kolmannen sektorin toimija. Sisäistä toimintaa ohjataan tilaajan ja tuottajan

välisellä sopimuksella ja toimijoiden välinen suhde perustuu kumppanuuteen. Ulkoisessa tilaaja-tuottaja-toimintatavassa on mukana kilpailuttamiselementti ja sopimuksessa määritellään tuotettavan palvelun laatu ja määrä. Ulkoisen toimintatavan yhteydessä ei yleensä puhuta sopimusohjauksesta. Suuret kaupungit tuottavat teknisiä palveluja enemmän omalla organisaatiolla ja kumppanuussopimuksilla, kun taas pienissä kunnissa ulkoista tilaaja-tuottaja-toimintatapaa käytetään laajemmin. Myös toimialakohtaiset erot ovat suuret. (Kuopila et al. 2007, 11; Siitonen & Anttiroiko 2009, 10.)

Kuopila et al. (2007, 18) mukaan keskeiset tilaaja-tuottaja-toimintatavan tavoitteet ovat palvelutuotannon tehostaminen, vaikuttavuuden ja asiakassuuntautuneisuuden lisääminen, kilpailukyvyyn parantaminen, tuotannon erottaminen viranomaistoiminnasta sekä oman palvelutuotannon täydentäminen tai korvaaminen kunnan ulkopuolisten toimijoiden palveluilla.

2.3.2 Isäntäkuntamalli

Kuntalaissa (365/1995, 76. § ja 77. §) on säädetty kuntien yhteistoiminnan muodoista ja yhteisestä toimielimestä. Lain nojalla kunnat voivat sopia esimerkiksi yhteisen viran perustamisesta ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamisesta, viranomaistehtävien hoitamisesta ostopalveluna tai yhteisen toimielimen asettamisesta. Tällöin puhutaan isäntäkuntamallin mukaisesta sopimuksenvaraisesta yhteistoiminnasta tai sopimusyhteistyöstä. Kuntien yhteinen viranhaltija voi hoitaa virkaa kahdessa tai useammassa kunnassa, jolloin viranhaltija on virkasuhteessa näihin kuntiin. Silloin, kun viranhaltija hoitaa virkaa osa-aikaisesti on kyseessä täysin erillisten osa-aikaisten virkasuhteiden hoitaminen. Sopijakunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta ja osallistuvat kustannuksiin sopimuksen mukaisesti. Kunnat voivat tehdä ostopalvelusopimuksia viranomaistehtävien hoitamisesta toisen kunnan kanssa ilman yhteisen viran perustamista, jolloin sopimukseen osallistuvan kunnan työntekijä tai viranhaltija on muidenkin kuntien käytettävissä. Sopimuksessa sovitaan sekä palvelun ostajan oikeudesta ohjata ja valvoa viranhaltijan toimintaa että vahingonkorvausvelvollisuudesta. (Kuopila et al. 2007, 39 - 40.)

Kuntien yhteistoimintaa organisoidaan kuntien yhteisellä toimielimellä, joka voi olla käytännössä lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Yhteisiä toimielimiä on ollut käytössä vuosikymmenien ajan. Yhteinen toimielin toimii yhden sopimuskunnan valtuuston ja

hallituksen alaisuudessa, jolloin se ei ole jäsenkunnista erillinen oikeushenkilö. Yhteisen toimielimen hallinnonalaan kuuluvat virat ovat yhden sopimuskunnan virkoja ja niiden haltijat ovat ko. kunnan viranhaltijoita. Yhteisen toimielimen hallinnonalaan kuuluva laitos on sopimuskunnan laitos, vaikka kiinteistön ja irtaimiston omistusoikeus voi kuulua yhteisesti tai määräosuuksin sopimuskunnille. Kunnat voivat sopia sopimuksella, että palvelutehtävää hoitavaan kunnan toimielimeen nimetään jäseniä muista sopimuskunnista. Yhteislautakunnasta käytetään nimitystä joko keskuskuntamalli tai isäntäkuntamalli. Teknisessä toimessa on esimerkkejä kuntien yhteisen hallinnonalan tai osa-alueen palvelutuotannon organisointivaihtoehdoista. Silloin kun yhteistä toimielintä ei ole, puhutaan sopimusyhteistyöstä. Sopimusyhteistyö käsittää yleensä tietyn hallinnonalan esimerkiksi palvelu- tai viranomaisyksikön tai sen osa-alueen tehtävät. Sopimuksenvaraisia asioita ovat kustannusten määrittely ja jako maksuosuuksiin. Sopimusyhteistyössä on tärkeää vahvistaa tilaaja-tuottaja osaamista sekä talouden ohjausta esimerkiksi ottamalla käyttöön nettoperusteinen talousarvio palveluita tuottavassa kunnassa. (Kuopila et al. 2007, 40 - 41.)

2.3.3 Liikelaitostaminen

Kuntalain (365/1995, 87 a §) mukaan ”kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten”. Liikelaitos voi olla kunnallinen liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä. Kuntien yhteinen liikelaitos, liikelaitoskuntayhtymä on erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Liikelaitokset ovat osa kuntaorganisaatiota sekä toiminnallisesti että taloudellisesti itsenäisiä yksiköitä. Liikelaitoksen perustamisesta päättää kunnanvaltuusto, joka asettaa sille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kuntien liikelaitosten hallinto ja toiminta järjestetään kunnan hyväksymillä johtosäännöillä. Liikelaitoskuntayhtymässä tehtävistä sovitaan perussopimuksessa ja päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous. Kuntalain (365/1995, 87 g §) mukaisesti kunta saa osan tuloistaan kunnan tukena tai avustuksena silloin, kun kunta perustaa liikelaitoksen hoitamaan kunnan peruspalveluja, joista osa voi olla viranomaistehtäviä. Lain nojalla kunnalla on myös mahdollisuus perustaa kunnan sisäinen liikelaitos, jolloin kunta on sen ainoa asiakas. (Komulainen 2010, 113 ja 125; Kuopila et al. 2007, 42 - 43; Suomen Kuntaliitto 2008, 2.)

Tietyin ehdoin liikelaitos voi toimia vapailla markkinoilla. Kunnan liiketoiminnan harjoittaminen ei saa kuitenkaan vääristää tai rajoittaa kilpailua avoimilla markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Kunnan sisäinen tai kuntien yhteinen liikelaitos ei lähtökohteisesti kilpaile yksityisen yrityksen tai elinkeinonharjoittajan kanssa. Lain mukaan liikelaitokset ja liikelaitoskuntayhtymät eivät voi mennä konkurssiin ja niillä on veroetu yksityisiin elinkeinonharjoittajiin nähden. Kunnallisia liikelaitoksia on kritisoitu siitä, että niihin ei sovelleta samoja säännöksiä kuin muihin liiketoiminnan harjoittajiin. Liiketoiminnalle on tunnusomaista pitkän aikavälin tulorahoitus, palvelujen ym. myynti kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle, tilaajan harkintavaltaan liittyvä sopimusperusteinen asiakassuhde ja markkinahinnoittelu. Kilpailuneutraliteetin ongelma voi syntyä silloin, kun kunta kilpailuttaa omalta tai kuntien yhteiseltä liikelaitokselta suorittamansa hankinnat. (Komulainen 2010, 115 - 116 ja 123; Suomen Kuntaliitto 2008, 3 - 4, 7 ja 10 - 11.)

Kunnan liikelaitos on kunnan tapa organisoida liiketoimintaa ja järjestää palvelutuotanto taloudellisesti tehokkaaksi ja läpinäkyväksi. Kunnilla ei ole velvollisuutta perustaa liikelaitoksia. Kunnan liikelaitos toimii silloin lain tarkoittamien ” liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti”, kun tehtävistä saadut tulot kattavat niiden suorittamisesta aiheutuvat menot, kunnan liikelaitos huolehtii niille lain nojalla määräytyistä lakisääteisistä palveluista ja kunnat voivat perustaa liikelaitoskuntayhtymän tuottamaan palveluja jäsenkunnilleen. Tekniselle sektorille on tunnusomaista tekninen erityisasiantuntemus ja toiminnallinen eriytyneisyys. Näiden erityispiirteiden vuoksi tekniselle sektorille on perustettu runsaasti liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä verrattuna kuntien muihin toimialoihin. Kunnilla on liikelaitostoimintaa esimerkiksi vesi- ja energiahuollossa sekä pelastustoimessa ja satamapalveluissa. (Komulainen 2010, 113; Suomen Kuntaliitto 2008, 3 - 4 ja 9; Siitonen & Anttiroiko 2009, 10 - 11.)

2.3.4 Yhtiöittäminen

Kuntien omaan organisaatioon kuuluvia tiettyjä toimintoja voidaan yhtiöittää osakeyhtiömuotoon kunnan määräysvallan alaiseksi osakeyhtiöksi. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka toimintaa ja hallintoa säätelee osakeyhtiölaki (624/2006). Kuntien perustamat osakeyhtiöt eivät voi ottaa taloudellisia riskejä tai tavoitella voittoa. Ne eivät ole myöskään oikeudellisessa vastuussa yhtiön epäonnistumisesta tai tiettyjen palvelu-

tehtävien laiminlyönneistä. Kunnalliset yhtiöt ovat osa kunnallissektoria tiettyjen tehtävien suorittamiseksi. Yhtiöittäminen on kunnan omaan tuotantoon ja liikelaitostamiseen verrattuna joustavampi ratkaisu ja antaa mahdollisuuden suurempaan toiminnan itsenäisyyteen tuotantotekijöiden hankinnoissa, henkilöstöpolitiikassa, rahoituksessa ja muissa toimintaan liittyvissä asioissa liikelaitoksiin nähden. (Komulainen 2010, 116 - 117; Kuopila et al. 2007, 43.)

Osakeyhtiöt kuuluvat kuntakonserniin, jolloin kunnan luottamushenkilöt voivat vaikuttaa yhtiön asioihin kunnanhallituksen kautta. Osakeyhtiössä ylin päätösvalta kuuluu yhtiökokoukselle, jossa kuntaa edustaa kunnanhallitus. Hallinnollisia valintoja säätelee kuntalaki. Yhtiökokouksella on oikeus valita ja tarvittaessa erottaa yhtiön hallitus. Hallituksen on noudatettava yhtiökokouksen tekemiä, yhtiön toimintatapoihin tai toiminnan linjauksiin liittyviä päätöksiä. Ainoastaan hallitus ja toimitusjohtaja voivat tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä, mikä poikkeaa kunnan päätöksentekojärjestelmästä. Kuntayhtiöiden hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät ja työnjako tulee määritellä selkeästi ja saattaa ne molempien osapuolien tietoon. Hallituksen vastuulla ovat yhtiön hallinto ja toiminnan asianmukainen järjestäminen sekä päättäminen yhtiön toiminnan laajuuteen ja laatuun nähden epätavallisista ja laajakantoisista asioista. (Kuopila et al. 2007, 44; Suomen Kuntaliitto 2006, 3.)

Toimitusjohtaja vastaa yhtiön juoksevasta hallinnosta. Yhtiön hallintoelinten päätökset eivät ole julkisia, eikä kuntien omistamien yhtiöiden päätöksistä voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Kunnallisen yhtiön toimintaa ohjaavat yhtiöjärjestys, omistajan tai omistajien ja yhtiön välinen yhteistoimintasopimus sekä useamman kunnan yhteisen yhtiön omistajien välinen osakassopimus. Osakeyhtiön hyviä puolia ovat toiminnan taloudellisuus, tehokkuus sekä joustavuus päätöksenteon kannalta. Osakeyhtiö soveltuu parhaiten toimialoille, joilla kunta voi harjoittaa kannattavaa maksurahoitusta toimintaa. Kuntayhtiön tulee toimia ilman kunnan taloudellista tukea ja kuntaohjauksen tulee olla yhtiön toimintaan ja tarpeeseen nähden riittävää. Kuntien yhdessä omistamia yhtiöitä on perustettu tekniselle sektorille esimerkiksi jäte- ja vesihuoltoon. Kunnallisen osakeyhtiön taloudellinen ja oikeudellinen toimintavapaus täyttää paremmin ulkoistamisen tunnusmerkit kuin liikelaitosmuotoinen toiminta. (Suomen Kuntaliitto 2006, 3 - 4; Komulainen 2010, 117 ja 127; Kuopila et al. 2007, 44.)

2.3.5 Ostopalvelut

Kunnan hankkimia palveluja oman organisaationsa ulkopuolelta kutsutaan ostopalveluiksi. Kuopila et al. (2007, 38) määrittelee ostopalvelut ulkoistamiseksi. Ostopalvelu voi olla kaikki sellainen palvelu, joihin ei liity julkisen vallan käyttämistä. Ostopalveluita koskevilla hankinnoilla noudatetaan lakia julkisista hankinnoista (348/2007) eli hankintalakia. Ostopalvelujen tuottajat, kuten järjestöt ja yhdistykset, osuuskunnat, säätiöt ja yksityiset yritykset, ovat täysin riippumattomia kunnan omistuksesta tai ohjauksesta. Ostopalvelujen järjestäminen on kunnan vastuulla. Kunnalla on kuitenkin toimivaltansa puitteissa mahdollisuus luopua kokonaan jonkin palvelun tai toiminnan tuottamisesta tai järjestämisestä. Tällöin kunnalla ei ole enää vastuuta kyseisestä toiminnasta vaan palveluntuottajat vastaavat kokonaisuudessaan palvelun tuottamisesta ja järjestämisestä. Tätä järjestelyä kutsutaan yksityistämiseksi. (Kuopila et al. 2007, 38 - 39.)

Siitonen ja Martikainen (2000, 7) tarkastelevat kunnan omaa roolia ja panosta teknisten palvelujen tuotannossa itsellisyysasteella. Itsellisyysaste on sitä alhaisempi, mitä enemmän kunnat käyttävät ostopalveluja. Pienissä kunnissa teknisten palvelujen itsellisyysaste on alhainen ostopalvelujen varaan rakennetun palvelutuotannon vuoksi. Vastaavasti suurissa kunnissa itsellisyysaste on korkea, koska tekniset palvelut hoidetaan suurilta osin kunnan omana tuotantona. Itsellisyysaste vaihtelee kuntakokoryhmien sisällä ja palvelukokonaisuuksien välillä. Korkein itsellisyysaste on teknisissä valvonta- ja turvallisuuspalveluissa ja alhaisin yhdyskuntapalveluissa kuten liikenneväylien kunnossapidossa ja puistojen hoidossa kuntien runsaasti käyttämien ostopalvelujen vuoksi. (Siitonen & Martikainen 2000, 7.)

2.3.6 PPP-malli

Julkisen ja yksityisen välisen yhteistyön palvelutuotantomallit ovat lähtöisin tilaaja-tuottajamalli ajattelusta. Kuntien investoinneissa on kokeiltu private finance initiative (PFI)- ja public-private partnership (PPP) -yksityisrahoitusmalleja. PFI-mallia on laajemmin sovellettu Isossa-Britanniassa 1990-luvun alkupuolella, jonka jälkeen se on levinnyt laajasti yhdeksi julkisen hankinnan menetelmäksi mm. erilaisten tilojen ja teiden tuottamismallina. PPP-mallissa julkinen ja yksityinen taho toimivat yhdessä sekä hallinnoivat ja pääsääntöisesti myös rahoittavat hanketta. Julkisen ja yksityisen yhteistyön

tavoitteena on parantaa kilpailukykyä ja palvelutasoa, vähentää kustannuksia sekä jakaa riskejä ja vastuuta (McIvor 2005, 33). Isossa-Britanniassa PPP-mallin ongelmiksi ovat muodostuneet hankintamenettelyn byrokraattisuus ja epädemokraattisuus. Ranskassa PPP-mallia on käytetty vedenjakelujärjestelmässä, josta vastaavat yksityiset yritykset. Ranskassa kritiikin kohteena on ollut kunnallisen vesihuoltosektorin riittämätön kilpailutus niin veden hintaa, laatua kuin todellista kilpailuakin kohtaan. (Komulainen 2010, 146 - 147.)

Suomessa kuntien PPP-mallista on hyvin vähän kokemuksia. Syynä tähän on ollut kuntien valtionapu investointeihin, kun vastaavasti PPP-mallissa valtionavustukset ja verotukselliset asiat ovat vielä tulkinnallisia. PPP-mallissa on monia elementtejä ulkoistamisesta kuten menojen ulkoistaminen kunnallisissa tukipalveluissa, jolloin kunta maksaa palvelut joko vuokrana tai leasing-tyyppisenä suoritteena. Toimiva yhteistyö edellyttää riskien tiedostamista ja jakautumista osapuolten välillä sekä yhteensopivia tavoitteita. (Komulainen 2010, 148.)

2.3.7 Ulkoistaminen

Ulkoistaminen (engl. outsourcing; contracting-out) käsitteenä on määritelty ja johdettu lähinnä ostopalveluista ja yksityistämisestä. Monissa kunnissa toimintoja on ulkoistettu ainakin osittain 1980 - 1990-luvuilla, mutta termin käyttö on vakiintunut Suomessa vasta 2000-luvulla. Ulkoistamisen palvelujen tuottamismuodot eroavat monilla eri tavoin yksityisellä sektorilla ja kuntapuolella. Yksityisen sektorin ulkoistamisen muotoja ovat esimerkiksi omaisuuden ja henkilöstön siirtäminen sopimusulkoistamisella, yritysten yhteisyrityksen perustaminen (engl. joint venture) tai yrityksen sisäisen osaston eriyttäminen toiseksi yhtiöksi sisäisellä ulkoistamisella. (Komulainen 2010, 41 - 43.)

Kuntapuolella ulkoistamista rajoittaa lainsäädännön reunaehdot. Komulainen (2010, 44) pelkistää ulkoistamisen julkisella sektorilla tarkoittamaan toimintaa, jossa ”organisaatio hankkii palveluita sopimuksella organisaation ulkopuoliselta palveluntuottajalta”. Kunta voi vähentää omaa palvelutuotantoa, keskittyä ydintoimintoihin ja hankkia erityisosaimista tiettyjä toimintoja ulkoistamalla. Näiden tiettyjen toimintojen määrittely ja rajaaminen voivat kuitenkin aiheuttaa kunnissa tulkintaongelmia. Ulkoistamisella voidaan siirtää joko tietty pieni yksittäinen palvelu toiselle organisaatiolle tai koko palvelukoko-

naisuus henkilöstöineen ulkopuolisen organisaation palvelukseen. Liikkeenluovutuksesta puhutaan silloin, kun ulkoistamisella luovutetaan toiminnallinen kokonaisuus ulkopuoliselle palveluntuottajalle. (Komulainen 2010, 43 - 44.)

Hannus (2004, 99 ja 369) tarkoittaa ulkoistamisella organisaation aiemmin itse suorittamien toimintojen ja prosessien siirtämistä toiselle organisaatiolle palvelusopimuksella. Palvelusopimuksessa määritellään yksityiskohtaisemmin ulkoistettujen toimintojen palvelujen sisältö. Palvelusopimukseen liittyvää termiä, ulkoistamissopimus, ei tunneta Suomen lainsäädännössä, joten sitä tulee käyttää varovaisesti ja silloinkin täsmentämällä asiayhteyteen. Ulkoistamissopimus voi tarkoittaa ulkoistamista koskevan sopimuksen valmistelua, kunnassa käsiteltävää ulkoistamispäätöstä tai ulkoistamispäätöksen jälkeen tehtyä allekirjoitettua sopimusta. (Komulainen 2010, 47 - 48.) Hannuksen (2004, 369) mukaan ulkoistamisen lähtökohtana tulisi olla selkeä näkemys mahdollisista ulkoistamisen kohteista. Liian yksityiskohtaiset palvelusopimukset ja palvelumääritykset eivät aina joustaa riittävästi asiakkaiden tarpeiden muuttuessa. (Hannus 2004, 99 ja 369.) Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 205) tarkoittavat ulkoistamisella yrityksen aiemmin tehtyjen toimintojen siirtämistä ulkopuolisen palveluntarjoajan tehtäväksi.

Ulkoistamiseen liittyy yleensä suuria muutoksia kuten tuotannon siirtäminen ulkopuoliselle organisaatiolle. Ulkoistaminen voi tapahtua myös vähitellen tuottajan prosesseihin, jolloin muutokset tapahtuvat huomaamattomammin. Epäonnistumisen riskit liittyvät usein suuriin ulkoistamisprojekteihin ja hyppäyksellisiin muutoksiin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 206 - 207.) Rannisto (2007, 46) määrittelee ulkoistamisen siten, että kunta siirtää aiemmin itse hoitamansa toiminnon ulkopuoliselle tuottajalle. Ulkopuolinen tuottaja voi olla yksityinen yritys tai kunnan tai kuntien omistama liikelaitos. Usein ulkoistamisen yhteydessä kunnan omaa toimintaa karsitaan tai lopetetaan merkittävästi, jolloin työntekijöitä siirtyy uuteen tuottajaorganisaatioon. Ulkoistettavasta toiminnasta ja yksityiskohdista sovitaan sopimuksella. (Rannisto 2007, 46.)

Rannisto (2007, 47) erottaa toisistaan ulkoistamisen ja yksityistämisen käsitteet. Yksityistämisen käsitteellä tarkoitetaan julkisen yrityksen siirtymistä kokonaan tai osittain yksityiseen omistukseen. Tällöin julkinen yritys lakkaa olemasta. Kunnissa toteutetun palvelutuotannon yksityistämisen mukana ei ole yleensä myyty omaisuutta kuten koneita, laitteita tai kiinteistöjä vaan tehtävät ovat siirtyneet sopimuksella yksityiselle toimi-

jalle. Komulaisen (2010, 195) mukaan joissakin kunnallisissa palveluissa kuten vesihuollossa käytetään yksityistämisen käsitettä silloin, kun kunta myy omaisuutta yksityiselle. Tällöin on kyseessä täydellinen yksityistäminen. Valkaman, Kallion ja Siitosen (2008, 30) mukaan yksityistämällä ymmärretään julkisen sektorin luopumista omistajuudesta ja ostopalveluista. Yksityistäminen on pelkistettynä ”julkisen yksityiseksi tekemistä, erityisesti julkisen toiminnan kohdalla yksityisen sektorin roolin lisäämistä” (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 46). Ulkoistamisen käsite on laajempi, sillä se kattaa myös kuntien tai kunnan ja yksityisen välisen julkisoikeudellisen yhteistyön. (Rannisto 2007, 46 - 47.)

Komulainen (2010, 47) jakaa kuntien ulkoistamiset kolmeen eri muotoon ”kokonaisulkoistamiseen, osittaiseen ulkoistamiseen ja osa-alueiden ulkoistamiseen. Muodot eroavat toisistaan oikeudellisesta, toiminnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta”. Pääsääntöisesti kokonaisulkoistamisella tarkoitetaan päätöstä, jossa esimerkiksi tekninen palvelutuotanto annetaan kokonaisuudessaan ulkopuolisen tuottajan vastuulle. Tällöin kunta toimii palvelun järjestäjän ja valvojan roolissa, jolloin kunnalla on mahdollisuus ulkoistetun toiminnan sopimusohjaukseen kehittämällä palvelutuotantoa, tarpeita ja laatua. Palveluntuottaja on itsenäinen ja oikeustoimikelpoinen orgaani sekä toimii avoimilla markkinoilla. Kunta vastaa sopimuksen mukaisista korvauksista taloudellisesti itsenäisesti toimivalle palveluntuottajalle. (Komulainen 2010, 21 ja 47.)

Osa-alueen ulkoistamisessa toiminto ulkoistetaan toiminnallisesti ja oikeudellisesti järkevästi erotettavaksi kokonaisuudeksi. Tällöin palveluntuottaja on oikeudellisesti täysin itsenäinen orgaani. Osa-alueen ulkoistaminen kattaa vain osan toimintaa, mutta on monelta osin vaikutuksiltaan yhtä vahva kuin kokonaisulkoistaminen. Ulkoistamismuotojen välillä on oikeudellista merkitystä mm. vastuukysymyksissä. Osittaisessa ulkoistamisessa kunta tuottaa palvelun yhdessä yksityisen orgaanin kanssa, joka voi olla oikeudellisesti osa kunnan organisaatiota. Tällöin palveluntuottaja ei ole taloudellisesti täysin itsenäinen orgaani, jolloin kunta voi joutua panostamaan siihen lisäresursseja. Palveluntuottaja on kuitenkin toiminnallisesti ja taloudellisesti erillinen ja itsenäinen yksikkö. Osittainen ulkoistaminen on oikeudellisesti heikoin ulkoistamisen muodoista. Osittaiseen ulkoistamiseen luetaan tiettyjen reunaehtojen täytyessä myös yhtiöille tai liikelaitoksille annettava toiminta. Osittaista ulkoistusta on toteutettu myös teknisessä toimes-
sa. (Komulainen 2010, 21 ja 47.)

Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen ovat nousseet viime vuosina täydentämään ja tehostamaan kunnallisen palvelujärjestelmän toimintaa (Valkama, Kallio ja Siitonen 2008, 30). Julkisella sektorilla on ollut pitkään havaittavissa sosiaalisen organisoitumisen uusia periaatteita ja muotoja, jotka ovat toteutuneet siirtymisenä hierarkioista verkostoihin, kumppanuuksiin ja markkinaehtoihin järjestelmiin. Markkinasuuntautuneet toteuttamisvaihtoehdot ohjaavat kuntia markkinaohjautuviin organisaatioihin, joissa markkina-keskeistä ajattelua ohjaavat tehokkuus, taloudellisuus ja kilpailukyky. Julkisen ja yksityisen organisaation erot ja ilmenemismuodot on hyvä selvittää ennen kunnan palvelutuotannon uudelleenjärjestämistä, tuottamista tai ostamista organisaation ulkopuolelta. Julkisen sektorin taustateoriat eivät selitä esimerkiksi sitä, mitä markkinaohjautuvuus kunnallishallinnossa sisältää tai miten se on organisoitu. (Siitonen & Anttiroiko 2009, 14; Komulainen 2010, 64 - 66.)

3 Palvelutuotannon ulkoistaminen teknisessä toimessa

3.1 Varkauden lähtötilanne

Varkaus on puunjalostusteollisuudesta tunnettu kaupunki Pohjois-Savon maakunnassa. Kunnan asukasluku vuoden 2010 lopussa oli 22 777 henkilöä. Asukasluku on laskenut tasaisesti vuodesta 1990 lähtien. Kunnan väestöstä 15 - 64-vuotiaiden osuus on noin 64 prosenttia ja 65 vuotta täyttäneitä on noin 7 prosenttia enemmän kuin alle 15-vuotiaita. Asukastiheys vuonna 2010 oli 59 asukasta maaneliökilometriä kohden. Kunnan suurimmat toimialat ovat teollisuus, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tukku- ja vähittäiskauppa-toiminta. Työttömyysaste vuonna 2011 oli 15,4 prosenttia. Kaupungin korkea työttömyys ja siitä aiheutuva väestön väheneminen ovat kaupungin haasteita. (Pohjois-Savon liitto 2012; Varkauden kaupungin talousarvio 2011.)

Varkauden kaupunginvaltuusto hyväksyi rakenteellisiin muutoksiin painottuvat palvelustrategiat eri toimialoille ja lautakunnille marraskuussa 2007. Strategioiden tavoitteena oli saada kaupungin erittäin suureksi paisunut alijäämäinen talous kestäväälle pohjalle. Kaupunginjohtajan (2007, 2) mukaan edulliset ratkaisut laatua unohtamatta sekä onnistunut johtaminen niin viranhaltija- kuin luottamushenkilöpuolella ovat avaintekijöitä

strategioiden mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Muiden kuntien hyvät kokemukset ja parhaat käytännöt rohkaisivat Varkauden kaupunkia rakenteellisten muutosten toteuttamiseen. Teknisen toimen palvelustrategian yhtenä tavoitteena oli kunnallistekniikan palvelutuotannon kehittäminen ”kilpailutuksen kautta liikkeenluovutuksena yksityiselle yritykselle”. Ulkoistettavat toiminnot olivat liikenneväylien kunnossapito, kunnallistekniikan rakentaminen ja viherympäristö sekä ulkoliikuntapaikat kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluista. Ulkoistaminen valmisteltiin vuoden 2008 aikana ja palvelutuotanto siirtyi, palvelustrategian alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen, kesäkuussa 2009 yksityiselle palveluntuottajalle. (Varkauden kaupungin talousarvio 2007, 2 ja 77.)

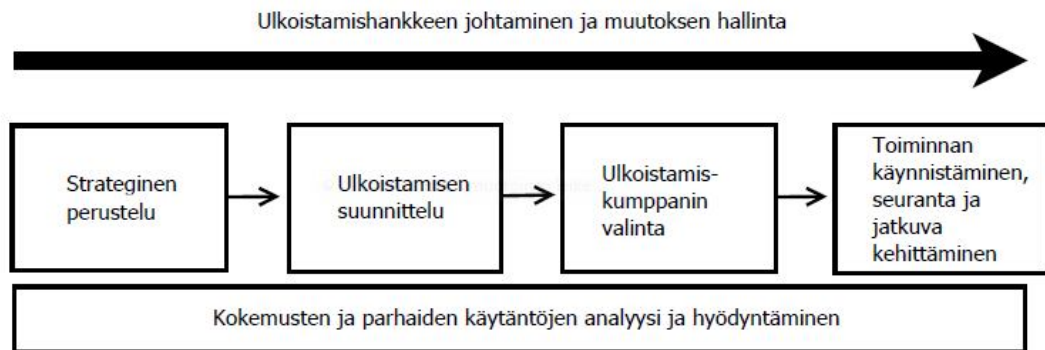
3.2 Ulkoistamisen vaiheet

Rajala, Tammi & Meklin (2008, 45) tarkoittavat ulkoistamisella käytännössä siirtymävaihetta, jossa palvelutuotanto siirretään omasta organisaatiosta ulkopuoliselle toimijalle siirtotapahtuman eri vaiheiden kautta. Ulkoistamista voidaan myös tarkastella prosessien kehittämisen näkökulmasta, jolloin organisaation tehtävän kannalta keskeiset toiminnot suunnitellaan uudelleen. Tällöin ydintoimintojen uudelleensuunnittelu tarkoittaa ”perustavaa laatua olevaa toimintoketjujen uudelleenajattelua ja -organisointia”. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 27.) Hannuksen (2004, 196) mukaan tehokas ulkoistaminen edellyttää suunnitelmallista ja määrätietoista työtä. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 234) nostavat esille seuraavat kaksi yksinkertaista asiaa onnistuneelle ulkoistamiselle:

- 1) Ulkoistamispäätös on oikea ja perusteltu.
- 2) Päätös toimeenpannaan viisaasti. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 234.)

Hannus (2004, 196) jakaa ulkoistamisprosessin neljään vaiheeseen kuvion 5 mukaisesti. Ulkoistamiselle tulee olla selkeä strateginen perustelu, jota ilmentää strateginen tahtotila sekä verkostoitusstrategia. Kumppanuus- ja verkostorakenteet voivat olla luonteeltaan joko pysyviä tai dynaamisia. Dynaamiset verkostot toteuttavat tietyn tehtävän tai asiakastarpeen, ja tehtävän suorittamisen jälkeen se hajoaa muodostuakseen uudelleen tarvittaessa uudessa tilanteessa erilaisena. Dynaamiset verkostot ovat tyypillisiä isoissa rakennus- ja toimitusprojekteissa sekä korkeaa ja monipuolista asiantuntemusta edellyt-

tävissä tilanteissa. Verkostorakenteiden ominaispiirteitä ovat kilpailun ja yhteistyön samanaikaisuus, avoin yhteisen tiedon jakaminen, vastavuoroinen avunanto ja luottamus. (Hannus 2004, 96 - 97, 196.)



Kuvio 5. Ulkoistamishankkeen vaiheet (Hannus 2004, 196 soveltaen).

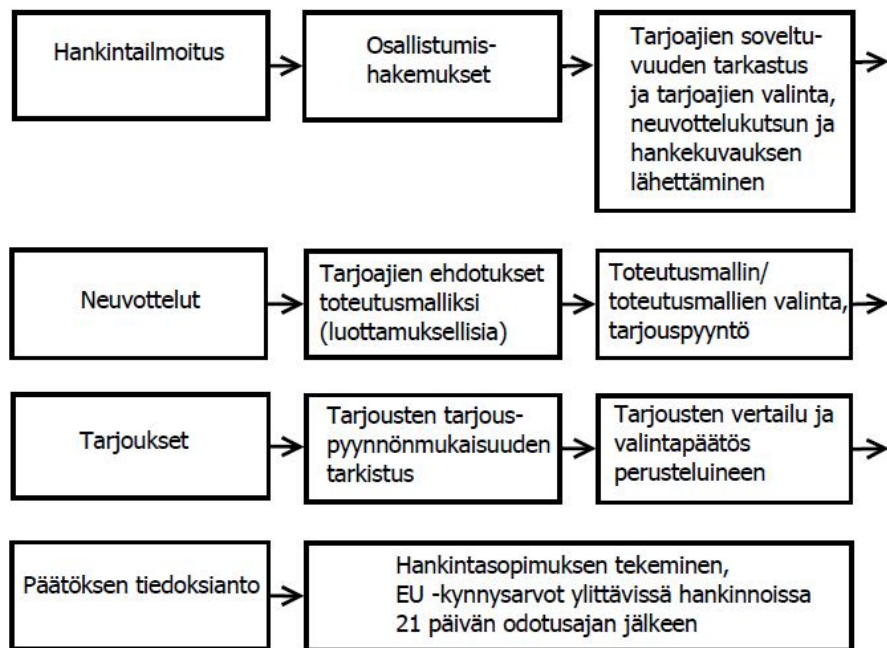
Strategisen perustelun jälkeen siirrytään ulkoistamisen suunnitteluun. Suunnitteluvaiheessa määritellään selkeä palvelukokonaisuus tukitoimintoihin, joista rajataan päällekkäiset toiminnot sekä toiminnot, jotka ovat epätarkoituksenmukaisia ulkoistaa kuten viranomaistehtävät. Palvelukokonaisuuden pohjalta määritellään henkilöstövaikutukset. Ulkoistamisen suunnitteluvaiheessa on tärkeää analysoida ulkoistamisen kustannukset ja hyödyt sekä riskit. Tässä vaiheessa on myös hyvä pohtia, kuinka syvää yhteistyökumppanuutta tavoitellaan. (Hannus 2004, 196; RAKLI ry 2009, 9 ja 12.)

Ulkoistamiskumppanin valintavaiheessa arvioidaan palveluntarjoajat ja valitaan sopimuskumppani. Sopimuksen tasot täsmennetään ja tehdään liikkeenluovutussopimus, palvelusopimus sekä urakkasopimukset. Tarvittaessa tarkennetaan kustannus- ja hyötyanalyysia sekä suunnitellaan muutoksen, viestinnän ja siirtymävaiheen toteuttaminen. Ulkoistamisen viimeisessä vaiheessa ulkoistettava palvelutuotanto ja henkilöstö siirretään sopimuskumppanille. Muutosjohtaminen ja siirtymävaiheen hallinta korostuvat erityisesti tässä vaiheessa. Palvelutuotannon suorituksen seuranta ja toiminnan jatkuva kehittäminen ovat perusta pitkäjänteiselle toiminnalle sekä kumppanien väliselle yhteistyölle. (Hannus 2004, 197; RAKLI ry 2009, 21.)

Varkauden kaupungin teknisen palvelutuotannon hankintaprosessi käynnistyi alkuvuodesta 2008, jolloin perustettiin ulkoistamishankkeen ohjausryhmät ja käynnistettiin han-

kintaklinikkatoiminta. Ohjausryhmien tehtävänä oli määrittää oman toiminnan hinta sekä tehtävien inventointi ja laatukriteerit. Ulkoistettavien toimintojen ja laatutasojen tarkka määrittely laadittiin oman toiminnan mukaisesti. Tuotteistaminen tehtiin mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti, jotta oman tuotannon vertailuhinta ja tarjoajien tarjoushinnat olivat laskettavissa ja keskenään vertailukelpoisia sekä urakointi valvottavissa ulkoistamisen jälkeen. (RAKLI ry 2009, 14 ja 17 ja 30 - 31.)

Kunnallistekniikan palvelutuotannon ulkoistamisen kilpailutusmenetelmäksi valittiin vuoden 2007 hankintalakiuudistuksen mukainen kilpailullinen neuvottelumenettely, jossa edettiin kuvion 6 mukaisesti (RAKLI ry 2009, 30; Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 106).



Kuvio 6. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn eri vaiheet (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 106).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) määrittelee kilpailullisen neuvottelumenettelyn seuraavasti:

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua; hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. (5. §.)

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä voidaan toteuttaa ja helpottaa monimutkaisten hankintojen tekemistä, joissa tarjouspyynnön tekeminen tai oikeudellisten, rahoituskellisten sekä teknisten yksityiskohtien määrittelemine on etukäteen vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista. Kilpailullinen neuvottelumenettely mahdollistaa myös uusien sekä innovatiivisten ratkaisujen huomioimisen hankintojen toteuttamisessa. (RAKLI ry 2009, 19; Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 102 ja 106.)

Kunnallistekniikan palvelutuotannon ulkoistamisen kilpailutus käynnistyi julkaisemalla hankintailmoitus julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAssa toukokuussa 2008. Ilmoituksessa pyydettiin urakoitsijoita lähettämään osallistumishakemukset kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Urakoitsijat palauttivat osallistumishakemuksensa kesäkuussa 2008, joiden perusteella valittiin neuvotteluihin neljä tarjoajaehdokasta. Tarjoajien soveltuvuus arvioitiin etukäteen ilmoitettujen kriteerien mukaisesti. Kilpailullinen neuvottelumenettely käynnistyi valitusajan jälkeen elokuussa 2008. Samalla jatkettiin Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n kehittämää hankintaklinikatoimintaa. Kaksivaiheisen kilpailullisen neuvottelumenettelyn ensimmäisessä vaiheessa haettiin neuvottelujen kautta ratkaisuvaihtoehtoja keskeisiin urakka-asioihin, joita hyödynnettiin tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisessa. Toisessa vaiheessa, marraskuussa 2008 pyydettiin urakoitsijoilta ratkaisuvaihtoehtoihin perustuvat tarjoukset 19.12.2008 mennessä. Määräaikaan mennessä kolme urakoitsijaa jätti tarjouksen teknisen palvelutuotannon ulkoistamisurakasta. (RAKLI ry 2009, 30 - 31 ja 11.)

Urakkaan kuuluvat ulkoistettavat toiminnot olivat kunnallistekniikan rakentaminen, liikenneväylien ja viherympäristön ylläpito sekä ulkoliikuntapaikat. Kunnallistekniikan rakentaminen pitää sisällään katujen, kevyenliikenteen väylien ja yleisten alueiden sekä vesihuollon ja valaistuksen rakentamisen täysin valmiiksi kaikkine töineen ja hankintoineen, jotka käsittävät näihin toimintoihin liittyvät tukipalvelut kuten työmaan hallinnon, laadunvalvonnan ja tiedottamisen. Kunnallistekniikan rakentamisessa tarvittava työmaamittaus sisältyy rakentamisen urakkaan. Ylläpidon alueurakkaan kuuluvat katujen ja muiden väylien, puistojen ja yleisten alueiden talvi- ja kesähoitotehtävät. Alueurakkaan sisältyy investointirakentaminen näissä kohteissa. Ylläpitoon kuuluvat myös ulkoliikuntapaikkojen talvi- ja kesähoitotehtävät kuten latuverkon hoito sekä jää-, nurmi- ja hiekkakenttien kunnossapito. (RAKLI ry 2009, 33 ja 35.)

Varkauden kunnallistekniikan palvelutuotannon kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ja hankintaklinikatyöskentelyssä ratkaistiin mm. seuraavat keskeiset urakka-asiat:

- alueurakka toteutetaan kokonaishintaurakkana
- alueurakassa töiden tilauksen sitovuusaste tilaajalla on 100 %
- rakennusurakka yksikköhintaurakkana
- rakennusurakasa töiden tilauksen sitovuusaste tilaajalla on 80 %
- urakka-aika 7 vuotta
- laaditaan erilliset palvelusopimukset alueurakkaan ja rakennusurakkaan sekä liikkeenluovutusopimus
- kalusto siirtyy urakoitsijalle tasearvosta
- muu omaisuus siirtyy käyvästä arvosta
- varikon vuokrausmahdollisuus urakoitsijalle
- päällystystöiden suorittaminen alistettuna sivu-urakkana
- tarjousten arvostelun periaatteet (RAKLI ry 2009, 30).

Kilpailullinen neuvottelumenettely edellyttää, että tarjousten vertailussa käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 106). Varkauden tapauksessa kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailu tapahtui kahdessa käsittelyvaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvosteltiin toimintasuunnitelmaan liittyvät tarjousasiakirjat ja annettiin toimintapisteet. Toisessa käsittelyvaiheessa laskettiin ensimmäisessä käsittelyvaiheessa hyväksytyjen urakoitsijoiden hintatarjousten taloudellisuus pisteet. Kokonaistaloudellisesti edullisimman urakoitsijan kanssa käynnistettiin urakaneuvottelut tammikuussa 2009. Urakaneuvotteluja käytiin kaikkiaan kuusi, joiden jälkeen kaupunginhallitus teki hankintapäätöksen maaliskuussa 2009. Sopimus liiketoiminnan luovutuksesta allekirjoitettiin toukokuun puolivälissä 2009. Henkilöstöä koskevat YT-neuvottelut käytiin ennen sopimuksen allekirjoittamista. Ulkoistamisen viimeisessä vaiheessa, kesäkuun alussa 2009, palvelutuotanto ja henkilöstö siirtyivät yksityiselle palveluntuottajalle. (RAKLI ry 2009, 25, 28 ja 31.)

3.3 Ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttavien syiden tarkastelua

Ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttavat virheet voidaan luokitella monilla eri tavoilla, mutta Varkauden tapauksessa ehkä soveltuvin luokittelu on Iloranta ja Pajunen-Muhosen (2008, 224 - 225) listaamat ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttavat keskeiset syyt, jotka ovat:

- omaa ydinosaamista ei ole selkeästi tunnistettu
- toimittajan valintaan ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota
- ulkoistamisen kustannuksia ja hyötyjä ei ole analysoitu riittävästi
- palvelutuotannon johtamiseen ulkoistamisen jälkeen ei ole varauduttu
- prosessien johtamista yli organisaatorajojen ei hallita (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 224).

Edellä lueteltujen syiden lisäksi Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2008, 225) luokittelevat riskeiksi, oman kokemuksensa pohjalta, osapuolten välisen luottamuksen sekä yhteistyön kehittämisen puutteen että kommunikointiin ja tiedonsiirtoon liittyvät ongelmat. Myös osapuolten välillä vallitseva epätasapaino valta- ja voimasuhteissa voi johtaa ulkoistamisen epäonnistumiseen. Tässä opinnäytetyössä näitä riskitekijöitä tarkastellaan palvelutuotannon kehittämisen näkökulmasta.

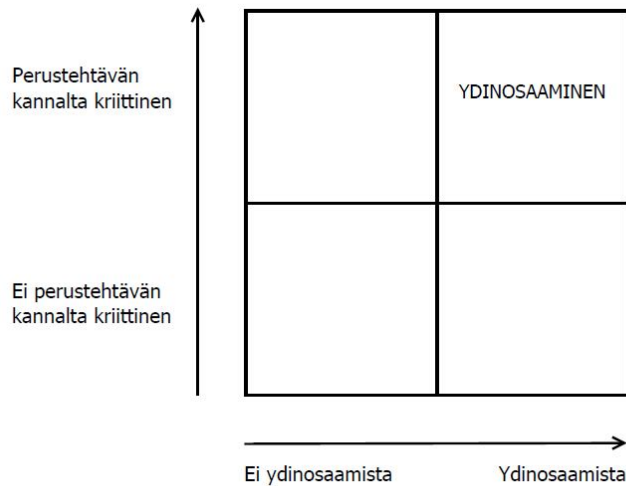
3.3.1 Oman ydinosaamisen tunnistaminen

Varkauden kaupungin teknisen toimen palvelustrategiassa määriteltiin ne toiminnot, jotka ulkoistetaan yksityiselle palveluntuottajalle. Organisaation ydintoiminto liittyy oleellisesti organisaation perustehtävään. Perustehtävällä tarkoitetaan sitä toimintaa, jota varten organisaatio on olemassa. Ydintoiminnot ovat toimintoja, joissa osaamista tai päätöksentekoa ei voida tai kannata ulkoistaa ulkopuoliselle toimijalle. Ennen ulkoistamis päätöstä organisaation tulee kyetä määrittämään oma ydinosaaminen, siihen liittyvät muut osaamiset ja tukitoiminnot. (Kiiskinen ym. 2002, 21 ja 23.) Ydintoiminnot voidaan määrittellä (Lonsdale & Cox 1997, McIvor 2005, 68 mukaan) sellaisiksi asioiksi, jotka osaamme parhaiten ”those things that we do best”. Organisaation hiljainen tieto on ydintoimintoihin liittyvää ydinosaamista, joka on organisaation perustehtävän kannalta merkityksellistä. (McIvor 2005, 68.) Kunnan ydintoimintoja ovat esimerkiksi paikallistuntemus, kunnan palveluiden määrittely ja kunnan palvelutason hallinta (Kiiskinen ym.

2002, 23). Näitä tehtäviä hoitavat lain nojalla julkista valtaa käyttävät viranomaiset, jolloin ne ovat viranomaistehtäviä. Julkisen vallan käyttämistä vaativia julkisia hallinto-
tehtäviä ei voi lainkaan ulkoistaa, kun taas vähiten ulkoistamista rajoittavia julkisia tehtäviä voidaan siirtää yksityiselle palveluntuottajalle. Silloin, kun tehtävät eivät ole viranomaistehtäviä tai julkisen vallan käyttämisestä edellyttäviä tehtäviä, kunta joutuu lähestymään asiaa tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden näkökulmasta. Teknisen toimen tehtävien kuten kunnallistekniikan rakentamisen ja ylläpidon tehtävien ulkoistamiselle ei ole hallinnollisia tai oikeudellisia esteitä. (Komulainen 2010, 82 ja 210.)

Yksityisellä sektorilla ja kunnallishallinnossa perustehtävät määritellään eri tavoin. Yrityspuolella toiminnat jaetaan tuki- ja ydinpalveluihin, joista tukipalvelut pääsääntöisesti ulkoistetaan ensimmäisinä. Kunnallishallinnossa ydin- ja tukipalvelujen määrittely riippuu siitä, onko kysymyksessä kunnallishallinto, yksittäinen toimiala vai yksikkö. Yksittäisen tulosityksikön tukipalvelu voi olla tulosityksikön ydinpalvelua. Kunnallishallinnossa ydinpalvelu voidaan määritellä koskemaan niitä palveluja, jotka kunnalla on velvollisuus järjestää, kuten sosiaali-, terveys- ja koulupalvelut. Myös kunnallishallinnon tehtävät voidaan jakaa ydin- ja tukitehtäviin. Kun tarkastellaan ulkoistettavia toimintoja, kunnan ydinpalveluja ovat kunnan erityistoimialaan liittyvät tehtävät, joita kunnan on järjestettävä kuntalaisille. Teknisissä palveluissa kunnan järjestämät palvelut on yksinkertaista luokitella palveluihin, joista kunnan on huolehdittava. Tehtävät jakautuvat viranomaistehtäviin sekä muihin palvelutehtäviin kuten vesihuoltoon, ylläpitotehtäviin ja jätehuoltoon, jotka kunta voi helposti antaa ulkopuolisen organisaation tehtäväksi. Vapaaehtoiset palvelut kuten energiahuolto, joukkoliikenne ja asumispalvelut voidaan teettää kokonaan ulkopuolisella organisaatiolla. (Komulainen 2010, 24 - 25 ja 216.)

Ydinsaamisen määrittelyä voidaan lähestyä kuvion 7 mukaisella yksinkertaisella tavalla. Määrittely perustuu Quinnin ja Hilmerin kehittämään teoriaan resurssien keskittämisestä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 237).



Kuvio 7. Yksinkertainen lähestymistapa ydinosaamisen määrittelyyn (Kiiskinen ym. 2002, 24 - 25; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 236 soveltaen).

Ensin ulkoistettavaa toimintaa tarkastellaan sen mukaan, kuinka kriittistä se on organisaation perustehtävän kannalta. Toiseksi selvitetään, ovatko toiminnot organisaation ydinosaamista vai ei. Päätöksenteko perustuu kahteen pääolettamukseen. Ensimmäisen olettamuksen mukaan organisaatio ulkoistaa harvoin sellaista toimintaa, joka on sen ydinosaamista. Toiseksi organisaatio ei mitään todennäköisemmin ulkoista toimintaa, joka on sen perustehtävää. Pääolettamuksen lähtökohtana on, että organisaation ei ole järkevää ulkoistaa perustehtävään ja ydinosaamiseen kriittisesti liittyvää osaamista ja päätöksentekoa organisaation ulkopuolisille toimijoille. Silloin, kun toiminta on osa organisaation ydinosaamista ja perustehtävää, se sijoittuu oikeaan yläkulmaan. (Kiiskinen ym. 2002, 25.)

3.3.2 Transaktiokustannusteorian vaikutus palvelutuotannon kehittämiseen

Ydinosaamisen määrittelyn jälkeen ulkoistamista voidaan tarkastella transaktiokustannusteorian (eng. Transaction Cost Economics, TCE) näkökulmasta. Teoria määrittää osaksi sitä, miten organisaatio voi hyödyntää markkinoita oman toiminnan kehittämisessä. Transaktiokustannuskäsitteen rinnalla käytetään usein termiä vaihdantakustannukset tai liiketoimintakustannukset, jotka liittyvät kiinteästi teollisuuden tuotantoprosessien hallinnan tutkimukseen. Teorian kehityksen alkuvuosikymmenillä huomio kohdistettiin tavaran liikkumiseen tuotantovaiheesta toiseen. Nykyisin transaktiokustannuksilla tarkoitetaan palvelujen ja aineettoman informaation liikkeitä, jolloin pääpaino on

vuorovaikutuksessa. Williamsonin (1985, 1) mukaan transaktio syntyy, kun tuote tai palvelu siirretään teknologisesti vaiheesta toiseen ”One stage of activity terminates and another begins”. Määritelmä viittaa siihen, että palvelutuotanto voidaan joko integroida palveluntuottajan tuotantoprosessiin tai ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Transaktiot saavat aikaan erilaisia kustannuksia hallinnan rakenteissa. Transaktiokustannuksiin liittyy ex ante -neuvotteluihin valmistautumisen ja sopimisen kustannukset sekä ex post -toiminnan seurannan ja vahvistamisen kustannukset. Transaktiokustannuksia aiheutuu sekä omassa organisaatiossa että kahden osapuolen välisessä toiminnassa, jonka hallinta perustuu osapuolten väliseen sopimusjärjestelmään. Transaktiokustannusteorian mukaan onnistuneeseen sopimustoimintaan vaikuttavat ensisijaisesti toimintaympäristö, tuotettavien palvelujen ominaisuudet sekä itse toimijat. Optimaalinen tulos pyritään saavuttamaan hyvällä yhteistyöllä. Transaktioiden siirtämisen jälkeen omaan organisaatioon jää edelleen esimerkiksi neuvotteluihin, sopimiseen ja valvontaan liittyviä kustannuksia. Näistä sisäisistä, hallinnollisen toiminnan transaktiokustannuksista käytetään nimitystä byrokratiakustannukset. Käsitteellä viitataan kokouksissa istumiseen ja tehotomaan toimintaan, vaikka kokouksissa tehdään strategiset ratkaisut ja luodaan arvoa organisaatiolle. Lähinnä kysymys on siitä, miten toimitaan. (Rajala ym. 2008, 72 - 73 ja 75 - 76; Williamson 1985, 20 - 21; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 237.)

Näsi (2011, 115) tuo esille julkishallinnon markkinamallien käyttöön liittyviä kustannuslaskennan ongelmia. Suurin ongelma liittyy taitamattomiin laskelmiin ja suurpiirteisyyteen, jolloin niiden perimmäinen tarkastelu jää vähemmälle huomiolle. Toteuttamisvaihtoehtojen vertailussa olennaista on selvittää päätöksentekotilanteessa relevantit kustannukset ja tuotot tulevaisuuteen katsomalla ”tulevaisuuden vaihtoehtolaskelmilla”. Pitkänen (1974, 107) toteaa, että tarvitaan tulevaisuutta koskevaa tietoa, ”ennusteita ratkaisun kannalta tärkeiden tekijöiden kehityksestä”. Ennusteet antavat mahdollisuuden sopeuta kehitykseen, ohjata sitä sekä välttää epäsuotuisia ilmiöitä ja hyötyä suotuisista ilmiöistä (Pitkänen 1974, 107). Ulkoistaminen on pidemmän aikavälin ratkaisu, jolloin ulkoistamispäätöksenteon pohjaksi tulee selvittää sekä ulkoistamisen jälkeen poisjäävät kustannukset että organisaatioon ennalleen jäävät kustannukset kuten poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kustannukset. Silloin, kun sopimusten teko, palvelutuotannon valvonta, kumppanuussuhteiden ylläpito ym. hoidetaan nykyisellä organisaatiolla, niin niitä kustannuksia ei tarvitse ottaa huomioon laskelmissa. Tulevaisuuden vaihtoehtolaskelmissa oman tuotannon supistamisesta syntyviä kustannussäästöjä verrataan palvelun-

tuottajan tekemään tarjoushintaan lisättyä uusilla sopimus-, valvonta- ja muilla kustannuksilla, joita ulkoistettuun toimintamalliin siirtyminen aiheuttaa. Laskelmiin liittyy mittaamisongelma, jolloin niihin sisältyvä epävarmuus ja subjektiivisuus on vain hyväksyttävä. Tosin osittain laskelmat nojaavat menneisyyden kustannustietoihin, jolloin kehittyneistä kustannuslaskennanjärjestelmistä on hyötyä. (Näsi 2011, 115 - 117.)

Suomessa oli vahvasti esillä 1970-luvulla julkisen vallan investointeja ja muita toteuttamisvaihtoehtoja tarkasteleva kustannus-hyötyanalyysi. Pitkänen (1974, 8) määrittelee kustannus-hyötyanalyysin ”ohjelman, hankkeen, toimenpiteen tai toimintavaihtoehdon systemaattiseksi edullisuustarkasteluksi, jossa otetaan huomioon kustannukset ja hyödyt riippumatta siitä, ketä ne kohtaavat ja jossa eriaikaiset vaikutukset pyritään tekemään keskenään vertailukelpoisiksi”. Kustannus-hyötyanalyttinen tarkastelu on korvattu kokonaistaloudellisesti edullisimmalla ratkaisulla, jossa päätöksenteko toteutetaan ennalta tehdyn valinnan mukaisesti. Näsin (2011, 118) mukaan kustannus-analyttinen tarkastelu tarjoaisi työkalun kokonaistaloudellisesti edullisempien toteuttamisvaihtoehtojen valintaan, jossa laajuusongelmia tarkastellaan selkeän ohjenuoran mukaisesti. (Näsi 2011, 118.)

Williamson havaitsi, että transaktiokustannuksilla on kaksi eri ulottuvuutta. Toinen ulottuvuus koskee transaktioiden ominaisuuksia, jotka ovat toiminnan spesifisyys ja epävarmuus. Toiminnan spesifisyydellä kuvataan transaktiokohteen investointien merkitystä palvelujen tuottamisessa. Epävarmuudella tarkoitetaan esimerkiksi liian nopeaa muutosta tai teknologian kehitystä toimintaympäristössä. Tällöin transaktion määrittely ja suorituskyvyn arviointi on epäselvää. Toinen ulottuvuus koskee sopijaosapuolten välistä inhimillistä toimintaa rajoitetun rationaalisuuden ja opportunistin ollessa vallitsevia tekijöitä. Transaktiokustannukset nousevat, kun organisaatiossa on ”epäonnistumisia eri toimijoiden tehdessä ratkaisuja epävarmoissa tilanteissa” (Rajala ym. 2008, 74). Tällöin informaatio on epätäydellistä, tavoitellaan erityisiä etuja ja toimitaan rajoitetun rationaalisuuden vallitessa. Markkinoiden ja oman tuotannon arvioinnissa voidaan käyttää apuna toiminnan spesifisyyden ja epävarmuuden ominaisuuksia sekä transaktioiden esiintymistä. Kun transaktiokohteen spesifisyys ja toimintaympäristön epävarmuus ovat matalia sekä transaktioita esiintyy melko usein, on perusteltua hyödyntää markkinoita. Meklin (2006, 34) on samoilla linjoilla markkinoiden hyödyntämisestä kumppanuushankkeilla, jolloin kilpailuttamisen aiheuttamat transaktiokustannukset ovat vä-

häisemmät. Vastaavasti korkea transaktiokohteen spesifisyys ja epävarmuus yhdessä organisaation sisäisten transaktioiden kanssa johtaa todennäköisesti omaan tuotantoon. Yhteistyöorganisaatioita perustetaan silloin, kun transaktiokohteen spesifisyys on keskitasoa. (Williamson 1985, 79; Rajala ym. 2008, 74 ja 78; McIvor 2005, 41.)

Williamson (Williamson 1985, McIvor 2005, 42 mukaan) väittää, että päätös toimintamallista tehdään aina kustannusten vähentämisen ja transaktiokohteen spesifisyyden näkökulmasta. McIvorin (2005, 41) mukaan transaktionallisia ongelmia aiheuttavat rajoittunut rationaalisuus, opportunisti, markkinoiden pienuus ja tiedon epäsymmetrisyys. Silloin, kun toimitaan rajoitetun rationaalisuuden vallitessa, päätökset tehdään kognitiivisten ja informatiivisten rajoitteiden sekä kommunikaation puutteiden perusteella. Tällöin ongelmaa pyritään ratkaisemaan mahdollisimman kattavilla sopimuksilla olettaen, että transaktiokustannukset ovat vähäiset. Pienet markkinat puolestaan heikentävät tilaajan asemaa sopimustilanteessa, jolloin tilaaja joutuu käyttämään enemmän aikaa asemansa turvaamiseen ja liikkumavaransa parantamiseen. Epäsymmetrisen informaation vallitessa toisella osapuolella saattaa olla hallussaan enemmän tietoa kuin vastaavasti toisella osapuolella. (Williamson 1985, 45 - 47; Williamson 1975, 45 - 46; Rajala ym. 2008, 78; McIvor 2005, 41 - 42.)

Tekstissään Williamson (1985, 47) viittaa opportunistilla vilpilliseen toimintaan ”By opportunism I mean self-interest seeking with guile”, johon liittyy valehtelua, petkutusta ja loukkaavaa käyttäytymistä. Williamsonin mukaan ihmisen pyrkimyksenä on käyttäytyä kavalan itsekäästi toisin sanoen tavoitella omaa etua. Yleisesti opportunisti viittaa epätäydelliseen tai vääristyneeseen informaatioon, jolla pyritään johtamaan harhaan, vääristelemään, peittelemään tai muutoin hämmentämään toista osapuolta. Vilpillinen toiminta aiheuttaa huomattavasti ongelmia organisaation taloudessa. (Williamson 1985, 47 - 48.)

Onnistunut toiminta perustuu keskinäiseen luottamukseen. Blomqvistin (2008, 1) mukaan luottamus korostuu erityisesti silloin, kun tilanteeseen sisältyy epävarmuutta ja haavoittuvaisuutta. Toimijoiden välinen luottamus koostuu mm. osaamisesta, uskottavuudesta, varmuudesta, uskosta, toivosta, lojaalisuudesta ja luotettavuudesta. Luottamus ei synny ilman yhteistä tekemistä ja vaikeuksien voittamista, eikä sitä ansaita kirjoituspöydän takana tai palavereissa. Luottamus ansaitaan kenttäolosuhteissa. Luottamuksen

rakentaminen ja ylläpitäminen eivät onnistu etänä virtuaalisesti vaan se edellyttää kuu- lo- ja näköyhteyttä riittävän usein. Luottamus rakentuu pitkän ajan kuluessa, mutta se voidaan hetkessä menettää. Ilman luottamusta osapuolet ajautuvat helposti sisäisiin ris- tiriitoihin, jolloin toiminnasta puuttuu aito avoimuus ja yhteistyön hallinta. Luottamuk- seen liittyvät käsitteet kommunikointi ja yhteistyö ovat vastavuoroisia, esimerkiksi ”kommunikointi mahdollistaa luottamuksen, luottamus lisää kommunikaatiota, joka puolestaan lisää luottamusta” (Blomqvist 2005, 5). Luottamusta voidaan verrata voite- levaan öljyyn yhteistyön rattaissa, koska sen puuttuminen lisää kitkaa ja rikkoutumisia. Onnistuneella yhteistyöllä pyritään vähentämään kustannuksia ja lisäämään hyötyä. Luottamuksen palauttaminen on aikaa vievää ja kallista kaikille osapuolille. (Blomqvist 2008, 1 ja 5; Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 17 - 18 ja 70; Rajala ym. 2008, 79.)

3.3.3 Roolit, vastuut ja valtuudet

Kunnan toimijoiden roolit sekä valta- ja vastuusuhteet tarkastellaan uudelleen siirryttä- essä uuteen toimintamalliin. Palvelutuotannon ulkoistaminen yksityiselle palveluntuot- tajalle antaa mahdollisuuden selkeään työnjakoon luottamushenkilöiden ja viranhaltijoi- den välillä. Luottamusjohto voi keskittyä strategisiin ja palvelukysyntään liittyviin asi- oihin, jolloin kunnallispoliitikon rooli muuttuu strategisen päätöksentekijän rooliksi. Uudessa roolissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävänä on keskittyä palve- lutarpeiden määrittelyyn, tuottajien kilpailuttamiseen, sopimusten laatimiseen ja palve- luntuottajan tuottamien palvelusuoritteiden valvontaan. (Kuopila et al. 2007, 19.)

Kun kunta siirtyy palveluiden ostajaksi ja tilaajaksi, palveluiden toimintaa säätelevät palveluntuottajan kanssa tehdyt sopimukset. Tällöin kunnanvaltuuston tehtävänä on määrittellä kunnan periaatteellinen kanta ostettavien ja omana työnä tuotettavien palve- luiden kesken. Valtuuston rooli on tässä keskeinen strategisen johtajuuden sekä tavoit- teiden asettelun ja arvioinnin näkökulmasta (Komulainen 2010, 511). Määrittelyn tulee perustua kuntalaisten etuun, jolloin tarkastellaan palveluiden saatavuutta, laatua ja hin- taa. Kunnanhallitus toteuttaa kunnanvaltuuston tahtoa sekä vastuuttaa kilpailuttamispro- sessin läpiviennin lautakunnille. Luottamushenkilöiden tehtävänä on myös asiakastyy- tyväisyyden seuranta, palveluiden laadun ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonta sekä edellytysten luominen toimivalle käyttäjädemokratialle. (Kuopila et al. 2007, 19.)

Uuteen roolijakoon siirtyminen voi aiheuttaa ongelmia asiakasrajapinnassa esimerkiksi silloin, kun kuntalainen palvelunkäyttäjänä ei tiedä, keneen ottaa yhteyttä ongelmatilanteessa. Tällöin tilaajan ja palveluntuottajan tulee pyrkiä välttämään epäselviä tilanteita asiakkaiden palvelussa. Toinen ongelma liittyy asiantuntemuksen säilyttämiseen tilaajaorganisaatiossa. Uudelleenorganisoinnin yhteydessä voi tilaajan tarvitsemaa osaamista siirtyä palveluntuottajalle, jolloin tilaajan ohjausmahdollisuudet voivat heikentyä. (Kuopila et al. 2007, 19.)

Varkauden kunnallistekniikan tilaaja- ja valvontaorganisaatio on suhteellisen pieni. Sopimusasioista vastaavat tekninen johtaja sekä kaupungininsinööri. Investointirakentamista valvovat yhdyskuntainsinööri ja kunnallistekniikan suunnittelija. Katujen ja viheralueiden valvontaa suorittaa kaupunginpuutarhuri ja ulkoliikuntapaikkojen valvonnasta vastaa liikuntapaikkaesimies liikuntapalveluista. (RAKLI ry 2009, 32.)

Pitkäjänteisen yhteistyön kannalta palveluntilaajan on keskeistä määrittää osapuolten väliset valta- ja voimasuhteet oikein. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnan mahdollisuutta vaikuttaa ulkoistetun palvelutuotannon tulevaisuuteen. Osapuolten välinen sopimus muodostaa laillisen perustan yhteistyön käynnistämiseksi ja onnistumiselle. Sopimusneuvotteluiden tärkein tavoite on itse sopimus, mutta neuvottelut antavat lähtökohdan pitkäjänteiselle yhteistyölle. Sopimusneuvotteluissa on hyvä käsitellä henkilöstö- ja kustannusasioiden sekä operatiivisten asioiden lisäksi laajasti myös yhteistyölle asetettavia tavoitteita. Palvelusopimusta voidaankin luonnehtia yhteiseksi liiketoimintasuunnitelmaksi, johon molemmat osapuolet sitoutuvat. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 234 - 244.) Tällöin sopimuskokonaisuuteen tulee sisällyttää ainakin seuraavat asiat:

- toiminnalle asetettavat tavoitteet
- ulkoistettavan palvelun kuvaus ja määrittely
- sopimushinnat ja maksut
- sopimuksen käsittämä aikaväli
- johtamisen ja valvonnan kuvaus
- kommunikointi- ja tiedonsiirtosuunnitelma
- ongelmien ja konfliktitilanteiden ratkaisumenetelmät ja -tavat
- juridiset asiat, mm. sovellettava laki ja sopimusehdot, poikkeustilanteiden määrittely
- toimenpiteet ja omistussuhteet sopimuksen päättyessä

- muut asiat mm. takuu-aika, vakuudet, vakuutukset, luottamuksellisuus, omaisuus-densiirto ja omistussuhteet (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 244).

Tärkein osa sopimusta on palvelutuotannolle asetettavat tavoitteet, jotka määrittelevät sen suorituskyvyn minimitason, jota palveluntuottajalta edellytetään. Molempien osapuolien tulee olla selvillä hinnoittelusta ja kustannusrakenteesta. Kommunikointi- ja tiedonsiirtosuunnitelma on tärkeä osa operatiivista toimintaa, jossa sovitaan mm. tiedon vaihdosta, raportoinnista, henkilöiden rooleista ja vastuista. Johtamiseen ja valvontaan liittyvät esimerkiksi palveluprosessien kuvaukset, erilaiset ohjeet, palvelutuotannon erityispiirteet sekä sopimusmuutosten päivittäminen. Lisäksi sopimuksessa on sovittava kannusteiden ja sanktioiden käytöstä. Molemmat osapuolet ovat saavuttaneet yhteiset tavoitteet ja hyötynyt yhteistyöstä silloin, kun on käytetty kannusteita sanktioiden rinnalla. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 244 - 245.)

3.4 Muutoksen ja johtamisen haasteet

Muutos alkaa silloin, kun organisaatiossa on riittävästi joko negatiivisia työntekijöitä vanhaa toimintamallia kohtaan tai positiivisia vetotekijöitä kohti uutta toimintatapaa. Jotta muutos käynnistyy, näiden tekijöiden tulisi saada aikaan riittävän voimakas tuntemus muutoksen tarpeellisuudesta sekä ylittää muutoskynnys jommankumman tai molempien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Yleisin muutospainetta synnyttävä tekijä on heikko taloudellinen tulos. Varkaudessa päädyttiin rakenteellisiin muutoksiin vain ja ainoastaan kaupungin vaikean taloustilanteen vuoksi. Kun iso muutos käynnistyy, ei ole järkevää hypätä suoraan päämäärään asti vaan parempi tavoitetaso saavutetaan realististen välitavoitteiden kautta. Muutoksen käynnistymiselle on olennaista se, kuinka tyytymättömiä ollaan nykytilaan ja kuinka houkuttelevaksi muutostavoite koetaan. (Kiiskinen ym. 2002, 41 - 42.)

Täysin uudenlaisen tuotantomallin kehittämisessä on kyse ennakkoluulottomasta uudelleen aloittamisesta ja uuden luomisesta. Ulkoistaminen on aidosti uuden ratkaisuvaihtoehdon rakentamista, jolloin siirrytään vanhasta toimintatavasta uudelle kehityksen tasolle. Muutos on onnistunut silloin, kun vanhan toimintatavan prosessi edeltää tai esiintyy yhtä aikaa uutta luovan muutosprosessin kanssa. Organisaatiolla tulee olla roh-

keutta kyseenalaistaa henkilökohtaiset mukavuusalueet ja muuttaa kipeitäkin asioita. Olennaista on kyetä luopumaan entisestä toimintatavasta ennen kuin voi omaksua uudet ideat ja ajattelumallit. (Kiiskinen ym. 2002, 40 - 41.)

Valpolan (2004, 29) mukaan muutos tarvitsee viisi tekijää onnistuakseen. Ensimmäinen ja tärkein tekijä on muutostarpeen hyväksyminen, joka on perusta koko prosessin käynnistymiselle. Tässä vaiheessa kerrotaan, miksi tämä muutos on tarpeellinen, mitä on tarkoitus saada aikaan ja miten se tulee muuttamaan organisaatiota ja toimintaympäristöä. Organisaatiolle kerrotaan aidosti muutoksen mahdollisuudet ja lähtötilanteen kaikki oleellinen tieto. Henkilöstön on tärkeää tunnistaa muutostilanne, jotta vältetään turhilta huhuilta ja ”olisimme hyvin voineet jatkaa samaan malliin” keskusteluilta. Tällöin myös henkilöstö saadaan paremmin innostumaan ja hyväksymään uusi muuttuva tilanne. Toisessa vaiheessa luodaan yhteinen näkemys halutulle lopputulokselle. Yhteinen näkemys antaa kompassin ja kartan muutoksen läpivientiin. Muutosviestinnän perusta on näkemysten huolellinen miettiminen loppuun saakka. Näitä muutoksen perusteluja toistetaan monta kertaa ja niitä hyödynnetään monessa eri yhteydessä. (Valpola 2004, 30.)

Kolmanneksi muutoksen toteuttamiseen tarvitaan muutosvoimaa, joka vaihtelee organisaation historian ja kulttuurin mukaan. Toisissa organisaatioissa on joko ennakkoluulottomasti otettu käyttöön tai jatkuvasti kehitetty uusia asioita, kun taas toisissa organisaatioissa on oltu kauan stabiilissa tilanteessa ja samalla alueella, jolloin ihmiset ovat harvoin kohdanneet muutoksia. Muutoskykyyn vaikuttavat myös toimiala ja työtehtävät. Investointirakentamisessa on totuttu keskustelemaan tilauskannasta ja sietämään epävarmuutta töiden jatkuvuudesta. Kuntasektori on ollut kauan turvatussa tilanteessa yksityiseen sektoriin nähden, jolloin on vältetty muutosuhat. Projekti- ja kehittämistehtävissä työskennelleet henkilöt ovat kasvattaneet taidon pärjätä uusissa tilanteissa, kun vastaavasti pitkään samoissa työtehtävissä ja samojen työtovereiden kanssa työskennelleet eivät ole testanneet omaa muutoskykyään. (Valpola 2004, 31.)

Organisaatiot, joissa on ollut kauan turvalliset olot, tarvitsevat tukea muutostarpeiden hyväksymiseen. Tällöin muutokseen tottuneen osapuolen tulee huolehtia siitä, että myös muutokseen tottumaton osapuoli pysyy mukana muutosvauhdissa. Ulkoistamisen muutosprosessi edellyttää molempien osapuolten aktiivista osallistumista ja sitoutumista suunnitelmiin. Muutosvoimaa ja suunnitelmien toteutumista voidaan lisätä osallistumi-

sella ja nopeasti näkyvillä muutostuloksilla. Neljäs tekijä muutoksen onnistumiselle ovat ensimmäiset toimenpiteet. Ne ovat kriittisiä halutun muutoksen suunnalle ja vauhdille ja niitä tutkitaan suurennuslasin kanssa. Ensimmäiset toimenpiteet alkavat siitä, kun henkilöstölle kerrotaan muutoksesta. Muutosviestinnällä osoitetaan, että muutosta on ryhdytty toteuttamaan ja prosessi etenee. (Valpola 2004, 32 - 33.)

Viides muutoksen onnistumiseen vaikuttava tekijä on ankkurointi, joka on usein pitkä ja monivaiheinen prosessi sekä kestää muutoksen koosta riippuen kuukaudesta jopa useisiin vuosiin. Uusi organisaatio tarvitsee vähintään vuosisuunnittelukellon pituisen jakson muutoksen läpivientiin. Tässä ajassa saadaan yhteistä kokemusta siitä, miten suunnittelu tehdään ja miten tuloksia saadaan aikaiseksi. Seuranta-aika voi olla 2 - 3 vuotta. Yritysten läpimenoa tutkineiden selvitysten mukaan uusille liiketoimintayksiköille ja yrityksille suositellaan kymmenen vuoden seurantaa, jotta vanhoista toimintatavoista päästään riittävässä määrin irti ja sitoudutaan uuteen toimintamalliin. (Valpola 2004, 32 - 33.)

Varkauden siirtymävaiheen muutosprosessi käynnistettiin sekä palveluntilaajan että palveluntuottajan yhteisestä näkemyksestä ennen palvelutuotannon siirtämistä sopimus-kumppanille, jolloin ankkuroinnin konkreettiset toimenpiteet toteutettiin yhteisten suunnitelmien mukaisesti. Varkauden tapauksessa seurantajakso on käytännössä sopimusaika, koska kuntasektorilla ei ole aikaisempaa kokemusta tämän kokoluokan ulkoistamishankkeista.

4 Tutkimuksen toteutus

4.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on pyrkiä kuvaamaan jotakin ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että tietoa kerätään henkilöiltä, jotka tietävät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta. Tiedonantajien valinta perustuu harkintaan ja pohdintaan siitä, miten valinta on

tarkoitukseen sopivaa. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta eikä merkitystä tutkimuksen onnistumiseen. Mekaanisia sääntöjä aineiston koon määrittämiseksi ei ole olemassa. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija rakentaa aineiston avulla kestäviä näkökulmia tutkittavasta ilmiöstä. Teoreettisen herkkyyden kehittäminen kohdeilmiöstä on yhtä tärkeää kuin rajatun laadullisen aineiston kokoaminen. Aineiston rajaus tehdään teoreettisen kiinnostavuuden perusteella, jolloin tutkittava tapaus edustaa esimerkkiä yleisestä. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 85 - 86; Eskola & Suoranta 2008, 61 - 62 ja 64 - 65.)

Tapaustudkimus voidaan määritellä empiiriseksi tutkimukseksi, jossa tutkitaan nykyajassa tapahtuvaa ilmiötä sen todellisessa tilanteessa ja toimintaympäristössä. Yleensä tapaustudkimus kohdistuu yhteen tapaukseen, joka voidaan valita monella eri tavoin. Tapaustudkimus voi olla luonteeltaan mahdollisimman tyypillinen tai edustava tai se voi olla jonkinlaista rajatapausta tai ainutlaatuista ja poikkeuksellista ilmiötä edustava tutkimus. Oleellista on, että tutkija ymmärtää tutkittavan kohteen tietynä kokonaisuutena, tapauksena. Kehittämistehtävän tarkoituksena on tuottaa uutta tietoa kehittämisen tueksi. (Eskola & Suoranta 2008, 64 - 65; Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 52 - 53.)

Varkauden ulkoistamishanke poikkeaa aikaisemmista kunnallisteknisten palvelujen kehittämismalleista Suomessa, joten tutkimustehtävää on luontevinta lähestyä tapauksena tutkimuksellisin keinoin ilmiön uutuusarvon ja ainutlaatuisuuden vuoksi. Tutkimuksen lähtökohdana on selvittää sähköisellä kyselytutkimuksella ja valitulla kohdehenkilön haastattelulla Varkauden teknisen toimen ulkoistamishankkeen onnistumiseen vaikuttaneita menestystekijöitä ja kehittämistarpeita prosessiin liittyvien riskien näkökulmasta. Tutkimusta tukevat sekä yleinen teoreettinen viitekehys että empiirisen aineiston teoreettinen tarkastelu. Tutkimuksen tavoitteena on löytää ulkoistamisprosessin todelliset menestystekijät ja kehittämiskohteet valituilla tutkimusmenetelmillä. Opinnäytetyön aihe liittyy läheisesti tutkijan omakohtaisiin kokemuksiin teknisen toimialan kunnallisteknisten palvelujen integroinneista yksityiselle palveluntuottajalle. Tässä tapauksessa tutkijalla on aikaisempaa näkemystä ja tietoa tutkittavasta kohteesta palveluntuottajan organisaatiossa. Tämä tuo kokemukseen perustavan näkökulman opinnäytetyön aiheen määrittelyyn ja rajaamiseen sekä sen käsittelyyn työn eri vaiheissa.

4.2 Aineiston hankinta ja tutkimusmenetelmät

Aiheen määrittelyn ja rajaamisen jälkeen perehdyin laajasti ja monipuolisesti aihetta käsittelevään kirjallisuuteen, tutkimuksiin ja internet-julkaisuihin. Tietoperustan avulla täsmensin ja suunnittelin kyselyn alustavia kysymyksiä, jotka tarkentuivat työnohjaajien kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Keskustelujen jälkeen ankkuroin kyselytutkimuksen Ilorannan ja Pajunen-Muhosen hankintojen johtaminen teoksen ulkoistamisen riskejä käsittelevään tietoperustaan sekä Varkauden palvelutuotannon kehittämistä koskeviin dokumentteihin. Ojasalon ym. (2009, 41) mukaan kyselyn suunniteluun liittyy monia vaiheita. Aluksi tutkijan on suunniteltava hyvin tarkkaan, mitä tietoa kyselyllä tavoitellaan. Lisäksi kyselyn tulee pohjautua olemassa olevaan tietoperustaan, jonka käsitteet muutetaan mitattaviksi muuttujiksi. Kyselyn kysymykset tulee olla täysin yksiselitteisiä ja helposti vastattavia. Kyselyssä on keskeistä määrittää kohdejoukko, jotta kyselyn perusteella tutkija voi tehdä johtopäätöksiä ja pohtia tulosten yleistettävyyttä. Kyselylomakkeen suunnittelussa on olennaista saada tietoa tutkimusongelmaan. (Ojasalo ym. 2009, 41; Ronkainen, Karjalainen & Mertala 2008, 31.)

Kyselytutkimuksella voidaan kerätä laaja aineisto useilta henkilöiltä ja kysyä monia asioita tutkimuskohteesta. Lisäksi kysely säästää tutkijan aikaa ja työmäärää tehokkaana tutkimusmenetelmänä. Silloin, kun kyselylomake on suunniteltu huolellisesti, aineisto voidaan nopeasti käsitellä tallennettuun muotoon ja analysoida se tietokoneen avulla. Myös aikataulu ja kustannukset ovat melko tarkasti arvioitavissa. Kyselytutkimuksen heikkouksia ovat usein aineiston pinnallisuus ja tutkimusten teoreettinen vaatimattomuus. (Hirsjärvi ym. 2009, 195.)

Hirsjärven ym. (2009, 195) mukaan kyselytutkimukseen liittyy myös seuraavia haittoja, jotka ovat:

- ei ole mahdollista varmistua vastaajien suhtautumisesta tutkimukseen
- on vaikea kontrolloida annettujen vastausvaihtoehtojen onnistumista vastaajien näkökulmasta
- ei ole selvyyttä siitä, miten vastaajat tuntevat tai ovat perehtyneet kyselyn aiheeseen
- vastaamattomuus voi olla joissakin tapauksissa suuri
- hyvän lomakkeen laatiminen vie aikaa ja vaatii tutkijalta monenlaista tietoa ja taitoa (Hirsjärvi ym. 2009, 195).

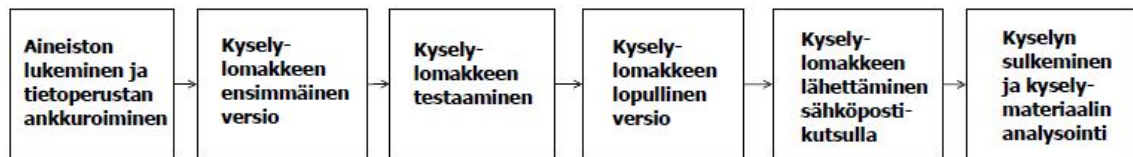
Kysely voidaan toteuttaa erilaisilla aineistonkeruumuodoilla kuten postin kautta paperikyselyllä, sähköisellä lomakkeella, puhelinkyselynä tai jakamalla lomakkeet henkilökohtaisesti paikanpäällä. Internet-pohjaiset graafiset kyselyt eli web-kyselyt ovat lisääntyneet viime vuosina tiedonkeruun nopeana ja kohtuullisen edullisena menetelmänä. Web-kyselyn etuna on myös aineiston analysoinnin helppous, koska tutkijalta jää pois aineiston syöttäminen tietokoneelle. Tällöin virheiden todennäköisyys on pienempi. (Ojasalo ym. 2009, 41; Hirsjärvi ym. 2009, 196 - 197; Ronkainen, Karjalainen & Mertala 2008, 31.)

Tämä kyselytutkimus on toteutettu sähköisellä verkkokyselytyökalulla nimeltään Digium Enterprise. Ohjelman avulla on helppoa ja nopeaa kerätä tietoa sekä muokata valmiita kyselypohjia ja raportointimalleja kyselyn tarkoituksen mukaan. Ohjelmistoa on kohtuullisen helppoa käyttää lyhyenkin perehtymisen jälkeen. Digium Enterprisesin avulla voidaan toteuttaa koko kysely suunnitteluvaiheesta tulosten tarkasteluun saakka. Ohjelma sijaitsee Digiumin palvelinympäristössä ja se vaatii ainoastaan verkkoyhteyden ja internet-selaimen. Tutkija voi tehdä Digium Enterprisesin toimintojen avulla automaattisesti yhteenvedon kyselyaineiston tuloksista sekä siirtää valmiit taulukot ja kuviot Office-ohjelmiin. Aineiston tiedot saadaan Excel-tiedostona, josta tutkija itse voi tehdä tarkempia analysointeja. (Heikkilä 2008, 70.)

Sähköinen kysely edellyttää samalla tavoin huolellista suunnittelua kuten kaikki muutkin kyselymuodot. Suunnittelua ohjaavat tutkittavan ilmiön ja tutkimuksen tavoitteen lisäksi kysyttäväksi muotoilemisen problematiikka (Ronkainen ym. 2008, 32). Kysymysten ankkurointivaiheessa ryhdyin etsimään tietoa kyselystä ja kyselylomakkeen suunnittelusta sekä sähköisen kyselytutkimuksen soveltuvuudesta ulkoistamisprosessin arviointiin. Eniten pohdin sitä, miten kyselytutkimuksella saadaan riittävästi ja tutkimukseen soveltuvaa tietoa pieneltä kohdejoukolta. Tässä tapauksessa kyselylomakkeen huolellisella suunnittelulla ja kyselymuodon valinnalla on ollut merkitystä, koska kaikki kyselykutsun saaneet vastasivat kyselyyn. Toisekseen tutkimuksen kohde on ainutlaatuinen tapaus, joten jokaisen kyselykutsun saaneen vastaus on erityisen tärkeä. Kuten Ronkainen ym. (2008, 20) toteavat, niin aineiston koon sijaan laatu on tärkeämpää suhteessa tutkimusongelmaan. Hirsjärven ym. (2009, 182) mukaan aineisto on riittävä silloin, kun samat asiat alkavat kertautua vastauksissa. Tällöin tietty määrä aineistoa tuo esiin teoreettisesti merkittävän tuloksen (Hirsjärvi ym. 2009, 182). Varkauden tapauk-

nessa ulkoistamisprosessista on olemassa dokumentoitua tietoa, joka voidaan yhdistää valittuihin tiedonkeruumenetelmiin täydentämään tutkimusta.

Seuraavassa kuvataan kyselytutkimusprosessi eri vaiheineen kuvion 8 mukaisesti. Kyselytutkimus käynnistyi marraskuussa 2011 tutkimuksen aihepiiriä koskevan aineiston ja menetelmäkirjallisuuden lukemisella sekä keskeisten muistiinpanojen kirjoittamisella kysymysten ankkuroimiseksi teoreettiseen viitekehykseen. Aluksi kysymyksiä oli liian paljon suhteessa tutkittavaan ilmiöön ja myöskään kaikki kysymykset eivät ankkuroituneet tavoitteen mukaisesti tutkimuskohteeseen. Kyselytutkimuksen tässä vaiheessa on tyypillistä, että laaditaan liian paljon ja epäolennaisia kysymyksiä ennen kuin tutkija ymmärtää, mitä halutaan kysyä ja miksi. Kysymysten jäsentely ja tutkimuksen pilkkominen vastattaviksi kysymyksiksi vie aikaa ja edellyttää syvällistä ilmiön tuntemista sekä oleellisten asioiden käsitteellistämistä epäolennaisesta. (Ronkainen ym. 2008, 32 ja 39.)



Kuvio 8. Kyselytutkimuksen vaiheet.

Seuraavassa vaiheessa kävin työnohjaajien kanssa keskustelua siitä, miten rajaan kysymykset tutkittavaan ilmiöön ja muotoilen kyselylomakkeen vastaamaan tutkimustavoitetta. Samassa yhteydessä keskusteltiin sekä kysymystyyppien valintaan vaikuttavista tekijöistä että sisältökysymyksistä. Keskustelujen avulla ja kirjallisuuteen perehtymällä onnistuin ankkuroimaan kysymykset tietoperustaan, jonka jälkeen ryhdyin laatimaan kyselylomakkeen ensimmäistä versiota. Sain opastusta sähköisen verkkokyselytyökalun käyttöön ohjelmistoon perehtyneeltä henkilöltä. Etenin valintojen, testaamisen, arvioinnin ja päätöksenteon kautta kyselylomakkeen lopulliseen versioon. Kyselylomakkeen testaaminen suoritettiin työn toimeksiantajan palveluorganisaatiossa. Työnohjaaja testasi kyselylomaketta vastaajanäkökulmasta vastattavuuden, etenevyyden, kattavuuden ja visuaalisen ulkoasun perusteella (Ronkainen ym. 39 - 40). Lopullisen kyselylomakkeen rakenne (ks. liite 2) muodostui kysymyssarjasta ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneita syitä, jotka sallivat vain yhden vastausvaihtoehdon Likert-asteikolta. Kysymyssar-

jaa täydennettiin monivastauskysymyksillä, joissa vastaajaa pyydettiin listaamaan tärkeysjärjestykseen viisi tärkeintä ulkoistamisen onnistumiseen ja palvelutuotannon kehittämiseen vaikuttavaa syytä. Lisäksi vastaajalla oli mahdollisuus arvioida oma vaihtoehto, kohdassa muu syy ja antaa vastauksensa. Perussäännön mukaan muu syy -kohtaan ei saa tulla kymmentä prosenttia enempää vastauksia, koska tällöin tutkija ei ole osannut laittaa valmiiksi vaihtoehtoiksi yleisempiä vastausvaihtoehtoja (Ronkainen ym. 2008, 34). Laadin kyselylomakkeen kutsuviestipohjalle sähköpostikutsun ennen kyselyn lähettämistä vastaajille liitteen 1 mukaisesti. Lähetin kyselyn kohdejoukolle tammikuun alkupuolella 2012. Muistutusviestin lähetin kerran kyselyn aikana ja suljin kyselyn kahden viikon kuluttua kyselykutsun lähettämisestä. Kyselyyn saatiin kaikkiaan kuusi vastausta. Ennen analysointia tarkistin kyselymateriaalin ja järjestin materiaalin sähköiseen arkistoon. Seuraavassa vaiheessa täydensin kyselyä kohdehenkilön haastattelulla.

Haastattelu voidaan yhdistää tutkimus- tai kehittämistyössä toisiin menetelmiin, koska ne tukevat hyvin toisiaan. Haastattelu on hyvä aineistonkeruumenetelmä silloin, kun halutaan korostaa yksilöä tutkimustilanteen subjektina sekä yksilön mahdollisuutta tuoda esille itseään koskevia asioita mahdollisimman vapaasti. Haastattelulla voidaan selvittää tai syventää saatuja vastauksia. Myös vaikeiden tai arkojen aiheiden selvittäminen on mahdollista, mutta ensisijaisesti näissä tapauksissa suositellaan kyselytutkimusta. Tällöin vastaajan anonymiteetti säilyy ja tutkittava jää tarkoituksellisesti etäiseksi. Ennen haastattelua pohditaan sitä, mitä tietoa tarvitaan ja sen jälkeen suunnitellaan haastattelun rakenne. Haastattelutyyppiä on erilaisia, jotka erotellaan strukturointiasteen mukaan. Strukturointiasteella tarkoitetaan sitä, miten kiinteästi kysymykset on muotoiltu ja miten muodollisena haastattelutilanne toteutuu. Strukturoidun haastattelun äärityyppi on lomakehaastattelu, jossa etukäteen laaditut kysymykset esitetään tietyssä järjestyksessä. Se muistuttaa tarkoitukseltaan ja toteutukseltaan kyselyä. Täysin vastaakohtainen haastattelutyyppi on strukturoimaton haastattelu, jossa haastattelijalla on vain tietty aihe tai alue ja keskustelu käydään vapaasti aihepiirin sisällä. Strukturoitua haastattelua eli lomakehaastattelua voidaan käyttää täydentämään aiemmin tehtyä aineistonkeruuta. (Ojasalo ym. 2009, 95 - 96 ja 41; Hirsjärvi ym. 2009, 208.)

Haastattelun etuna on, että kohdehenkilöt saadaan hyvin mukaan tutkimukseen. Haastattavat voidaan tavoittaa helposti myöhemminkin joko aineiston täydentämistä tai seu-

rantatutkimusta varten. Monet haastattelun edut sisältävät myös haittoja. Hirsjärvi ym. (2009, 206) pitävät seuraavia seikkoja haastattelun ongelmina, mitkä ovat:

- haastattelut vievät aikaa
- haastattelujen teko edellyttää huolellista suunnittelua ja perehtymistä haastattelijan rooliin ja tehtäviin
- haastattelut sisältävät monia virhelähteitä
- haastateltava voi kokea haastattelutilanteen uhkaavaksi tai pelottavaksi
- haastattelun luotettavuus voi heikentyä joidenkin seikkojen vuoksi. (Hirsjärvi ym. 2009, 206.)

Eskolan ja Suorannan (2008, 85) mukaan ”haastattelu on vuorovaikutusta, jossa molemmat osapuolet vaikuttavat toisiinsa”. Haastattelu voidaan määritellä yksinkertaisesti tilanteeksi, jossa henkilö esittää kysymyksiä toiselle henkilölle. Tästä perinteisestä kysymys-vastaus-haastattelusta on siirrytty yhä enemmän keskustelunomaisempiin haastattelutyyppeihin. (Eskola & Suoranta 2008, 85.)

Haastattelusta on hyvä sopia etukäteen ja kertoa, mistä tutkimuksessa on kysymys. Samalla voidaan sopia haastatteluajasta- ja paikasta. Haastattelussa on erityisen tärkeää osapuolten välinen luottamus. Haastateltavan on voitava luottaa siihen, että hänen vastauksiaan käsitellään luottamuksellisesti. Haastattelun kesto vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon tietoa tarvitaan ja mitä haastattelutyyppejä käytetään. Haastattelijan tehtävänä on valmistautua huolella haastatteluun, aloittaa ja ohjata haastattelua sekä valmistella haastateltava haastattelun lopettamiseen. Lisäksi haastattelijalla voi joutua motivoimaan haastateltavaa ja ylläpitämään motivaatiota haastattelutilanteessa. Haastattelu kannattaa nauhoittaa, jos haastateltava antaa siihen luvan. Tällöin haastattelijalla vapautuu tarkkailemaan haastateltavaa ja haastattelutilannetta sekä jälkepäin molempien osapuolten on mahdollista palata haastatteluun. Lisäksi nauhoituksen avulla haastattelu voidaan analysoida hyvinkin tarkasti. Haastattelujen jälkeen aineistot litteroidaan, jolla tarkoitetaan auki kirjoittamista. Litterointi toteutetaan sillä tarkkuudella, mikä on tutkimustehtävän kannalta merkittävää tai tarkoituksenmukaista tietoa. Yksiselitteistä ohjetta litteroinnin tarkkuudesta ei ole olemassa. (Ojasalo ym. 2009, 96 - 97; Eskola & Suoranta 2008, 85; Hirsjärvi ym. 2009, 222.)

Kyselymateriaalin yhteenvedon jälkeen tein päätöksen siitä, että täydennän kyselytutkimusta kohdehenkilön haastattelulla. Henkilövalintaan vaikuttivat kyselytutkimuksesta saadut tulokset sekä kohdehenkilön syvälinen perehtyneisyys tutkittavaan ilmiöön että käytännön kokemus Varkauden kaupungin teknisen palvelutuotannon ulkoistamisprosessista kaikissa sen eri vaiheissa. Haastattelurungon (ks. liite 3) suunnittelua ohjasivat kyselytutkimuksen tuloksissa ilmenneet ristiriitaisuudet menestystekijöiden ja kehityskohteiden välillä. Haastattelun tavoitteena oli tarkentaa kyselytutkimuksen tuloksia ja saada lisätietoa palvelutuotannon onnistumiseen vaikuttaneista syistä ja kehittämistarpeista ulkoistamisprosessin yhteydessä ja sen jälkeen. Mielestäni puolistrukturoitu haastattelu soveltui parhaiten tähän tilanteeseen, koska haastattelun kuluessa oli mahdollista esittää tarkentavia ja haastattelua ohjaavia kysymyksiä haastattelurungon ulkopuolelta. Ojasalon ym. (2009, 98) mukaan puolistrukturoitu haastattelu on käyttökelpoinen silloin, kun tulkitaan kvantitatiivisen tutkimuksen tuloksia ja vahvistetaan yksittäisten mittareiden pätevyyttä. Tulosten perusteella kaksi vastaajaa ei osannut arvioida ulkoistamisprosessia, koska heillä ei ollut mahdollisuutta verrata ulkoistamista kaupungin aikaisempaan omaan toimintaan. Myös tämän seikan vuoksi puolistrukturoitu haastattelu on perusteltua.

Sovin haastattelusta etukäteen kohdehenkilön kanssa sähköpostilla. Lähetin kyselytutkimuksen tulokset ja haastattelurungon sähköpostin liitteenä tutustumista sekä mahdollisia lisäkysymyksiä varten. Haastattelu sovittiin tammikuun lopulle 2012 ja se toteutettiin haastateltavan työpaikalla. Ojasalon ym. (2009, 97) mukaan paikan valinnalla on merkitystä haastattelun tuloksellisuuteen. Haastattelu käytiin avoimessa ja luottamuksellisessa ilmapiirissä, joten kohdehenkilön nimeä tai muita yksilötunnisteita ei tuoda julki tässä opinnäytetyössä. Kohdehenkilö antoi luvan nauhoittaa haastattelun digitaaliselle sanelimelle aineiston litterointia ja myöhempää analysointia varten. Ennen haastattelua perehdyin sanelimen käyttöön ja testasin sen toimivuutta harjoitusympäristössä. Samalla sain käsityksen siitä, miten haastattelukysymykset ymmärretään ja kuinka paljon haastattelu vie aikaa. Haastattelua ei ollut tarkoitus toteuttaa ”maratonistuntona” ja sen vuoksi testasin kysymykset sekä lähetin kyselyn tulokset ja haastattelurungon etukäteen haastateltavalle. Huolellisella suunnittelulla säästetään sekä kohdehenkilön työaikaa että parannetaan oleellisesti haastattelun tuloksellisuutta haastattelutilanteessa (Ojasalo ym. 2009, 97). Tällöin tutkimukseen saadaan sitä tietoa, joka täydentää kyselyllä saatua aineistoa.

4.3 Aineiston käsittely ja analysointi

Olen lähestynyt tutkimusongelmaa kolmen eri tiedonkeruumenetelmän avulla. Aineiston hankinnan keskeisin menetelmä on sähköinen kyselytutkimus, jota täydentävät kohdehenkilön haastattelu ja dokumenttianalyysi. Kyselytutkimus kohdistettiin Varkauden kaupungin teknisen toimen tilaajaorganisaatiolle, joten tutkimuskysymykset rakennettiin valikoidun aineiston ympärille. Varkauden tapauksessa vastaajat edustavat tutkimuksen perusjoukkoa eli sitä ryhmää, jolle kyselykutsu on lähetetty. Sähköpostilla lähetetyllä osallistumiskutsulla haluttiin saada tietty ryhmä mukaan tutkimukseen (Ronkainen 2008, 70). Tämä ryhmä edustaa sitä perusjoukkoa, jolla on asiantuntemusta, kokemusta ja erilaisia näkemyksiä Varkauden ulkoistamisprosessista. Kyselytutkimuksella kerätty aineisto muistuttaa hyvin pitkälti laadullisen tutkimuksen aineistoa, joten tilastollisen edustavuuden ohella aineistoa arvioidaan sen mukaan, miten relevanttia asiantuntemusta kyselykutsuun vastanneet edustavat tutkittavasta ilmiöstä. (Ronkainen 2008, 72 - 73.) Kyselymateriaalin perusteella kaksi kuudesta vastaajiksi kutsutuista eivät osanneet arvioida ulkoistamisprosessia, joten ”en osaa sanoa” vastauksia näiden kahden vastaajan osalta ei tulisi huomioida tulosten tilastollisessa tarkastelussa. Kuitenkin tutkittavan ilmiön kannalta vastaukset ovat perusteltuja, joten kahden vastaajan ”en osaa sanoa” vastaukset edustavat tiettyä näkökulmaa ulkoistamisprosessista. Tällöin vastauksilla on merkitystä aineiston sisällöllisen kattavuuden analysoinnissa (Ronkainen 2008, 72 - 73).

Sähköisen kyselyn raportit ovat tulostuneet automaattisesti kaikista vastauksista kysymysryhmittäin samaan taulukkoon. Kysymyssarjan vastaukset esitetään yleisraporttina, keskiarvotaulukkona ja taulukkoraporttina. Keskiarvotaulukossa näkyvät liitteen 4 mukaisesti kysymyssarjan kaikkien vastausten keskiarvo ja keskihajonta sekä pienin ja suurin arvo. Taulukkoraportissa liitteessä 5 nähdään vastausten jakautuminen prosenttilukuina jokaisen kysymyksen kohdalla eriteltynä Likert-asteikon mukaan. Yleisraportissa esitetään samojen kysymysten vastaukset yhteenvedona. Kaikki monivalintavastaukset ovat tulostuneet raporttiin teksteinä, jotka on koottu yhteen vastausten tärkeysjärjestyksessä. Tulosraporteissa nähdään tiivistettynä kaikkien vastaajien vastaukset, joista sisällölliset tulkinnat ja niiden merkitykset ovat tärkeintä tietoa ulkoistamisprosessista. Analysointi poikkeaa kvalitatiivisessa tutkimuksessa yleisesti käytetystä tilastoanalyysistä.

Kohdehenkilön haastattelu kirjoitettiin puhtaaksi haastattelun jälkeisenä päivänä. Käytin litteroinnin apuna sanelimen ohjelmaa, jolloin aineiston puhtaaksi kirjoittaminen oli yksityiskohtaisempaa kuin perinteisellä ”kynätekniikalla”. Litteroin haastatteluaineiston sanasanaisesti, jotta aineistoa voitiin hyödyntää hyvinkin tarkasti analyysivaiheessa. Haastattelumateriaali tallennettiin litteroinnin jälkeen sähköiseen arkistoon koodaamista varten. Olen käyttänyt analyysitapana sisällön analyysia, jolla Ojasalo ym. (2009, 122) tarkoittavat dokumenttien sisällön kuvaamista sanallisesti. Tällöin tavoitteena on etsiä ja tunnistaa tekstin merkityksiä (Ojasalo ym. 2009, 122). Tässä tapauksessa dokumentti-analyysin tavoitteena oli tunnistaa niitä ulkoistamisen menestystekijöitä tai kehittämistarpeita, joita haastateltava piti erityisen tärkeänä. Toisekseen haastatteludokumentista pyrittiin löytämään ulkoistamiseen liittyviä oleellisia riskejä. Analyysin luokittelu perustuu aikaisempaan tietoperustaan ja kyselymateriaaliin. Haastatteludokumentti muodostaa analyysirungon, jolla testataan aikaisempaa teoriaa toisessa tilanteessa. Aineistosta poimitaan ne asiat, jotka kuuluvat analyysirungon sisälle. (Ojasalo ym. 2009, 126.) Olen koodannut haastattelutekstin ”liikennevaloväreillä” niin, että punainen tarkoittaa riskin tunnistamista, keltainen kehittämiskohdetta ja vihreä ulkoistamisprosessin menestystekijöitä. Koodaaminen toteutettiin tekstinkäsittelyohjelmalla sähköisessä aineistossa ja aineisto luettiin läpi useita kertoja ennen tulosten tarkastelua.

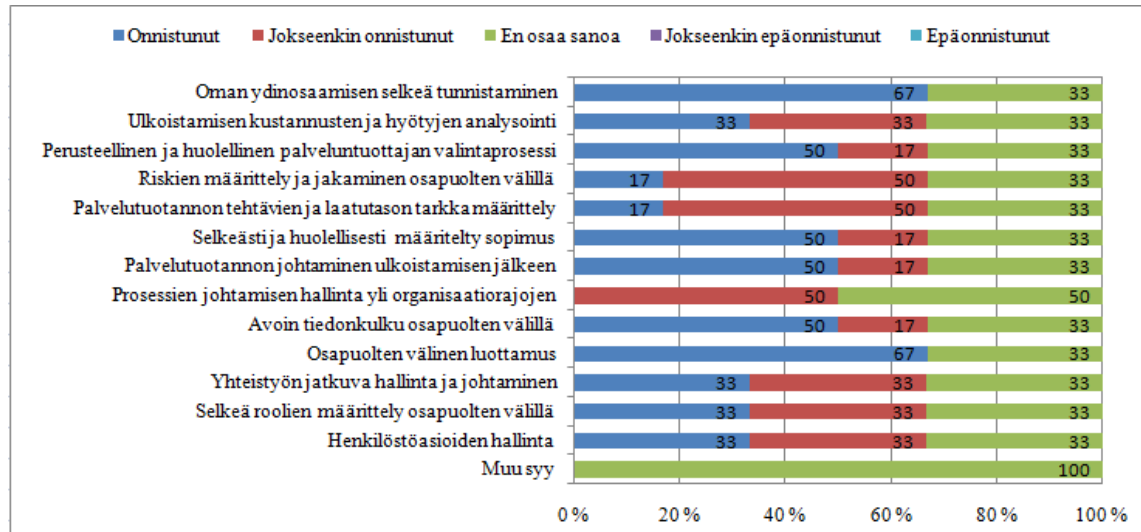
5 Tutkimustulokset

5.1 Kyselytutkimuksen keskeiset tulokset

Kunnan palvelutuotannon kehittämistä koskeva kysely lähetettiin Varkauden kaupungin teknisen toimen tilaajaorganisaatiolle sähköpostikutsuna. Sähköiseen kyselyyn vastasivat kaikki kuusi tilaajaorganisaation edustajaa, joten vastausprosentiksi saatiin 100 %. Korkeaan vastausprosenttiin on osittain vaikuttanut muistutusviestin lähettäminen keran kyselyn aikana. Kyselyyn kutsutuista kahdella vastaajalla ei ollut kokemusta kunnan omasta toiminnasta ennen palvelutuotannon ulkoistamista. Nämä ”en osaa sanoa” vastaukset olivat 33 % kaikista vastauksista. Tällöin neljän vastaajan tulokset edustivat ulkoistamisprosessin onnistumiseen ja kehittämiseen vaikuttaneita keskeisiä syitä. Osallistujia pyydettiin arvioimaan palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumista kysymys-

sarjan avulla. Arvioinnissa käytettiin asteikkoa onnistunut, jokseenkin onnistunut, en osaa sanoa, jokseenkin epäonnistunut ja epäonnistunut. Kysymyssarja koostui keskeisimmistä ulkoistamisprosessiin liittyvistä riskeistä, jotka voidaan luokitella eri lajeihin niiden lähteen ja tyyppin mukaan (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 70). Lisäksi kysymyssarjassa kysyttiin erikseen riskien määrittelystä ja jakamisesta osapuolien välillä. Kukaan kyselyyn vastanneista ei nimennyt tai arvioinut muita keskeisiä syitä palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen kohdassa ”muu syy”.

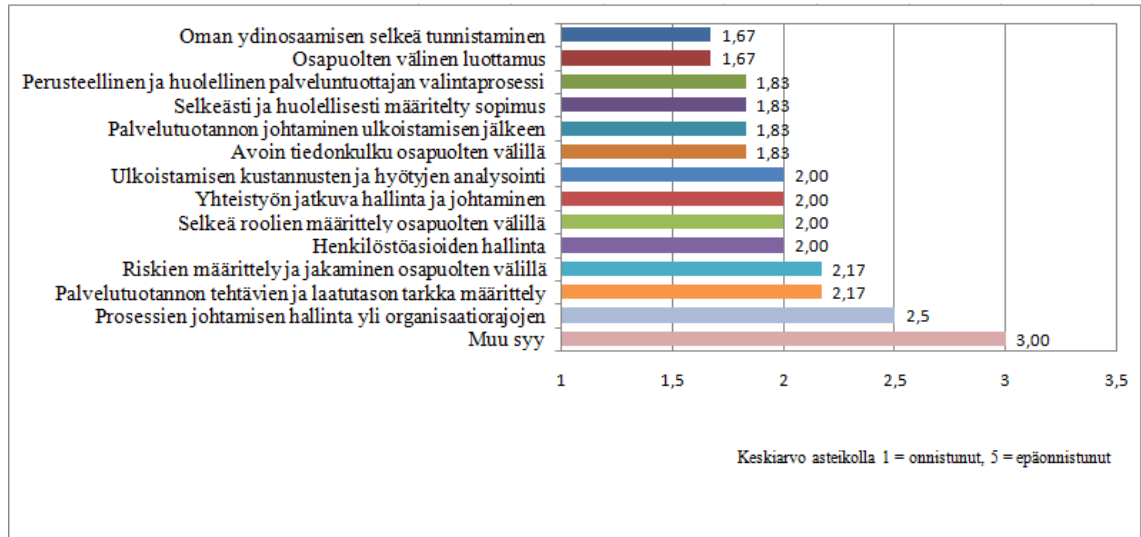
Kyselyyn osallistuneiden mukaan tärkeimmät syyt teknisen palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen olivat oman ydinosaamisen selkeä tunnistaminen ja osapuolten välinen luottamus palveluntilaajan ja palveluntuottajan välillä. Lisäksi kolmen vastaajan arviot olivat, että ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttivat oikean toimittajan valinta, onnistunut sopimus, varautuminen palvelutuotannon johtamiseen ulkoistamisen jälkeen ja avoin kommunikointi osapuolten välillä. Kuviossa 9 esitetään kaikkien vastaajien tulokset prosenttijakaumina ja samalla nähdään ”en osaa sanoa” vastausten jakautuminen prosentteina kaikkien vastaajien arvioista Varkauden tapauksessa.



Kuvio 9. Palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet syyt prosenttijakaumina (N=6).

Kuviosta 9 ja seuraavasta kuviosta 10 havaitaan, että prosessien johtamisen hallinta yli organisaatiorajojen sekä riskien että palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely olivat jokseenkin onnistuneet teknisen palvelutuotannon kehittämisessä. Kolmen vastaajan mukaan näillä osa-alueilla on eniten kehitettävää palvelutuotannon

ulkoistamisprosessissa. Arvosanalla jokseenkin onnistunut olivat kahden vastaajan arviot osa-alueista ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi, yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen, selkeä roolien määrittely osapuolten välillä ja henkilöstöasioiden hallinta.



Kuvio 10. Ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet syyt keskiarvoasteikolla.

Kyselylomakkeen kontrollikysymyksillä haluttiin varmistaa kysymyssarjan vastausten johdonmukaisuus, tärkeysjärjestys ja kehityskohteet. Lomakkeessa pyydettiin listamaan tärkeysjärjestykseen viisi tärkeintä ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttanutta syytä. Kaikista vastaajista kolmella tilaajaorganisaation edustajalla oli näkemys siitä, mitkä syyt olivat eniten vaikuttaneet ulkoistamisprosessin onnistumiseen.

Teknisen palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet syyt olivat vastaajien mukaan tärkeysjärjestyksessä seuraavat:

- 1) osapuolten välinen luottamus
- 2) yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen
- 3) palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely
- 4) selkeästi ja huolellisesti määritelty sopimus ja palvelutuotannon johtaminen ulkoistamisen jälkeen
- 5) oman ydinosaimisen selkeä tunnistaminen ja ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi.

Varkauden tapauksessa ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet syyt kohdissa 1 - 4 ovat jossakin määrin riippuvaisia palveluntuottajasta. Kun tehdään päätös palvelutuotannon ulkoistamisesta, tällöin ulkoistaminen muuttaa ulkoistavan osapuolen riippuvuusriskejä. (Ilmonen ym. 2010, 133). Tämä tulee ottaa huomioon aina silloin, kun kunnan omaa toimintaa kehitetään avoimille markkinoille. Vastaavasti palveluntuottajan riippuvuussuhde palveluntilaajaan määräytyy sopimuksen perusteella. Ulkoistamisprosessiin liittyy tärkeänä osana näiden muuttuvien riskien analysointi, jotta ymmärretään eri toimintavaihtoehtojen merkitys muuttuvassa tai yllättävässä tilanteessa. (Ilmonen ym. 2010, 134.)

Kyselylomakkeen viimeisessä kysymyksessä pyydettiin kyselyyn osallistuneita listamaan palvelutuotannon ulkoistamisprosessista viisi kehityskohdetta tärkeysjärjestykseen. Tilaajaorganisaatiosta kolmella vastaajalla oli selkeä käsitys siitä, millä osa-alueilla on eniten kehitettävää palvelutuotannon ulkoistamisessa.

Kehityskohteet olivat vastaajien mukaan tärkeysjärjestyksessä seuraavat:

- 1) prosessien johtamisen hallinta yli organisaatorajojen
- 2) avoin tiedonkulku osapuolten välillä
- 3) palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely
- 4) ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi
- 5) selkeästi ja huolellisesti määritelty sopimus ja henkilöstöasioiden hallinta.

Kyselytutkimuksen tuloksista voidaan päätellä, että osapuolten välinen luottamus, oman ydinosaamisen selkeä tunnistaminen ja palvelutuotannon johtaminen ulkoistamisen jälkeen sekä oikean toimittajan valinta että yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen ovat merkittäviä menestystekijöitä kunnan palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumisessa. Kyselyn mukaan kehityskohteet kohdissa 2 - 5, lukuun ottamatta henkilöstöasioiden hallintaa, olivat myös palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumisen syitä. Tämän johtopäätöksen perusteella kehityskohteita olisivat henkilöstöasiat ja prosessien johtamisen hallinta yli organisaatorajojen. Koska kyselytutkimuksen tuloksista ei voida varmasti osoittaa kaikkia kehityskohteita, niin tutkimusta täydennettiin kohdehenkilön haastattelulla.

5.2 Haastattelun tulokset

Haastattelun tavoitteena oli tunnistaa ulkoistamisprosessin riskit ja kehityskohteet sekä arvioida kyselytutkimuksen keskeisiä tuloksia. Tilaajalle esitettiin viisi kysymystä liitteen 3 mukaisessa järjestyksessä. Haastattelun aikana esitettiin tarkentavia kysymyksiä haastateltavan esille tuomiin asiakohtiin. Tilaaja kertoi avoimesti haastattelukysymyksiin liittyvistä näkemyksistään ja kokemuksistaan. Ruusuvuoren ja Tiittulan (2005, 13) mukaan usein tutkija ryhtyy haastatteluun silloin, kun halutaan saada selville haastateltavan näkemyksiä ja kokemuksia tutkittavasta ilmiöstä. Tällöin haastateltavan oletetaan olevan se henkilö, jolla on oikeus tietää eniten tutkimuksen kohteena olevasta asiasta (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 13).

Haastattelu aloitettiin kysymällä tilaajan arviota kyselytutkimuksen keskeisistä tuloksista. Tulokset lähetettiin etukäteen sähköpostin liitteenä. Sisennystä ja sitaatteja on käytetty kuvaamaan haastattelun tuloksia sekä havainnollistamaan tekstiä. Haastateltava vastasi kysymykseen seuraavasti:

Tulokset kuvastaa sitä, mitä mieltä me olemme tästä. Varsin hyvät tuloksethan nuo on tullut. Täysin peilaa tätä meidän urakan nykytilaa, että millä tavoin tässä nyt ollaan ja mennään.

Avauskysymyksellä selvitettiin, olivatko kyselytutkimuksen kysymykset ymmärrettäviä ja esittääkö haastateltava mahdollisia lisäkysymyksiä kyselyn tuloksista. Tässä vaiheessa tutkijalle yleensä selviää, mitä oleellista on jäänyt kysymättä tai mitkä käsitteet ovat jääneet epäselviksi. Kuten Valpola (2004, 201) tiivistää lauseen ymmärtämisestä ”En tiedä mitä olen kysynyt, ennen kuin olen kuullut vastauksen”. Tilaajan vastauksen perusteella kysymyspatteriston osa-alueet ovat keskeisiä tekijöitä silloin, kun kunnan omaa toimintaa kehitetään muita palvelutehtäviä kuin viranomaistehtäviä ulkoistamalla. Haastateltava ei tuonut esille muita näkemyksiä ulkoistamisen onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttaneista syistä.

5.2.1 Vuorovaikutus ja palvelutuotannon johtaminen

Ulkoistamisen jälkeen tilanne muuttuu palveluntilaajan näkökulmasta toiseksi. Ulkoistetun toiminnan läpinäkyvyys usein heikkenee ja ajantasaisen ymmärryksen säilyttämi-

nen palvelutuotannosta vaatii palvelutilaajalta uudennlaisia toimintatapoja. Onnistunut palvelutuotannon johtaminen ja hallinta vaatii tilaajalta aktiivista tilaaja-toimittajasuhteen hoitamista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 229 - 230; Ilmonen ym. 2010, 133 - 134). Tätä muuttunutta tilannetta selvitettiin kysymällä, miten kehittäisit palvelutuotannon johtamista yli rajapinnan. Haastateltava kuvaa ja perustelee nykytilannetta seuraavasti:

Edelleen avoimempaan suuntaan. Palveluntuottaja käyttää aika paljon aliurakoitsijoita tässä hankkeessa. Joskus aliurakoitsijat ovat jääneet aika etäisiksi. Aliurakoitsijoidenkin on hyvä tietää, kuka se tilaaja on. He eivät ole välttämättä meitä koskaan tavannut. Se motivoi aliurakoitsijoita enemmän. Aliurakoitsija oli sinä aamuna nimenomaan onnistunut tosi hyvin siinä, mitä sen piti tehdä. Kehuin kovasti sitä kaveria. Sen selvästi huomasin, että hänen motivaatiotasoa varmasti sai siitä lisää pontta tehdä sitä hommaa. Tuli ymmärretyksi, mitä se tilaaja haluaa ja tilaaja oikeasti valvoo sitä työtäkin.

Palvelutuotannossa vuorovaikutus palvelutilaajan ja palveluntuottajan välillä ovat keskeisessä roolissa. Palvelutuotantoon osallistuvat tahot tuovat tilanteeseen ja keskusteluun oman tietonsa ja aikaisemman vuorovaikutuksellisen kokemuksensa tietovirtoina. Tiedon onnistunut siirtäminen toimijoiden välillä on välttämätöntä, jotta vuorovaikutusprosessi ja palvelutuotanto onnistuvat. Tiedonsiirto ja siihen käytettävät tietovirratt ovat yksi palvelutuotannon keskeisin elementti ja tärkeä johtamisen kohde. (Lönnqvist, Jääskeläinen, Kujansivu, Käpylä, Laihonen, Sillanpää & Vuolle 2010, 104 - 105.) Toimijoiden välistä vuorovaikutusta selvitettiin esittämällä tarkentava kysymys mittaamisen ja tiedonsiirron merkityksestä palvelutuotannon johtamisessa. Tilaaja kuvaa tätä seuraavasti:

Palveluntuottaja aliurakoitsijoiden työnantajana on kertonut sen, miten työ pitää tehdä. Motivaation kautta kasvaa myös aliurakoitsijan oma-aloitteisuus ja työn laatu sitä kautta. Laatupapereissa ei pysty koskaan aivan aukottomia laatuja sinne määrittämään vaan jokainen kohta: auraus, näkemänpoisto ym. on aina tapauskohtainen. Urakan hoidon kannalta on merkitystä tilaajan puolelta osoitetulla mielenkiinnolla koko ketjun läpi pääurakoitsijalta aliurakoitsijoihin. Motivaatio paranee ja sitä kautta laatu paranee. Mitään urakkaa ei pysty hoitamaan ilman, että on avointa toimintaa. Pitää olla rehellinen niin tilaajan sopimuskumppaniaan kohtaan kuin urakoitsijankin tilaajaa kohtaan. Ei voi olla sellaisia asioita mistä ei keskusteltaisi. Ei voi olla niin hankalia asioita.

Lönnqvistin ym. (2010, 111) mukaan kolme tärkeintä toimijoiden väliseen tiedonsiirto-prosessiin liittyvää tekijää ovat avoimuus, luottamus ja aikaisempi kokemus. Tutkimusten perusteella kaikki nämä tekijät tukevat yhteistyötä ja näin edistävät tiedonsiirtämistä.

tä. Tätä tiedusteltiin tilaajalta kysymällä, liittyykö avoimuuteen jollakin tavoin tiedottaminen tai laadunhallinta.

Kyllä, totta kai. Urakoitsijan kanssa käydään läpi ja urakoitsija tiedottaa sekä tekee laaturaportteja ja laadunlaatusraportteja ym. Joissakin tapauksissa on urakoitsijaa pyydetty tekemään myös laatupoikkeamaraportit. Ne on yhtä tärkeitä kuin kaikki muu positiivinen laatudokumentointi. Urakoitsijan laatupoikkeamaraportilla kontrolloidaan, että tieto varmasti menee perille. Urakoitsijalla on hyvä laatupoikkeamaraporttijärjestelmä.

Uudenlainen toimintaympäristö luo haasteita selvitä palvelutuotannon johtamisesta yli organisaatorajojen. Vuorovaikutussuhteiden tarkastelu ja ymmärtäminen ovat keskeisiä tekijöitä johtamisen kannalta. Henkilöiden välillä tapahtuvan monimutkaisen vuorovaikutuksen ja kommunikaation johtaminen voi olla haastavaa, lähes mahdotonta. (Lönnqvist ym. 2010, 107 - 108.) Tätä selvitettiin kysymällä, miten kehittäisit osapuolten välistä vuorovaikutusta tilaajan ja palveluntuottajan välillä yhteistyön käynnistyessä. Tilaajan vastauksen perusteella palveluntilaajan on vaikea sanoa, mitä ”tilaajalla on siihen tuomista” ja tilaajan ”ei auta siihen puuttua”, jolla tarkoitettiin puuttumista palveluntuottajan omaan toimintaan.

Vuorovaikutustapojen kehittäminen on vain yksi osa palvelutuotannon johtamista. Työmaakokoukset ovat osa vuorovaikutteista keskustelua, joita voidaan analysoida erilaisista näkökulmista. Toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa voidaan edistää esimerkiksi luomalla teknisiä rakenteita. Monet tekniset työkalut, kuten sähköposti, internet, sähköiset portaalit ja muut sovellukset ovat jokapäiväisiä työkaluja organisaatioiden toiminnassa. Tällä sektorilla tapahtuu jatkuvasti kehitystä, joten uusien välineiden käyttöönottoa on syytä tarkastella jatkuvasti. Innovatiivisilla toimintatavoilla ja käytännöillä saadaan organisaatiot hyödyntämään verkottuneisuutta ja järjestelmien tuomia mahdollisuuksia. Tulevaisuudessa palveluorganisaatioiden keskeisiä kehityskohteita ovat sosiaaliset innovaatiot sekä avoimuutta, luottamusta ja asiantuntemusta arvostavat organisaatiokulttuurit. (Lönnqvist ym. 2010, 108 ja 113.)

5.2.2 Kehittämisen kohteet palvelutuotannon johtamisessa

Palvelutuotannon johtamiseen ja hallintaan ei ole välttämättä ymmärretty varautua ennen tuotannon siirtymistä palveluntuottajalle. Uudessa tilanteessa palvelutuotannon hal-

linta edellyttää riittäviä resursseja ja monipuolista osaamista, jotta vältetään yllättäviltä toteuttamisongelmilta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 229.) Tästä esitettiin haastattelvalle kysymys, miten kehittäisit palvelutuotannon johtamista ja hallinnointia ulkoistamisen yhteydessä ja sen jälkeen. Johtamisen kehittämistä tarkennettiin kysymällä, mitä panostuksia ja osaamista tarvitaan ulkoistetun palvelutuotannon johtamiseen. Tätä tilaaja kuvaa kolmannessa kappaleessa.

Yleensä ottaen omasta mielestä onnistuttiin suhteellisen hyvin, vaikka tällaista ei ole koskaan aikaisemmin tehty. Siinä mielessä täysin harjoittelua, että miten tässä tehdään. Lähtökohta meillä oli se, että ei lähdetä sopimusta lukemaan liian tarkasti vaan yritettiin lähteä luovimalla. Tiedettiin, että neuvottelupaineita suuntaan ja toiseen varmasti tulee olemaan ja että tulee niin urakoitsijan edunmukaisia tarpeita kuin tilaajankin edunmukaisia. Kuitenkin urakan alkuvaiheesta omalla tavallaan selvittiin ihan hyvin.

Me aika pieniin laitettiin tämä meidän tilaajaorganisaatio ja tähän tuli uusia henkilöitä, jotka eivät olleet ennen tehneet, niin piti tietysti heitä kouluttaa eteenpäin. Uskon, että seuraavan urakan käynnistyminen on jo aika paljon helpompaa. Resurssien riittävyttä pohdittiin aika pitkäänkin, miten tässä nyt sitten pärjätään, mutta nyt jälkeensä, kun urakka on tässä vaiheessa voin kyllä todeta, että resurssit on mitoitettu kyllä ihan oikein. Ja nyt myös tehtävät on jaettu selkeästi meidän tilaajaorganisaation kesken. Aikaisemmin valvontatyö kuormittui liian paljon muutaman ihmisen hartioille muiden viranomaistehtävien lisäksi. Roolit ovat jäsentyneet.

Koulutuksilla kehitetään koko ajan tätä omaa toimintaa. Käydään rakennuttamisen ym. tarpeellisia koulutuksia. RAP-kurssista on ollut enemmän hyötyä kuin osasin arvatakaan ja nyt kun palkattiin uusi henkilö viime kesänä, niin myös hän on käymässä RAP-kurssia. Rakennuttamisen tehtävät ovat nousseet selvään arvoon, mitä ei ennen ollut. Ennen tehtiin kaikki omana työnä, niin ei tarvinnut tuntea YSE:ä ja muita asioita niin hyvin kuin mitä nyt tarvitsee. Se on ollut sellainen isoin tekijä ja muutos.

Haastattelun viimeisellä kysymyksellä selvitettiin tilaajan näkemystä kyselytutkimuksen tulosten onnistumisen syistä ja kehittämistarpeista kysymällä, mitä ajatuksia tai ideoita tutkimus herätti. Tilaajan vastauksesta käy selville, miten tärkeää on kiinnittää huomiota ulkoistettavalta palvelulta vaadittavan laatutason määrittelyyn ja laatutason varmistamisen mekanismeihin. Jos palveluntilaaja tässä epäonnistuu, seuraukset ovat usein ikäviä. (Ilmonen ym. 2010, 133.)

Meidän kiireisen aikataulun vuoksi papereihin jäi tosi paljon konditionaalimuotoja pitäisi tehdä näin, näin olisi hyvä tehdä jne. On jo alustavasti puhuttu, että nämä karsitaan pois eli seuraavaan urakkaan määritellään tarkemmin. Se on joko näin tai näin. Silloin jää turha keskustelu pois. Edelleenkin se mahdollistaa sen, että pystyy luovimaan, mutta kuitenkin rajapinnat ovat selkeät. Pikkuisen

on ollut nyt sitä ongelmaa, että kun käytetään isi-muotoja, niin urakoitsija ajattelee omalla tavallaan ja tilaaja omalla tavallaan. Mutta tästä avoimuudesta täytyy antaa kiitos urakoitsijalle, että näistä kaikista on selvitty. Molemmat ovat antaneet periksi tietyissä asioissa. Sopimuksessa sinänsä ei ole ollut mitään puutteita vaan yksiselitteisemmin määritellyt laadut asioissa. Sitä tarkentaisin seuraavaan urakkaan.

Meille hallitus määräsi, että lisätyön osuus ei saa olla kuin 17 000 €/vuosi. Ja lisätyöllähän silloin tarkoitettiin sitä, että niillä pystytään tilaamaan niitä töitä, mitkä on ennen tehty tähän urakkaan kuuluvana. Ainoa asia on ollut piennarointi, joka unohtui pois. Sehän ei ollut edes yleisissä tehtäväkorteissa. Se oli sellainen valtakunnallinen vipa. Muita ovat olleet esimerkiksi linja-autokatos-ten lumien työnnöt. Nämä ovat olosuhteista kiinni ja täysin nyanssiasioita. Tämä on se, mitä me jännitettiin ja siinä sinällään onnistuttiin kyllä aika hyvin. Lisätoitten määrä on kyllä pysynyt tässä annetussa raamissa.

Tilaajan mukaan kehittäminen painottuu katuomaisuuden epäkohtien havainnointiin urakka-alueella. Tähän toivottiin yhteistyötä palvelutilaajan ja palveluntuottajan kesken. Nykytilanteessa kaikkia epäkohtia ei ole mahdollista ottaa huomioon, mutta ne voidaan huomioida paremmin tulevaisuudessa. Latujen reaaliaikainen laadunseuranta on toteutunut kehittämiskohde, mikä liitetään seuraavaan urakkaan.

5.2.3 Kyselytutkimuksen avointen vastausten arviointi

Haastattelulla saatiin tietoa siitä, miten tulkitaan kyselytutkimuksen tulosten keskinäinen järjestys tärkeimpien menestystekijöiden ja kehityskohteiden välillä. Haastattelusta nousivat esille tärkeät menestystekijät kuten onnistunut palvelusopimus ja joustava yhteistyö sopimuskumppanien välillä sekä palvelutuotannon johtamisen kehittäminen ulkoistamisen jälkeen. Kehityskohteina nähtiin tiedonkulun lisääminen osapuolten ja eri toimijoiden välillä sekä alueurakan tehtävien ja laatuvaatimusten tarkentaminen seuraavaan urakkaan. Haastattelun lopuksi käytiin läpi avointen vastausten yhteenveto, jolla kontrolloitiin haastattelukysymysten vastaukset. Keskusteluissa ilmeni, että ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi oli yksi keskeisin syy ulkoistamisen onnistumiseen. Tätä perusteltiin taloudellisilla tavoitteilla, jotka saavutettiin palvelutuotannon ulkoistamisen jälkeen. Riskejä tilaaja kuvasi seuraavasti:

Seuraavaan urakkaan riskit pitää vielä täsmentää. Koska yhteistyö on ollut näin hyvää, silloin riskien määrittely on onnistunut. Tässä urakassahan nimenomaan lähdettiin siitä, että hankintaklinikan kautta pyritään urakoitsijariskiä pienentämään. Ilmeisen hyvin on onnistunut, koska urakoitsijan kanssa ei ole käyty

mitään keskustelua siitä, että pitäisi saada lisähintaa johtuen riskeistä esimerkiksi. Selvästi on pystytty antamaan se kuva, mistä tässä työssä kuitenkin on kyse.

Ulkoistamisen valmistautumiseen liittyy keskeisenä tekijänä riskien määrittely ja harkinta riskien siirtotoimista sopimukseen. Tällöin käydään läpi kaikki mahdolliset vaihtoehdot ja riskit pyritään sekä tunnistamaan että analysoimaan huolellisesti. Sopimuksissa voidaan määrittää osapuolten kesken mm. kuinka riski jaetaan, missä vaiheessa riski siirretään tai miltä osin riski siirtyy. Riskinjaosta voidaan sopia vastuunrajoituslauskeilla osapuolten välisessä sopimuksessa. Toimintojen ulkoistamisen kautta voidaan saavuttaa kustannusetuja, mutta samalla riippuvuusriskit kasvavat. Riippuvuusriskien tunnistaminen ja niiden hallinta on tärkeää silloin, kun oma toiminta siirretään ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Riskit liittyvät mm. laatuun, tiedonkulkuun ja toimitusketjujen toimivuuteen. Riippuvuusriskien hallinta edellyttää yhteistyötä sopimuskumppanien kesken sekä hyvää tiedonvälitystä että sopimusriskien hallintaa. (Ilmonen ym. 2010, 134 ja 126.)

Henkilöstöasioiden hallinta on yksi tärkeä osa-alue kunnan palvelutuotannon kehittämässä. Tilaajaorganisaatiosta kaksi vastaajaa olivat listanneet kehityskohteeksi henkilöstöasiat ja tunnistaneet sen riskiksi ulkoistamisprosessissa. Haastateltavan näkemyksen mukaan tilaajaorganisaatio ei täysin onnistunut muutosprosessin aikana henkilöstöasioissa. Tätä kuvattiin seuraavasti:

Ulkoistaminen ei ulkoistettavien henkilöiden näkökulmasta katsottuna ollut mitenkään helppo. Meillä ei ollut kokemusta, eikä kukaan tässä organisaatiossa voi sanoa, että tämä oli hoidettu tyylikkäästi kaikilta osin. Yritettiin mahdollisimman avoimesti kertoa kaikista tavoista ja menetelmistä, mitä tässä tulee esille. Ja sitten, kun urakoitsija oli tiedossa, myös yhteistyössä urakoitsijan kanssa. Mutta totta kai sieltä tuli negatiivistakin palautetta ja ehkäpä tuo kuvastaa sitä. Aina pystyy tässä suhteessa parantamaan omaa toimintaa. Tietysti avoimesti ennen kaikkea, että kaikki työntekijät tietävät koko ajan missä mennään. Mutta ikävä kyllä, se ei ole aina mahdollista, koska on salaisiksi luokiteltavia asioita, mistä keskustellaan. Ehkä sen takia kaikkia asioita ei tuotu kaikkien tietoon ennen kuin ne oli sovittu, ettei lähde huhuja ja muita sitten liikkeelle. Mutta sitten niitä huhuja lähti liikkeelle, kun sitä tietoa ei aina tullut. Rajapinnan löytäminen on ehkä sitten se haaste. Enemmän avoimuutta, mutta kuitenkin sillä tavalla, että ei nyt mitään salaisuuksia löpötellä, kun neuvotte- lut ovat vielä kesken.

Muutoksessa on erittäin tärkeää yhtenäinen viesti ja viestinnän sekä viestien pelisääntöjen sopiminen mahdollisimman ajoissa. Tämän jälkeen kaikki kommunikaatio, ohjeistus

ja koulutus jne. tulee linkittää yhtäaikaaisesti tehtävään kulttuurimuutokseen. Jokainen viesti yksittäisestä sähköpostista henkilöstötilaisuuksiin on mahdollisuus muistuttaa muutosprosessista ja vahvistaa sitä. Usein yleisjohto ymmärtää henkilöstön vastarinnan syitä ja taustoja paremmin kuin vahvan substanssiosaamisen asiantuntija. (Ilmonen ym. 2010, 82.)

Valpolan (2004, 197) mukaan muutosprosessissa on oleellista ymmärtää, että epäselväs- sä tilanteessa lisätieto ei vähennä hämmennystä. Mitä enemmän tietoa jaetaan ja asioita selitetään, sitä suuremmaksi voi kasvaa hämmennys ja epävarmuus. Henkilöstön häm- mennystä voidaan vähentää keskusteluilla, jotka usein jäsentävät tilannetta. Viestinnän suunnittelussa tulee pohtia jaettavan tiedon ja tiedon jäsentämismahdollisuuksien tasa- painoa. Muutoksen suunnittelussa kannattaa miettiä tilanteeseen hyödyllisintä viestintä- tapaa, valitaanko esimerkiksi tiedotustilaisuus vai pienryhmäkeskustelut. Samalla suun- nitellaan asioiden etenemisjärjestys, mitä tietoa kerrotaan ennen laajempia aihealueita. Ihminen odottaa infotilaisuudessa eniten tietoa siitä, mitä muutos tarkoittaa omassa elämässä. Tämän vuoksi on tärkeää kertoa heti esityksen alussa, mitä kyseisessä työym- päristössä tulee tapahtumaan. (Valpola 2004, 197.)

Valpola (2004, 50) nostaa esille huhukustannusten merkityksen muutoshankkeissa. Kustannukset voivat nousta yllättävän suuriksi, jos viestintää ei ole suunniteltu. Huhu- kustannuksia voidaan vähentää nopeuttamalla muutosaikataulua tai käyttämällä huhu- kustannukset muutoshankkeissa esimerkiksi viestinnän lisäämiseen, tiedotustilaisuuksii- siin, riskien kirjaamiseen tai jonkin integraatioprojektin osan vauhdittamiseen. Yleensä huhut vähenevät, kun tiedotetaan päätösaikataulusta ja pidetään se ajan tasalla. Silloin ihmiset usein ymmärtävät, että asiasta kuullaan lisää myöhemmin. Siihen asti voi vain odottaa. (Valpola 2004, 50.)

5.3 Tutkimustulosten tulkinta

Hirsjärven ym. (2009, 229) mukaan tulokset selitetään ja tulkitaan tulosten analysoinnin jälkeen. Tulkinnalla tarkoitetaan aineiston analyysissa esiintyvien merkitysten selkiyt- tämistä ja pohdintaa. Empiirisessä tutkimuksessa mitataan tutkimuksen pätevyyttä ja tulkinnat ovat osa tätä pätevyyden pohdintaa. (Hirsjärvi ym. 2009, 229.) Laadullista

aineistoa on mahdollisuus tulkita aineiston analyysin, tehtyjen tulkintojen ja tutkimustekstin välillä vapaammin kuin kvantitatiivista aineistoa (Eskola & Suoranta 2008, 208). Tutkimuksen tuloksista pyritään laatimaan synteesejä, jotka kokoavat yhteen pääseikat ja kirkastavat olennaiset vastaukset tutkimusongelmaan (Hirsjärvi ym. 2009, 230).

Tutkimustulosten tulkinta perustuu tutkimusaineiston ja teorian väliseen vuoropuheluun sekä tutkijan kokemuksiin kunnan teknisen toimen palvelutuotannon integroinneista ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Aineistosta pyrittiin etsimään kyselytutkimuksen, kohdehenkilön haastattelun ja dokumenttianalyysin tulosten tulkintaan kytkeytyviä sisältöjä ja merkityksiä sekä tiettyjä palvelutuotannon johtamisen monimutkaisuutta luonnehtivia piirteitä kuten tiedonkulkuun ja vuorovaikutukseen liittyviä asioita. Karjalaisen (2008, 119) mukaan tutkijan tulee tietää etukäteen tutkimastaan ilmiöstä sekä tunnettava vastaajien maailmaa, jotta hän voi rakentaa yhteisen kehyksen tutkittavan kohteen ympärille. Tutkimuksen päätavoitteena oli selvittää teknisen palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttaneet syyt ja kehityskohteet sekä tunnistaa merkittävimmät riskit. Laamanen (2001, 65) esittää mielenkiintoisen näkökulman prosessien tunnistamiseen menestystekijäanalyysin perusteella. Käytännössä tämä lähestymistapa on osoittautunut hankalaksi siitä syystä, että aitojen menestystekijöiden tunnistaminen on vaikeaa. Analyysin tulokset ovat hyvin yleisiä asiakastyytyvyyteen tai tehokkuuteen vaikuttavia listoja asioista. (Laamanen 2001, 65.)

Humen kausaalipäättely muodostuu kolminkertaisesta suhteesta, jotka ovat kosketus ajassa ja paikassa, seuraussuhde sekä välttämätön yhteys. Ajatus perustuu siihen, että organisaation kehittäminen on aina kokeilevaa toimintaa. Virtasen ja Wennbergin (2005, 53) käytännön kokemukseen perustuen, syyn ja vaikutuksen välisen suhteen voi todentaa vain kokemusperäisesti. Päätelmiä kausaalisesta suhteesta syyn ja vaikutuksen välillä ei voida tehdä ilman kokemusperäistä tulkintaa, havainnointia ja mittausta. (Virtanen & Wennberg (2005, 53 - 54.)

Tutkimuksen eri vaiheiden kautta saatiin vastaus opinnäytetyön tutkimusongelmaan, jossa selvitettiin Varkauden kaupungin teknisen palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumista tilaajaorganisaation toimintaympäristössä. Tutkimustulokset esitetään tiivistetysti kuviossa 11. Tuloksista esitetään tärkeimmät menestystekijät, kehityskohteet ja toimintaan vaikuttavat riskitekijät.

Menestystekijä	Kehityskohde	Tapahtuna, joka voi vaikuttaa toimintaan kielteisesti
Osapuolten välinen luottamus	Prosessien johtamisen hallinta yli organisaatorajojen	Kommunikaation puute
Yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen	Avoin tiedonkulku osapuolten välillä	Vähäinen vuorovaikutus
Selkeästi ja huolellisesti määritellyt sopimukset	Palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely	Joustamaton yhteistyö
Palvelutuotannon johtaminen ulkoistamisen jälkeen	Henkilöstöasioiden hallinta	Alimitoitettut resurssit Osaamisvaje Puutteellinen informaatio
Ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi Oman ydinosaamisen selkeä tunnistaminen	Riskien määrittely ja jakaminen osapuolten välillä	Puutteellinen analysointi

Kuvio 11. Yhteenvedo vastauksista tutkimusongelmaan.

Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että palvelutuotannon johtamisella on erityisen tärkeä merkitys ulkoistamisen onnistumisessa muutosprosessin jälkeen. Selkeät kehityskohdeet ovat kommunikaation ja vuorovaikutuksen lisääminen yhteistyössä palveluntilaajan ja palveluorganisaation kesken. Iloranta & Pajunen-Muhonen (2008, 205) korostavat, että päivittäinen johtaminen ja ohjaaminen on tärkeää ulottaa ulkoistetun operatiivisen prosessin hallintaan strategisen päätöksenteon ja siirtymäprosessin jälkeen. Toimintojen johtaminen yli organisaatorajojen on nykyaikaisen liiketoiminnan keskeinen haaste, jonka harvat organisaatiot ovat tunnistaneet. Lönnqvistin ym. (2010, 102) mukaan aineettoman pääoman johtaminen koetaan tärkeäksi, mutta vakiintuneita toimintatapoja sen toteuttamiseen on käytössä harvoissa organisaatioissa. Varkauden tapauksessa palvelutuotannon kehittäminen on haastavaa, koska johtamisen kehityskohdeet ovat aineettomia ja sen vuoksi vaikeasti hallittavia. Niitä voidaan myös johtaa eri tavoin. (Lönnqvist ym. 2010, 102.) Tulosten perusteella luottamuksen ja kommunikaation välinen vastavuoroisuus on vähäistä, vaikka tutkimuksien mukaan sen tulisi olla päinvastoin. Kuitenkin osapuolten välinen luottamus ja yhteistyön hallinta ovat onnistuneet ulkoistetun palvelutuotannon johtamisessa.

Teorian, tutkimusaineiston ja analyysien perusteella voidaan esittää kehittämisehdotukset palvelutuotannon ulkoistamisessa huomioitaviin asioihin. Ehdotukset soveltuvat sekä kohdekunnan palvelutuotannon kehittämiseen että ulkoistamista valmisteleville kunnille ohjenuoraksi. Tutkimuksesta esille nousivat seuraavat ehdotukset, jotka ovat:

- toimintojen johtamisen kehittäminen yli organisaatorajojen
- tiedonkulun kehittäminen organisaatorajat ylittäviin käytäntöihin
- palvelutuotannon tehtävien ja laatutason täsmentäminen seuraavaan urakkaan.

Palvelutuotannon toimintojen johtaminen perustuu kattavaan laaturaportointijärjestelmään ja tilaajan sekä urakoitsijan keskinäiseen laadunvalvontaan urakka-alueella. Toimintojen mittaamisen ja raportoinnin välineenä käytetään internetin välityksellä toimivaa kanssakäyntiportaalia, joka on tarkoitettu sisäisen viestinnän ja erilaisten asiakirjojen tallentamiseen sekä arkistointiin urakkaan kuuluvista asioista. Toimijoilla on myös mahdollisuus käyttää portaalia sähköisenä vuorovaikutuskanavana. Muita tiedonsiirto-menetelmiä ovat puhelin, sähköposti, työmaakokoukset, yhteiset katselmukset ja palaverit sekä mobiilitekniikan hyödyntäminen alueurakassa. Näitä mittareita analysoimalla ja sähköisten viestintävälineiden käyttöä tehostamalla voidaan parantaa vuorovaikutuksellista yhteistyötä ja saada ideoita uusille innovaatioille. Erityisesti mobiilipalvelun käytön lisääminen antaa mahdollisuuden tehostaa urakan valvontaa ja parantaa tilaajan tietoisuutta urakka-alueella käynnissä olevista työtehtävistä. Mobiilitekniikan avulla voidaan myös kartoittaa katuomaisuuden kunnostustarpeet.

Aineettomalla pääomalla, kuten kommunikaation ja tiedonkulun toimivuudella, on suuri merkitys palvelutuotannon johtamisessa (Lönnqvist ym. 2010, 199). Tiedonsiirron kehittämistä tulee tarkastella laajana kokonaisuutena ilman organisaatorajoja. Toimivan mallin rakentaminen edellyttää yhteistyökumppanien yhteistä näkemystä ja molempien osapuolien sitoutumista mallin kehittämiseen. Kehittämistä voidaan lähestyä esimerkiksi Päivä yhteistyökumppanin elämässä -mallilla, jossa tilaajan tai urakoitsijan edustaja vaihtaa osaamista, tietoa ja kokemuksia kumppanin kanssa yhteisen työpäivän aikana. Tällä lähestymistavalla voidaan tukea tiedonkulun pullonkaulojen tunnistamista ja löytää konkreettisia kehityskohteita, joilla voidaan saavuttaa molemmille osapuolille tehokkuushyötyjä tuottava toimintatapa (Lönnqvist ym. 206). Muita vaihtoehtoisia käytäntöjä ovat arjen kohtaamiset, yhteiset kehityshankkeet sekä koulutukset ja tilaisuudet.

Sopimuksen laatutason mitoittaminen ja varmistaminen on yksi keskeinen arvioinnin kohde seuraavan urakan valmistelussa. Palvelutuotannon tehtävien ja laatutason liian yksityiskohtainen määrittely voi aiheuttaa ongelmia yhteistyöhön tilaajan ja urakoitsijan välillä, jolloin toiminnan avoimuus ja joustavuus heikentyvät oleellisesti. Tämä tulee

ottaa huomioon siinä vaiheessa, kun sopimusta täsmennetään seuraavaan urakkaan. Onnistunut yhteistyö edellyttää, että sopimuksen laatuvaatimukset ja tavoitteet ohjaavat sopimuskumppaneita yhteisten päämäärien saavuttamiseen. Sopimukseen olisi myös täsmennettävä kommunikointiin ja tiedonkulkuun sekä mahdollisesti ongelma- ja konfliktitilanteisiin liittyviä asioita. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 247 - 248.)

6 Pohdinta

6.1 Tulosten tarkastelua

Opinnäytetyöni tavoitteena oli tunnistaa kyselytutkimuksen, haastattelun ja dokumenttianalyysin avulla Varkauden kaupungin ulkoistamista tukevia menestystekijöitä ja kehityskohteita teknisen palvelutuotannon Suomen suurimmasta ulkoistamishankkeesta. Tutkimuksen aineistonkeruumenetelmillä saatiin mielestäni tulokset, jotka tukevat vahvasti opinnäytetyöni teoriaa. Myös kirjallisuuskatsauksen ja toimintaympäristön välillä on selkeä yhteys tutkimustuloksiin. Varkauden tapauksessa kohdejoukon vastaukset vahvistivat ennakkokäsityksiäni siitä, mitkä syyt ovat vaikuttaneet ulkoistamisen onnistumiseen ja mitä kehittämistarpeita on nykytilanteessa. Tulosten mukaan Varkauden kaupungin tekninen palvelutuotanto on siirtymässä vähitellen kankeasta julkisen sektorin tuottamismallista kohti yksityisen toimintamallin ominaispiirteitä tukevaan toimintaan, jota ilmentää joustavuus, osapuolten välinen luottamus ja vuorovaikutuksellinen yhteistyö. Palvelutuotannon johtaminen on vahvasti sidoksissa aineettomaan pääomaan, jolloin kehittämistä tulee pohtia tapaukseen parhaiten soveltuvalla lähestymistavalla.

Aiheen tutkiminen on tuonut esille vaihtoehtoisen tavan lähestyä kunnan palvelutuotannon kehittämistä verrattuna perinteiseen hyötyjen ja haittojen tutkimiseen. Tutkimuksen analysointivaiheessa havaitsin yhtäläisyyksiä menestystekijöiden ja kehittämiskohteiden välillä. Näiden päätelmien perusteella tein johtopäätökset tiedon ja aineettoman pääoman merkityksestä palvelutuotannon johtamisessa. Tuloksissa laadun kehittäminen on lähinnä sopimuksen täsmentämistä, mutta jotain se voi kertoa aineettoman pääoman vaikutuksesta laatuun ja sen tulkintaan sopimuksessa. Tulosten mukaan teknisen palvelutuotannon kokonaisulkoistaminen on ollut oikea päätös toimintojen kehittämiseen

avoimille markkinoille. Parhaimmillaan Varkauden teknisen palvelutuotannon ulkoistaminen voi olla malliesimerkki siitä, miten julkisen ja yksityisen välinen yhteistyö tuottaa laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja kuntalaisille. Tässä kehityksessä itse toimijoilla on keskeinen rooli palvelutuotannon kehittämisessä kohti tulevaisuuden toimintamallia.

6.2 Luotettavuus

Opinnäytetyön tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä arvioidaan käytettävissä olevien tietojen perusteella. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten tarkkuutta. Kun tutkimus toistetaan, tuloksilta vaaditaan samanlaiset tulokset kuin aikaisemmin samaa aihealuetta käsittelevistä tutkimuksista. Tutkijan tulee olla koko tutkimuksen ajan tarkka ja kriittinen. Tutkimustulosten tulkinta vaatii taitoa ja sellaiset analysointimenetelmät, jotka tutkija hallitsee hyvin. Validiteetilla tarkoitetaan mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä oli tarkoituskin selvittää. Virheet vältetään huolellisella suunnittelulla ja tarkoin harkitulla tiedonkeruulla. Tutkimuslomakkeen kysymysten tulee kohdistua oikeisiin asioihin, jotta tutkimusongelmaan saadaan pätevä tulos. (Heikkilä 2008, 188, 29 - 30; Hirsjärvi ym. 2009, 231.) Karjalaisen (2008, 122 ja 124) suositusten mukaisesti tutkimuksessa on noudatettu eettisesti kestäviä tieteellisiä käytäntöjä. Tutkijan tehtäviin kuuluvat erityisesti huolellinen perehtyminen toimialaan ja huomioitava sekä tunnollisuuden että rehellisyyden vaatimukset tutkimusaineiston hankinnassa ja analysoinnissa. Julkaistun informaation tulee olla luotettavaa ja eettisesti oikein hankittua. Tutkijalla on vastuu siitä, että tutkimus julkaistaan eettisten vaatimusten mukaisesti. (Karjalainen 2008, 122 ja 124.)

Opinnäytetyön suunnitteluvaiheessa luotiin hyvät edellytykset tutkimuksen luotettavalle toteuttamiselle. Tutkimusmenetelmiksi on valittu menetelmät, jotka soveltuivat parhaiten Varkauden tapaukseen. Tutkija on perehtynyt huolellisesti menetelmävalintoihin, jotta aineiston analysointivaiheessa vältetään virheitä ja vääriä tulkinnoita. Tutkimuksen kulku on selostettu tarkasti, avoimesti ja rehellisesti työn kaikissa vaiheissa. Tulkinnat perustuvat tutkimusmenetelmien dokumentteihin kuten kyselytutkimuksen raportteihin ja suoriin haastatteluotteisiin. Tiedonkeruumenetelmien kontrollikysymyksillä ja kohdehenkilön haastattelulla varmistettiin ristiriitaisten tulosten totuudenmukai-

suus. Heikkilän (2008, 33) mukaan kokonaistutkimus kannattaa tehdä aina silloin, kun yksiköiden lukumäärä on alle sata. Varkauden tapauksessa tilaajaorganisaatio on pieni, joten tässä opinnäytetyössä tutkimus tehtiin koko perusjoukolle. Tällöin tutkimustulokset edustavat luotettavasti tilaajan arviota palvelutuotannon kehittamisestä. Tutkimukseen osallistuneiden vastaajien anonymiteetti varmistettiin julkaisemalla tulokset ainoastaan kokonaisuuksina opinnäytetyössä. Tutkimushaastattelu toteutettiin ja nauhoitettiin haastattelijan suostumuksella. Haastattelusta poimittiin ne haastatteluotteet, jotka parhaiten selittivät kyselytutkimuksen tuloksia. Tutkimuksessa on käytetty monipuolisesti johtavien asiantuntijoiden ja tutkijoiden tietolähteitä, jotka tukivat tutkimuksen tuloksia ja niiden luotettavuuden arviointia. Lisäksi tutkijalla on ollut aito kiinnostus tutkimuksen toteuttamiseen oman alansa ajankohtaisesta aihealueesta. Tämän vuoksi tutkimus on ollut tarpeellinen ja perusteltu opinnäytetyön tutkimustehtävä.

6.3 Opinnäytetyön keskeiset opit ja jatkokehitysmahdollisuudet

Tutkimus on toteutettu tutkijan työnantajan toimeksiantona, joten työ rajattiin yhteistyökumppanin arvioon ulkoistamisen onnistumisesta Varkauden tapauksessa. Opinnäytetyö on ollut haastava ja monivaiheinen, mutta samalla antoisa matka ”yhteistyökumppanin elämässä” selvittää menestykseen ja tulevaisuuden kehittämiseen vaikuttaneita syitä ja kehittämisen kohteita. Tutkimuksen vaativin osuus oli kyselyn laatiminen, koska tutkimuskysymykset ohjasivat vahvasti tutkimuksen kulkua ja koko tutkimustehtävän onnistumista. Lähdekirjallisuuteen perehtymällä opin ymmärtämään, kuinka sirpaleista on tutkia kunnan palvelutuotannon kehittämistä. Innostavia olivat ne hetket, kun selailin tutkijan silmälaseilla kustannuslaskennan ja palvelutuotannon teorian pölyisiä arkistokirjoja. Tutkimuksen loppuvaiheessa oivalsin, että palvelututkimuksella ei ole yhtenäistä tietoperustaa, johon tutkimustehtävä olisi ollut mahdollista ankkuroida. Lönnqvist ym. (2010, 68) nostavat esille tutkijoiden uudet näkökulmat palvelutieteen perustaksi. Ennen kuin voidaan puhua uudesta tieteenalasta, palvelutieteen kehittäminen vaatii vielä paljon lisätutkimuksia (Lönnqvist ym. 2010, 76 - 77). Osittain tämän seikan vuoksi tiedon hakeminen ja sen soveltaminen tutkimukseen oli vaativa, mutta mielenkiintoinen tehtävä. Tiedonhankintamenetelmät ja kirjastojen tietokannat tulivat tutuiksi tämän tutkimustehtävän aikana.

Tämän opinnäytetyön kirjoittaminen oli haastava oppimisprosessi. Hirsjärven ym. (2009, 28 ja 31) mukaan kirjoittaminen on osa tutkijan ammattitaitoa, jonka oppii vain oppipoika- ja kisällivaiheiden kautta. Olen kehittänyt kirjoittamisen taitoa sekä työelämässä että opiskelemalla työn ohessa. Kirjoitusprosessin aikana opin jäsentämään asioita ja yhdistämään niitä hyvään kielenilmaisuun opinnäytetyön raportoinnissa. Tämän taidon voi oppia vain kirjoittamalla ja lukemalla monipuolisesti erilaista kirjallisuutta (Hirsjärvi ym. 2009, 31).

Opinnäytetyön osaamistavoitteissa korostetaan kolmikantayhteistyön välistä aktiivista vuorovaikutusta aiheen valinnan ja tavoitteiden osalta. Tässä tutkimustehtävässä toteutuivat opiskelijan, työelämän ja ammattikorkeakoulun yhteiset tavoitteet aihe- ja menetelmävalinnoissa sekä työn ohjauksessa. Tutkimustehtävä syvensi osaamistani tutkimusmenetelmien hallinnassa ja uuden tiedon soveltamisessa sekä taidossa omaksua uutta ajattelua toimintojen kehittämisessä. Opinnäytetyö antoi eväitä tulevaisuuden johtamiseen ja organisaatioiden kehittämiseen haastavissakin tilanteissa.

Tässä opinnäytetyössä selvitettiin perinteisillä tiedonkeruumenetelmillä teknisen toimen ulkoistamisen kehittämistä. Kehittämisen osaamisen opintojaksolla perehdyin toimintatutkimuksen alkeisiin, jossa Learning cafe- eli oppimiskahvilamenetelmällä hyödynnettiin ihmisten keskinäistä vuorovaikutusta työympäristön kehittämisessä. Oppimiskahvilassa jaettiin kokemuksia ja ideoita sekä rakennettiin yhteistä näkemystä erilaisiin kehittämisen haasteisiin. Ryhmätyömenetelmä toimi hyvin tavoitteiden ja kehityskohteiden valinnassa. Mielenkiintoinen kehittämistehtävä olisi selvittää toimintatutkimuksen keinoin tiedonkulun kehittämistä palveluntilaajan ja palveluntuottajan välillä. Silloin itse tutkijalla olisi mahdollisuus osallistua tiedon jakamiseen ja sen kehittämiseen organisaatiossa. Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi suunnitella sosiaalinen foorumi, jossa toimijat yhdessä toteuttaisivat yhteisten asioiden kehittelyä aktiivisessa vuorovaikutuksessa. Toimisiko tässä esimerkiksi sähköinen, parhaiden käytäntöjen tietopankki. Tulevaisuudessa onnistuneella vuorovaikutuksella tulee olemaan entistä tärkeämpi merkitys palvelutuotannon johtamisessa. Tämä kehitys edellyttää sosiaalisia ja teknisiä innovaatioita sekä yhteistyötä palveluntuottajan ja muiden sidosryhmien välillä. Kehitystyön kulmakiviä ovat joustavuus, osapuolten välinen luottamus ja vuorovaikutuksellinen yhteistyö.

Lähteet

- Anttiroiko, V.-M. & Siitonen, P. 2010. Kuntainfran kehittämisen foorumi vauhdittaa uudistumista. Teknisen sektorin haaste: lisää innovatiivisuutta. Kuntatekniikka 3, 51.
- Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry. 2009. Kuntatekniikan rakentaminen ja ylläpito. Ulkoistaminen palvelutuotannon kehittämisvaihtoehtona. <http://www.rakli.fi/attachements/2009-10-29T11-09-5861.pdf>. 9.3.2012.
- Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry. 2009. Kunnan teknisen palvelutuotannon ulkoistamisen loppuraportti. Case Varkaus. <http://www.rakli.fi/attachements/2009-05-14T12-21-2565.pdf>. 12.3.2012.
- Blomqvist, K. 2008. Luottamus organisaation työhyvinvoinnin ja tehokkuuden taustalla. http://www.stat.fi/ajk/tapahtumia/2008-05-21_luottamus_artikkeli.pdf, 1 - 7. 15.3.2012.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Grönroos, C. 1998. Nyt kilpaillaan palveluilla. Helsinki: WSOY.
- Grönroos, C. 2010. Palvelujen johtaminen ja markkinointi. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Hakanen, M., Heinonen, U. & Sipilä, P. 2007. Verkostojen strategiat. Menesty yhteistyössä. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hannus, J. 2004. Strategisen menestyksen avaimet. Tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit. Helsinki: ProTalent Oy.
- Heikkilä, T. 2008. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2011. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press.
- Huhtanen, P., Järvenpää, P., Tuomivaara, S., Kähkönen, L. & Hannonen, H. 2010. Kuntaorganisaatiot muutoksessa: Tilaa- ja tuottaja-toimintatapojen käyttöönotto ja vaikutukset. Työsuojelurahaston hanke nro 107093. Työterveyslaitos. http://www.tsr.fi/c/document_library/get_file?folderId=13109&name=DLFE-2058.pdf. 7.2.2012.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. 2010. Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: Tammi.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2008. Hankintojen johtaminen ostamisesta toimitajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kajaste, K. 2008. Kunta - ihmisten yhteisö. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=263. 25.1.2012.
- Kallio, O., Anttiroiko A-V., Haahtela, T. & Malinen P. 2010. Teknisen sektorin kehittämishaasteita. <http://www.kuntatekniikka.fi/haku/Sivut/Results.aspx?k=Teknisen%20sektorin%20kehitt%C3%A4mishaasteita>. 18.1.2012.
- Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki: WSOY.
- Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kuopila, A. et al. 2007. Tilaa- ja tuottaja-toimintatapa - Ideasta käytäntöön. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuusniemi, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

- Laamanen, K. 2001. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona - Ideasta käytäntöön. Helsinki: Laatuokeskus.
- Lundström, I. 2003. Teoksessa Lundström, I. (toim.) Parasta palvelua. Selvitys kunta- palvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lönnqvist, A., Jääskeläinen, A., Kujansivu, P., Käpylä, J., Laihonen, H., Sillanpää, V. & Vuolle, M. 2010. Palvelutuotannon mittaaminen johtamisen välineenä. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- L365/1995. Kuntalaki.
- L731/1999. Suomen perustuslaki.
- McIvor, R. 2005. The outsourcing process. Strategies for evaluation and management. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meklin, P. 2006. Kilpailuttamisen hyödyt usein näennäisiä. <http://www.kuntalehti.fi/Pdfarkisto/KL-0619.pdf>, 33 - 34. 16.3.2012.
- Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. http://tampub.uta.fi/K/kustannuslaskennan_ongelmat_julkishallinnon_2011.pdf. 19.3.2012.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Pitkänen, E. 1974. Kustannus-hyötyanalyysi. Yhteiskunnalliset ja liiketaloudelliset näkökohdat päätöksenteossa. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Pohjois-Savon liitto 2012. Tilastotietoja Pohjois-Savosta. <http://www.pohjois-savo.fi/fi/psl/tietopalvelu/tilastotieto.php>. 5.3.2012.
- Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. http://www.kaks.fi/sites/default/files/1200-KunnatJaKilp_11_web.pdf. 1.3.2012.
- Rannisto, P-H. 2007. Tilaaja-tuottaja-malli ja Public-Private Partnership (PPP) avaimena uuteen julkishallintoon. Teoksessa Rannisto, P-H., Pentto, T. & Vedenkannas, M. (toim.) Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C:11. http://www.laurea.fi/fi/tutkimus_ja_kehitys/julkaisut/oppimateriaalit_c_sarja/Documents/C11.pdf. 18.1.2012.
- Ronkainen, S., Karjalainen, A. & Mertala, S. 2008. Graafisen kyselylomakkeen suunnittelu. Otanta, edustavuus ja kadon analyysi. Tulosraportti ja tulkinta. Tutkimusetiikasta. Teoksessa Ronkainen, S. & Karjalainen, A. (toim.) Sähköä kyselyyn! Web-kysely tutkimuksessa ja tiedonkeruussa. Lapin yliopiston menetelmätieteiden laitoksen tutkimuksia 1. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. 2005. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu - Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Saarinen, A. & Forma, P. 2007. Henkilöstöasioista vastaavien näkemykset yksityisen sektorin roolista kunnallisessa palvelutuotannossa lähitulevaisuudessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja_2_07[1].pdf, 188 - 189. 18.1.2012.
- Siitonen, P. & Martikainen, J-P. 2000. Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 26. ACTA nro 131. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Siitonen, P. & Anttiroiko, V.-M. 2009. Perusrakenteiden kehittäminen. Johdatus kaupunkien perusrakenneproblematiikkaan.

- <http://kuntatekniikka.kuntalehti.fi/toimijat/kehto/KuperaTyoPaketit/LuovaKaupunki/Documents/Perusrakenteiden%20kehitt%C3%A4minen.pdf>.
18.1.2012.
- Suomen Kuntaliitto 2006. Yhteistoiminnan muodoista kuntien teknisessä toimessa.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/tekntoimi/Documents/Yhteistoiminnanmuodot.pdf>. 27.2.2012.
- Suomen Kuntaliitto 2008. Kunnallisten liikelaitosten asema markkinoilla - kriteereitä kuntien arvioinnin tueksi.
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2008/22802008/Kunnallisten%20liikelaitosten%20asema%20markkinoilla%20-%20kriteereit%C3%A4%20kuntien%20oman%20arvioinnin%20tueksi.pdf>.
10.2.2012.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset I osa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 9. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Valpola, A. 2004. Organisaatiot yhteen. Muutosjohtamisen käytännön keinot. Helsinki: WSOY.
- Varkauden kaupunki 2007. Talousarvio 2008.
http://varkaus-fi-bin.directo.fi/@Bin/5d77235aee3b401376b9644ef2d7e3ac/1331038633/application/pdf/69467/1074-Talousarviokirja_2008_.pdf. 6.3.2012.
- Varkauden kaupunki 2011. Talousarvio 2012.
<http://varkaus-fi-bin.directo.fi/@Bin/095f9d786c5c45e0410d99c778dfce35/1331038922/application/pdf/1489184/Talousarvio%202012%20kv%2012.12.2011%20hyv%C3%A4ksym%C3%A4.pdf>. 6.3.2012.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Williamson, O.E. 1975. Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications. A study in the Economics of Internal Organization. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. 1985. The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. New York: Free Press.

Kyselykutsu tutkimukseen pyytämiseksi

Hyvä yhteistyökumppani!

Tämä kysely on osa projektipäällikkö Ritva Patjan teknologiaosaamisen johtamisen (ylempi AMK) opinnäytetyötä. Työ toteutetaan YIT Rakennus Oy Infrapalvelut kunnossapitoyksikön toimeksiantona.

Kyselyn avulla halutaan selvittää Varkauden kaupungin palvelutuotannon kehittämistarpeita. Kyselyn kohderyhmänä on Varkauden kaupungin Teknisen viraston tilaajaorganisaatio. Pyydämme Teitä ystävällisesti vastaamaan kyselyyn 20.1.2012 mennessä.

Kyselyyn vastaaminen kestää noin 10 minuuttia.

Kaikki vastauksenne käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti ja niitä käytetään ainoastaan kokonaisuuksina opinnäytetyössä.

Kiitos yhteistyöstä!

Kyselylomake tutkimusorganisaatiolle**Kunnan palvelutuotannon kehittäminen: Case Varkaus**

Tervetuloa vastaamaan kyselyyn!

Seuraavassa luetellaan palvelutuotannon ulkoistamiseen liittyviä keskeisiä syitä. Arvioikaa niiden onnistumista Varkauden kaupungin palvelutuotannon ulkoistamisessa.

	onnistunut	jokseenkin onnistunut	en osaa sanoa	jokseenkin epäonnistunut	epäonnistunut
1. Oman ydinosaamisen selkeä tunnistaminen	()	()	()	()	()
2. Ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi	()	()	()	()	()
3. Perusteellinen ja huolellinen palveluntuottajan valintaprosessi	()	()	()	()	()
4. Riskien määrittely ja jakaminen osapuolten välillä	()	()	()	()	()
5. Palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely	()	()	()	()	()
6. Selkeästi ja huolellisesti määritelty sopimus	()	()	()	()	()
7. Palvelutuotannon johtaminen ulkoistamisen jälkeen	()	()	()	()	()
8. Prosessien johtamisen hallinta yli organisaatiorajojen	()	()	()	()	()
9. Avoin tiedonkulku osapuolten välillä	()	()	()	()	()
10. Osapuolten välinen luottamus	()	()	()	()	()
11. Yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen	()	()	()	()	()
12. Selkeä roolien määrittely osapuolten välillä	()	()	()	()	()
13. Henkilöstöasioiden hallinta	()	()	()	()	()

14. Muu syy () () () () ()

Jos vastasit äskeiseen kysymykseen muu syy, niin tähän voit kirjoittaa vastauksesi.

Mitkä edellä mainituista syistä ovat mielestänne tärkeimmät?

Listatkaa viisi ulkoistamisen onnistumiseen vaikuttanutta syytä tärkeysjärjestykseen.

Millä osa-alueilla on mielestänne eniten kehitettävää palvelutuotannon ulkoistamisessa.

Listatkaa enintään viisi kehityskohdetta tärkeysjärjestykseen.

Kiitos vastauksistasi!

Haastattelurunko kohdehenkilölle

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu
Teknologiaosaamisen johtamisen koulutusohjelma
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto
Ritva Patja

Haastattelurunko

Kunnan palvelutuotannon kehittäminen: Case Varkaus

1. Arviosi kyselytutkimuksen keskeisistä tuloksista (tulokset liitteenä).
2. Miten kehittäisit palvelutuotannon johtamista yli rajapinnan?
3. Miten kehittäisit osapuolten välistä vuorovaikutusta tilaajan ja palveluntuottajan välillä yhteistyön käynnistyessä?
4. Miten kehittäisit palvelutuotannon johtamista ja hallinnointia ulkoistamisen yhteydessä ja sen jälkeen?
5. Mitä ajatuksia/ideoita kyselytutkimus herätti palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumisen syistä ja kehittämistarpeista?

Kyselytutkimuksen keskiarvotaulukko

Kunnan palvelutuotannon kehittäminen: Case Varkaus

N=6

Julkaistu: 9.1.2012

	Kaikki vastaajat			
	N=6			
	KA	KH	MIN	MAX
Seuraavassa luetellaan palvelutuotannon ulkoistamiseen liittyviä keskeisiä syitä. Arvioikaa niiden onnistumista Varkauden kaupungin palvelutuotannon ulkoistamisessa.	1,99	0,83	1,00	3,00
1. Oman ydinosaamisen selkeä tunnistaminen	1,67	1,03	1,00	3,00
2. Ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi	2,00	0,89	1,00	3,00
3. Perusteellinen ja huolellinen palveluntuottajan valintaprosessi	1,83	0,98	1,00	3,00
4. Riskien määrittely ja jakaminen osapuolten välillä	2,17	0,75	1,00	3,00
5. Palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely	2,17	0,75	1,00	3,00
6. Selkeästi ja huolellisesti määritelty sopimus	1,83	0,98	1,00	3,00
7. Palvelutuotannon johtaminen ulkoistamisen jälkeen	1,83	0,98	1,00	3,00
8. Prosessien johtamisen hallinta yli organisaatorajojen	2,50	0,55	2,00	3,00
9. Avoin tiedonkulku osapuolten välillä	1,83	0,98	1,00	3,00
10. Osapuolten välinen luottamus	1,67	1,03	1,00	3,00
11. Yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen	2,00	0,89	1,00	3,00
12. Selkeä roolien määrittely osapuolten välillä	2,00	0,89	1,00	3,00
13. Henkilöstöasioiden hallinta	2,00	0,89	1,00	3,00
14. Muu syy	3,00	0,00	3,00	3,00
Yhteenveto	1,99	0,83	1,00	3,00

1,00–1,79
 1,80–2,59
 2,60–3,39
 3,40–4,19
 4,20–5,00

Kyselytutkimuksen taulukkoraportti

Kunnan palvelutuotannon kehittäminen: Case Varkaus

N=6

Julkaistu: 9.1.2012

**Kaikki
vastaajat
(N=6)**

Seuraavassa luetellaan palvelutuotannon ulkoistamiseen liittyviä keskeisiä syitä. Arvioikaa niiden onnistumista Varkauden kaupungin palvelutuotannon ulkoistamisessa.

[1. Oman ydinosaamisen selkeä tunnistaminen]

onnistunut	67 %
jokseenkin onnistunut	0 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %

[2. Ulkoistamisen kustannusten ja hyötyjen analysointi]

onnistunut	33 %
jokseenkin onnistunut	33 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %

[3. Perusteellinen ja huolellinen palveluntuottajan valintaprosessi]

onnistunut	50 %
jokseenkin onnistunut	17 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %

[4. Riskien määrittely ja jakaminen osapuolten välillä]

onnistunut	17 %
jokseenkin onnistunut	50 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %

[5. Palvelutuotannon tehtävien ja laatutason tarkka määrittely]

onnistunut	17 %
jokseenkin onnistunut	50 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %

[6. Selkeästi ja huolellisesti määritelty sopimus]

onnistunut	50 %
jokseenkin onnistunut	17 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %

[7. Palvelutuotannon johtaminen ulkoistamisen jälkeen]

onnistunut	50 %
jokseenkin onnistunut	17 %

en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[8. Prosessien johtamisen hallinta yli organisaatorajojen]	
onnistunut	0 %
jokseenkin onnistunut	50 %
en osaa sanoa	50 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[9. Avoin tiedonkulku osapuolten välillä]	
onnistunut	50 %
jokseenkin onnistunut	17 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[10. Osapuolten välinen luottamus]	
onnistunut	67 %
jokseenkin onnistunut	0 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[11. Yhteistyön jatkuva hallinta ja johtaminen]	
onnistunut	33 %
jokseenkin onnistunut	33 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[12. Selkeä roolien määrittely osapuolten välillä]	
onnistunut	33 %
jokseenkin onnistunut	33 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[13. Henkilöstöasioiden hallinta]	
onnistunut	33 %
jokseenkin onnistunut	33 %
en osaa sanoa	33 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %
[14. Muu syy]	
onnistunut	0 %
jokseenkin onnistunut	0 %
en osaa sanoa	100 %
jokseenkin epäonnistunut	0 %
epäonnistunut	0 %