

Matti Roivainen

**TRANSAKTIOKUSTANNUKSET
KOKONAISULKOISTUKSISSA**
-Case Jämsän Terveys oy

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro Gradu
Toukokuu 2023

TIIVISTELMÄ

Matti Roivainen: Transaktiokustannukset kokonaisulkoistuksissa
-Case Jämsän Terveys oy
Pro Gradu
Tampereen yliopisto
Julkinen Talousjohtaminen
Toukokuu 2023

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan transaktiokustannusten lähteitä kunnallisessa sote-palveluiden kokonaisulkoistuksen case-tapauksessa. Jämsän kaupunki kokonaisulkoisti sote-palveluntuotantonsa Pihlajanlinnalle, jolloin syntyi Jämsän Terveys oy. Tämä ulkoistus riitautui vuonna 2018, kun kaupunki ja yhtiö olivat erimielisiä siitä, voiko sopimuksen hinta ainoastaan nousta, vai myös laskea, vuositarkistuksen myötä. Kaupunki pyysi harjoittelijaa tekemään sote-ulkoistuksen kannattavuudesta selvityksen vuonna 2021, josta tämä tutkimus sai alkunsa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kokonaisulkoistuksissa havaittavia transaktiokustannuksia ja niiden lähteitä. Transaktiokustannusten analyysi perustuu pääsääntöisesti Oliver Williamsonin laatimaan transaktioteoriaan. Tässä teoriakontekstissa tutkitaan transaktioista aiheutuvia kustannuksia, eli kaikkia sekä laskennallisia että ei laskennallisia kustannuksia, joita aiheutuu *ex ante* transaktion turvaamistoimista tai *ex post* häiriöistä, puutteista tai virheistä sekä näiden reklamoinnista ja ratkomisesta aiheutuvia kustannuksia. Keskeiset teorian ydinalueet ovat toimijoiden opportunismi, eli taipumus poiketa sopimuksen hengestä sopimuksen tekstiin nojaten, sekä rajoitettu rationaalisuus, eli toimijoiden taipumus tehdä virheellisiä päätelmiä rajallisen tiedon saannin tai käsittelyn kapasiteetin takia. Näiden lisäksi kustannuksia aiheuttaa sopimukseen sisältyvät erityisominaisuudet, jotka juontuvat muun muassa sopimuksen merkittävydestä sopimuspuolille, siihen sisältyvistä vaikeasti uudelleensijoitettavista investoinneista sekä toimijoiden kerryttämästä ihmispääomasta. Williamsonin transaktioteorian lisäksi viitekehystä täydennetään Hallilan sekä Adlerin ja Schererin kehittämällä käytännön tutkimuksen menetelmillä.

Tutkimus on metodiltaan teoriaohjaava, eli aineiston havaintoja tarkastellaan teorian linssin läpi. Aineisto muodostuu kolmesta puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, joissa kaupungin viranomaiset kuvailevat ulkoistusta. Näiden lisäksi tutkimuksen aineistona käytetään ulkoistuksen palvelusopimusta. Varsinainen tutkimuskysymys on ”millaisia transaktiokustannusten lähteitä voidaan löytää Jämsän Terveiden ulkoistuksesta”? Tätä käsitellään kolmen alakysymyksen kautta, jotka ovat ”millainen transaktio on kyseessä Williamssonilaisen transaktioteorian linssin läpi tarkasteltuna”, ”millaisia epätäydellisyyden asteita sopimuksesta voidaan tunnistaa Adlerin ja Schererin metodein” sekä ”millaisia transaktiokustannuksiin viittaavia seikkoja nousee esille haastattelumateriaaleissa”. Lähtöoletta on, että aineistosta löydettäisiin selkeitä transaktiokustannusten lähteitä.

Tutkimuksen keskeinen havainto on, että sopimus kannustaa heikkojen kannustimien, puutteellisten hallinnan keinojen ja oikeustoimiin nojaavan sopimusoikeudellisen kehyksen kautta sopimuspuolia opportunistiseen käytökseen. Lisäksi aineistosta havaittiin merkittäviä kustannuksia erityisesti ulkoistustoiminnan ja riitautumisen osalta. Sopimusvalvonnan kustannukset sen sijaan tulkittiin odotusarvon mukaisiksi. Tulokset vastaavat osin Hallilan tutkimuksen havaintoja Orimattilan kuntaan verrattuna. Sopimusteksti ei Adlerin metodin perusteella ole kovin epätäydellinen. Tutkimuksen rajallisuudesta ja metodien rajoitteista johtuen tätä ilmiötä tulisi tutkia laajemmin, jotta julkisen toiminnan transaktiokustannuksien ymmärrystä saataisiin kartutettua.

Avainsanat: Transaktiokustannukset, transaktiokustannusten teoria, erityissidonnaisuudet, kokonaisulkoistukset

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällylys

1.	Johdanto.....	1
2.	Tutkimusasetelma	3
2.1.	Tutkimuskohteen kuvaus	4
2.2.	Tutkimusaineisto ja -menetelmät	12
3.	Teoreettinen viitekehys	15
3.1.	Transaktiokustannusten teoria ja luonnollinen progressio	16
3.2.	Kokonaisulkoistustutkimus Suomessa	33
3.3.	Kritiikki	34
3.4.	Teorian synteesi	35
4.	Analyysi	37
4.1.	Williamsonilainen analyysi	37
4.2.	Hallilalainen analyysi	42
4.3.	Adlerin ja Schererin sopimusanalyysi	46
4.4.	Analyysin synteesi	47
5.	Johtopäätelmät.....	49
5.1.	Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tulkinnot	49
5.2.	Tutkimuksen rajoitteet ja mahdollisuudet	50
5.3.	Tarpeet jatkotutkimukselle	52
6.	Lähteet	53

Kuvat, kaaviot ja taulukot

Kuvaaja 1. Jämsän sote per as.

Kuvaaja 2. Jämsän sosiaalitoimi per as.

Kuvaaja 3. Jämsän terveystoimi per as.

Kuvaaja 4. Jämsän PTH per as.

Kuvaaja 5. Jämsän ESH per as.

Kuvaaja 6. 1. verrokkiryhmä sote per as.

Kuvaaja 7. 2. verrokkiryhmä sote per as.

Kuvaaja 8. 3. verrokkiryhmä sote per as.

Kuvaaja 9. 4. verrokkiryhmä sote per as.

Taulukko 1. Hallilan metodin taulukointi

Taulukko 2. hallilalaisen analyysin havainnot

Taulukko 3. hallilalaisen analyysin havaintojen vertailu

Taulukko 4. analyysin havaintojen kooste

Kuva 1. firman tehokkaiden rajojen malli

Kuva 2. yksinkertainen sopimusskeema

Kuva 3. tehokkaiden rajojen malli firman näkökulmasta

Kuva 4. tehokkaiden rajojen malli kaupungin näkökulmasta

1. Johdanto

Vuoden 2021 kesällä ollessani harjoittelussa Jämsän kaupungilla, tehtäväkseni annettiin selvittää vastaus seuraavaan kysymykseen: kannattaako Jämsän kaltaisen kunnan tuottaa itse sosiaali- ja terveystalvernsuunsa vai jatkaa kokonaisulkoistusta yksityiseltä sektorilta. Tehtävänannon laajuudesta ja harjoitteluni rajallisesta kestosta johtuen selvitykseni oli luonteeltaan melko reduktionistinen ja käytännönläheinen, keskittyen vertailemaan toteutuneita sote-kustannuksia eri verrokkiryhmien ja Jämsän välillä. Vaikka koen saaneeni aikaiseksi tyydyttävän vastauksen kysymykseen ja tuottaneeni hyödyllistä tietoa kunnalle, sain kunnanhallituksen jäseniltä toivomuksen jatkaa aiheen tutkimista myös vastaisuudessa. Tätä päämäärää edistääkseni valitsin pro gradututkimukseni aiheeksi tuota-tai-osta-kysymyksen arvioinnin kunnallisten sote-palveluiden osalta, kun taas tutkimuksen perspektiivinä sovellan transaktioteoriaa. Harjoitteluni aikana aineistossani esiintyi erinäisiä viittauksia transaktioiden suhteesta laajoihin ulkoistuksiin, mutta ajallisten puutteiden vuoksi en kyennyt perehtymään tähän teemaan riittävästi. Nyt kuitenkin gradussa pystyn syventymään tähän tutkimusongelmaan tarkemmin rajatun teoreettisen viitekehyksen läpi. Lisäksi voin myös haastaa itseäni entistä teoreettisempaan tutkimusotteeseen, eritoten sillä ”[julkisen talousjohtamien] gradujen yleinen ongelma on liian käytännöllinen lähtökohta”, ainakin yliopistotutkija Pekka Kettusen mukaan.

Transaktiokustannusten teoria valikoitui mieleisimmäksi linssiksi osta-vai-tuota ongelman tarkasteluun, sillä koko teorian voidaan nähdä pohjautuvan tämän kysymyksen pohdinnalle. Yleinen alan näkökanta on, että Ronald Coasen klassikkoartikkeli *Nature of the Firm* vuodelta 1936 toimi lähtösäyksenä transaktioiden vaikutuksen analysoinnille taloudellisessa toiminnassa. Jos, kuten Coase argumentoi, taloudellista toimintaa ohjaa uusklassisen taloustieteen periaatteiden mukaan pelkkä hintakilpailu, miksi sitten useat toimijat ovat jo aikojen alusta saakka organisoineet toimintaansa ja tuotantoaan kiinteisiin pitkäaikaisiin sopimuksiin pohjautuviin rakenteisiin, eli firmoihin? Uusklassisen näkemyksen mukaan pitkäaikaiselle sopimiselle ei pitäisi olla tarvetta, sillä ulkoisella taloudellisella toiminnalla ei ole omia kuluja ja täten toiminnan paikoilleen lukitsemisen pitäisi ainoastaan heikentää taloudellista tuottavuutta, sillä sisäisillä rakenteilla on kuluja. Tähän dilemmaan perustuu Coasen keskeinen havainto ja argumentti, jonka mukaan transaktioiden kustannukset eivät suinkaan ole nolla, vaan tietyissä tapauksissa toimijan on kannattavampaa tuottaa tarvitsemansa tuotteet itse hintakilpailuilta markkinoilta ostamisen sijaan.

Tämän Coasen havaitseman tutkimusaukon ympärille syntyi 1900-luvun loppupuoliskolla oma uniikki koulukuntansa, jonka keskeisenä auktoriteettina yleisesti pidetään Oliver E. Williamsonia.

Tälle tittelille on kolme syytä: ensinnäkin hänen kirjallinen tuotantonsa ulottuu 1970-luvulta aina kuluvan vuosituhaten alkupuolelle, uusien julkaisujen rakentaen edellisten varaan, muodostaen ajallisesti laajan näkemyksen alaan. Toiseksi hän myös itse toimi sillanrakentajana transaktioteorian ja muiden talous- ja yhteiskuntatieteellisten alojen välillä, esimerkiksi yhdistelemällä transaktioteoriaa tuotantotalouteen, organisaatioteoriaan, markkinointiin sekä johtamiseen. Kolmanneksi hän on tietävästi ainoa transaktiokustannuksiin perehtynyt taloustieteilijä, jolle on myönnetty työstään Nobelin palkinto. Myös tämä tutkimus tulee laajalti teoreettisessa kehityksessään pohjautumaan joko suoraan Williamsonin työlle, tai sitten hänen työnsä rakentaneiden tutkijoiden töiden varaan. Tämä on valitettavan rajaava, mutta myös tärkeä tutkimuksellinen päätös, sillä teoriaan nojaavassa tutkimuksessa metodien rakentaminen täytyy sitoa johonkin spesifiin teoriaan, ja Williamsonin työn luoma ohja on komparatiivisesti vakain ja helpoimmin jatkotutkimuksiin kytkeytyvä transaktiokustannusten tutkimuksen malleista. Vaihtoehtoisia malleja Williamsonin teorioille olisivat muun muassa Wahsingtonin koulukunta, joka tutkii transaktiokustannuksia ennemminkin arvon välikappaleena vaihdannassa, ja Grossman-Hart-Moore-malli, joka taas keskittyy enemmän kannustimien tutkimiseen.

Vaikka transaktiokustannuksen pioneerien työt ovatkin keskeisessä asemassa jokaisessa kyseiseen ilmiöön perehtyvässä tutkimuksessa, tulee kuitenkin kirjallisuuskatsausta laajentaa myös tämän tutkimuksen kannalta relevantimpaan kontekstiin. Koska tarkoituksena on analysoida osta-vai-tuota ongelmaa Suomen kuntien sote-palveluiden näkökulmasta, on teorian muodostamisessa poistuttava angloamerikkalaisesta maailmasta kohti Suomen kontekstia. Tämä edellyttää ensinnäkin transaktioteorian yksityiseen toimintaan keskittyvän terminologian sopeuttamista paikalliseen julkiseen toimintaan sekä julkisyksityisiin hybrideihin. Lisäksi tutkimuksen rajautumien sotepalveluihin edellyttää ymmärrystä myös niiden omintakeisesta ympäristöstä. Rajauksen valinta kunnalliseen sote-palvelutuotantoon voi vaikuttaa kyseenalaiselta, sillä kiitos hyvinvointialueiden uudistuksen kunnat eivät ainakaan lähitulevaisuudessa tule tekemään minkäänlaisia osta-vai-tuota valintoja sote-sektorilla. Kuitenkin koen tämän rajauksen hyödylliseksi tutkimuksen käytännön toteuttamiselle. Ensinnäkin vuoden 2023 alkanutta uutta maakunnallista sote-tuotantoa on luonnollisesti mahdoton tutkia tässä ajanhetkessä, joten ainoa mahdollisuus kaltaiselleni opinnäytetutkijalle on keskittyä väistyvään toiminnan muotoon. Toiseksi kunnallisen tuotantovalinnan ymmärtäminen voi todennäköisesti olla skaalattavissa myös maakunnalliseen valintaan, sillä palveluntarve sekä järjestelmän jatkuvan kehittämisen tarve pysyvät muuttumattomina uudistuksesta huolimatta. Kolmanneksi transaktioteorian ymmärryksen kartuttaminen suomalaisessa kontekstissa lienee arvokasta jo itsessään, vaikka käytännön maailman

välikkappaleena onkin poistuva tuotannon malli, sillä samojen periaatteiden tulisi päteä tuotantomallista riippumatta muissakin hankinnoissa ja ulkoistuspäätöksissä.

Tämä tutkimus on luonteeltaan opinnäytetyö, mikä asettaa ominaisia rajoitteita ja mahdollisuuksia erityisesti tutkimuskysymyksen asetannan ja työn rajojen määrittämisen kannalta. Yleinen havainto transaktiokustannusten tutkimuksen kentältä on niiden vaikeasti tutkittava luonne. Tätä teemaa tullaan vielä laajemmin käsittelemään tutkimuksen teoreettisessa osuudessa. Kuitenkin monet tutkijat ovat huomanneet transaktiokustannusten tarkan määrittämisen vaativan syvällistä ja pitkäaikaista pääsyä kirjanpitoon ja käytännön toiminnan laskentoihin. Täten tämä tutkimus rajoittuu transaktiokustannuksia potentiaalisesti aiheuttavien seikkojen tutkimukseen, sillä se on paremmin toteutettava tavoite annetuilla rajoitteilla ja resursseilla. Toisaalta tutkimuksen rajoitettu luonne ja ulkoisen rahoituksen luoma uuden tiedon tuottamisen paineen puute mahdollistaa aiempien teorian tutkijoiden luomien metodien soveltamisen ja testaamisen uudessa tapauksessa. Tämä voi taas tuottaa havaintoja, jotka joko vahvistavat heidän omia havaintojansa, tai vaihtoehtoisesti ilmentävät aukkoja ja rajoitteita tutkimuskentässä.

Jotta transaktiokustannusten teoreettinen tausta ja sen yhteys suomalaiseen sote-palvelutuotantoon saadaan havainnollistettua, tämä tutkimus etenee seuraavasti: ensin tutkimuksen yleisen asetelman esittelyn jälkeen teoreettisessa viitekehyksessä määritetään transaktioteorian keskeiset termit, jonka jälkeen viitekehystä rakennetaan Coasen työstä eteenpäin varsinaiseen transaktioteoriaan, josta päädytään käytännön sovellettavuuteen ja suomalaisen sote-palvelutuotannon kontekstiin. Tämän pohjalta syntesoidaan metodit, joita sovelletaan käytännön esimerkkiin osta-vai-tuota ongelmasta, jotta tutkimuskysymykseen saadaan vastaus. Tätä osaa seuraa johtopäätökset.

2. Tutkimusasetelma

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella Jämsän sotepalveluiden ulkoistuksen yhteistyön epäonnistumisen taustalla vaikuttaneita transaktiokustannusten lähteitä ja erityissidonnaisuuksia. Perustavanlaatuisena oletuksena on, että tästä tapauksesta voidaan tunnistaa Williamsonin ja Meklinin kuvaamia ilmiöitä käyttämällä Addlerin & Schererin sekä Hallilan soveltamien metodologioiden kaltaisia menetelmiä.

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen, sillä sen tarkastelussa keskitytään ei-matemaattiseen aineistoon. Tähän tutkimustyyppiin valintaan päädyin eritoten Hallilan ja muiden havainnoimien

transaktiokustannusten matemaattisen mittaamisen haasteiden vuoksi. Hallilan (2019) mainitsema pitkäaikainen kirjanpidon seurantatutkimus ei sovellu opinnäytetyöhön, joten laadullinen tutkimustapa valikoitui soveltuvammaksi vaihtoehdoksi. Laadullisen tutkimuksen sisältöanalyysin metodiksi valikoitui abduktiivinen eli teoriaohjaava metodi. Tässä tutkimusasetelmassa aineistoa tarkastellaan teorian linssin läpi, toisin kuin induktiivisessa metodissa, jossa teoriaa muodostetaan aineiston havaintojen perusteella. Tässä tutkimuskohteessa teoreettista materiaalia on kirjoitettu paljon, kun taas empiirisen aineiston hankinta on ongelmallista edellä teorian kritiikissä kuvatuista syistä.

Tuomen & Sarajärven (2018) mukaan teoriaohjaavaa tutkimusmetodia kuvastaa analyysin kytkeminen teoriaan ja sen käyttäminen tutkimuksen valintojen tukena. Siinä missä esimerkiksi täysin teoriasidonnaisissa tutkimuksissa tavoitteena on testata teoriaa, teoriaohjaavissa tutkimuksissa päämääränä on ennemminkin laajentaa teorian kenttää. Tämän tutkimuksen tasoisessa opinnäytetyössä tämä ei ole kovin laajalla tasolla mahdollista, mutta tavoitteena on silti soveltaa Williamsonin muotoilemaa teoriaa uudehkoon tutkimusaiheeseen. Aineistolähtöisestä tutkimuksesta tämä teoriaohjaava metodi eroaa siten, että analyysivaiheessa aineiston havaintoihin liitetään lisäksi teoriasta nousseita näkemyksiä.

Tämän tutkimuksen aineiston keräämisen tapa on teema- eli puolistrukturoitu haastattelu. Tämä tapa valittiin erityisesti siksi, että kyseessä on melko vähän käsitelty aihe, jolloin järjestelmän sisällä toimivien henkilöiden näkemykset ja eritoten näkemysten selittävät tekijät ovat oleellisia. Seuraavaksi kuvataan tutkimuksen kohdetta ja sen jälkeen käytettävää aineistoa sekä sen käsittelyä.

2.1. Tutkimuskohteen kuvaus

Seuraava tutkimuskohteen kuvaus perustuu haastattelujen pohjalta kerättyihin tietoihin. Jämsä on noin 20 000 asukkaan kaupunki eteläisessä Keski-Suomessa. Kaupunki liittyi Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin vuonna 2010 ja otti toteutettavakseen myös naapurinsa Kuhmoisten sote-palveluiden järjestämisen. Kaupungissa oli myös aiemmin tehty sote-palveluiden ulkoistuksia muun muassa Jokilaakson Terveys oy:n yhteydessä. Vuonna 2014 kaupunki päätti tehdä laaja-alaisen sote-palveluiden ulkoistuksen yhden yhtenäisen palveluntuottajan varaan. Muun muassa Kuntaliiton listauksissa tätä järjestelyä nimitetään kokonaisulkoistukseksi, mutta ainakin yksi haastateltavista viranhaltijoista suosii itse ilmaisua ”laaja-alainen ulkoistus”, sillä ulkoistuksen ulkopuolelle ja täten kaupungin oman järjestämisen alalle jäivät vammaispalvelut, sosiaalityö ja viranomaistoiminta.

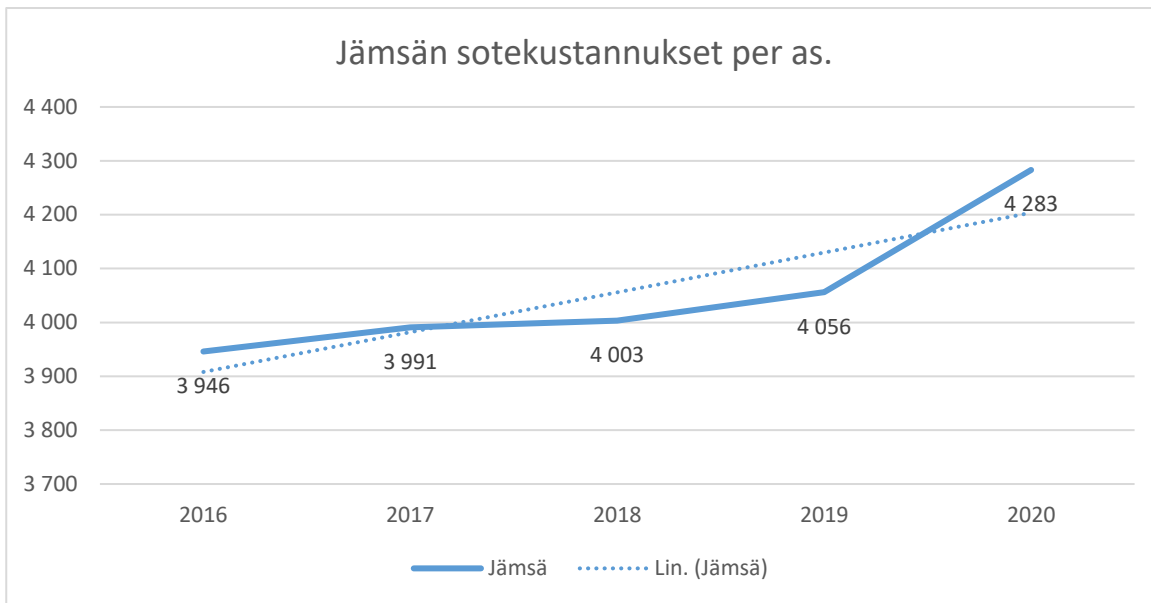
Kaupunginvaltuusto antoi lopullisen päätöksen ulkoistuksesta marraskuussa 2014 ja neuvottelumenettelyllä toteutettava hankinta ilmoitettiin Hilmassa joulukuussa. Kilpailutukseen osallistui kaksi yritystä, Attendo ja Pihlajalinna, joista Attendo jättäytyi pois kesken prosessin. Täten Pihlajalinnan kanssa allekirjoitettiin sopimus 18.3.2015. Liikkeenluovutusten ja henkilöstön siirtymisten jälkeen varsinainen toiminta alkoi 1.9.2015. Ulkoistusprosessin lopputuloksena syntyi yhteisomisteinen yritys Jämsän Terveys oy, josta kaupunki omistaa 49 % ja Pihlajalinna 51 %. Sopimuskaudeksi päätettiin kymmenen vuotta ja lisäksi kymmenen vuoden optio toiminnan jatkamiselle. Sopimuksen valvontaa toteutetaan neljännesvuosittaisella raportoinnilla sekä satunnaisilla tarkastuskäynneillä. Sikäli kun poikkeamia sopimuksen ehdoista huomattaisiin, voidaan sopimuksen perusteella yhtiölle määrätä sanktioita.

Sopimussyhteistyö kaupungin ja yhtiön välillä riitautui vuonna 2018, jonka syynä voidaan nähdä olleen erimielisyydet sopimuksen hinnan tarkistukseen liittyen. Sopimusehtojen mukaan hintaa tarkistetaan vuosittain kolmen kriteerin perusteella: yli 70-vuotiaiden osuuden muutos, kaupungin väkiluvun muutos sekä julkisen sektorin palkkaindeksin muutos. Vuoden 2018 tarkistuksessa kaikki näistä indikaattoreista antoivat negatiivisia lukemia, eli kaupungin tulkinnan mukaan sopimuksen hinnan olisi pitänyt laskea noin 900 000 €. Kaupungin hallitus hyväksyi tämän hinnan laskun, mutta Jämsän Terveys oy riitautti tämän päätöksen, sillä heidän kantansa mukaan hinta ei voi koskaan laskea. Riita ei ratkennut neuvottelemalla, vaan kaupunki vei asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Myös käräjäoikeudessa neuvottelut kariutuivat ja vuoden 2020 aikana Pihlajalinna asetti kaupunkia vastaan noin kolmen miljoonan euron edestä vastakanteita. Vuoden 2021 aikana kanteiden määrä oli kasvanut kaupungin lähteiden mukaan jo noin 14 miljoonaan euroon (YLE, Puurunen 2022).

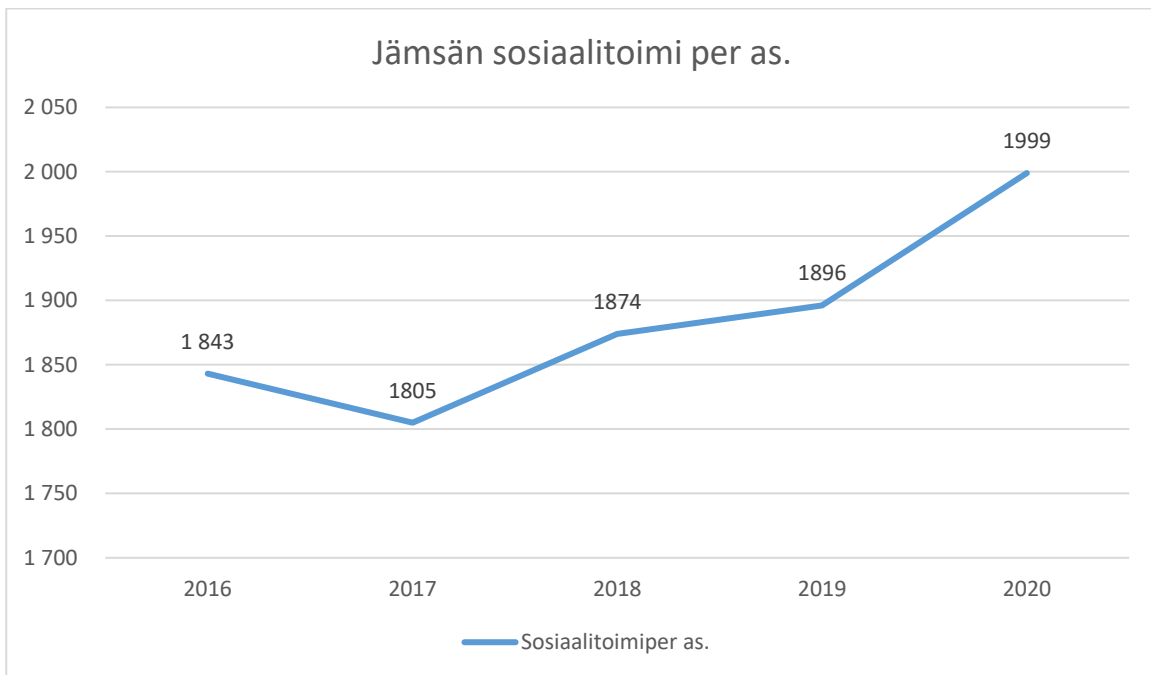
Viimeisin tieto tämän riidan oikeudellisesta tilasta on vuoden 2022 huhtikuussa annettu Keski-Suomen käräjäoikeuden antama päätös, jonka mukaan Jämsän Terveys on maksettava kaupungin vaatima n. 900 000 euron sopimushinnan laskun. Käräjäoikeus myös hylkäsi yrityksen nostamat vastakanteet, jolloin kaupungin maksettavaksi jäi ainoastaan 20 000 euron edestä oikeudenkäyntikuluja. Kirjoitushetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella tuomio ei ole vielä lainvoimainen (Kuntalehti, Moolis 2022), ja yhtiö on ilmoittanut valittavansa käräjäoikeuden päätöksestä (YLE, Roiha 2022). Tämän oikeustaistelun lisäksi kaupunki ja Jämsän Terveys riitelevät myös yhtiön hallituksen päätöksestä pääomittaa yhtiötä noin kuudella miljoonalla eurolla (YLE, Lassuri 2023).

Tämä tutkimus periytyy vuonna 2021 Jämsän kaupungin palveluksessa teettämääni selvitykseen, jonka annettu tavoite oli arvioida kokonaisulkoistuksen kannattavuutta riitautumisen jälkeisenä aikana. Jotta kaupunki voisi tosiasiallisesti arvioida osta-vai-tuota-vaihtoehtoja, tarvittiin vertailevaa tietoa siitä, onko ulkoistuksella saavutettu kustannussäästöjä tai palvelutuotannon tehokkuutta. Vaikka selvitystyön kesto ja käytettävät resurssit olivat melko rajalliset, muun muassa Kuntaliiton koostamien vuotuisten kunnallisten sote-palveluiden kustannusten perusteella Jämsän Terveyden ulkoistuksen myötä oli saavutettu merkittäviäkin kustannussäästöjä erityisesti erityissairaanhoidon kustannusten vähenemisen myötä. Tämä taas viittaisi siihen, että perusterveydenhuollon toiminta olisi voinut tehokkaasti ehkäistä erikoissairaanhoidon tarvetta. Sen sijaan sosiaalitoimen kustannukset ulkoistuksen alkuaikojen laskun jälkeen nousivat nopeasti aiempaa korkeammalle tasolle. Tämän laskun selittäväksi syyksi todettiin toimeentulotuen poistuminen kuntien vastuualueilta, sillä vastaavia jyrkkiä laskuja havaittiin myös muissa kunnissa. Sosiaalitoimen kustannusten nousun taustalta taas löydettiin syyksi hankaluudet henkilöstöhankintojen saralta. Luonnollisesti myös vuonna 2020 alkanut pandemia nosti erityisesti perusterveydenhuollon kustannuksia merkittävästi, mutta samalla erikoissairaanhoidon kustannukset jatkoivat laskua.

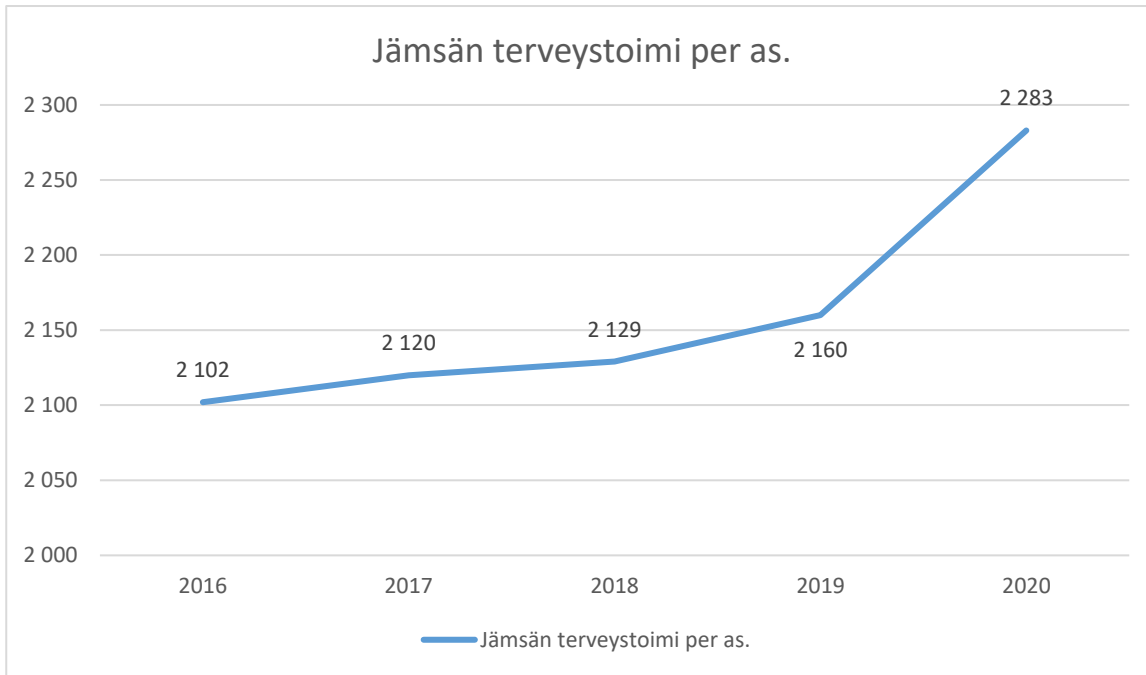
Tämän vertailun aineistona toimii Kuntaliiton Mari Sjöholmin koostamat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenot per asukas vuosilta 2016–2020. Tämä viiden vuoden aikahaarukka valittiin tarkastelun kohteeksi siksi, että kyseinen julkaisusarja rajoittuu melko pitkälti näille viidelle vuodelle, esimerkiksi vuoden 2021 tilastointeja ei ole julkaistu yhtä kattavassa muodossa, eikä kaikkien tarkasteltavien kuntien tietoja ole saatavilla ennen vuotta 2016. Myös monen pienemmän kunnan osalta on puutteellisia tietoja täydennetty tilinpäätösasiakirjojen pohjalta. Tämän aineiston pohjalta voidaan Jämsän menestystä havainnollistaa ja vertailla seuraavilla kuvaajilla (erikoissairaanhoido ESH ja perusterveydenhuolto PTH):



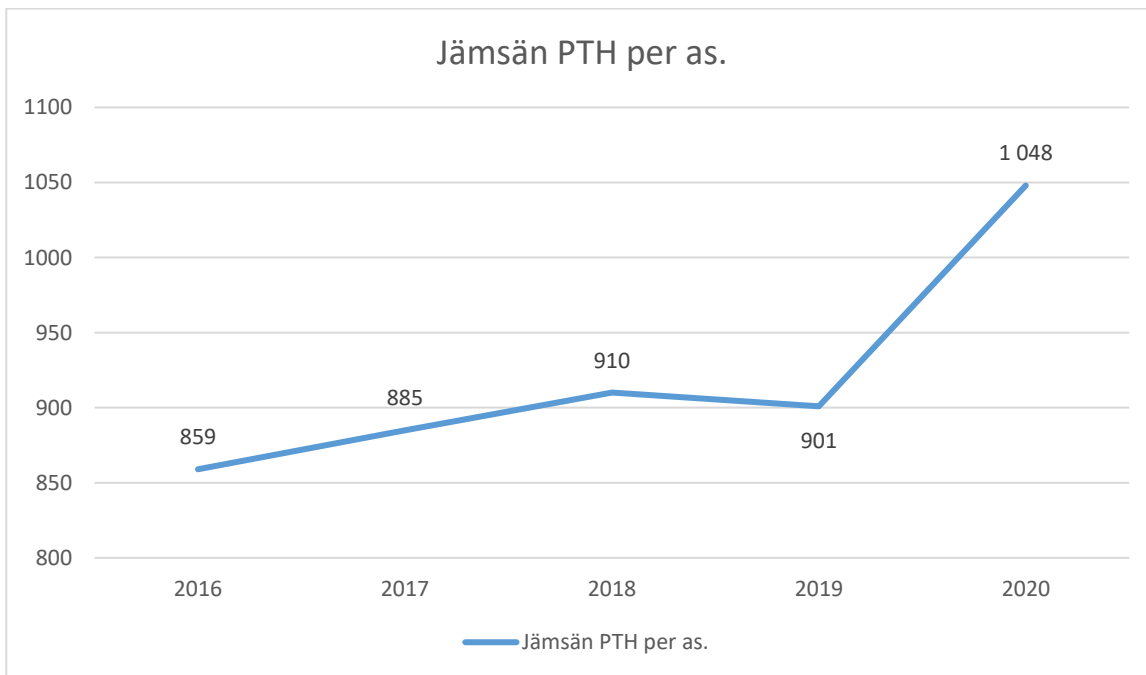
Kuvaaja 1 Jämsän sote per as.



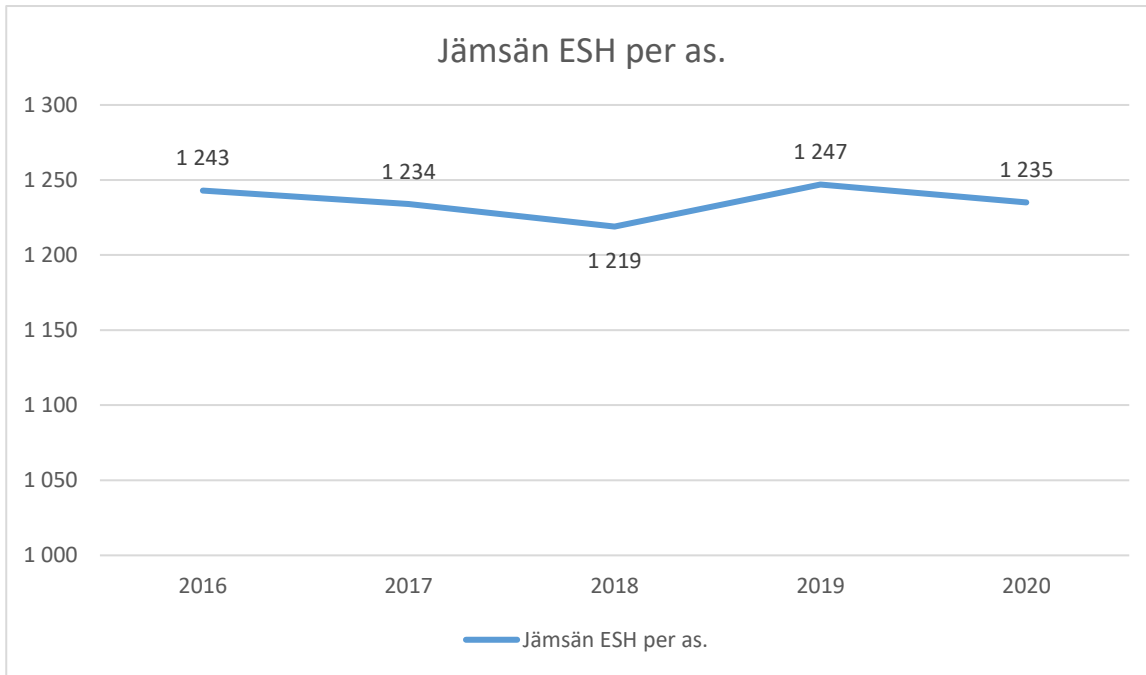
Kuvaaja 2 Jämsän sosiaalitoimi per as.



Kuvaaja 3 Jämsän terveystoimi per as.

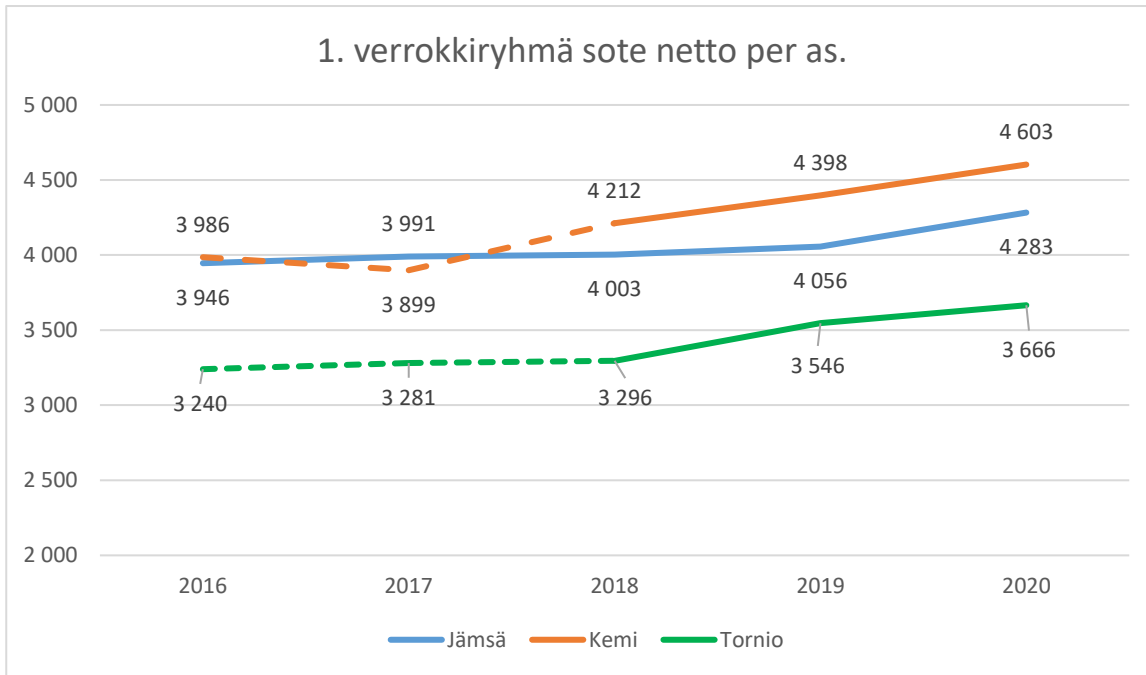


Kuvaaja 4 Jämsän PTH per as.

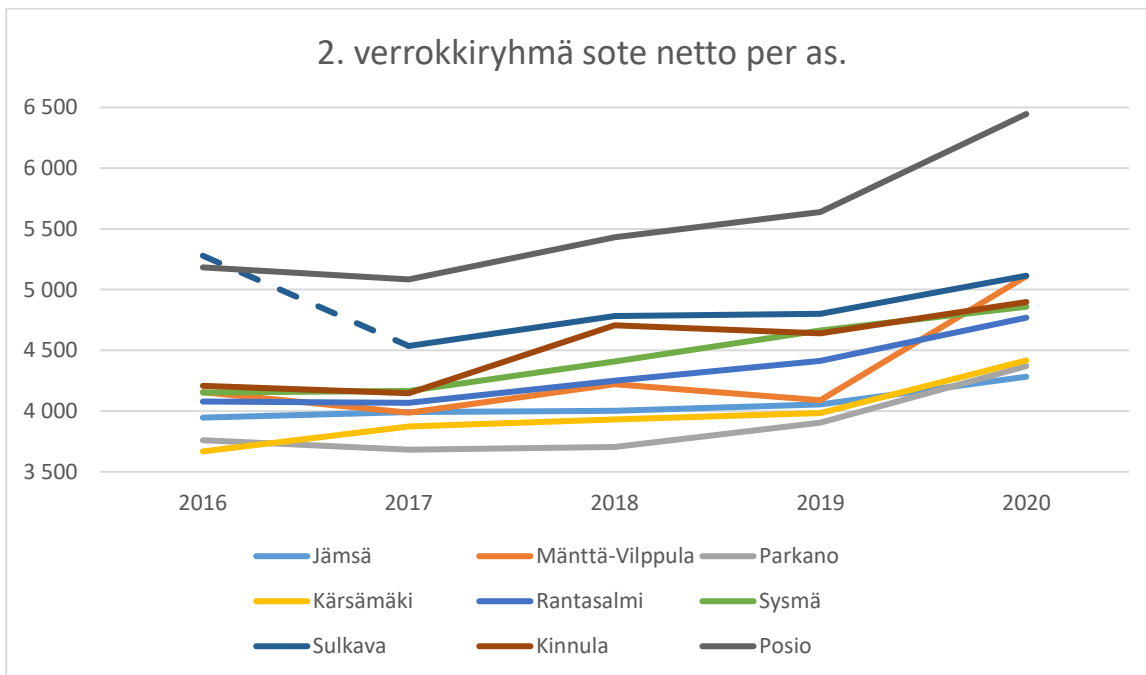


Kuvaaja 5 Jämsän ESH per as.

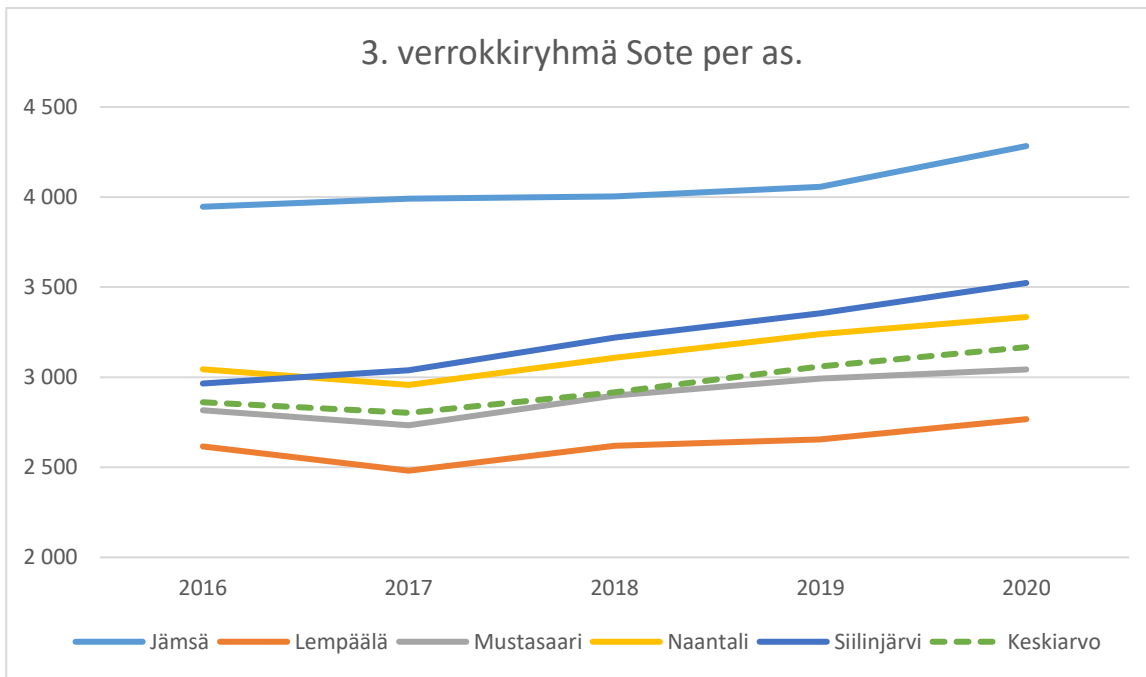
Kun edellä kuvattuja menojen kehityksistä huomataan, kustannusten kehitys oli melko maltillista ennen pandemiaa. Myös muihin verrokkikuntiin ja -kaupunkeihin verrattuna Jämsän kustannukset sekä niiden kehitys olivat positiivisempia. Alkuperäisessä selvityksessä käytettiin neljää verrokkien ryhmää, joihin kuuluivat ensinnäkin vastaavan kokoisten vuodesta 2018 kokonaisulkoistusta käyttävien kaupunkien ryhmä, eli Jämsän lisäksi Kemi ja Tornio, heidän sote-palveluidensa tuottajana Mehiläinen. Toinen verrokkiryhmä oli Jämsä ja muut sotensa kokonaisulkoistaneet kunnat, johon lukeutuu Kärsämäki, Sulkava, Mänttä-Vilppula, Rantasalmi, Kinnula, Parkano, Sysmä ja Posio. Kolmanteen verrokkiryhmään kuuluivat suunnilleen Jämsän kokoiset kasvavat sote-palvelunsa itse tuottavat kaupungit, joihin lukeutuu Lempäälä, Mustasaari, Siilinjärvi sekä Naantali. Neljäs ja viimeinen verrokki ryhmä oli itse sote-palvelunsa tuottavat suunnilleen Jämsän kokoiset väestötappiolliset kaupungit, joihin lukeutuu Heinola, Pieksämäki, Pietarsaari ja Varkaus. Tiivistämisen vuoksi näiden verrokkien osalta esitetään vain soten kokonaismenot per as. Nämä vertailut esitetään seuraavissa kaavioissa:



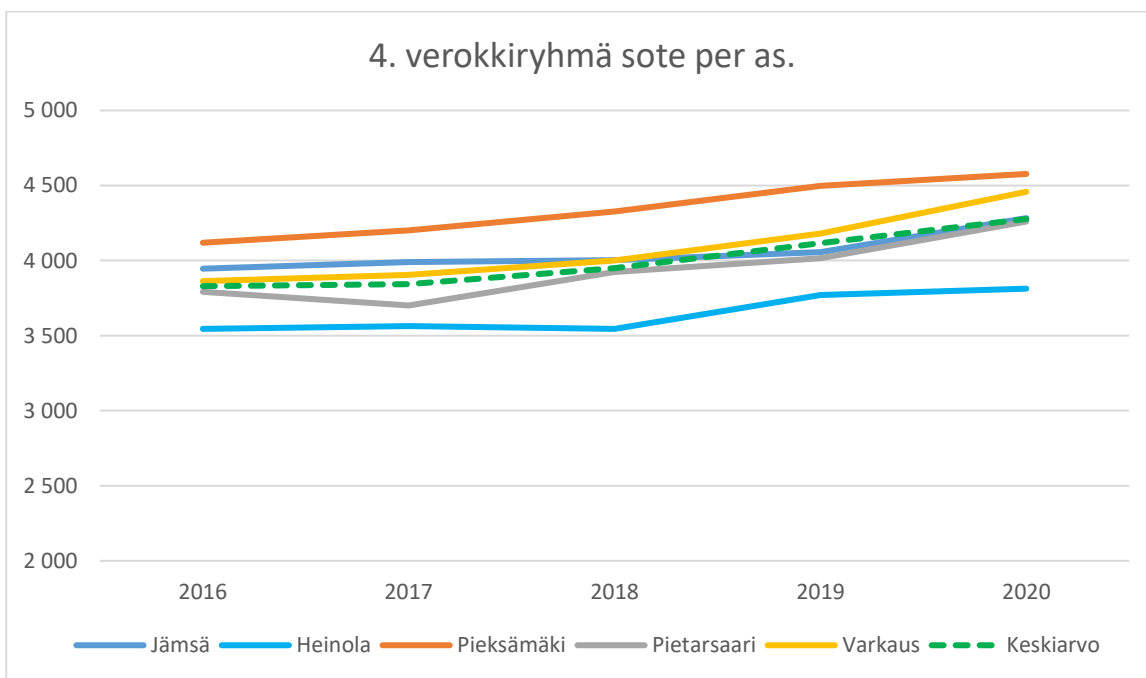
Kuvaaja 6 1. verrokkiryhmä sote netto per as.



Kuvaaja 7 2. verrokkiryhmä sote netto per as.



Kuvaaja 8 3. verrokkiryhmä sote per as



Kuvaaja 9 4. verrokkiryhmä sote per as.

Kuten näistä vertailuista havaitaan, Jämsän sote-kustannusten kehitys pysyi melko maltillisena tai jopa parempana kuin usealla verrokillaan tuotantomallista riippumatta. Täten selvityksessä havaintona oli, että tuotannollisessa mielessä Jämsän ulkoistus oli onnistunut, etenkin muihin kokonaisulkoistuksiin verrattuna. Tämä on seikka, jonka huomioiminen on oleellista puhuttaessa ulkoistuksen epäonnistumisista myöhemmin tämän tutkimuksen piirissä. Ilman pandemiaa ja riitautusta tämä

kokonaisulkoistus olisi saattanut jäädä historiaan yhtenä mallin onnistuneempina sovellutuksina. (Sjöholm, Kuntaliitto 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

2.2. Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tämän tutkimuksen aineisto muodostuu pääasiallisesti kolmesta puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, joita täydennetään tapausta kuvaavien lehtiartikkeleiden tiedoilla. Myös Jämsän kaupungin ja Pihlajalinnan välistä Jämsän Terveys oy:n perustamissopimusta hyödynnetään tutkimuksessa. Haastattelut toteutettiin osana harjoitteluani kesällä 2021. Haastateltavat ovat kunnan viranomaisia, jotka työnsä kautta tuntevat kokonaisulkoituksen taustat, hankinnan ja valvonnan tilan. On huomattava, että haastattelujen koostamisen aikaan yhtiön ja kaupungin välinen riita oli vielä oikeuden käsittelyssä ja päätös annettiin vasta keväällä 2022. Tämän haastattelujen kuvaaman ajanhetken ja nykytilan välin kattamiseen hyödynnetään medialähteitä. Lisäksi on huomattava, että haastattelut tehtiin silloisen selvitystyön pohjalla, joten niissä ei suoraan tarkastella transaktiokustannusten näkökulmaa. Kuitenkin haastatteluiden teemat soveltuvat Hallilan soveltaman metodin kaltaiseen tarkastelun jaotteluun hankintavaiheeseen, sopimuskauden aikaisien ja tulosten mittaamisen ilmiöiden tarkasteluun. Kuten teoreettisessa viitekehyksessä luvussa 3 havainnollistetaan, transaktiokustannukset esiintyvät ennemminkin organisaation sopimusrakenteiden kitka, eivätkä niinkään itsenäisinä havaittavina ilmiöinä.

Koska alkuperäisessä selvityksessä haastattelujen tarkoituksena oli pääasiallisesti selittää ja taustoittaa selvityskohdetta, valikoitui juuri puolistrukturoitu haastattelutyöli parhaimmaksi metodiksi. Tässä metodissa haastateltavat pystyvät ilmaisemaan näkemyksiään syvällisemmin ja laajentamaan itse ilmiön keskustelualaa strukturoituun haastatteluun verrattuna, mutta pysyen kuitenkin aihealueen raameissa puolistrukturoidun rakenteen ansiosta.

Haastattelut teemoitettiin siten, että ensimmäisessä haastattelussa käsiteltiin ulkoituksen taustoja ja kilpailutusta, vaikkakin keskustelu eteni myös käsittelemään sopimuksen riitautumista, sillä haastateltava viranomainen oli mukana myös siinä prosessissa. Tämän haastattelun pohjalta muodostuu kuva ulkoituksen taustalla vallinneista seikoista, sekä sopimuksen riitautumisen syistä. Toinen haastattelu oli teemoitettu käsittelemään sopimuksen valvontatoimia ja niistä aiheutuvia kustannuksia, mutta puolistrukturoidun haastattelutyölin puitteissa teema laajeni myös osittain ensimmäisen haastattelun teeman alalle. Kaiken kaikkiaan tämän haastattelun kautta saatiin luotua käsitystä sopimuksen päivittäisen toiminnan luonteesta. Lopuksi kolmannen haastattelun teemana oli viranhaltijoiden työn luonteen muutos. Alunperäisessä selvitystyössä tämän teeman avulla pyrittiin

selvittämään kaupunkiorganisaation hallinnollisten kompetenssien mahdollista menetystä, mutta tämän tutkimuksen näkökulmasta aineisto kertoo sekä Williamsonin määrittelemän ihmispääoman erityisyydestä, että Meklinin hahmottelemista ei-taloudellisista transaktiokustannuksista.

Aineistot kerättiin etähaastatteluissa, jotka nauhoitettiin ja litteroitiin Microsoft Teams sovelluksen automaattisen litteroinnin työkalun avulla, poikkeuksena haastattelu 2, joka litteroitiin manuaalisesti. Litteroinnin ja huomattavimpien automaattisen litteroinnin kielellisten virheiden siistimisen jälkeen aineistosta redusoidaan siten, että jäljelle jäävät oleelliset erityisyyksiin (asset specificity) viittaavat ilmaisut. Tästä redusoidusta aineistosta taas pyritään analyysivaiheessa abstrahoimaan esille transaktiokustannuksia aiheuttaneita seikkoja. Teoriaohjaavan tutkimusmetodologian mukaisesti on myös arvioitava, ovatko esille mahdollisesti nousevat transaktiokustannusten lähteet linjassa teoreettisessa viitekehyksessä esitettyjen kanssa. Lopuksi voidaan arvioida mahdollisten poikkeamien syitä ja implikaatioita johtopäätelmissä.

Tutkimuksen metodologisen lähestymistavan voi kiteyttää siten, että tavoitteena on etsiä kitkatekijöitä (eli transaktiokustannuksia ja niitä aiheuttavia erityisyyksiä) tutkittavasta sopimustoiminnasta laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Keskeinen tutkimuskysymys on **”millaisia transaktiokustannusten lähteitä voidaan löytää Jämsän Terveiden ulkoistuksesta”**. tutkimuksen lähtöoletuksena on, että sopimusprosessia ja sopimuskauden aikaista toimintaa tarkastellessa voidaan havaita viiteitä transaktiokustannuksista ja hahmottaa näiden lähteitä teoreettisessa viitekehyksessä esitetyn mukaisesti. Vastausta tähän tutkimuskysymykseen selvitetään kolmen alakysymyksen kautta. Nämä ovat **”millainen transaktio on kyseessä Williamsonilaisen transaktioteorian linssin läpi tarkasteltuna”**, **”millaisia epätäydellisyyden asteita sopimuksesta voidaan tunnistaa Adlerin ja Schererin metodein”** sekä **”millaisia transaktiokustannuksiin viittaavia seikkoja nousee esille haastattelumateriaaleissa”**.

Ensimmäiseen alakysymykseen vastataan haastattelumateriaalien perusteella, jolloin kappaleessa 2.1 kuvatusa aineistosta redusoinnin avulla erotetaan ilmaisut, joissa kerrotaan kaupungin tuota-tai-osta-prosessiin liittyvästä päätöksenteosta. Näistä ilmaisuista muodostuu oma klusterinsa, joka analyysissä abstrahoidaan käyttämällä luvussa 3 kuvattavia Williamsonin teoreettisia rakenteita, kuten firman tehokkaiden rajojen mallia sekä yksinkertaista transaktioskeemaa. Tavoitteena on havainnollistaa siis kaupungin tekemiä valintoja, joista voi koitua transaktiokustannuksia.

Toiseen alakysymykseen vastataan laskemalla luvussa 3 kuvattavia Adlerin ja Schererin (1999) erityisyyden indikaattoreita Jämsän Terveiden sopimuksesta ja vertaamalla niitä edellä mainittujen

tuloksiin. Tällä metodilla saadaan osviittaa mahdollisista transaktiokustannuksista aiheuttavista sopimuksellisista yksityiskohdista. Jos sopimuksesta havaitaan korkean erityisyyden indikaattoreita, voidaan olettaa myös itse sopimuksen toiminnan kohtaavan korkeita transaktiokustannuksia. Koska tutkimuksessa hyödynnettävä aineisto tulee harjoitteluni myötä annettuna, ei kaikkia Adlerin ja Schererin indikaattoreita voida mielekkäästi testata ilman laajempien lisäselvitysten tekemistä, joten tässä tutkimuksessa indikaattoreiden tutkiminen rajataan niiden joukkoon, jotka nousevat yksioikoisimman aineistosta. Koska käytettävissä on varsinaisen sopimuksen teksti, on sopimuksen epätäydellisyyden indikaattoreiden laskeminen helpoiten toteutettavissa. Koska kyseessä on kymmenen vuoden kaudelle tehty sopimus, kompleksisuuden ja eksplisiittisyyden määrittämisessä käytetään sopimuksen laadinnan hetken hintaa. Lisäksi huomiin voidaan ottaa myös haastatteluaineistossa esille mahdollisesti nousevat sopimuslisäykset. Erityisyyden indikaattoreiden määrittäminen ei tämän tutkimuksen kontekstissa ole luontevaa, sillä ne vaatisivat pääsyä tuottajan, eli Pihlajalinnan, talousraportointiin eritoten myynnin osalta. Lisäksi ihmispääoman määrittäminen ei ole saatavilla olevan aineiston puitteissa mahdollista, sillä se edellyttäisi sopimuksen toteuttamisen työtuntien selvittämistä. Myös omistetun erityisyyden selvittäminen on haastavaa tämän tutkimuskohteen kaltaisessa pidemmän ajan sopimuksessa, sillä sopimuksen kohteena on jatkuva palvelu määräajassa valmiin tuotteen sijaan.

Kolmanteen alakysymykseen vastataan jälleen redusoimalla koko sopimustoiminnan aikaisia transaktiokustannuksiin viittäviä ilmaisuja haastatteluaineistosta ja klusteroimalla näitä luvussa 3 esitettävän Hallilan (2019) metodin mukaisesti. Tämän prosessin lopputuloksista voidaan muodostaa Hallilan soveltaman metodin mukainen taulukointi eri sopimustoiminnan vaiheiden transaktiokustannusten asteesta. Tällöin analyysissa voidaan myös verrata tämän tutkimuksen havainnot muihin Hallilan tutkimuksen vastaaviin tapauksiin. Taulukointi näyttää seuraavanlaiselta:

	Korkeat	Keskitasoiset	Matalat
Ulkoistusprosessin transaktiokustannukset	Ulkoistusprosessiin käytetään paljon henkilöstöresursseja tai ylityötä	Ulkoistusprosessiin käytetään kohtalaisesti henkilöstöresursseja ja työtunteja	Ulkoistusprosessiin ei käytetä normaalista toiminnasta poikkeavia määriä henkilöstöresursseja
Sopimuksen valvonnan transaktiokustannukset	Sopimuskauden aikaiseen valvontaan käytetään paljon resursseja tai siitä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia	Sopimuskauden aikaiseen valvontaan käytetään kohtuullisen paljon resursseja	Sopimuskauden aikaiseen valvontaan käytetään vain vähän resursseja
Riitautumisen transaktiokustannukset	Sopimuksen riitautuminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia	Sopimuksen riitautuminen aiheuttaa kohtuullisia kustannuksia	Sopimuksen riitautumine aiheuttaa vain vähän kustannuksia

Taulukko 1 Hallilan metodin taulukointi

Tämä taulukointi eroaa hieman Hallilan transaktiokustannusten taulukoinnista. Siinä missä Hallila keskittää huomiota myös toimittajan etsimisen transaktiokustannuksiin ja tulosten mittaamisen transaktiokustannuksiin, keskitytään tässä lähinnä tutkimuskohteen ominaisuuteen ja käytettävissä olevan aineiston mukaisesti vain kolmeen kategoriaan, joista riitautuksen transaktiokustannukset ovat täysin tämän tutkimuksen oma sovellus. Lisäksi Hallila oman tutkimuksensa vertailevan asetelman puitteissa suhteuttaa kustannukset väestöpohjaan, mutta tässä tutkimuksessa ei käytetä vastaavaa suhteuttamista. Sen sijaan kustannusten kokoluokan arvioinnissa nojataan haastateltavien näkemyksiin. Jos haastateltavat kokevat kustannukset normaalia korkeammiksi, merkitään ne myös taulukossa korkeiksi. Keskitasoisilla kustannuksilla taas tarkoitetaan normaalien odotusten mukaisia kustannuksia ja matalilla odotettua alhaisempia kustannuksia.

3. Teoreettinen viitekehys

Tässä viitekehyksessä käydään läpi tutkimuksen kannalta olennaiset teoreettiset taustat. Ensin käsitellään transaktiokustannusten teorian keskeiset käsitteet ja teorian kehitysvaiheet. Tämän lisäksi käsitellään kokonaisulkoistuksen tutkimusta, sillä tämänkin ilmiön tuntemus on tärkeää tutkimuskohteen kontekstin ymmärtämiseksi.

3.1. Transaktiokustannusten teoria ja luonnollinen progressio

Transaktiokustannusten teorian, kuten muidenkin teoreettisten mallien, voidaan katsoa käyneen läpi niin kutsutun luonnollisen progression informaaliselta tasolta kohti täyttä formaalisuutta (Williamson 2010). Tämä luonnollisen progression kehys mahdollistaa teorian kehitysvaiheiden tarkastelun koko kyseisen ajattelusuuntauksen ajalta ennen formaalin teoriakehyksen muotoutumista, aina viimeaikaisimpiin tämän tutkimuksen kannalta oleellisiin empiirisiin sovelluksiin. Tämänkin tutkimuksen voidaan nähdä lukeutuvan tähän progressioon, ja vähintäänkin se rakentaa aiempien tutkimusten ja teorioiden varaan siten, että näiden läpikäyminen on tärkeää kokonaiskuvan ymmärtämiseksi.

Williamson argumentoi transaktiokustannusten teorian käyneen läpi luontaisen progression siten, että teorian informaalin vaihe (informal stage) alkoi 1930-luvulla, kun Ronald Coase ja muut institutionaalisen taloustieteen tutkijat alkoivat haastamaan uusklassisen taloustieteen perusoletuksia. Yksi tällaisista perustava laatuista oletuksista oli nollan transaktiokustannuksen lähtökohta yleisimmissä malleissa. Teorian esittävä vaihe (performal stage) alkoi 1970-luvulla, kun Williamsonin johdolla aikaisempia Coasen et al. havaitsemia transaktiokustannusten ilmiöitä vertikaaliseen integraatioon. Tämän vaiheen seurauksena syntyi valtaosa teorian keskeisistä malleista, kuten yksinkertainen transaktioskeema tai firman rajamalli. Teorian semiformaali vaihe (semiformal stage) alkoi 1980-luvulla, laajentaen teorian tutkimuskenttää sekä teorian empiirisen testauksen kautta että laajentamalla teorian piirissä tutkittavien ilmiöiden piiriä myös yksityisen sektorin vertikaalisen integraation ulkopuolelle. Williamson päättää luonnollisen progression analysointinsa toteamalla, että teorian täyden formalisoinnin vaihe (full formal stage) on muotoutumassa ja kehitystä tapahtuu jatkossakin. (Williamson 2010)

Ennen varsinaista teoriaan perehtymistä on syytä käydä koostetusti läpi yleisimmät termit. Transaktioteoriasta puhuttaessa joudutaan useaan otteeseen käyttämään käsitteistöä, jota itse alan tutkijatkin usein määrittävät uudelleen teoksissaan ja jota on suomennettu melko epäsäännönmukaisesti. Seuraavaksi selvennetään tässä osiossa ja tutkimuksessa vastedes esiintyvät termit.

Keskeisin termi transaktioteoriassa on luonnollisesti transaktio (transaction). Williamson määrittelee transaktion olevan mikä tahansa mikrotaloudellinen tarkasteluyksikkö, jossa tuote tai palvelu kulkee teknologisesti erotettavan rajapinnan yli. Käytännössä tämä tarkoittaa tuotteen tai palvelun siirtymistä

tuottajalta/toimittajalta/valmistajalta/myyjältä asiakkaan tai tilaajan haltuun ja pois edellisen haltijan hallusta, tai sitten palvelun tuottamista tilaajan laskuun.

Kun transaktio tapahtuu, eli tuote tai palvelu siirtyy rajapinnan yli, voi tälle transaktiolle syntyä kustannuksia, eli transaktiokustannuksia (transaction costs). Williamsonin määritelmän mukaan näillä tarkoitetaan kaikkia sekä laskennallisia että ei laskennallisia kustannuksia, joita aiheutuu *ex ante* transaktion turvaamistoimista tai *ex post* häiriöistä, puutteista tai virheistä sekä näiden reklamoinnista ja ratkomisesta aiheutuvia kustannuksia.

Turvaamistoimilla (safeguards) Williamsonin mukaan tarkoitetaan sopimusosapuolien toimia ja ehtoja, joilla sopimuksen oikeanlainen toteutumien pyritään varmistamaan ja estämään häiriöitä. Häiriöitä taas aiheuttavat muun muassa toimijoiden opportunisti, epävarmuus toimintaympäristössä, sopimuksessa tai toiminnan tilan kehityksessä, sekä erityisominaisuudet.

Erityisominaisuudet (asset specificity) on yksi keskeisimmistä transaktiokustannusten aiheuttaja sekä mahdollisesti transaktioteorian tärkein ja häilyvin käsite. Tällä tarkoitetaan kaikkia transaktion kohteen, tai transaktioon olennaisesti liittyvien objektien ominaisuuksia, joita tarvitaan vaihdannassa ja joista taas aiheutuu transaktiokustannuksia. Hallila (2019) käyttää toimintatapoja, tuotemerkkejä, opittuja käytänteitä ja suhteita esimerkkinä erityisyydestä. Adler ja Scherer (1999) taas määrittävät erityisyydelle kolme luokkaa: fyysinen erityisyys, omistettu erityisyys ja ihmispääoman erityisyys. Heidän jaottelussaan fyysisellä erityisyydellä tarkoitetaan sopimuksen fyysistä merkittävyyttä sopimuspuolille, omistetulla erityisyydellä sopimukseen osoitettuja ja sijoitettuja resursseja, joita ei voida helposti palauttaa muuhun toimintaan ja ihmispääomalla sopimukseen sidottua tietotaitoa, niin hiljaista kuin formaalia. Myös Williamson (1981) käytti luokittelussaan fyysisyyttä ja ihmispääomaa, mutta hänen kolmas luokkansa on paikkasidonnaisuus (site specificity) eli sijainniltaan kiinteiden installaatioiden yhteinen hyödyntäminen, esimerkiksi masuunin ja valssaamon yhdistäminen yhteisen omistajarakenteen alle. On syytä huomata, että jokaisessa tätä tutkimusta varten lukemassani suomenkielisessä lähteessä tämä termi on käännetty eri tavalla, esimerkiksi Hallila (2019) käyttää termiä ”erityinen varallisuus”, Liuska (2016) termiä ”suhdespesifit investoinnit” ja erinäiset sanakirjat termiä ”omaisuuserityisyys”. Tämän tutkimuksen kontekstissa olen päättänyt käyttämään termiä erityisominaisuus, sillä se nähdäkseni kattaa koko termin implikoiman erityisominaisuuksien kirjon riittävän tiiviissä ilmaisussa.

Transaktioteoriaa on perinteisesti lähestytty ”firman” näkökulmasta. Vaikka suomen kielellä tämä ilmaisu viittaa yksityisen sektorin organisaatioon, voidaan tällä taloustieteissä tarkoittaa mitä tahansa

organisaatiota, joka muuttaa syötteitä tuotteiksi, eli siis harjoittaa taloudellista toimintaa, huolimatta siitä onko toiminta voittoa tavoittelevaa vai ei.

Transaktiokustannusten teorian syntyyn johtaneen ajattelun voidaan nähdä saaneen ensimmäiset askeleensa 1930-luvulla, kun vallitsevaa taloustieteiden paradigmaa alettiin haastamaan. Williamsonin mukaan transaktiotutkimus periytyy kolmesta erillisestä kirjallisuusperinteestä, jotka kaikki ottivat merkittäviä edistysaskelia 30-luvulta eteenpäin. Nämä ovat institutionaalinen taloustiede, organisaatioteoria ja sopimusoikeus. (Williamson 1981)

Institutionaalisen taloustieteen saralla John R. Commons argumentoi vuoden 1934 artikkelissaan *Institutional Economics*, että vapaassa vaihdannassa on loppuun asti redusoituna kolme osapuolta: kantaja, vastaaja ja tuomari. Vapailla markkinoilla toimiessaan kantaja ja vastaaja ovat hyvántahdon hengessä toimivia myyjiä tai ostajia, joiden toimintaa ohjaa yksityistaloudellinen nettotulon maksimointi, ja joiden hyvántahtoisuuden riittävydestä lopulta päättää tuomari. Näihin toimijoihin vaikuttavat monet eri toiminnan hallinnan muodot, kuten työlainsäädäntö, markkinalainsäädäntö sekä yleisemmin maan laki. Täten, nämä kaikki vaikuttavat voimat kohtaavat transaktiossa, eli osapuolten välisessä sopimuksessa. (Commons 1934) Tämän transaktion voidaan siis katsoa olevan institutionaalisen taloustieteen analyysin keskeinen yksikkö (Williamson 1981).

Toinen transaktioteorian kehitystä merkittävästi edesauttanut 1930-luvulla vaikuttanut taloustieteilijä on Ronald Coase. Vuoden 1937 artikkelissaan *Nature of the Firm* Coase haastaa vallinneen uusklassisen taloustieteen lähtökohdan, jonka mukaan markkinat ovat itsesäätelävä, itseohjautuva ja itsekorjaava ekosysteemi, joka perustuu kysynnän ja tarjonnan sekä hintavalinnan mekanismeille. Tähän sisältyy oletus siitä, että markkinatoimijat ovat tietoisia hinnoista ja toiminnalla itsellään ei ole kustannuksia. Tällaisessa järjestelmässä ei olisi tarvetta firmojen kaltaisille poikkeamille markkinavaihdannasta, sillä toimijat voisivat harjoittaa tehokasta vaihdantaa pelkän hintamekanismin varassa. Koska firmoja on kuitenkin ollut olemassa käytännössä yhtä kauan kuin markkinoitakin, on näiden olemassaololle oltava jokin syy, jota uusklassinen hintamekanismien taloustiede ei kykene selittämään. Vastaukseksi Coase esitti positiivisia transaktiokustannuksia, kuten todellisen hinnan selvittämisen hintaa. (Coase 1937)

Myös 1930-luvun jälkeen taloustieteissä tehtiin transaktiokustannusten teorian kehittymisen kannalta merkittäviä havaintoja. Friedrich Hayek argumentoi vuonna 1945, että korkean taloudellisen suoriutumisen taustalla on kyky mukautua epävarmuuteen, ja vuonna 1969 Kenneth Arrow argumentoi transaktiokustannusten olevan markkinoiden epäonnistumisen taustalla. Taloustieteiden

antama lähtökohta transaktiokustannusten teorialle onkin siis aiemmin vallinneen nollan transaktiokustannuksen lähtökohdan haastaminen ja positiivisten transaktiokustannusten vaikutuksiin keskittyminen. (Williamson 2010, Hayek 1945, Arrow 1969)

Sopimusoikeuden osalta myöhempiin transaktiokustannusten teorioihin vaikutti Karl Llewellynin (1931) havainnot transaktiosopimusten monimuotoisuudesta sekä liian lakipositiivisen sopimisen haittaavasta vaikutuksesta pitkäkestoisissa sopimussuhteissa. Myöhemmin 60-luvun lopulla ja 70-luvun alkupuolella tätä teesiä kehitettiin eteenpäin. Erityisesti Ian McNeil (1974) tiivisti tämän sopimusoikeuden suuntauksen transaktioteorialle oleellisen osuuden toteamalla ”diskreettien transaktioiden” (discreet transactions), eli selkeään sopimukseen perustuvan alun ja selkeään suoritteeseen loppuvien transaktioiden olevan melko harvinaisia niin oikeuden kuin talouden piireissä. Näin ollen sopimusoikeuden anti transaktioteorialle on transaktioiden pitkäkestoinen luonne, sekä tällaisten sopimusten ominaiset ongelmat niin taloudellisesti kuin oikeudellisesti. (Williamson 2010)

Kolmas transaktiokustannusten teorian kehitykseen vaikuttanut tutkimussuuntaus on organisaatioteoria, eritoten Chester Barnandin (1938) ja Herbert Simonin (1957) esille nostama toimijoiden rajoitettuun rationaalisuus (bounded rationality) sekä tästä ilmiöstä juontuva organisaatioiden tietoriippuvaisuus. Tätä näkemystä kehitettiin myöhemmin eteenpäin niin sanotun ”Carnegien koulukunnan” toimesta, kun organisatorinen näkökulma liitettiin rajoitettuun rationaalisuuteen argumentoimalla hierarkkisten rakenteiden sekä näihin sisältyvien hallinnollisten järjestelmien olevan keinoja helpottaa tiedon saantiin ja hallintaan liittyviä ongelmia. (Williamson 2010)

Tiivistäen, informaalin transaktioajattelun keskeinen anti oli silloisen vallitsevan nollan transaktiokustannuksen oletukselle perustuneen hintavalinnan määrittämisen markkinaopin haastaminen. Ensinnäkin taloustieteiden piirissä havaittiin nollan transaktiokustannuksen logiikan olevan kestävä, sekä löydettiin alustavia empiirisiä selityksiä ilmiölle (Commons, Coase, Hayek sekä Arrow). Tämän lisäksi sopimusoikeuden piirissä havaittiin yksinkertaisten transaktioiden olevan harvinaisia, ja todellisen maailman transaktioiden olevan sekä pitkäkestoisia että ongelmallisia. Lopuksi Carnegien koulukunta havaitsi perinteisen täyden rationaalisuuden oletaman olevan riittämätön, toimijoiden ollen tosiasiallisesti rajoitetusti rationaalisia ja organisaatioiden rakentuvan tämän seikan lievittämiseksi. Äärimmilleen redusoituna informaalin vaiheen lopputuloksena paljastuu monimutkainen, rajoitetusti rationaalisten toimijoiden tai organisaatioiden välinen

transaktio, jolla on positiivisia transaktiokustannuksia. Tämän oletettaman varaan Williamson, myös Carnegien koulukunnan kasvatti, rakentaa oman teoreettisen mallinsa.

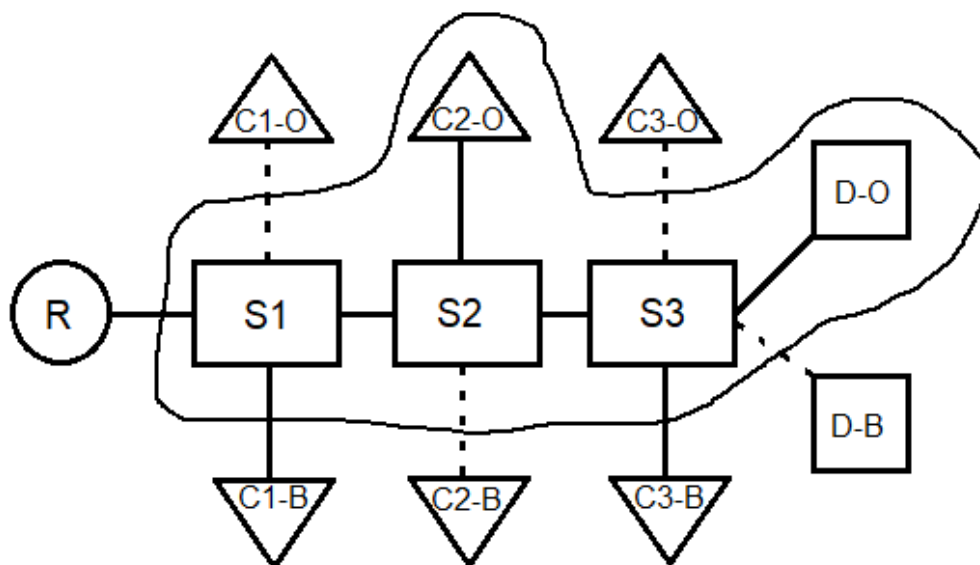
Williamsonin mukaan performatiivinen vaihe alkoi 70-luvulla (Williamson 2010), kun uuden institutionaalisen taloustieteen saralla oli saavutettu niin sanotusti kriittinen massa vuoteen 1975 mennessä (Williamson 1985). Tarkemmin ilmaistuna performatiivinen vaihe alkoi, kun hallintorakenteiden ja transaktioiden linssiä pyrittiin soveltamaan vertikaalisen integraation (yleensä markkinoilta hankittavien palveluiden, kuten materiaalien tai jakelun keskittäminen tuotantoyhtiön suoraan omistukseen) ilmiöön, lähinnä Williamsonin itsensä toimesta (Williamson 2010). Williamsonin sai merkittävän sysäyksen tutkimukselleen toimiessaan Yhdysvaltain oikeusministeriön kilpailunrajoitusosaston erityisasiantuntijana vuosina 1966–1967. Erityisesti tuolloinen kilpailuoikeudellinen tapaus Yhdysvallat vs. Arnold, Schwinn & Co vuonna 1967, jossa oikeusministeriö nosti kilpailunrajoituskanteen kyseistä vertikaalista integraatiota harjoittanutta polkupyörävalmistajaa vastaan, vaikutti hänen ajatteluunsa suuresti. Oikeusministeriön vallitseva näkemyksen mukaan normista poikkeava hallintorakenne edusti yritystä rajoittaa markkinakilpailua lain vastaisesti, siinä missä Williamson tulkitsi kyseisen rakenteen ennemmin palvelevan firman franchising-hallintoa (Williamson 1985). Toisin ilmaistuna, alan johtavat asiantuntijat sekä päätöksentekijät näkivät normaaleista markkinatransaktioista poikkeavien rakenteiden syyksi ainoastaan monopolisoinnin tavoitteen. Täten palattuaan opetustehtäviin Williamson päätti tohtoriopiskelijoidensa avustuksella tarkastella vertikaalista integraatiota tarkemmin yhdistetyllä yhteiskuntatieteiden ja taloustieteiden linssillä (Williamson 2010). Tämän prosessin tuloksena syntyi vuoden 1971 artikkeli *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*, jonka keskeisenä kysymyksenä on ”miksi firmat valitsevat vertikaalisen integraation markkinoiden sijaan”. Artikkelin keskeinen havainto on markkinarakenteen ja hierarkkisen rakenteen vaihtoehtoisuus, sekä olennaiset muuttujat tämän valinnan taustalla: tiedon epäsuhta, adaptaation tarve, sopimuksen epätäydellisyys, toimijoiden opportunismi sekä yleisten ja erityisten investointien välinen ero.

Seuraavan viidenkymmenen vuoden aikana Williamson kehitti vuoden 1971 havaintoiaan pidemmälle, ja tämän työn lopputuloksena on syntynyt pohja nimellä transaktiokustannusten teoriana (transaction cost economics) tunnetulle institutionaalisen taloustieteen alalle. Kaikkien seuraavaksi esiteltävien Williamsonin mallien yhteisenä tarkoituksena on kartoittaa sopimuksen hallintomallin (markkinat vs. hybridit vs. hierarkiat) valinnan prosessia. Ennen näiden tarkastelua on kuitenkin käytävä läpi Williamsonin määrittämät transaktioteorian perusolettamukset. Ensimmäkin transaktio tapahtuu tuotteen tai palvelun ylittäessä teknologisesti erotettavan rajapinnan, eli yhden toiminnan vaiheen päättyessä ja toisen alkaessa (Williamson 1981). Toiseksi Williamsonin transaktioteoriaan

sisältyy aina kaksi keskeistä oletusta ihmistoimijoihin liittyen: ensinnäkin ihmiset ovat rajallisesti rationaalisia ja ainakin osa toimijoista ovat taipuvaisia opportunistiseen käytökseen, eli valmiita poikkeamaan sopimuksen hengestä sopimuksen kirjaimeen tukeutuen. Täten kaikki sopimukset ovat luonteeltaan epätäydellisiä, sillä kaikkia potentiaalisia häiriöitä ei voida tunnistaa etukäteen eikä toimijoiden valmiuteen toimia *bona fide* sopimuksen hengen mukaan häiriötilanteissa. Lopuksi itse transaktion kannalta kriittiset hallinnon muodon valintaan liittyvät tekijät ovat epävarmuus, transaktioiden frekvenssi sekä transaktiokohtaisten investointien aste. Näistä epävarmuuden aste on kaikkein oleellisin ja frekvenssi vähiten oleellisin kriteeri, mutta molempien merkittävyyttä määrittää spesifien investointien aste, eli siis transaktioon liittyvä erityisyysomaisuus (specific assets). (Williamson 1979)

Kun transaktioteorian mahdollisesti keskeisin kysymys on firman hallintomallin määrittäminen, ja jota Williamson alun perin hyödynsi vertikaalisen integraation analysointiin, on lopputuloksena firman tehokkaiden rajojen (effective boundaries of firm) malli, jonka tarkoituksena on havainnollistaa, mihin firman osiin on vaihtoehtoisia hallinnon malleja. On kuitenkin huomattava, että malli on hyvin tiivistetty ja yksinkertaistettu, keskittyen vain tuotantoyritykseen ja vaihtoehdot ainoastaan kahteen. Williamson (1981) asettaa mallille seuraavat perusteet: firma voi joko tuottaa tarvitsemansa tuotteen itse tai ostaa markkinoilta, eli tässä mallissa ei ole mahdollisuutta hybridiratkaisuille, keskeiset teknologiat tulevat annettuina ja firma on yksioikoinen tuotantolaitos.

Mallissa yksi firma hallinnoi kolmiportaista tuotantoprosessia tilan erityisominaisuuden takia. Tuotannossa käytettävät materiaalit hankitaan markkinoilta. Jokaisessa tuotantoprosessin vaiheessa tapahtuu kaksi asiaa: raaka-aineet muuttavat muotoa ja tuotteeseen lisätään komponentteja. Kun tuotannon vaiheet ovat S1, S2 ja S3, joita kuvataan graafisesti suorakulmioina. Materiaalit ovat R, jota kuvataan ympyrällä. Komponentit C1-B, C2-B ja C3-B, kun firma ostaa ne markkinoilta ja C1-O, C2-O sekä C3-O kun firma tuottaa ne itse. Komponentteja kuvataan kolmiolla. Firmalla on kaksi jakelun kanavaa, jotka ovat D-B firman jaellen markkinoiden kautta ja D-O firman hoitaessa jakelun itse, kuvattuna neliöillä. Lopuksi kiinteä viiva kuvastaa toteutuneita transaktioita ja katkoviiva potentiaalisia transaktioita. Suljetaan ympyrällä ne toiminnot, jotka firma tuottaa itse. Kun komponentti C2 ja jakelu D toteutuvat firman sisäisesti ja raaka-aineet ostetaan markkinoilta, näyttää kuvio seuraavalta:



Kuva 1 firman tehokkaiden rajojen malli

Kuvatussa mallissa firman ydintoiminnot, komponentin C2 ja jakelu D toteutetaan omana toimintana, kun taas raaka-aineet sekä komponentit C1 ja C3 ostetaan markkinoilta. Vaikka tämä esimerkki onkin pohjimmiltaan fiktiivinen ja mielivaltainen yksinkertaistus, sen tarkoituksena on havainnollistaa muutamia firman valintojen olennaisia teemoja: 1. tuotantoytimen (S1-3) yhdistetty omistajuus on useimmiten ilmeisin ratkaisu toiminnan tilan erityissidonnaisuuksien takia, 2. raaka-aineiden ostaminen on yleinen transaktiityyppi, johon markkinaratkaisut soveltuvat hyvin, tosin 3. erityislaatuisten tuotantotarpeiden hankkimisessa (tässä mallissa komponentit) osta-tai-tuota valinta voidaan tehdä vasta transaktiokustannusten ja vaihtoehtoisten mallien arvioinnin jälkeen. (Williamson 1981)

Teeman 3. mukaiseen tuotanto- tai hallintomuodon valintaa vaikuttaa kaksi tekijää, eli erityissidonnaisuudet (ks. keskeiset käsitteet) sekä tuotannon ja ostamisen vaihtoehtoiskustannukset. Tähän laskentaan on sisällytettävä edellä mainittujen kahden tekijän lisäksi myös erityissidonnaisuuksista johtuvia seikkoja, kuten tilan erityissidonnaisuudesta mahdollisesti aiheutuvat säästöt sekä vaihtoehtoiset hallintokustannukset, joihin erityissidonnaisuudet myös vaikuttavat. Tämän laskutoimituksen tuloksen perusteella voidaan saada selville edukkaampi valinta. Jos erityissidonnaisuudet eivät ole kovin erityisiä, markkinaratkaisulla on etuja sekä hallinnollisten että tuotannollisten kustannusten osalta. Tällöin markkinoilla toimimalla voidaan paremmin realisoida staattisia skaalan ekonomioita, jonka lisäksi markkinat itsessään aggregoivat useita toisiinsa liittymättömiä kysyntöjä, tuottaen riskien jakamisen hyötyjä. Lisäksi vältytään sisäisen hallinnan kustannuksilta ja riskeiltä. Kun erityisyyden aste taas kasvaa, heikkenee markkinoiden

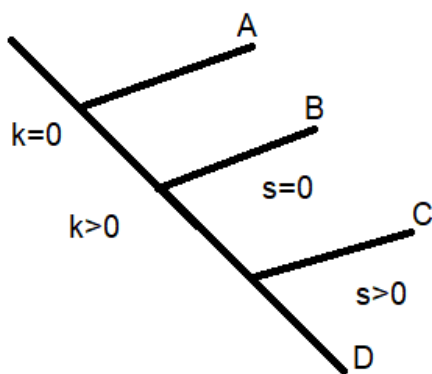
tarjoama skaalan ekonomioiden edut sekä riskien jakokyky potentiaalisten toimittajien määrän pienentyessä ja kahdenvälisen riippuvuuden asteen kasvaessa tilaajan kanssa. Tällöin myös markkinatransaktioiden hallinnan kustannukset kasvavat, tehden sisäisestä tuotannosta edullisempaa. Täten epävarmuuden vallitessa markkinahankinta on tehokasta kohteen ollessa epäspesifi sopimuspuolille, eli ostajan sekä tuottajan ollessa helposti ja vastavuoroisesti korvattavissa. Kahdenvälillinen tai ehdollinen sopiminen taas soveltuu kohteen ollessa osittain spesifi, eli potentiaalisten tuottajien tai ostajien joukon ollessa rajallinen. Sisäinen organisaatio on edullisin vaihtoehto tilanteissa, joissa erityisyyden aste on merkittävä. (Williamson 1981)

Kun transaktion kohteen erityisyydet kasvavat, tapahtuu transaktiosuhteessa kaksi merkittävää muutosta. Ensinnäkin erityisyyden kasvu saa aikaan ”perustavanlaatuisen muutoksen” (fundamental transformation), jossa laaja tarjoajien joukko käytännössä kaventuu rajatun joukon tarjontaan ja lopulta jopa täysin kahdenväliseen keskinäisriippuvuuteen. Tätä muutosta ei yleensä tapahdu ilman erityissidonnaisuuksia, sillä sellaisessa tilanteessa ostaja voi hankkia saman tuotteen keneltä tahansa halukkaalta myyjältä, ja vastavuoroisesti myyjä ei myöskään ole riippuvainen yhdestäkään tietystä ostajasta. Erityisyyden asteen kasvu kuitenkin muuttaa tilannetta perinpohjaisesti. Jo pienikin erityisyyden aste saattaa antaa aiemmin tarjouskilpailun voittaneelle erikoisaseman kerrytetyn tietotaitopääoman takia sopimuksen tullessa uudelleen kilpailutukseen. Erityisesti tämä ilmiö näyttäytyy sellaisissa transaktioissa, joissa molemmat osapuolet kehittyvät riippuvaisiksi toisistaan. Kuviota 1 esimerkkinä käyttäen, jos firman ulkopuolelta hankitut komponentit C1 ja C3 ovat luonteeltaan erityisen mittatilattuja, ja täten erityislaatuista, ei firma voi käytännöllisesti hankkia niitä yleisiltä markkinoilta ilman pitkäjänteisiä neuvotteluja, ja täten transaktiokustannusten kerryttämistä. Toisaalta on myös hyvin mahdollista, että komponentteja tuottavat yritykset erikoistuvat niin syvästi yhden yrityksen tarpeiden palvelemiseen, että ne eivät voi tehokkaasti kilpailla yleisillä markkinoilla. Williamson käyttää tällaisesta toiminnasta esimerkkinä japanilaista autovalmistaja Toyotaa, sillä se operoi laajoja ja erittäin pitkäkestoisia alihankinta verkostoja, joissa tuottajat myyvät lähes ainoastaan Toyotalle, vaikka yritys itse välttää tietoisesti riippuvaisuuksia yksittäisistä tuottajista. (Williamson 1985)

Toinen erityisyydestä aiheutuva muutos sopimussuhteessa on turvaamistoimien tarpeen kehittyminen. Kun erityisyys ja täten ostajan ja tuottajan välinen riippuvuus kasvaa, tulee molemmille osapuolille tarve säätää sopimukselle turvauksia transaktiokustannusten perisyyttä, eli siis opportunistia, epätäydellisyyttä sekä rajoitettua rationalismia, vastaan. Tällaiset turvaamisen muodot voivat olla jo itsessään syntyvät mainevaikutukset, eli yleinen oletus *pacta sunt servanda* sekä sen rikkomisesta aiheutuva yleinen luottamuksen lasku, tai sitten tietoisesti sopimukseen

sisältyviä keinoja esimerkiksi turvata sisäistä riidanratkaisua ja asettaa tarkkoja ehtoja sopimuskohteen laadulle. Kun siis erityisyyden aste kasvaa, kasvaa myös sopimuspuolten keskinäinen riippuvuus toisistaan ja täten aiheutuu tarve turvata sopimuksen jatkuvuus, tai vähintäänkin vähentää poikkeamista aiheutuvia haittoja. Kun turvaamistoimien tarve kasvaa riittävän korkeaksi, firma ei enää kykene sisällyttämään niitä sopimukseen, jolloin aiheutuu tarve sisällyttää kyseinen toiminto firmaan itseensä.

Erityisyyden vaikutusta transaktion hallintorakenteen (Markkinat, hybridit tai hierarkiat) valinnan prosessia voidaan ilmaista yksinkertaisella sopimusskeemalla. Kun k on omaisuuden erityisominaisuus, $k=0$ tarkoittaa kyseessä olevan erityisyydetön yleisen kaupankäynnin kohteena oleva hyödyke. Koska vaihdannan kohteella ei ole erityisominaisuuksia, jäävät vaihdannan osapuolet toisilleen kasvottomiksi eikä heidän välilleen muodostu kahdenvälistä keskinäisriippuvuutta. Kun kyseessä on erityisempi vaihdanta, on $k>0$, eli osapuolten välille syntyy keskinäisriippuvuutta. Tällaisessa tilanteessa sopimusosapuolilla on intressi turvata sopimuksellisen yhteistyön jatkuvuutta. Toimia, joita osapuolet käyttävät tämän jatkuvuuden turvaamisessa (safeguarding) kuvaa s . Kun $s=0$, ei sopimukseen sisälly turvaamistoimia. Alla olevassa kuvassa 2. on kuvattu erityisominaisuuksien ja turvaamistoimien vaikutuksia valittuihin polkuihin tässä mallissa.



Kuva 2 yksinkertainen sopimusskeema

Tilanteessa, jossa $k=0$, saavutaan lopputulokseen A, eli ideaalisten markkinoiden tilanteeseen. Tässä tilanteessa sopimusosapuolet ovat toisilleen kasvottomia, eikä heidän välillään ole kahdenvälistä riippuvuutta, joten toiminnan valintoja ohjaavat ainoastaan hintamekanismit ja vallitseva markkinaoikeus. Toimijat tekevät hintojen perusteella valintoja kilpailuilla markkinoilla ja

epäselvyytilanteissa ratkaisut hankitaan oikeusteitse. Esimerkki tämänkaltaisesta vaihdannasta on vähittäistavaran kauppa.

Kun $k > 0$, mutta $s = 0$ ollaan tilanteessa B, eli poistamattomien riskien tilanteessa. Tällöin osapuolten välille on muodostunut kahdenvälistä riippuvuutta, mutta sopimuspuolet eivät ole ottaneet käyttöön jatkuvuuden turvaamistoimia. Tällaisissa tilanteissa kauaskatseisemmat toimijat yleensä sisällyttävät riskin hinnoitteluun. Esimerkki tällaisesta transaktiokustannuksesta on takaamaton laina, jossa lainanantaja sisällyttää ottamansa riskin korkoihin.

Kun sekä $k > 0$ että $s > 0$, ollaan hybridisen ratkaisun C ja hierarkkisen ratkaisun D tienhaarassa. Tässä tienhaarassa ostajan tulee tehdä päätös siitä, kuinka suuri erityisominaisuus on suhteessa sen markkinoilta hankkimisen riskeihin (häiriöt ja lähtökustannukset). Jos toimija on valmis hyväksymään markkinoilla toimisen riskit suhteessa erityisominaisuuteen, voidaan pyrkiä kohti markkinahybridia, eli ratkaisua C. Tässä tilanteessa transaktiokustannukset liittyvät sopimuksen tekemiseen, ylläpitoon ja mahdollisiin jälkiselvittelyihin, mutta erityisen omaisuuden hinta on todennäköisesti halvempi kuin ratkaisussa B, johtuen turvaamistoimista (s), joilla pyritään hallinnoimaan sopimuksen riskejä, kuten sopimuspakojia, opportunistia ja häiriöitä. Jos toimija taas arvottaa sopimuksellisuuden riskit liian korkeiksi tai omaisuuden erityisominaisuuden liian arvokkaaksi, päädytään ratkaisuun D, eli yhtenäisen firman ratkaisuun. Tässä ratkaisussa transaktiokustannukset muodostuvat niin sanotuista byrokratiakustannuksista, eli sisäisen toiminnan transaktiokustannuksista.

Kolmas tapa hahmotella firman muodon ja rajojen valintaa on hallintomuodon valinnan kriteerit, joita on Williamsonin (2010) mukaan kolme: kannustimien vahvuus, hallinnon kontrollin aste sekä sopimusoikeudellinen kehys. Kannustimien voimakkuus tarkoittaa sopimukseen sisältyvien taloudellisten kannustimien vahvuutta, ollen voimakkaimmillaan autonomisilla toiminnan tasoilla ja ollen heikoimmillaan suoran ohjauksen sekä kiinteiden kulut+palkkio -ratkaisuissa. Hallinnon kontrollilla tarkoitetaan tilaajan/asiakkaan/pomon käskyvallan astetta, ollen vahvin yhteisessä omistajarakenteessa ja heikoin hajautetuissa omistajarakenteissa. Sopimusoikeudellisella kehyksellä taas tarkoitetaan laillisia sääntöjä sekä määräyksiä, jotka kyseessä olevaa sopimusta milloinkin koskettavat, ollen vahvoja suoraan lakiin tai oikeuselimen määräyksiin perustuessa ja heikko yksityisen riidanratkaisun tai sovittelun vallitessa. Näiden kriteerien pohjalta voidaan luoda joukko syndroomia, joiden avulla voidaan hahmotella hallintomuodon valintaa. Williamsonin (1991) mukaan syndroomissa, jotka kuvastavat markkinaratkaisuja, korostuvat vahvat kannustimet, heikko kontrolli ja vahva lakisidonnaisuus. Hierarkioita kuvaavissa syndroomissa taas korostuvat heikot kannustimet,

vahva kontrolli sekä heikko laillinen kehys. On huomattava, että tässä yhteydessä hierarkiaa käsitellään yhtenäisen yrityksen näkökulmasta ja hybridejä ei ole huomioitu lainkaan.

Kuten markkinatoiminnassa, myös sisäisestä ja hybridisestä toiminnasta aiheutuu transaktiokustannuksia. Näillä enemmän hierarkkisilla malleilla on myös muutamia etuja silkkään markkinatoimintaan verrattuna. Williamson (1981) tunnistaa firmalla olevan kolme etua markkinoihin verratessa. Ensinnäkin yhtenäinen omistajuus vähentää eri osa-alueiden kannustimia osaoptimointiin, eli oman toiminnan edistämiseen muiden kustannuksella. Toiseksi firma voi ratkaista sisäisiä erimielisyyksiä omalla päätöksellään ja johdon direktio-oikeudella. Williamson (2010) mukaan useissa oikeusjärjestelmissä sovellettavan ”forbearance law” konseptin mukaan organisaatioiden täytyy ensisijaisesti ratkaista sisäiset ongelmansa ennen ulkopuolista ratkaisemista. Kolmas firman keskeisistä eduista on täysi pääsy kaikkeen oleelliseen tietoon, jolloin johdolle ei aiheudu tiedon varmentamisen tai hankkimisen kustannuksia.

Vahvuuksista huolimatta firman sisäinen hallinto kohtaa myös omia haasteitaan, joita ei esiinny samassa muodossa markkinoilla. Keskeinen kysymys tässä on ”miksi isot firmat eivät onnistu suoriutumaan samalla tavalla kuin pienemmät firmat”? Williamson tarjoaa tähän vastaukseksi kahta ilmiötä: selective intervention ja replication. Jos esimerkiksi kaksi toiminnan tasoa yhdistyvät yhteisen omistajan alle, kun ostaja ostaa tuottajan, 1. ostettu taho jatkaa toimintaansa edelliseen tapaan (replication), paitsi kun 2. ostaja puuttuu toimintaan, kun odotettavat nettotuotot vaativat koordinoitua mukautumista. Tällaisessa esimerkissä uuden yhtenäisen firman ei tulisi toimia aiempaa huonommin (replikoinnin takia), mutta sen tulisi toimia paremmin (koska selective intervention). Edellä kuvattuun järjestelyyn sisältyy joukko oletuksia, eli 1. ostava taho lupaa ostettavan tahon määräävän itse varallisuuden allokoinnistaan, 2. ostettava taho lupaa pitävänsä asianmukaista huolta tuotantovälineistä, joiden omistajuus on poistunut heidän hallustaan ostajalle, 3. ostaja lupaa käyttää määräysvaltaansa vain silloin, kun se on tarpeellista nettohyödyn tuottamiseksi ja 4. ostaja lupaa tiedottaa ja jakaa interventioiden hyödyt hankintasopimuksen mukaisesti. Keskeinen ongelma on kuitenkin se, että mikään näistä edellä mainituista olettamuksista ei ole itseään toteuttava ilman ulkopuolista tai kolmannen osapuolen valvontaa. Tällaisessa tilanteessa ostaja muun muassa hallitsee kirjanpitoa, tiedon kululla on omat viiveensä ja isompi firma kohtaa suurempia byrokratian riskejä ja kustannuksia. (Williamson 2010)

Tämän tutkimuksen aihepiirin puitteissa on oleellista puhua transaktiollisista hybrideistä, eli kuvion 2 noodin C mukaisista markkinoiden ja hierarkioiden väliin jäävistä ratkaisuksista. Williamson (2008) määrittelee transaktioteorian piirissä hybridit markkinoiden ja hierarkioiden välimuodoksi, jonka

kannattavuus riippuu pitkälti sen uskottavan sitoutumisen keinoista (credible commitments). Näitä voivat olla muun muassa käytännön turvaamistoimet, kuten yksinkertaisen sopimusskeeman muuttuja (s), kuten esimerkiksi avoin kirjanpito tai yksityinen sovittelu, tai ne voivat ilmaantua luonnostaan mainevaikutusten myötä (Williamson 2005, 2010). Transaktiokustannusten teorian näkökulmasta hybridimallit voidaan nähdä kompromissina, johon päädytään optimaalisesti sisäisen organisaation transaktiokustannusten ollessa liian suuret ja puhtaasti markkinoilla toimimisen vaativan merkittäviä turvaamistoimia. Jos turvaamistoimet ovat vahvat, voi hybridimalli olla hyvinkin kauan kestävä ja molempien osapuolien etuja toteuttava. Esimerkkinä tällaisesta järjestelystä Williamson (2005) käyttää Nevada Power Companyn ja Northwest Trading Companyn välistä 32-vuotista hiilitoimitussopimusta. Molemmat osapuolet tiedostivat häiriöiden ja konfliktien mahdollisuuden, joten sopimuksessa erikseen säädettiin riidanratkaisun keinoista dataan pohjautuen, kalliin ja yhteistyön hengelle haitallisen kolmannen osapuolen sovittelun tai oikeudellisen ratkaisemisen jäädessä ainoastaan viimeiseksi vaihtoehdoksi. Uskottavan sitoutumisen keinojen ollessa puutteellisia riskinä on taas toimijoiden opportunisti, sillä häiriötilanteissa kannustin takertua sopimuksen kirjaimeen sopimuksen hengen sijaan kasvaa.

Hybridisopimiseen liittyen Williamson (2008) tunnistaa myös transaktioteorian mukaisen hybridin sopimisen kolme muotoa, joilla on merkittäviä vaikutuksia sopimuksen hyväntahtoisuuteen ja uskottavan sitoutumisen keinoihin. Nämä tyyliä ovat lihaksat (muscular), hyväntahtoisuus (benign) sekä uskottavuus (credible). ”Lihaksikkaassa sopimisessa” toinen osapuoli käyttää kokoetuaan toisen puolen käskemiseen ja ehtojen sanelemiseen. Tämän mallin etuna suhteellisen tehokas sopiminen, mutta ongelmana on pitkäaikaisten sopimussuhteiden luominen, eritoten kun kyseessä on korkean erityisyyden investoinnit. Täten tällainen sopiminen on yleisempää sopimusskeeman noodissa B, sillä noodiin C yleensä päädytään sopimuksen jatkuvuuden ja transaktiokustannusten riskien tunnistamisen jälkeen. Sen sijaan hyväntahtoisuuteen nojaavassa sopimisessa pyritään rakentaa pehmeämmillä keinoilla luottamusta osapuolten välille. Ongelmana on tosin edellisissä kappaleissa kuvattu taipumus irtaantua sopimuksen hyväntahtoisuuden ja luottamuksen hengestä opportunistin vuoksi. Uskottava sopiminen eroaa kahdesta edellisestä siinä, että se on ”kovapäisempää” kuin hyväntahtoinen sopiminen, eikä yhtä pahantahtoista kuin lihaksikas sopiminen. Uskottava sopiminen lähtee siitä oletuksesta, että sopimuksen aikana tulee nousemaan esiin opportunistiin kannustavia häiriöitä ja poikkeamia, joten näihin tulee varautua sopimuksen keinoin. Kaikilla näistä malleista on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, joten yhteen malliin liiaksi takertuminen ei ole kannattavaa. (Williamson 2008)

Transaktioteorian semiformaali vaihe alkoi Williamsonin mukaan jo 1980-luvun aikana, eli se kehittyi osittain rinnan performatiivisen vaiheen mallien kanssa. Täten osa edellisessä luvussa käsitellyistä teemoista kuuluisi myös tähän osioon, mutta niiden esittäminen yhdessä Williamsonin aiemman tuotannon kanssa on johdonmukaisempaa. Semiformaali vaihe vie performaalisen vaiheen aikana kehitettyjä malleja pidemmälle, testaa niiden hypoteeseja empiirisesti ja edistää transaktioiden tutkimusta uusilla aloilla, kuten julkisella sektorilla ja hybridien piirissä. Tämä kohti täyttä formaalisuutta etenevä tutkimuksen ala on niin laaja ja alati syventyvä, että sen kuvaaminen on rajattu ainoastaan tämän tutkimuksen aiheen kannalta relevantteihin esimerkkeihin.

Ensimmäinen tässä osiossa käsiteltävä tutkimus on Terry Adlerin ja Robert Schererin vuoden 1999 artikkeli *A multi-variate Investigation of Transaction Cost Analysis Dimensions: Do Contract Types Differ?* Tämä tutkimus pyrki selvittämään eri sopimustyyppihin sisältyvien erityisyyksien asteita Yhdysvaltain sotateollisuuden sopimuksissa. Adler ja Scherer lähestyvät erityisyyden asteen määrittämistä empiirisellä asetelmalla, jossa erityisyyden kolmea luokkaa (fyysinen, omistautuminen ja ihmispääoma), epävarmuutta sekä sopimuksen epätäydellisyyttä usean eri johdetun muuttujan kautta. (Adler & Scherer 1999)

Erityisyyden luokista fyysisellä erityisyydellä tarkoitetaan sopimukseen liittyviä taloudellisia sitoumuksia. Adler ja Scherer operationalisoivat tämän sopimuksen taloudellisen osuudella sopijan kokonaistaloudesta, eli sopimuksen arvon prosenttiosuus tuottajan myynnistä. Omistautumisen erityisyydellä tarkoitetaan sopimuksen toteuttamista varten varattuja resursseja. Nämä on operationalisoitu aikamääreeksi, joka tuottajalla kuluu sopimusehtojen täyttämiseen. Ihmispääomalla tarkoitetaan sopimuksen myötä karttuvaa tietotaitopääomaa. Tämä on operationalisoitu siten, että ihmispääomaa kuvastaa sopimukseen käytettävien työtuntien ja sopimuksen hinnan suhdetta.

Epävarmuuden muuttujaan sisältyy kaksi erillistä indikaattoria, jotka ovat teknologien ja ympäristöllinen epävarmuus. Teknologisella epävarmuudella Adler ja Scherer tarkoittavat teknisiin muutoksiin johtavia sopimusehtojen muutoksia, jotka taas juontuvat sopimusyhteistyösuhteiden muutoksista. Tämä teknologinen epävarmuus on operationalisoitu tuotteen teknisten muutosten hinnan ja määrän suhteena. Ympäristöllinen epävarmuus taas tarkoittaa hallinnollisen järjestelmän valintaa ja siihen liittyviä epävarmuuksia. Ne on operationalisoitu tuottajan myynninerotuksella ajanhetkien t_0 ja t_1 välillä.

Viimeinen muuttujien luokka on sopimuksen epätäydellisyys, jonka operationalisoinnit Adler ja Scherer kehittävät ensin pyytämällä neuvoa yhdysvaltalaisen sotilasilmailun tuotannon eksperteiltä sopimuksen epätäydellisyyden narratiivien luomiseksi. Tälle pohjalle taas muodostui kolme epätäydellisyyden luokkaa, jotka ovat kompleksitiivisyys, eksplisiittisyys sekä suunnittelun lisäykset. Näistä kompleksitiivisuudella tarkoitetaan sopimusten vaatimusten kirjoa, jota mitataan sopimuksen kappaleiden määrän ja hinnan suhteella. Eksplisiittisyys taas kuvastaa sopimuksen sisällön syvällisyyttä ja se on operationalisoitu sopimuksen rivien määrän ja sopimushinnan suhteella. Näiden kahden indikaattorin osalta korkeampi suhde implikoi tarkasteltavan sopimuksen olevan sisällöltään monimutkaisempi, ja täten altis erityisyyksien aiheuttamille transaktiokustannuksille, kun taas pienempi suhde implikoi päinvastaista. Suunnittelun lisäyksillä tarkoitetaan sananmukaisesti sopimuksen sisältöön tai ehtoihin tehtyjä muutoksia sopimuskauden aikana, eli mitä vähemmän lisäyksiä, sitä täydellisempi sopimus. Operationalisoitu siis yksinkertaisesti muutosten määräksi.

Näiden muuttujien avulla kartoitetaan eri ilmiöiden esiintyvyyttä markkinat-hybridit-hierarkiat-akselilla. Tämän tutkimuksen keskeinen havainto on se, että hybridisiin sopimuksiin liittyy suuri määrä epävarmuuden tekijöitä, kun taas markkinasopimuksiin vähiten epätäydellisyyttä. Hybridisten sopimusten indikaattorit eroavat selkeästi markkinallisista ja hierarkkisista, eli niitä on syytä tarkastella omana uniikkina luokkana, eikä niinkään markkinoiden tai hierarkioiden vääristyminä. Kuitenkin hybridiset sopimukset vaativat eniten omistettua erityisyyttä, eli vaikeasti muutettavia tai toisiin tarkoituksiin siirrettävissä olevia investointeja.

Toinen merkittävä transaktiokustannusten tutkimus on Jaakko Hallilan 2019 väitöskirja *Transaktiokustannukset ja laatu*. Tämä on mahdollisesti laajin kirjoitushetkellä julkaistu kotimainen transaktiokustannusten tutkimus, ja täten sisältää myös yksityiskohtaisen kirjallisuuskatsauksen tämän teorian kehitysvaiheen tutkimukseen. Väitöskirjassaan Hallilla pyrkii selvittämään eri tuotantotapaisten sote-palveluiden hoidon laadun ja transaktiokustannusten yhteyttä, mutta toteaa transaktiokustannusten selvittämisen erityisen vaikeaksi. Hänen löydöksensä kuitenkin viittaavat kaikilla tuotantotavoilla olevan transaktiokustannuksia, ja niiden painottuvan eri tavoin tuotantotavan mukaan. Transaktiokustannusten aiheutuminen ei kuitenkaan vaikuttanut korreloivan asiakkaiden laatukokemuksen kanssa. (Hallila 2019)

Hallilan väitöskirjan keskeisin anti tälle tutkimukselle on hänen käyttämänsä transaktiokustannusanalyysin kehikko, jossa tarkastellaan neljää transaktiokustannusten osa-aluetta, ja tutkimuskohteista saatavat tulokset luokitellaan näiden piirissä joko heikoiksi, keskitasoisiksi tai

vahvoiksi. Nämä osa-alueet ovat ”palvelun tuottajan etsimisestä aiheutuvat transaktiokustannukset”, ”kilpailutuksesta ja sopimuksen teosta aiheutuvat transaktiokustannukset”, ”tuottajan valvonnasta aiheutuvat transaktiokustannukset” sekä ”tulosten mittaamisesta aiheutuneet transaktiokustannukset”. Luokittelu riippuu kyseisellä osa-alueella aiheutuneiden kustannusten määrästä suhteessa tutkittavan kunnan väestöpohjaan. Nämä osa-alueet pohjautuvat Williamsonin (1985) transaktiokustannusten jaotteluun, joskin täytöntöönpanon kustannuksia tarkastellaan tulosten mittaamisen kustannusten kautta.

Tulosten osalta Hallilan väitöskirjan mielenkiintoisin osa on Orimattilan kunnan analyysi, sillä Orimattila on tämän tutkimuksen kohteen tavoin kokonaisulkoistanut sote-palvelunsa. Hallilan mukaan kyseisen ulkoistuspäätösten takana oli lääkärien eläköityminen ja uusien rekrytoinnin vaikeudet. Tosin toisin kuin Jämsän Terveys oy:n tapauksessa, Orimattilan ulkoistuksen omistajuus toimii Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän kautta. Orimattilan tapauksessa toiminnan ohjauskeinot ovat tasaiset ja ilmeisen luottamukselliset, jolloin esimerkiksi erityisiä valvonnan järjestelyjä ei ole. Palveluntuottajalla on mahdollisuus korottaa hintoja neuvottelumenettelyssä tuotannon kustannustason nousuun perustuen, eli erikseen sovittuja indeksikorotuksia ei ole. Orimattilan tapauksessa tarkkoja transaktiokustannuksia ei tiedetty tai pystytty erottamaan kirjanpidosta. Kuitenkin Hallilan löydösten perusteella sekä kilpailutukseen että sopimuskumppanin etsimiseen käytetyt resurssit ovat vähäisiä, kun taas valvonnan ja mittaamisen resurssit keskitasoisia. Koska tuottajan etsimisen prosessi oli tutkimuksen aikaan tehty jo kahdesti, oli toisella kerralla se huomattavasti vähemmän resursseja kuluttavaa. Ensimmäisellä kerralla rasittavuutta lisäsi se, että haastateltavien mukaan kyseessä oli ensimmäinen käänteinen kilpailutus Suomen aluesairaanhoidon saralla. Ensimmäisellä kerralla kilpailutusprosessiin osallistui kaksi kunnan työntekijää, joita prosessi kuormitti enemmän, kun taas toisella kerralla hyödynnettiin myös hankintatoimen resursseja. Aikaa prosessiin kului kokonaisuudessaan kolme kuukautta. Aiempi kilpailutusosaaminen mainittiin eduksi ja prosessi oli huomattavasti parempi toisella kerralla. Valvonnan transaktiokustannusten osalta toiminta ei tutkimuksen mukaan eronnut kunnan omasta toiminnasta työajan käytön tai resurssien osalta. Myös mittaamistoimen nähtiin vastaavan omaa toimintaa kriteerien ja kustannusten osalta. Kaiken kaikkiaan toiminta on koettu toimivaksi ja yhteistyö luottamukseen perustuvaksi. (Hallila 2019)

Teoreettisemman tason transaktiokustannusten luokittelusta Suomen kontekstissa on Hallilan väitöskirjan lisäksi kaksi tämän tutkimuksen kannalta relevanttia lähdettä. Ensimmäinen näistä on Pentti Meklinin vuoden 2011 artikkeli Näkymättömät kustannukset -ulkoistamisen sudenkuopat.

Meklin lähestyy artikkelissaan julkisen sektorin ulkoistuksia transaktiokustannusten sudenkuoppien tarkastelun näkökulmasta. Sudenkuopilla tässä yhteydessä tarkoitetaan tilannetta, jossa jokin vaihtoehtoinen kustannus vaikuttaa laskennallisesti edulliselta, mutta käytännössä osoittautuukin kalliimmaksi. (Meklin 2011)

Meklin jakaa ulkoistuksissa havaittavia transaktiokustannuksia piilokustannuksiin ja näkymättömiin kustannuksiin. Näkymättömillä kustannuksilla hän tarkoittaa kilpailutustilanteeseen sisältyviä transaktiokustannuksia ja piilokustannuksilla hän tarkoittaa organisaation tehottomuudesta aiheutuvia kustannuksia. Williamsonin transaktioteoriaan verrattuna näkymättömät kustannukset vastaisivat lähtökustannuksia sekä sopimusskeeman noodin C sisältyviä sopimuksellisia kustannuksia. Piilokustannukset taas vastaavat rajoitetusta rationaalisuudesta ja opportunistista aiheutuvia transaktiokustannuksia. (Meklin 2011)

Ensimmäinen sudenkuoppa ulkoistuksissa on oman tuotannon yksikkökustannuksen vertaaminen ulkopuolelta ostettavan tuotteen yksikkökustannukseen, sillä osa oman tuotannon kustannuksista, erityisesti välilliset kustannukset, saattavat ulkoistuksen jälkeen jäädä kunnalle. Sen sijaan kustannusvertailu tulisi tehdä toimintatavasta riippuvien kustannusten välillä. Toinen sudenkuoppa on tuotannon välillisten kustannusten laskemisessa, sillä niihin sisältyy muun muassa pääomakustannuksia, sisäisiä veloituksia, poistoja ja vakuutus kustannuksia, jotka saattavat jälleen jäädä kunnalle ulkoistamisesta huolimatta.

Toinen merkittävä transaktiokustannusten luokka ovat myös Williamsonin sopimusskeeman noodissa D mainitut byrokratiakustannukset, joihin Nooteblomin (1993) määrittelyyn perustuen Meklin laskee neuvotteluista, sopimusten tekemisestä, suunnittelusta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Kolmas taloudellisten transaktiokustannusten luokka ovat ulkoiset transaktiokustannukset, joihin lukeutuvat transaktiokustannukset, jotka aiheutuvat organisaation ulkopuolisten tahojen kanssa kanssakäymisestä. Näitä ovat esimerkiksi tarjouspyyntöjen suunnittelu, ostosopimuksien laatiminen, markkinaoikeudenkäymisen kustannukset sekä sopimusvalvonnan kustannukset. Käytännössä byrokratiakustannusten ja ulkoisten transaktiokustannusten ero on siinä, että byrokratia kustannukset syntyvät organisaation sisäisestä toiminnasta, ulkoiset taas transaktioista organisaation ulkopuolelle. Williamsonin mallissa byrokratiakustannuksia aiheutuu vaihtoehdossa D, kun taas ulkoisia vaihtoehdossa C.

Taloudellisten transaktiokustannusten lisäksi on myös olemassa kunnan talouden ulkopuolisia transaktiokustannuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kuntalaisten vastustus ulkoistamistoimenpiteitä kohtaan tai ulkoistuksen riitautuminen valtuustossa. Tämänkaltaisissa transaktiokustannuksissa kustannukset ei ole luonteeltaan taloudellisia, ja täten rahassa mitattavia, vaan enemmän poliittista kapasiteettia kuluttavia. Toinen kunnan suoran talouden ulkopuolinen piilokustannusten luokka saattaa olla palveluiden puutteellinen vaikuttavuus. Jos esimerkiksi perusterveydenhoito ei ole riittävän vaikuttavaa, saattaa potilaita päätyä kalliin erikoissairaanhoidon piiriin ennaltaehkäistävästä vaivoista ja sairauksista johtuen. (Meklin 2011)

Kolmas tämän tutkimuksen teeman kannalta oleellinen lähde on Heikki Taimion artikkeli Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille? Tämä tutkimus sisältyy Palkansaajien tutkimuskeskuksen kokoelmaan Hyvinvointivaltio 2010-luvulla. Täten kyseessä ei ole suoranaisesti akateeminen ja vertaisarvioitu tutkimus, vaan ennemminkin kolmannen sektorin tilaama selvitystyö. Taimio tarkastelee ulkoistuksen erinäisiä transaktiokustannuksia, jotka voidaan jakaa karkeasti kolmeen luokkaan: kilpailutuksen kustannuksiin, valvonnan kustannuksiin ja riitauttamisen kustannuksiin. Nämä kustannukset ovat ulkoistuksille ominaisia kustannuksia, sillä niitä ei itsesään esiinny kuntien omassa tuotannossa, sillä kunnan ei hankintalain mukaan tarvitse millään tapaa kilpailuttaa omaa tuotantoaan, laadun ja palvelutuotannon valvonta toteutuu suoraan kunnan omien sisäisen valvonnan prosessien kautta ja se voi ratkaista mahdollisia ongelmia sisäisesti, ilman tuomioistuinkäsittelyä. Vastavuoroisesti kunta saattaa joutua ulkoistaessaan hyödyntämään ulkopuolisia konsultteja tai hankintayhtiöitä, tai vähintäänkin osoittamaan ylimääräisiä henkilötyötunteja prosessin koordinointiin. Tämän lisäksi ulkoistamisen sopimusneuvotteluissa tehdyt virheet tai tarpeettomat myönnytykset voivat sitoa kuntaa koko sopimuskauden ajan. Jos sopimusosapuolet riitautuvat sopimuksen ehdoista sopimuskauden aikana, voi edessä olla pitkä ja kallis oikeusprosessi. Siinä missä yksittäisellä kunnalla saattaa olla hyvin rajalliset taloudelliset resurssit asianajajien ja oikeudellisten konsulttien palkkaamiseen, siinä missä kansallisilla terveydenhuoltoyhtiöillä on todennäköisesti täysipäiväisiä in-house lakiosastoja juuri tämänkaltaisia riitautuksia varten. Suorien kustannusten lisäksi riitautus saattaa heikentää kunnan ja tuottajayrityksen välistä luottamusta suuresti, hankaloittaen riitautuksen jälkeistä yhteistyötä. (Taimio 2010)

Taimion mukaan ulkoistuksissa on kansainvälisellä tasolla havaittu, että tuottajayhtiöiden alustavat hintapyynnöt ovat alhaisia, mutta ne usein nousevat yritysten markkina-aseman vakiintuessa. Lisäksi yritykset saattavat luistaa velvoitteistaan hinnan ollessa kiinteä. Taimio myös nostaa esille

tuottajayritysten kartellisoitumisen, mikä ei ole täysin perätön pelko, ottaen huomioon jo nykyisissä ulkoistuksissa havaittavan maantieteellisen eriytymisen eri tuottajien välillä. Taimio myös esittää mahdollisuuden työntekijöiden palkkojen alentumiselle, mikä on ilmiönä havaittu myös Sillanpään opinnäytetasoisessa haastattelututkimuksessa. (Taimio 2010, Sillanpää 2017)

3.2. Kokonaisulkoistustutkimus Suomessa

Koska tämän opinnäytetyön tutkimuskohteena on kokonaisulkoistuksen, tai vähintäänkin laajan ulkoistuksen tehnyt kunta, on tässä viitekehyksessä syytä myös tarkastella näihin liittyvää kotimaista tutkimusta. Tämän tutkimuksen piirissä sote-palveluiden kokonaisulkoistuksella tarkoitetaan yleisesti järjestelyä, jossa kunta luovuttaa sosiaali- ja terveystoimensa tuotannon kunnan oman organisaation ulkopuolisen toimijan toteutettavaksi. Kuntaliiton (2021) mukaan Suomessa oli vielä vuonna 2021 29 tämän kaltaista mallia soveltavaa kuntaa, joista suurin osa on noin 10 000 tai alle asukkaan kuntia, vaikka mukaan lukeutuukin 20 000 asukkaan kuntia sekä Lahti, Suomen 9. suurin kaupunki. Nykyisin sote-uudistuksen takia näiden ulkoistusten kohteena olevat palvelut ovat siirtyneet hyvinvointialueiden vastuulle. Tämä ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen piirissä relevanttia, sillä tarkastelun kohteena on pääosin sote-uudistusta edeltänyt toiminta.

Vaikka Suomessa on ollut sote-palveluiden kokonaisulkoistuksia jo vuodesta 2013 asti, kun Rääkkylä ulkoisti oman palvelutuotantonsa, on mallin soveltamista tutkittu vain vähän. Suurin osa tutkimuksesta on joko palveluntuottajien suoraan tilaamaa (esim. Linna & Seppälä 2017) tai näiden etujärjestöjen tilaamaa (Jokinen 2018). Edellisen kaltaiset tutkimukset ovat keskittyneet mallin kustannusvaikutuksiin muun muassa vertaamalla sote-kustannusten kehitystä palvelut omana tuotantonaan hankkiviin kuntiin. Aihetta on myös tutkittu opinnäytetöiden tasolla, esimerkiksi henkilöstön ja muutosjohtamisen näkökulmista (Sillanpää 2017).

Jokisen tutkimuksen mukaan kuntien yleinen syy kokonaisulkoistukseen päätymiselle on ollut halu pitää palvelut oman kunnan piirissä, ylläpitää kunnan omaa some-infrastruktuuria sekä saavuttaa taloudellista ennustettavuutta siirtymällä tasaisiin palvelumaksuihin ennakoiduttomien kustannusten sijaan. Jokisen mukaan lähes kaikissa kunnissa oli myös yritetty ratkaista palvelutuotannon ongelmia esimerkiksi yhteistoiminta-alueiden ja vastuukuntamallien kautta (Jokinen 2018). Edellä kuvatut ilmiöt olivat erityisesti niin kutsutun ensimmäisen aallon kokonaisulkoistuksien taustalla. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi Sillanpään tutkimuksessa on havaittu viitteitä kuntiin kohdistuneesta painostuksesta sote-palveluita tuottavien yritysten taholta (Sillanpää 2017).

Kokonaisulkoistusten on havaittu tuottaneen kustannussäästöjä mallia soveltaneille kunnille erityisesti terveystaloiden osalta vastaaviin kuntiin, mutta säästöjen yksiselitteistä yhteyttä mallin soveltamiseen ei ole kyetty näyttämään toteen (Linna & Seppälä 2017, Jokinen 2018). Esimerkiksi Jokisen tutkimuksessa havaittiin kustannusten nousseen osassa mallia soveltaneissa kunnissa ja laskeneen osassa omatuotantoisissa kunnissa. Myös sosiaalitoimen kategoriassa kokonaisulkoistavat kunnat eivät välttämättä saavuttaneet lainkaan säästöjä omatuotantoihin verrattuna, tosin Jokisen mukaan tämä ilmiö saattaa selittyä erityisen onnistuneilla säästötoimenpiteillä verrokeissa, enemmän kuin mallin epäonnistumisella. (Jokinen 2018)

Vaikka mallin voidaan nähdä tuottaneen lisäarvoa kunnille, on mallin käyttäjien joukossa havaittu myös ongelmia sopimussuhteiden ylläpitämisessä. Tässä tutkimuksessa on jo avattu Jämsän Terveyden riitautumisen yksityiskohtia, mutta tämän lisäksi ainakin Parkanossa (Yläsatakunta, Huikko, Penttinen & Jokisalo 2022) ja Lumijoella (Kauppalehti, Honkamaa 2019). Haastatteluaineistojen perusteella myös Mänttä-Vilppulassa oli erimielisyyksiä hinnan tarkistukseen liittyen, mutta heidän sopimukseensa oli kirjattu hinnan nouseminen ainoaksi tarkastuksen mahdollisuudeksi. Tilaajan ja tuottajan välisten kitkojen lisäksi myös valvovat viranomaiset ovat joutuneet puuttumaan kokonaisulkoistettuihin palveluihin. Näin on käynyt ainakin Siikalatvalla (Etelä-Suomen sanomat 2019) sekä Mänttä-Vilppulassa ja Rääkkylässä (Ahonen 2021).

3.3. Kritiikki

Vaikka transaktioteoria onkin tämän tutkimuksen pääasiallinen teoreettinen kehys, on mallia vastaan esitetty myös kritiikkiä ja vaihtoehtoisia ratkaisuja vuosien varrella. Merkittävin osa tästä kritiikistä kohdistuu erityisesti transaktiokustannusten mittaamisen haasteisiin. Hallila (2019) havaitsi transaktiokustannusten mittaamisen hankalaksi ja kirjoittaakin, että niiden matemaattinen tunnistaminen edellyttäisi ennakolta valittuja pitkäaikaisseurattuja tunnisteita tutkimuskohteen kirjanpidossa, mikä on tutkimuksen järjestämisen kannalta haastavaa. Lisäksi Hallilan mukaan teoriaa on kritisoitu sen liiallisen opportunistin korostuksen vuoksi. Meng (2001) mainitsee transaktiokustannusten mittaamisen haasteeksi transaktiokustannusten luonteen muiden kustannustekijöiden osina ja yhteisvaikutuksina, eli minkään firman kirjanpidosta ei tule löytymään eriteltyä transaktiokustannusten erää. Myös Adler & Scherer (1999) mainitsevat teorian keskeiseksi heikkoudeksi rajallisen empiirisen tutkittavuuden, joka kumpuaa muun muassa yrityssalaisuuksista, joiden piirin monet transaktiokustannusten lähteet lukeutuvat, esim. sopimus- ja hinnoittelukäytänteet. Lisäksi heidän mukaansa teorian mallit on rakennettu usein binääriseen tuota-

tai-osta rakennelman varaan, vaikka tosielämän sopimukset voivat sisältää laajoja hybridisyyden asteita.

Williamson (2002) nostaa esille yhden vaihtoehtoisen mallin transaktioteorialle, joka myös pyrkii määrittämään organisaation rakennetta, eli niin kutsutun Grossman-Hart-Moore-mallin (GHM). GHM perustuu Williamsonin mukaan pitkälti samoille oletuksille kuin transaktiokustannusten teoria, mutta poikkeaa olettamalla yleisen tietoisuuden voitoista sekä kustannuksettomana neuvottelun. Mallin keskeinen analyysi myös keskittyy kannustimiin sopimusta tehdessä, ollen siis täysin ex ante-malli, siinä missä transaktioteoria on sekä ex ante että ex post, tarkastellen koko sopimuksen elinkaarta. Transaktioteoria valikoitui tämän tutkimuksen keskeiseksi kehykseksi, sillä se on yleisesti tunnetumpi ja tutkitumpi malli, tämän lisäksi oletukset kustannuksettomasta sopimisesta ja tietoisuus voitoista ovat usein siteerattuja seikkoja, jotka aiheuttavat transaktiokustannuksia ja täten määrittävät organisaation rakennetta (esim. Kiiha 2002, Williamson 1985).

3.4. Teorian synteesi

Tämän teoreettisen viitekehyksen tarkoituksena on havainnollistaa transaktiokustannusten luonnetta sekä niiden mittaamisen ja vaikutusten arviointiin liittyvää tutkimusta. Tämän kehyksen avulla saadaan linssi, jonka avulla voidaan tarkastella tutkimuskohteessa esiintyviä erityisyyksiä, niistä aiheutuvia transaktiokustannuksia ja niistä taas aiheutuvia rakenteita. Tässä luvussa on tiivistetty aiemmin osiossa esille nostettujen tutkimusten oleelliset tulokset.

Koko transaktiotutkimuksen ala lähti liikkeelle 30-luvulla tehdystä havainnosta, jonka mukaan firmojen rakenteita tai edes olemassaoloa ei voida selittää usklassisen taloustieteen keinoin, vaan tarvitaan uusi sopimuksen ja täten transaktion ympärille rakentuva malli (Coase, Commons). Kun tähän havaintoon yhdistettiin samaan aikaan kehittyneitä sopimusoikeuden ja organisaatioteorian löydöksiä, kuten sopimussuhteiden monimutkaisuus (Llewellyn, Mcneil) ja rajoitettu rationaalisuus (Simon, Barnard) ja sitä sovellettiin vertikaaliseen integraatioon, päästiin Williamsonin transaktioteoriaan.

Williamsonin teoriatyön anti voidaan tiivistää erityisyyden, epävarmuuden ja opportunistin vaikutusten osoittamiseen organisaatioiden rakenteissa. Kolme keskeistä mallia tähän liittyen ovat firman tehokkaiden rajojen teoria, jonka avulla voidaan havainnollistaa valintoja, joita firma kohtaa toimintaansa organisoidessa. Yksinkertainen sopimusskeema taas havainnollistaa näiden valintojen ratkaisun prosessia erityisyyden asteen ja vaadittujen turvaamistoimien perusteella. Kolmas osa

Williamsonin kontribuutiota on avata hybridisiin ratkaisuihin sisältyviä odotuksia ja seurauksia sopimiseen vaikuttavien kannustimien, sopimisen keinojen sekä replikaation ja selektiivisen intervention ongelmien kautta.

Williamsonin luomasta rungosta on haarautunut useita tutkimuksellisia haaroja, joista tässä viitekehyksessä tarkasteltiin muutamaa. Ensinnäkin Adler & Scherer osoittivat, että sopimustyyppin valintaa voidaan analysoida erityisyyttä mittaamalla. Toiseksi Hallila sovelsi transaktioanalyysia modernien hyvinvointipalveluiden tarkasteluun saman kaltaisen tutkimuskohteen osalta. Meklin ja Taimio liittävät omissa artikkeleissaan transaktioiden näkökulmaa ulkoistusten kontekstiin. Transaktiokustannusten näkökulman lisäksi viitekehyksessä tarkastellaan kokonaisulkoistuksia, jotta saadaan kuva tutkimuskohteen toimintaympäristöstä.

Lopuksi tässä katsauksessa on nostettu esiin kokonaisulkoistuksien tutkimusta. Nämä linkittyvät transaktioteorian mukaiseen ajatteluun siten, että kokonaisulkoistuksien voidaan nähdä olevan erittäin laajoja ja monimutkaisia sopimuksia, jotka Williamsonilaisessa mielessä keskittyvät juuri pitkäkestoiselle keskinäisriippuvuudelle tilaajan ja tuottajan välillä. Näiden tutkimuksesta nouseva oleellinen seikka on, niin Jokisen & Seppälän ja Linnan tilaustutkimuksissa kuin myös kappaleessa 2.1 esitettyjen Jämsän sote-kustannusten kehityksestä, että malli on mahdollisesti saavuttanut onnistumisia kustannussäästöjen ja palvelutuotannon saralla. Kuitenkin mallin piirissä on noussut esille myös jonkin verran erimielisyyksiä, riitautumisia sekä viranomaisten väliintuloon johtaneita hallinnollisia virheitä. Nämä saattavat viitata puutteelliseen transaktiokustannusten vaikutusten huomioimiseen ulkoistusten suunnittelussa.

Viitekehyksessä esitetyn tutkimusmateriaalin pohjalta transaktiokustannusten vaikutukset kokonaisulkoistusprosessissa voidaan tiivistää seuraaviin väittämiin:

- Toiminnan organisoinnin muoto riippuu toiminnan transaktiokustannuksista.
- Transaktiokustannukset taas juontuvat erityisyydestä sekä toimijoiden tarpeesta suojautua epävarmuustekijöiltä.
- Jos sopimuksen kohteen erityisyys on matala, ei sitä tarvitse myöskään suojata.
- Kun erityisyys on korkea, muodostuu tarvetta suojata sopimuksen jatkuvuus häiriöiltä.
- Jos suojaamisen tarve on riittävän suuri, vaihtoehtoina ovat hybridisopimukset tai oma organisaatio.
- Hybridisyyteen sisältyy paljon epävarmuutta sekä erityisyyttä.

- Jos päädytään hybridisyyteen, on turvaamistoimien oltava uskottavat sopimuksen hengen ylläpitämiseksi.
- Kokonaisulkoistettaessa sote-palveluita muodostuu hybridinen ratkaisu, sillä tilaaja on ulkoistuksesta huolimatta vastuussa tuottajan toiminnasta lakisääteisten palveluiden tuottamiseksi.
- Täten kokonaisulkoistuksien osta-tai-tuota kysymykseen vastatessa valinta ei ole markkinoiden ja oman tuotannon välillä, vaan oman tuotannon ja hybridien välillä.
- Koska hybridien kannattavuus riippuu suojaamistoimista, on tarkastelu kohdennettava erityisyyden lähteisiin ja näihin liitettyihin turvaamisen toimiin.

Näiden väittämien pohjalta muodostuu tutkimuksen metodologia, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa osassa.

4. Analyysi

Tässä kappaleessa käydään läpi metodologiassa linjatun tutkimusmenetelmän mukaisesti läpi aineistoa tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Noin 35 sivun litteroitu haastatteluaineisto on ensin redusoitu 8 sivun ytimeksi, josta on klusteroitu materiaalit kappaleessa 2.4 linjattujen alakysymyksien mukaisiksi aineistoiksi. Näistä abstrahoidaan vastaukset ensimmäiseen ja toiseen tutkimuskysymykseen, joiden lisäksi toista tutkimuskysymystä selvitetään sopimuksen analyysin kautta.

4.1. Williamsonilainen analyysi

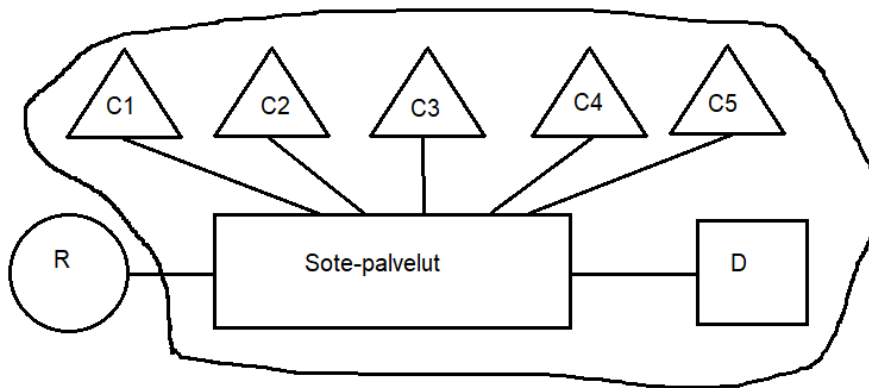
Tässä kappaleessa tutkimusaineistoa analysoidaan Williamsonin transaktioteorian näkökulmasta. Tavoitteena on tunnistaa tutkimuskohteen rakenteeseen sisältyviä transaktiotekijöitä. Käytännössä tutkimuskohde pyritään sijoittamaan yksinkertaiseen sopimusskeemaan ja osoittamaan sen tehokkaat rajat. Näin saadaan havainnollistettua tähän kokonaisulkoistukseen sisältyvät transaktiot.

Aivan ensimmäinen pohdinnan arvoinen seikka tässä transaktioteoreettisessa analyysissä on kysymys siitä, mikä on tässä tapahtunut transaktio? Kappaleessa 3.1 määritetyn mukaisesti transaktio on tapahtuma, jossa tuote tai palvelu ylittää teknologisesti erotettavan rajapinnan. Koska kyseessä on laaja kunnallisten toimintojen ulkoistus, tätä toimintaa tarkastellaan kunnan ja yrityksen välisenä toimintana, vaikka muitakin määritelmän mukaisia transaktioita tapahtuu esimerkiksi asiakkaan ja yrityksen sekä tytäryhtiön ja emoyhtiön välillä. Täten itse transaktion voidaan nähdä tapahtuvan

ulkoistuksessa liikkeen luovutuksen yhteydessä, kun kunnan työntekijöitä ja omaisuutta siirtyi Jämsän Terveys oy:n haltuun.

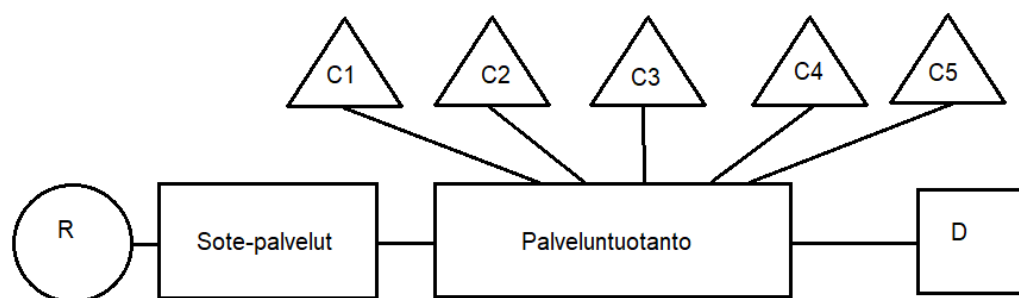
Jotta saataisiin kokonaisempi näkemys tarkasteltavasta tutkimuskohteesta, voidaan soveltaa Williamsonin firman tehokkaiden rajojen mallia (kuva 1). Koska tässä mallissa osta-vai-tuota-päätös on tiivistetty joko-tai-vaihtoehdoksi, voidaan tutkimuskohteen rajat ilmaista vain hyvin karkeasti. Tässä mallin sovelluksessa kunta nähdään keskeisenä firmana ja kaikki ulkoistuksen alaiset palvelut ostona ulkopuolelta. Vaikka Williamson tarkoitti mallinsa alun perin tuotantoa tekevän firman mallintamiseen, voidaan sitä muutamien sopeutuksien yrittäessä soveltaa terveystalouden tuotannon mallintamiseen. Ensinnäkin kunnan vastuulla on tuottaa koko sote-palveluiden kirjo, joten siinä missä Williamssonin mallissa keskeiset suorakulmiot ovat tuotannon vaiheita, jotka tähtäävät tuotteen markkinoille saattamiseen, on kunnan firmassa vain yksi suorakulmio, eli sote-palvelut. Sen sijaan siinä missä tuotannonvaiheeseen yhdistettäviä komponentteja, eli kolmioita, oli vain kaksi vaihtoehtoa Williamssonin mallissa, kunnan sotepalveluiden kentällä eri palveluiden luokan voidaan nähdä muodostavan oman komponenttinsa. Williamssonin mallin kuvaamassa tuotantolaitoksessa resurssit, eli ympyrä, tulee ulkopuolelta, mikä pätee myös kunnan perspektiivissä, sillä keskeisenä resurssina voidaan nähdä olevan kunnasta riippumattomat työmarkkinat. Kunnallisessa sote-toiminnassa jakeluksi, kuvattuna neliöillä, voidaan katsoa palveluiden tarjoaminen asiakkaille, mikä on ulkoistuksessa yhtiön vastuulla.

Haastatteluaineiston perusteella ulkoistuksessa yhtiön tuotettavaksi siirrettiin perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, vanhuspalvelut ja kotihoito. Lisäksi tuki- ja materiaali-palvelut siirtyivät liikkeenluovutuksen myötä yhtiön vastuulle. Kunnan omaan tuotantoon jäivät vammais-palvelut, sosiaalityö ja viranomaistyö. Näitä voidaan kuvata komponentteina C1-C5. Itse tuotantoydin, eli siis sotepalveluiden tuotanto, jäi kunnan ”omistukseen”, mutta sen käyttöoikeudet annettiin yhtiölle. Tämän mallin piirissä kaikki transaktiot voidaan nähdä toteutuneina. Firman näkökulmasta tarkasteltuna tehokkaiden rajojen kaavio näyttäisi seuraavalta:



Kuva 3 tehokkaiden rajojen malli firman näkökulmasta

Siinä missä firman eli Kaupungin ja Pihlajalinnan yhteisyrityksen näkökulmasta firman rajat sisältävät kaiken muun paitsi markkinoilta hankittavat resurssit, tässä yhteydessä siis pääasiallisesti henkilötyövoima. Tätä mallia voidaan kuitenkin soveltaa myös kaupungin perspektiivistä, sillä sote-palveluntuotanto on kuitenkin järjestäjävastuun mukaan loppupeleissä kaupungin toiminnan alaa. Kaupungin näkökulmasta eri osat ovat samat, mutta ydintuotannon vaiheita on kaksi kappaletta, sote-palveluntuotannon muodostuessa kaupungin järjestämistä ja valmistelutyöstä, jalostuen lopulliseksi tuotteeksi firman tuotannon vaiheen jälkeen. Tässä tarkastelun perspektiivissä firman rajojen sisälle kuuluu vain kaupungin oma toiminta, kun taas kaikki muut transaktiot tapahtuvat firman ulkopuolella. Kuvamuodossa tämä näyttäisi seuraavanlaiselta:



Kuva 4 tehokkaiden rajojen malli kaupungin näkökulmasta

Kun tarkasteltavaksi transaktioksi nähdään kunnan ja yhtiön välinen sopimus palvelun järjestämisestä, voidaan Williamsonin oppien mukaisesti tarkastella tämän transaktion sijoittumista perinteisellä markkinat-hybridit-hierarkiat jatkumolla. Tätä kysymystä tarkastellessa voidaan hyödyntää yksinkertaista sopimusskeemaa (kuva 2). Tässä yhteydessä valinnan kohteena olevalla palvelulla, eli edellä mainituilla ulkoistukseen sisältyvillä sote-palveluilla, voidaan olettaa olevan erittäin korkea erityisyys kunnan toiminnassa. Koska sote-palveluiden järjestämisen voidaan nähdä edellyttävän korkeaa ihmispääoman erityisyyttä (koulutettu työvoima, jota ei voida helposti uudelleen sijoittaa muihin tehtäviin), melko korkeaa tilasidonaisuutta (palveluiden järjestäminen mahdollisimman lähellä asiakkaita tai vähintäänkin kunnan alueella) ja yleistä kunnan lakisääteistä vastuuta palveluiden järjestämisestä. Tämä erityisyyksien kertymä tarkoittaa, että $k > 0$, jolloin skeeman noodi A, eli puhdas markkinatransaktio, ei luonnollisesti ole mahdollinen. Kunta ei voi vain vaihtaa palvelun tuottajaa lennosta erityisyyksien vuoksi. Tätä tukee myös aineistosta nousut havainto siitä, että ulkoistusprosessiin ilmoittautui mukaan vain kaksi potentiaalista tuottajaa. Aineiston perusteella kunta myös tiedosti tarpeen turvata sopimusyhteistyön jatkuvuutta turvaamistoimilla, eli $s > 0$. Tällöin kyseessä ei myöskään ole noodin B mukainen vaakutukseton yhteistyö. Esimerkiksi sopimukseen sisältyvä sanktiojärjestelmä on tällainen turvaamistoimi.

Kun $k > 0$ ja $s > 0$, ollaan skeeman mukaan joko oman tuotannon tai hybridimallin valinnan edessä. Williamsonin mukaan yksityisellä sektorilla tämä valinta riippuu yhteistyön toimivuudesta ja markkinoiden kattavuudesta, mutta erityisyyden ollessa liian korkea näillä keinoilla turvattavaksi, firmalle jää ainoaksi vaihtoehdoksi sisäistää toimi. Tämän valinnan voidaan nähdä toimivan melko

pitkälti samoin periaattein julkisessa toiminnassa, mutta siinä missä yksityisellä sektorilla noodin D mukainen toimintojen sisäistäminen nähdään lopullisena vaihtoehtona, johon päädytään vasta kaikkein muiden tuotannon muotojen ollessa riittämättömiä, julkisessa toiminnassa voidaan nähdä valinnan toimivan ikään kuin päinvastaisesti. Yleensä julkinen toimija turvautuu ulkoistuksen kaltaisiin ratkaisuihin silloin, kun omat resurssit tuotantoon koetaan riittämättömiksi tai kun palveluiden järjestäminen muutoin koetaan uhatuksi. Tämänkin tutkimuksen aineiston perusteella keskeinen motivaatio kokonaisulkoistukselle tuli poliittisten päättäjien halusta turvata palveluiden saatavuus kunnan alueella silloisen Sipilän hallituksen sote-uudistuksen mahdollisilta vaikutuksilta. Lopputuloksena kuitenkin palvelut päätettiin ulkoistaa, joten Jämsän Terveiden järjestelyiden voidaan nähdä mukailevan noodia D tämän skeeman näkökulmasta.

Yksi mielenkiintoinen aineiston analyysistä nouseva kysymys on se, milloin tässä ulkoistuksessa tapahtui täysivaltainen muutos, eli fundamental transformation? Kun Williamsonin määritelmän mukaan sopimussuhteen täysivaltainen muutos tapahtuu silloin, kun moninainen tarjoajien joukko muuttuu kahdenvälisestä riippuvuudesta aiheuttavaksi pienen joukon tarjonnaksi. Koska ulkoistuksessa alun perin oli mukana vain kaksi tarjoajaa, voitaisiin argumentoida kokonaisvaltaisen muutoksen tapahtuneen jo heti, kun ulkoistuksesta annettiin päätös. Voisi nähdä, että transaktion kohteena oleviin terveyspalveluihin sisältyvät korkeat erityisyydet (lakivelvoite, paikallinen asiakaskunta ja korkea ihmispääoman vaatimus) luovat lähes välittömän riippuvuuden palveluntarjoajan ja kunnan välille, etenkin kunnan näkökulmasta. Kuitenkin voidaan argumentoida myös, että kahdenvälisestä riippuvuudesta ei syntynyt välittömästi, sillä kunta omisti kaikki toiminnan kiinteät edellytykset jo ennen ulkoistusta ja piti tarvittavan ihmispääoman palkkalistoillaan. Nämä tuotantontekijät siirtyivät yritykselle vasta liikkeenluovutuksen yhteydessä, eikä kunta ollut vielä käytännössä tehnyt mitään peruuttamattomia sitoumuksia. Aineiston perusteella kunnalla on mahdollisuus purkaa ulkoistus hyvästä syystä, mutta tätä vaihtoehtoa ei ongelmista huolimatta ole hyödynnetty, sillä siihen liittyy pelko yrityksen oikeustoimista ja perusteettoman purkamisen sanktioista. Aineistosta kuitenkin nousee esille myös haastateltavien näkemyksiä, joiden mukaan kunta menetti ulkoistuksen myötä tärkeitä kompetensseja muun muassa valmistelutyön saralla, mikä voisi viitata kokonaisvaltaisen muutoksen syntymiseen vasta sopimuskauden aikana, sillä kunta ei enää välttämättä saisi haltuunsa saman verran ihmispääomaa kuin se antoi pois liikkeenluovutuksen yhteydessä. Lisäksi esille nousee havainto siitä, että kunta pystyi tehokkaaseen kommunikaatioon palveluntuottajan käytännön toiminnan kanssa, sillä entiset kunnan työntekijät toimivat fasilitaattoreina. Kuitenkin henkilöstön vaihtuessa tämä kommunikaation yhteys on myös höllentynyt, mikä myös tukee näkemystä kokonaisvaltaisen muutoksen sijoittumisesta sopimuskaudelle.

Teoreettista viitekehystä mukaillen tutkimuskohteena olevaa järjestelyä voidaan arvioida myös hallintomuodon valinnan kriteereitä, eli kannustimien vahvuutta, hallinnon kontrollin astetta ja sopimusoikeudellista kehystä. Nämä kriteerit myös yhdistyvät Williamsonin transaktioteorian kahteen perimmäiseen liikuttajaan, eli opportunistiin ja rajoitettuun rationalismiin. Kannustimien vahvuus vaikuttaisi olevan tässä tutkimuksen tapauksessa melko heikolla tasolla, sillä sopimukseen ei vaikuttaisi sisältyvän minkäänlaisia positiivisia kannustimia. Ainoa sopimuksessa mainittu kannustin on sanktiojärjestelmä, jonka perusteella voidaan määrätä sopimussakkoja osapuolille. Itse sopimuksen hinta vaikuttaisi olevan lähempänä Williamsonin mainitsemaa kiinteiden kulujen ja palkkioiden mallia. Sopimuksen hintaa voidaan korottaa pääasiallisesti väestöllisistä seikoista. Hallinnollisten kontrollien voidaan myös nähdä olevan melko heikolla tasolla, sillä Jämsän Terveyden hallituksen enemmistö ja puheenjohtajuus on Pihlajalinnan hallussa. Täten kaupungilla on suuria vaikeuksia saada tahtoaan läpi yhtiön johtamisessa. Haastatteluiden perusteella yhtiö ei esimerkiksi suostunut maksamaan sille määrättyjä sopimussanktioita, eikä kaupunki voi pakottaa yritystä tekemään mitään toimia ilman Pihlajalinnan suostumusta. Sopimusoikeudellisen kehyksen osalta sopimukseen sisältyy seuraava kirjaus riidanratkaisusta: ”Sopijapuolet pyrkivät sopimaan mahdolliset keskinäiset sopimuserimielisyytensä ensisijaisesti keskinäisin neuvotteluin. Sopijapuolelle tulee antaa mahdollisuus neuvotteluihin mahdollisen erimielisyyden ilmetessä. Mikäli keskinäisin neuvotteluin ei saavuteta mahdollisen erimielisyyden ratkaisua, voi Sopijapuoli siirtää asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Toimivaltainen tuomioistuin on Keski-Suomen kärjäoikeus.” On huomattava, että sopimukseen ei sisälly minkäänlaisia kirjauksia riidanratkaisujen muodosta tai järjestelyistä, ainoastaan kirjattu pyrkimys sen järjestämiseen. Asian siirtäminen tuomioistuinkäsittelyyn on kirjattu suoraan riidanratkaisuun, mikä myös selittää sopimusriidan pikaista päätymistä kärjäoikeuden käsittelyyn. Näiden hallintomuodon kriteereiden summana on organisaatio, jossa tuottajalla ei ole kannustimia ylittää sopimukseen kirjattuja minivaatimuksia, tilaaja ei voi tehokkaasti ohjata tuottajan toimintaa ja riidanratkaisun ainoa virallinen konkreettinen keino on tuomioistuinmenettely.

4.2. Hallilainen analyysi

Tässä kappaleessa suhteutetaan aineistosta nousevia havaintoja Hallilan (2019) pohjalta laadittuun kehykseen, joka esitettiin kappaleessa 2.4. Tarkastelu tapahtuu kolmella tasolla, jotka ovat ulkoistuksen transaktiokustannukset, sopimuskauden transaktiokustannukset sekä riitatutumisen transaktiokustannukset.

Keskeinen haastatteluaineistosta esille nouseva havainto ulkoistusprosessiin liittyen on prosessin tiivis aikataulu ulkoistuspäätöksestä sopimuksen solmimiseen. Haastateltavat viranomaiset muun muassa kertovat, että prosessia varten kaupungin henkilöstö joutui työskentelemään joulupyhien ja lomien läpi pitkiä päiviä. Myös eläköityneitä työntekijöitä kutsuttiin takaisin töihin ja palveluita ostettiin konsulteilta läpi prosessin. Työryhmään myös lainattiin viranomaisia myös muilta toimialoilta. Haastateltavat eivät suoraan mainitse kustannuksia, mutta kustannukset olivat korkeita, yhden arvion mukaan kymmeniä tuhansia euroja ulkoisia kustannuksia koko hankinta- ja kilpailutusprosessin aikana. Yhden haastateltavan mukaan kilpailutusprosessi olisi jälkikäteen arvioituna vaatinut ainakin yhdeksän kuukauden työn toteutuneen neljän sijaan (ks. kappale 2.2). Työn resurssoinnin lisäksi esille nousi myös näkemys siitä, että taustoittavaa selvitystä ulkoistuksen käytännöstä, riskeistä ja hyödyistä ei tehty riittävästi ja sitä ei hyödynnetty luottamushenkilöiden päätöksenteossa. Muutoinkin haastateltavat kritisoivat prosessia turhan luottamushenkilöjohtoiseksi, mikä voisi viitata Meklinin (2011) kuvailemiin poliittisien transaktiokustannusten aiheutumiseen.

Taulukoinnin kannalta vaikuttaisi selvältä, että hankinta- ja kilpailutusprosessi aiheutti kunnalle ylimääräisiä kustannuksia niin ulkoisen työvoiman hyödyntämisen osalta. On myös hyvin todennäköistä, että hankinta- ja kilpailutusprosessiin osallistuneet työntekijät eivät voineet käyttää työaikaansa muihin tehtäviinsä, mistä taas saattaisi aiheutua transaktiokustannuksia aiheuttavia kerrannaisvaikutuksia muun muassa ruuhkautumisien muodossa.

Valvonnan osalta haastateltavat kertovat kaupungin valvovan yhtiötä valvontakäynneillä kvartaaleittain. Näillä valvontakäynneillä toimialojen johtajat vierailevat toimipisteissä, joissa toimiva johto esittelee toiminnan tavoitteiden saavuttamista laajan Excel-tilukoinnin pohjalta. Näistä valvontakäynneistä nousi haastatteluissa esille kahdenlaisia näkemyksiä. Ensinnäkin neljä valvontakäyntiä vuodessa nähtiin mahdollisesti liiallisina, sillä niistä aiheutuu ylimääräistä työtä kaupungin johtaville viranomaisille. Kuitenkin tähän liittyen nousi myös esille niiden arvokkuus tiedonsaannin ja vuoropuhelun välineenä toimivan tason suuntaan. On selvää, että valvontakäynneistä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia kaupungille, mutta näiden kustannusten merkittävyyden arviointi on hankalampaa. Toisaalta kunnalla olisi oman tuotannon verrokissa suora pääsy tarvitsemaansa tietoon, mutta on myös todennäköistä, että jonkinasteinen tietoon pääsyn kustannukset olisivat oletettavissa ulkoistuksen yhteydessä. Haastatteluaineistosta ei selkeästi nouse esille kustannusten suhteutumista omaan toimintaan, joten kustannuksia ei täten voida taulukoinnin osalta pitää erityisen korkeina.

Toinen valvontaan liittyvä näkemys on valvontakäyntien mahdollinen riittämättömyys tiedonsaannin välineenä. Haastateltavien mukaan näissä säädetyissä valvontakäynneissä korostuu liikaa reklamaatiot ja tarjouksenmukaisuus, eikä niinkään toiminnan luonne. Eräs haastateltava vertasi toimintaa vähittäiskauppaan, jossa yritys voisi myydä viallista tai vanhentunutta tavaraa, eikä kaupunki saisi tietää asiasta, elleivät kuluttajat tekisivät reklamaatioita. Tällöin kaupunki ei käytännössä saa tietoa toiminnasta, vaan toiminnan puutteista, jotka ovat aiheuttaneet reaktioita asiakaskunnassa. Samaan ilmiöön liittyen esille nousi näiden valvontakäyntien muodonmukaisuus, sillä niissä kysytään aina samat kysymykset ja esitellään sama Excel-pohja. Tällöin riskiksi on tunnistettu se, että yritys vain kopioisi vanhoja Excelit ja opettelee ulkoa vastaukset kysymyksiin, ilman olennaisen tiedon tuottamista. Koska kaupungilla ei ole käytännöllisesti kykyä haastaa yrityksen tarjoamaa tietoa tai toteuttaa omia selvityksiä, mikä taas kasvattaa tiedon epäsuhtaan kuilua yrityksen ja kaupunginvälillä, mikä puolestaan kasvattaa toiminnan johtamisen epävarmuutta ja lisää kaupungin rationaalisuuden rajallisuutta. Tästä taas saattaa aiheutua tulevaisuudessa lisää transaktiokustannuksia Williamsonin teorian perusteella.

Kolmas tässä osiossa käsiteltävä transaktiokustannusten alaluokka ovat riitautumisen kustannukset. On argumentoitavissa, että kaikki riitautumisen kustannukset ovat transaktiokustannuksia, jotka juontuvat sopimuksen epätäydellisyydestä ja toimijoiden opportunistista. Kuitenkin muun muassa Williamsonin (2005) kuvaamassa Nevada Power Companyn ja North West Trading Companyn välisessä sopimuksessa sovellettujen riidanratkaisukeinojen tapaan riitautumisen riskejä voidaan rajoittaa varautumalla niihin sopimuksellisen keinoin. Kuten edellisessä kappaleessa 4.1 havaitaan, tämän tutkimuksen kohteessa näitä keinoja ei juurikaan ole käytetty. Täten kaikki kustannukset, mitä syntyvät sopimuksessa mainitun sisäisen sovittelun ylittävstä riidan ratkaisusta voidaan tulkita erityisen korkeiksi kustannuksiksi taulukoinnissa.

Haastattelumateriaalien perusteella riitautumista yritettiin ratkaista sisäisen sovittelun kautta, mutta siihen käytettyjä keinoja tai resursseja ei ole tarkemmin avattu. Kun tämä riidan sovittelu ei tuottanut kaupungille mieluisaa tulosta, siirrettiin riita käräjäoikeuden käsittelyyn. Tähän liittyen nousee esille kaksi kustannusten lähdettä. Ensinnäkin kaupungilla ei ole omaa lakimiestä, vaan oikeudenkäyntejä varten palkattiin konsultti, mitä ilmeisemmin samasta yrityksestä kuin ulkoistusvaiheessakin hyödynnetty konsultti. Myös kunnan virkamiehiä on työllistetty oikeuskäsittelyissä, joissa he ovat ”joutuneet toimimaan maallikkolakimiehinä”. Noin kahden vuoden oikeuskäsittelyiden aikana näistä

muodostuu niin merkittävä ulkoinen kustannus kuin myös merkittäviä sisäisiä henkilötyövuosien menetyksiä.

Toinen esille noussut seikka riitautumiseen liittyen on se, että kaupunki on alkanut epäilemään kokonaisulkoistuksen kannattavuutta ja suunnitellut toiminnan palauttamista omaan toimintaansa sopimuskauden päätyttyä. Soteuudistuksen takia tämä ei tule koskaan tapahtumaan, sillä toiminnot siirtyvät hyvinvointialueelle, mutta kaupunki ehti muun muassa tämän suunnittelun tueksi tilaamaan konsulteilta selvityksen aiheesta ja myöhemmin palkkaamaan myös harjoittelijan tuottamaan toisen selvityksen. Myös näistä toimista aiheutuu sekä suoranaisia palveluiden oston ja palkkauksen kustannuksia, että myös näiden toimen koordinoimisen aiheuttamaa henkilötyöajan menetystä muista toiminnoista. Kaiken kaikkiaan riitautumisen voidaan katsoa aiheuttaneen merkittäviä transaktiokustannuksia, sillä niin oikeudenkäynnit kuin myös ulkoistustoiminnan lopettamisen suunnittelu ovat aiheuttaneet sekä suoria että epäsuoria kustannuksia kaupungille. Näiden havaintojen perusteella tulokset voidaan sisällyttää metodien kuvauksessa esitettyyn taulukkoon seuraavasti:

Kategoriat:	Havainnot:
Ulkoistuksen kustannukset	Korkeat
Valvonnan kustannukset	Keskitasoiset
Riitautumisen kustannukset	Korkeat

Taulukko 2 hallilalaisen analyysin havainnot

Tässä analyysin tuloksia voidaan verrata Hallilan Orimattilan tuloksiin ulkoistuksen ja valvonnan kustannusten osilta. Näitä tuloksia käydään läpi luvussa 3. Siinä missä Jämsässä ulkoistuksen prosessin ajalta voidaan havaita korkeita kustannuksia, jotka juontuvat ylityöstä, lisäresurssien investoinnista sekä ulkoisten palveluiden käytöstä, Orimattilassa etenkin toisella kierroksella ulkoistuksen ajan kustannukset havaittiin melko mataliksi. Tämän havainnon selittäväksi syyksi Hallila tunnistaa Orimattilan kunnan hankintaresurssien tehokkaan käytön toisella sopimuskierröksellä. Valvonnan osalta molemmissa tarkasteluissa kustannusten aste on arvioitu keskiuureksi, eli kustannuksia on tunnistettu aiheutuneen, mutta niiden aste ei ole merkittävästi odotuksia korkeampaa. Vierekkäin esitettyä taulukointi näyttää seuraavanlaiselta:

Kategoriat	Jämsän havainnot	Orimattilan havainnot
Ulkoistuksen kustannukset	Korkeat	Matalat
Sopimusvalvonnan kustannukset	Keskitasoiset	Keskitasoiset
Riitautumisen kustannukset	Korkeat	Ei havaintoja

Taulukko 3 hallilalaisen analyysin havaintojen vertailu

4.3. Adlerin ja Schererin sopimusanalyysi

Tässä kappaleessa käsitellään Adlerin ja Schererin (1999) tutkimuksen mukaisia erityisyyden luokkien indikaattoreita. Kuten kappaleessa 2.4. on linjattu, tarkastelu keskittyy sopimuksen epätäydellisyyden analyysiin. Täten tavoitteena on selvittää Jämsän Terveys oy:n palvelusopimuksen epätäydellisyyden astetta. Tätä tarkoitusta varten sopimustekstistä määritetään indikaattorit kompleksisuudelle ja eksplisiittisyydelle, joiden lisäksi määritetään sopimuksellisten lisäysten määrä.

Ensimmäinen tässä kappaleessa käsiteltävä indikaattori on sopimuksen kompleksisuus. Tämän indikaattorina toimii sopimuksen tehtäväosuuden kappaleiden määrän ja sopimushinnan suhde. Tässä kontekstissa tehtäväosuudella tarkoitetaan niitä osia sopimuksessa, joissa annetaan velvoitteita tuottajalle. Käytännössä tähän sisältyvät sopimuksen kappaleet 4, 13, 14, 16, 17 ja 18. Näissä säädetään järjestyksessä sopimuksen kohteesta, laitteista, aineista ja palveluista, potilas-, asiakas- ja tietoliikenteestä, sovellettavista laeista, palveluntuottajan tilastointivelvoitteesta sekä lakisääteisestä täydennyskoulutusvelvoitteesta. Sopimuksen hinnan osalta on huomioitava, että tämän sopimuksen hinta saattaa muuttua vuosittaisten tarkistusten perusteella, toisin kuin useimmissa Adlerin ja Schererin käsittelemissä puolustussektorin sopimuksissa. Täten indikaattoreiden laskennan tarkoitukseen sopimushintana pidetään sopimuksen alun hintaa, joka on 68 100 000 €.

Sopimustekstistä on tunnistettavissa yhteensä 34 tehtävänannon kappaletta, jolloin kompleksisuuden kaavalla indikaattoriksi saadaan euro per paragrafi, eli $34/68100000=0,0000005$.

Eksplisiittisyyden indikaattori määritetään laskemalla edellä mainittujen tehtävänannon osien rivien määrän ja sopimushinnan suhde. Kun rivejä on 166, on suhde $166/68100000=0,00000244$.

Lopuksi haastatteluaineiston perusteella sopimuksen sisältöä on muutettu kahdesti, eli sopimuslisäykset ovat 2.

Nämä indikaattorit ovat erittäin pieniä Adlerin ja Schererin havaitsemiin indikaattoreihin verrattuna. Sopimustyyppistä riippuen heidän havaitsemansa kompleksisuuden indikaattorien keskiarvot liikkuvat välillä 15.0–110.25, ollen pienimmillään kannustinsopimuksissa ja korkeimmillaan kiinteän hinnan sopimuksissa. Eksplisiittisyyden indikaattorien keskiarvot taas vaihtelivat välillä 123.16–1141.01, ollen myös pienimmillään kannustinsopimuksissa ja korkeimmillaan kiinteän hinnan sopimuksissa. Suunnittelun lisäyksien keskiarvot taas vaihtelivat välillä 5.46–47.61, ollen matalimmillaan kiinteän hinnan sopimuksissa ja korkeimmillaan kannustinsopimuksissa. Näiden

tulosten valossa tämän tutkimuksen kohteena oleva sopimus ei ole juuri monimutkainen ja täten epätäydellinen Adlerin ja Schererin tuloksiin verrattuna. On tosin myös mahdollista, että tämä metodi ei myöskään sovellu suomalaisen julkisen palvelutuotannon ulkoistukseen, sillä kyseessä on huomattavasti laajempi ja hintavampi sopimus kuin Adlerin ja Schererin tarkastelemat, joiden hinnat ovat inflaatiokorjattuna ja euroiksi muutettuna keskiarvoltaan noin 24 miljoona euroa ja kestot keskiarvoltaan noin 4 vuotta.

4.4. Analyysin synteesi

Tässä kappaleessa koostetaan analyysissä esille nousseita ilmiöitä. Ensinnäkin haastatteluaineistosta nousevia havaintoja on pyritty suhteuttamaan Williamsonin firman tehokkaiden rajojen, yksinkertaisen sopimusskeeman ja hallintomuodon kriteerien teorioihin. Tämän analyysin osan tuloksena saadaan havainnollistettua tutkimuksen kohteena olevaan transaktioon sisältyviä tuotantomuodon valintoja niin firmanrajakaaviolla kuin erityisyyden ja turvaamisen tarpeen ohjaamana prosessina. Rajateorian mukaan sotepalveluiden tuotanto voidaan nähdä tuotteena, joka muodostuu ulkoistetuista komponenteista. Tämä tuote myös ”jaellaan” asiakkaille ulkoistuksen kautta, samalla kun työvoima saadaan myös markkinoilta. Sopimusskeeman mukaisella analyysillä havaitaan tämän kyseisen transaktion sopivan noodin C mukaiseen hybridiseen toimintaan, sillä kaupunki selvästi tiedostaa sekä ulkoistettavan toiminnan erityisyydet että tarpeen toiminnan turvaamiselle, mutta se on kuitenkin päättänyt olla sisäistämättä palvelua, jotta se saisi hyödynnettyä markkinoille ominaisia etuja.

Transaktiokustannusten teorian mukaisessa analyysissä huomiota keskitetään myös täysivaltaisen muutoksen tapahtumishetkeen, jonka arvioidaan tapahtuneen sopimuskauden aikana kaupungin hiljalleen kehittäessä kahdenvälisen riippuvuuden yhtiöön. Hallintomuodon kriteerien osalta taas havaitaan tutkimuksen kohteena olevan ulkoistuksen kärsivän sekä matalista kannustimista, heikosta hallinnollisista kontroleista että ulkoiseen riidanratkaisuun nojaavasta sopimusoikeudellisesta kehyksestä.

Hallilan metodin analyysissä havaitaan sekä ulkoistuksen että riitautumisen transaktiokustannusten olevan haastateltavien ilmaisun perusteella korkeita. Myös sopimuksen aikaisen valvonnan havaitaan aiheuttavan transaktiokustannuksia, mutta näitä ei voida aineistosta saatavan tiedon pohjalla määrittää erityisen korkeiksi tai odotettua pienemmiksi. Analyysissä sovelletaan myös Adlerin ja

Schererin metodia sopimuksen epätäydellisyyden arvioimiseksi, mutta tämän tulokset viittaavat epätäydellisyyden asteen olevan matalampaa kuin heidän tutkimuksensa tuloksissa.

Analyysin tulokset esitetään koostetusti seuraavassa taulukossa:

Analyysin taso	Keskeisiä havaintoja
<p>Williamsonilainen analyysi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tehokkaiden rajojen teoria - Yksinkertainen sopimusskeema - Hallintomuodon kriteerit 	<ul style="list-style-type: none"> - Firman tehokkaiden rajojen teorian valossa ydintoiminto on sotepalveluiden tuotanto, jolloin firmaan sisältyy komponentit, jotka voidaan nähdä omaksi tuotannoksi Jämsän terveyden näkökulmasta tarkasteltuna. Resurssit tulevat firman ulkopuolelta ja jakelu on sisäistä omaa toimintaa. Kaupungin perspektiivistä komponentit taas ostetaan markkinoilta ja myös jakelu on ulkoistettua. - Yksinkertaisen sopimusskeeman kautta tarkasteltuna Jämsän Terveyden ulkoistus mukailee noodia C. Sopimukseen sisältyy turvaamistoimia, erityisyydet on tunnistettu ja toiminta on hybridiluonteista. - Hallintomuodon kriteerien osalta kaikissa kategorioissa havaittiin puutteita. Yhtiöllä ei ole kannustimia toimia sopimuksen hengen mukaisesti, Kaupungilla ei ole ohjauskeinoja yhtiön määrittämiseksi ja sopimusoikeudellinen kehys ohjaa toimijoita viemään riitansa oikeuteen sovittelun sijaan. - Täysvaltainen muutos sopimuskauden aikana.
<p>Hallilainen analyysi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulkoistuksen kustannukset - Sopimusvalvonnan kustannukset - Riitautuksen kustannukset 	<ul style="list-style-type: none"> - Ulkoistusprosessin kustannukset havaittu korkeiksi suurien henkilöstöresurssien investoinnin takia - Sopimusvalvonnan kustannukset keskisuuria, sillä kustannuksia havaittiin, mutta niiden ei todettu olevan odotusarvoista poikkeavia - Riitautuksen kustannukset havaittiin korkeiksi, sillä prosessiin on käytetty paljon resursseja.
<p>Adlerin ja Schererin metodin analyysi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sopimuksen kompleksisuus - Sopimuksen eksplisiittisyys - Sopimuslisäysten määrä 	<ul style="list-style-type: none"> - Kaikki indikaattorit huomattavasti pienempiä kuin Adlerin ja Schererin havainnot. Joko sopimuksen kompleksisuus, eksplisiittisyys ja lisäysten määrä luonteeltaan erittäin vähäisiä, tai mahdollisesti puutteellinen metodi.

Taulukko 4 analyysin havaintojen kooste

5. Johtopäätelmät

Tässä kappaleessa käydään läpi tutkimuksen tulokset ja muodostetaan vastaukset tutkimuskysymyksiin. Lisäksi tuodaan esille tutkimuksen keskeiset rajoitteet ja tarpeet jatkotutkimukselle.

5.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tulkinnot

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on tunnistaa transaktiokustannusten lähteitä Jämsän sote-palveluiden kokonaisulkoistuksesta kolmen eri linssin läpi. Tutkimus onnistuu erityisesti Williamsonin teorian pohjalta tunnistamaan hallintomuodon kriteereissä puutteellisuuksia, joista saattaa juontua transaktiokustannuksia. Kun ulkoistuksessa tuottajayrityksellä ei ole positiivisia kannustumia pelkän sopimushinnan ylitse, kaupungilla ei ole merkittäviä ohjauksen keinoja, eikä sopimuksen riidanratkaisulle ole tarkempia keinoja, voidaan havaita molempien osapuolien regressioituvan opportunistiseen käytökseen, mikä taas johtaa sopimussyhteistyön kriisiytymiseen. Kaupunki halusi sopimuksen kirjaimen mukaisesti tarkistaa hintaa alaspäin, siinä missä yritys todennäköisesti katsoi sopimuksen hengen mukaisesti hinnan tarkastuvan vain ylöspäin. Yhtiö myös pyrki opportunistisesti hyödyntämään riitautumista nostamalla mahdollisimman paljon vastakanteita oikeusprosessin aikana.

Kun tutkimuksen keskeinen kysymys on **”millaisia transaktiokustannusten lähteitä voidaan löytää Jämsän Terveyden ulkoistuksesta”** ja alakysymykset **”millainen transaktio on kyseessä Williamsonilaisen transaktioteorian linssin läpi tarkasteltuna”**, **”millaisia epätäydellisyyden asteita sopimuksesta voidaan tunnistaa Adlerin ja Schererin metodein”** sekä **”millaisia transaktiokustannuksiin viittaavia seikkoja nousee esille haastattelumateriaaleissa”**, voidaan vastaukset näihin jaotella kysymyksittäin. Ensimmäiseen alakysymykseen vastaus muodostuu Williamsonin teorioihin pohjautuvan analyysin kautta, kun ulkoistusta tarkasteltiin tehokkaiden rajojen teorian, yksinkertaisen sopimusskeeman ja hallintomuodon kriteerien perusteella. Voidaan todeta, että ulkoistuksen tuloksena muodostunut yhteistyö on transaktiollinen hybridi, joka valitettavasti vaikuttaisi ilmentävän enemmän huonon hybridin kuin menestyksekkään piirteitä.

Toiseen alakysymykseen vastaukseksi saatiin sopimuksen erittäin vähäinen epätäydellisyys Adlerin ja Schererin tuloksiin verrattuna. Tuloksissa havaittavat erot ovat sen verran merkittäviä, että on syytä epäillä niiden olevan täsmäämättömiä, sillä kyseessä on kuitenkin merkittävästi temporaalisesti,

maantieteellisesti ja sektorillisesti eroavia tapauksia. Epätäydellisyyden osalta voidaan kuitenkin arvioida itse ulkoistuksen riitautumisen laukaisseen seikan, eli siis sopimuksen hinnan tarkistamisen kirjauksen, olleen sopimuspuolien rajallisesta rationaalisuudesta juontuva epätäydellisyys.

Kolmanteen alakysymykseen saatiin vastauksia soveltamalla Hallilan metodologiaa. Siinä missä sopimusvalvonnasta ei aiheutunut merkittävästi odotettua korkeampia kustannuksia, sekä ulkoistus että riitautuminen ovat todennäköisesti aiheuttaneet kaupungille merkittäviä vältettävissä olevia kustannuksia niin varsinaisten kustannusten kuin transaktiokustannusten tasolla. Näitä havaintoja korostaa vertailu Hallilan Orimattilan analyysin tuloksiin, joista käy ilmi ulkoistusten kustannusten vähäisyys toisella kierroksella. Tämä saattaisi viitata täysivaltaisen muutoksen ja tietopääoman kertymiseen, jotka taas vähentävät transaktiokustannuksia. Mahdollisesti Jämsäkin olisi voinut saavuttaa vastaan yksioikoisen sopimisen tilan, jos nykyinen ulkoistus ei olisi riitaantunut.

Näiden kolmen alakysymyksen havaintojen pohjalta voidaan vastata ylätasoin tutkimuskysymykseen, eli millaisia transaktiokustannusten lähteitä löydetään Jämsän Terveystalon ulkoistuksesta. Vastaus tähän on kaksijakoinen. Toisaalta Williamsonin teorioiden mukaisessa analyysissä nousee esille hallinnon kriteerien suoma mahdollisuus toimijoiden opportunistille, eli toimijoiden taipumukselle poiketa sopimuksen hengestä ja turvautua sopimuksen kirjaimeen. Tämän lisäksi sopimukseen sisältynyt rajoitetusta rationalismista juontunut epätäydellisyys mahdollisti lopulta poikkeaman, jonka ratkaisun käytännössä ainoa nimetty muoto on tuomioistuinkäsittely. Näistä yhdessä aiheutuu merkittävät riitautumisen transaktiokustannukset, jotka kasautuvat jo aiempien merkittävien ulkoistuksen transaktiokustannusten ja normaalien valvonnan transaktiokustannusten päälle. Tiivistäen voidaan todeta tutkimuksessa tunnistettavan kaksi transaktiokustannusten lähdettä: puutteellisella hallintomuodolla mahdollistettu opportunisti ja sopimuksen ulkoistukseen sisältynyt epätäydellisyys. Näistä lopulta kulminoitui korkeat transaktiokustannukset riitautumisen myötä. Huolimatta ulkoistuksen tuotannollisista onnistumisista, tämä puutteellinen sopiminen lopulta romutti koko yhteistyön, mikä itsessään lisäänee myös transaktiokustannuksia.

5.2. Tutkimuksen rajoitteet ja mahdollisuudet

Vaikka tämä tutkimus pääasiallisesti onnistuu tavoitteessaan soveltaa transaktiitutkimuksen teorioita ja metodeja, kohtaa sitä muutamia reliabiliteetin ja validiteetin rajoitteita, joiden esilletuominen on asianmukaista. Ensinnäkin tutkimus on luonteeltaan melko rajalliseen aineistoon pohjautuva case-tutkimus, joten se pystyy parhaimmillaankin tarjoamaan vain rajallisen kuvan laajojen kunnallisten

ulkoistuksien transaktiokustannuksista. Lisäksi tässä tutkimuksessa esille nousevat transaktiokustannusten lähteet ja esiintymismuodot ovat melko tapauskohtaisia juuri tälle ulkoistukselle, eivätkä ne välttämättä esiinny samalla tavalla muissa verrattavissa tapauksissa. Tämän tutkimuksen keskeinen aineisto myös muodostuu yksittäisten henkilöiden haastatteluista, joten ne ovat todennäköisesti värittyneet heidän henkilökohtaisten kokemusten ja uskomusten pohjalta. Nämä seikat yhdessä heikentävät tutkimuksen reliabiliteettia.

Validiteetin osalta tutkimuksen haasteena on erityisesti metodien ominaiset rajoitteet. Sekä Hallilan että Adlerin ja Schererin metodit on alun perin kehitetty huomattavasti laajempiin tutkimuksiin, mitä voidaan tämänkaltaisessa opinnäytetyössä toteuttaa. Täten näitä metodeja on osin jouduttu pakottamaan tämän tutkimuksen huomattavasti rajallisempiin raameihin. Esimerkiksi Hallilan metodin osalta tämä tutkimus ei pysty toteuttamaan laadullista vertailua useampien tuottajamallien välillä, eikä Adlerin ja Schererin metodista voida myöskään tutkia kaikkia indikaattoreita. Lisäksi nämä metodit eivät myöskään suoraan tutki transaktiokustannuksia, vaan Hallila tutkii laadun ja transaktiokustannusten suhdetta, kun taas Adler ja Scherer erityisyyden astetta sopimustyyppien välillä. Täten näiden metodien rooli tutkimuksessa voi olla ainoastaan tuloksien vertailu ja kontekstin tuottaminen.

Yksi merkittävä tutkimuksen kokonaislaatuista tarkoituksenmukaisuutta kohtaava rajoite on sen kuvaaman tutkimuskohteen kadonnut rooli yhteiskunnassa. Vaikka Marinin hallituksen läpiviemä ja vuoden 2023 alussa voimaantullut sote-uudistus aiheuttikin suuria muutoksia koko Suomalaisen sote-palvelutuotannon kenttään, sen merkittävin vaikutus tämän tutkimuksen osalta on toiminnan siirtyminen kunnilta hyvinvointi alueille. Täten se alkuperäinen kysymys, johon vastaaminen annettiin tehtäväkseni, ei ole enää relevantti. Siinä missä Kaupunki halusi selvittää vaihtoehtoisia kustannuksia palvelun palauttamiselle omaksi tuotannoksi, toiminta onkin nyt siirtynyt Keski-Suomen hyvinvointialueen vastuulle. Hyvinvointialue tulee myös tekemään lopullisen päätöksen ulkoistuksen jatkamisesta tai lopettamisesta sopimuskauden loputtua vuonna 2025.

Tämä paradigman muutos sote-palveluiden tuotannossa antaa aiheita tämän tutkimuksen annin pohdinnalle. Vaikka yksittäiset kunnat ja kaupungit ovatkin poistuneet palvelutuotannon kentältä, voidaan kokonaisulkoistuksiin johtaneiden ongelmien pian kohtaavan myös hyvinvointialueita. Jämsässä sekä Hallilan tutkimassa Orimattilassa ja Alavuudella on palveluiden ulkoistuksien tai markkinaehtoisen tuottamisen taustasyiksi nostettu pelko palveluiden pitämisestä väestön lähellä, ongelmat henkilöstön rekrytoinnissa sekä kustannusten ennakoitavuus. Nämä ovat kaikki teemoja,

jotka todennäköisesti tulevat pysymään pinnalla palvelutarpeen kasvaessa alati ja resurssien pienentyessä jatkuvasti. On kuitenkin mahdotonta ennustaa tämän tutkimuksen kirjoittamisen hetkellä, millaisiin ratkaisuihin uudella hallinnon taholla päädytään.

Vaikka tutkimuksen kuvaamaa ilmiötä, eli kunnallisia kokonaisulkoistuksia sote-sektorilla ei enää olekaan, on tämä tutkimus onnistunut edes osittain tuomaan ilmi laajaan ja pitkäkestoiseen sopimukseen sisältyviä epätäydellisyyksiä ja hallintomuodon valinnan virheitä, jotka lopulta johtivat sopimuksen riitautumiseen ja siten todennäköisesti korkeisiin transaktiokustannuksiin. Erityisesti Williamsonilaisesta analyysistä periytyvät ilmiöt, kuten hallinnon ohjauskeinojen riittävyys ja sopimukseen sisältyvät kannustimet sekä sopimusoikeudelliset riidanratkaisun kirjaukset, tulevat olemaan harkinnan kohteena kaikissa laajemmissa ulkoistuksissa. Ne myös tulevat yhtäläisesti olemaan yhtä kriittisiä sopimusyhteistyön onnistumisen tekijöitä niin kauan, kun toimijat ovat rajoitetusti rationaalisia ja opportunistisia. Täten tämä tutkimus on onnistunut luomaan mahdollisuuksia tunnistaa esimerkin kautta näitä tekijöitä ja niiden merkittävyyttä uusia sopimuksia tehtäessä.

5.3. Tarpeet jatkotutkimukselle

Kuten teoreettisessa viitekehyksessä havaittiin, transaktiokustannusten tutkimukseen sisältyy merkittäviä haasteita. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi ala tarvitsee merkittävästi lisää tutkimusta, jotta saavutettaisiin Williamsonin (2010) kuvailema formaalin teorian tila. Vaikka tämä opinnäytetyö on vain vähäinen osa tätä prosessia, antavat tässä tutkimuksessa havaitut ilmiöt muutamia viiteitä jatkotutkimukselle.

Ensinnäkin tämän tutkimuksen keskittyminen pelkästään julkisen toimijan perspektiiviin herättää myös kiinnostukseni sopimuksen toisessa päässä havaittaviin transaktiokustannuksiin. Tietävästi julkisten ulkoistuksien transaktiokustannustutkimus on kaikessa vähäisyydessään keskittynyt sopimukseen yksinomaan julkisen toimijan perspektiiviin, mutta esimerkiksi laajoja eri tuotekokonaisuuksia julkisen sektorin kanssa yhteistyössä tuottavan yhtiön transaktiot voisivat tuoda lisäarvoa tämän ilmiön tutkimukselle. Lisäarvoa toisi myös muiden riitautuneiden ulkoistusten transaktiotutkimukset, jotta riitautumisen kustannuksia voitaisiin vertailla.

Toinen merkittävä transaktiotutkimuksen rajoite on myös laajalti tunnistettu tarve hyvin rahoitetulle ja pitkäkestoiselle transaktioiden tarkastelulle keskitetyn organisaation tapaustutkimuksena. Valtaosa

nykyisestä tutkimuksesta vaikuttaisi keskittyvän tiettyyn ajanhetkeen, joten temporaalinen ulottuvuus jää jokseenkin pimentoon. Tämä on erityisen harmillista, sillä sopimussuhteen muutos muun muassa täysvaltaisen muutoksen tai opportunistin ja rajoitetun rationalismin vaikutuksesta on yksi Williamsonin tunnistamista keskeisistä transaktiokustannusten lähteistä.

6. Lähteet

Adler, T., Scherer, R., 1999. *A Multivariate Investigation Of Transaction Cost Analysis Dimensions: Do Contract Types Differ?* Journal of Applied Business Research 15(3):65

Ahonen, J., 2021. *Kunnan palvelujen ulkoistaminen – oikeudelliset reunaehdot*. Tampereen Yliopisto, Trepo.

Arrow, K., 1969. *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation*. The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System, 59–73. US Government Printing Office.

Barnard, C., 1938. *The functions of the executive*. Harvard University Press.

Coase, R., 1937. *Nature of the Firm*. *Economica*, vol.4, no.16, nov. 1937, p.386-405

Commons, J., 1934. *Institutional Economics*. The American Economic Review, Mar., 1936, Vol. 26, No.1, Supplement, Papers and Proceedings of the Forty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association (Mar., 1936), p.237-249

Etelä-Suomen Sanomat, 2019. *Sote-palvelunsa ulkoistaneissa kunnissa on ollut laajasti ongelmia*. Etelä-Suomen Sanomat 29.5.2019

Hallila, J., 2019. *Transaktiokustannukset ja laatu*. Acta Wasaensia, 434.

Hayek, F., 1945. *The Use of Knowledge in Society*. American Economic Review, 35(4): 519–30.

Jokinen, E., 2018. *Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus*. Hyvinvointiala ry

Kauppalehti, Honkamaa, A., 2019. *Pikkukunta riitautui Terveystalon kanssa sote-kulujen jättikorotuksista – ex-ministeri Laura Rädyltä tyly vastaus kunnalle*. Kauppalehti 10.10.2019.

Kiiha, J., 2002. *Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu*. Gummerus Kirjapaino Oy.

Kuntalehti, Moolis, P., 2022. *Jämsä selätti terveysyhtiön käräjäoikeudessa - sopimus mahdollisti hintojen laskun*. Kuntalehti 4.4.2022

Linna, M., Seppälä, T. 2017. *Mänttä-Vilppulan perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon palvelujen ulkoistamisen vaikutukset 2013*. Sykki-tutkimusprojektin loppuraportti.

Liuska, H., 2016. *Oikeustaloustieteellinen näkökulma verkottuneiden teknologiatuotekehitysprojektien sopimusstrategioihin*. Tampereen Yliopisto, Trepo.

- Llewellyn, K., 1931. *What Price Contract? An Essay in Perspective*. Yale Law Journal, 40(5): 704–51.
- Macneil, I., 1974. *The Many Futures of Contracts*. Southern California Law Review, 1974, 47(5), pp. 691–816.
- Meklin, P., 2011. *Näkymättömät kustannukset -ulkoistamisen sudenkuopat*. Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa.
- Meng, F., 2001. *Benefits of trade in the presence of transaction costs*. University of Kansas.
- Nooteboom, B., 1993. *Firm Size Effects on Transaction Costs*. Small Business Economics 5(4), 283–295.
- Sillapää, P., 2017. *Sosiaali- ja terveystalouden kokonaisulkoistus kunnissa henkilöstön näkökulmasta*. Tampereen Yliopisto, Trepo.
- Simon, H., 1957. *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley & Sons.
- Sjöholm, M., 2021. *Suurimpien kuntien sosiaali- ja terveystalouden tammi-joulukuun 2020 nettotoimintamenoja*. Kuntaliitto
- Sjöholm, M., 2020. *Suurimpien kuntien sosiaali- ja terveystalouden tammi-joulukuun 2019 nettotoimintamenoja*. Kuntaliitto
- Sjöholm, M., 2019. *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon 2018 tammi-joulukuun nettotoimintamenoja sekä niiden vertailuja edellisvuoteen ja talousarvioihin*. Kuntaliitto
- Sjöholm, M., 2018. *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon 2017 tammi-joulukuun nettotoimintamenoja sekä niiden vertailuja edellisvuoteen ja talousarvioihin*. Kuntaliitto
- Sjöholm, M., 2017. *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon 2016 tammi-joulukuun nettotoimintamenoja sekä niiden vertailuja edellisvuoteen ja talousarvioihin*. Kuntaliitto
- Taimio, H., 2010. *Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille*. Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – Mitä kello on lyönyt?
- Tuomi, J., Sarajärvi, A., 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*.
- Williamson, O., 1971. *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*. The American economic review, 1971, Vol.61 (2), p.112-123
- Williamson, O., 1979. *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*. The Journal of Law & Economics , Oct., 1979, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), p. 233- 261
- Williamson, O., 1981. *The Economics of Organization: The transaction cost approach*. American Journal of Sociology Nov 1981, vol.87, no.3, p.548-577
- Williamson, O., 1985. *The Economic Institution of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press
- Williamson, O., 1991. *Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives*. Administrative Science Quarterly, Vol. 36, Issue 2

Williamson, O., 2005. *The Economics of Governance*. The American economic review, 2005, Vol.95 (2), p.1-18

Williamson, O., 2010. *Transaction Cost Economics: The Natural Progression*. The American economic review, 2010, Vol.100 (3), p.673-690

Yläsatakunta, Huikko, J., Penttinen, H., Jokisalo, L., 2022. *YS-erikoisartikkeli | Parkanon ja Pihlajalinnan miljoonariita – asiaa on puitu julkisuudelta piilossa jo kohta vuosi*. Yläsatakunta 3.2.2022

YLE, Purunen, T., 2022. *Jämsän kaupungin ja Jämsän Terveiden miljoonien eurojen rahariita oikeuteen*. YLE-uutiset 4.4.2022

YLE, Roiha, M., 2022. *Jämsän Terveys valittaa käräjäoikeuden tuomiosta – yhtiön ja Jämsän kaupungin välinen kiista terveyspalveluista jatkuu*. YLE-uutiset 3.5.2022

YLE, Lassuri, A., 2023. *Jämsän kaupunki ja Jämsän Terveys riitelevät taas – kaupunki vaatii yhtiökokouksen päätöksen kumoamista*. YLE-uutiset 4.5.2023