



UNIVERSITY  
OF TAMPERE

This document has been downloaded from  
Tampub – The Institutional Repository of University of Tampere

*Publisher's version*

Authors: Meklin Pentti  
Name of article: Näkymättömät kustannukset - ulkoistamisen sudenkuoppa  
Name of work: Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa  
Editors of work: Vakkuri Jarmo, Oulasvirta Lasse, Wacker Jani, Kivimäki Riikka  
Year of publication: 2011  
ISBN: 978-951-44-8447-6  
Publisher: Tampere University Press  
Pages: 125-141  
Discipline: Social sciences / Political science  
Language: fi  
School/Other Unit: School of Management

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

# NÄKYMÄTTÖMÄT KUSTANNUKSET – ULKOISTAMISEN SUDENKUOPPA

Pentti Meklin

## Johdanto

Kunnat etsivät uusia palvelujen järjestämistapoja selviytyäkseen kasvavista palvelutarpeista. Voimavarojen ja tarpeiden välistä jännitystilaa pidetään ikuisena talouden perusongelmana (Robbins 1945, 24–45), joka kärjistyy erityisesti heikon talouskehityksen tai palvelutarpeiden voimakkaan kasvun seurauksena. Suomen julkistataloutta uhkaa monien muiden EU-maiden tavoin kestävyysvaje, josta valtiovarainministeriö (2010, a–e) on tehnyt laskelmia ja jota on arvioitu kuntien palvelutoiminnan kannalta (Suomen Kuntaliitto 2010). Kyse on siitä, millä keinoilla kunnat pystyvät huolehtimaan tulevaisuudessa erityisesti väestön ikääntymisestä aiheutuvista kasvavista menoista. Julkisuudessa ehdotettujen selviytymiskeinojen kirjo on suuri. Vuonna 2005 alkaneessa *Paras*-uudistuksessa (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 9.2.2007/169, 4 §) esitetään keinoiksi kuntaliitoksia, kuntien yhteistoiminnan ja kaupunkiseutujen yhteistyön lisäämistä sekä tuottavuuden parantamista. Kuntaliitokset ja yhteistoiminta eivät kuitenkaan itsessään tuo ratkaisua tähän ongelmaan, sillä ne ovat vain ensivaiheen keinoja ja tarjoavat kehittämispotentiaalia, mahdollisuuksia järjestää palvelut tehokkaammin. (Ks. Meklin 2010.)

Kehittämispotentiaalin yksi käyttömuoto on markkinasuuntautuneisuuden lisääminen kuntien palvelutuotannossa. Markkina-

suuntautuneiden tapojen kirjoon kuuluu erityisesti oman toiminnan ulkoistaminen, ostopalvelujen lisääminen, yksityistäminen ja palvelusetelien käyttöönotto. Markkinasuuntautunutta toimintaa on myös näennäismarkkinoiden luominen ja toimintojen järjestäminen markkinaperiaatteiden mukaisesti kuntaorganisaation sisällä (Kähkönen 2007). Kaikki nämä ovat markkinasuuntautuneita toimintatapoja, joiden vaihtoehtona on palvelujen järjestäminen omassa hierarkkisessa organisaatiossa. Raja näiden vaihtoehtojen välillä ei ole tarkka; kirjallisuudessa puhutaan lisäksi hybrideistä ja verkostoista (Määttä 2010).

Siirtymistä markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin perustellaan useimmiten sillä, että niiden oletetaan olevan hierarkkista toimintatapaa tehokkaampia palvelujen järjestämisessä. Tässä artikkelissa tarkastellaan yhtä markkinasuuntautuneen toiminnan muotoa, ulkoistamista ja sen edullisuuden selvittämistä. Useimmiten ulkoistamisen julkilausuttuna tavoitteena on saavuttaa hyötyjä tuloksellisuudessa eli kustannustehokkuudessa ja vaikuttavuudessa (Meklin 2009). Varsin usein taustalla on kuitenkin se, etteivät kunnat yksinkertaisesti saa rekrytoituksi pätevää henkilökuntaa. Tällainen tilanne on erityisesti perusterveydenhuollossa.

Kunnat ovatkin viime vuosina lisänneet merkittävästi kuntalaisille suunnattujen palvelujen ostoa yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta. Osittain tämä on tapahtunut ulkoistamalla, osittain kunnat ovat pyrkineet vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen lisäämällä ostopalveluita. Tämä näkyy myös kuntien toiminta- ja taloustilastoissa. Vuodesta 2005 vuoteen 2009 palvelujen ostot ovat kasvaneet keskimäärin 8,4 prosenttia vuodessa, kun esimerkiksi henkilöstömenojen kasvu on ollut 4,4 prosenttia. (Suomen virallinen tilasto 2011, prosenttiluku on suuntaa antava). Tilastojen mukaan esimerkiksi terveyspalveluja tarjoavia yrityksiä on yli 13 000 ja niiden liikevaihto on yli kaksi miljardia euroa. Sosiaalipalveluja tarjoavia yrityksiä on noin 3 000, ja niiden osuus kuntien järjestämistä sosiaalipalveluista on noin neljäsosa. (Aaltonen, Heinonen, Hildén & Kovalainen 2010, 16.)

Kuntien valintatilanteet ovat erilaisia. Jos palvelua ei saada järjestetyksi omana toimintana, kunta on ulkoistamispakon edessä. Jos

taas kunta voi valita ulkoistamisen ja oman toiminnan välillä, on edullisuuteen vaikuttavien tekijöiden laskeminen oleellisen tärkeää. Kunnilla näyttää kuitenkin olevan vaikeuksia oikean tarkastelutilanteen jäsentämisessä.

Vertailutilanteissa on kyse edullisimman toimintavaihtoehdon etsimisestä. Arkiajattelussa päällimmäinen edullisuuden kriteeri on palvelun taloudellisuus eli palvelun yksikkökustannus tai ostohinta: edullisin on se vaihtoehto, joka on kustannuksiltaan edullisin. Kriteeri on kyllä relevantti, mutta kapea-alainen. Kuntapalvelujen edullisuutta on arvioitava laajemmin. Palvelun taloudellisuuden (yksikkökustannus tai hinta) lisäksi on otettava huomioon vaikuttavuus, eli miten hyvin palvelu toteuttaa sitä tarkoitusta, jota varten se on tuotettu. Jos palvelun vaikuttavuudessa ei ole eroja, silloin taloudellisuuselementti on ensisijainen. Jos taas vaikuttavuudessa on eroja, silloin on verrattava palvelun taloudellisuutta ja vaikuttavuutta yhdessä. Tässä artikkelissa päähuomio kohdistuu taloudellisuuteen.

Tässä artikkelissa a) jäsennetään ulkoistamispäätöksen pohjana olevaa edullisuusvertailutilannetta (kirjallisuudessa puhutaan myös päätöstilanteesta ja laskentatilanteesta, esim. Virkkunen 1970, 6) ja b) käsitellään edullisuusvertailussa mahdollisia sudenkuoppia. Artikkelin alussa jäsennetään teoreettisesti vaihtoehtojen kustannusrakenteita, minkä jälkeen käsitellään spekulatiivisesti sellaisia edullisuusvertailutilanteita, joissa on esiintynyt ongelmia kunnissa. Sudenkuopalla viitataan siihen, että asia näyttää kustannuksiltaan edulliselta, mutta todellisuudessa kustannukset osoittautuvat laskelmissa esitettyä korkeammiksi.

Perusteellisemmin asiaa on käsitelty kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -tutkimusohjelmassa tehdyssä tutkimuksessa *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset* (Rajala, Tammi & Meklin 2008).

## Ulkoistaminen – miksi ja miltä osin?

Ulkoistamista (*outsourcing*) on vuosikymmenien aikana käsitelty varsin paljon kansainvälisessä, mutta myös suomalaisessa kirjallisuudessa. Vaikka julkisessa keskustelussa ulkoistaminen nähdään useimmiten julkisorganisaatioiden toimintojen siirtämisenä markkinoille, ovat ulkoistamisen ensimmäiset kokemukset ja tutkimukset markkina-sektorin piiristä. Coasen klassikkoartikkeli (1937) ja Williamsonin monet julkaisut (1975; 1991; 1996) käsittelevät laajasti kustannusten muodostumista yritysten omassa hierarkkisesti järjestetyssä toiminnassa ja yritysten ostaessa tuotteita toisilta yrityksiltä markkinoilla. Suomessa Komulainen julkaisi äskettäin (2010) oikeustieteellisen tutkimuksen, joka käsittelee varsin laajasti ja monipuolisesti ulkoistamista kunnissa. Keskustelu hierarkioista, markkinoista, hybrideistä ja verkostoista koskee yhtä lailla sekä yrityksiä että julkisen sektorin yksiköjä.

Ulkoistaminen ei ole vain standardinomainen toimenpide, vaan se voidaan toteuttaa eri tilanteissa ja sillä voi olla eri asteita (lähemmin Komulainen 2010, 95–159). Ulkoistamisen lähikäsite on yksityistäminen. Näillä on yhteisiä piirteitä, mutta kuten Komulainen (2010, 192) toteaa, oikeudellisesti niitä ei voida sekoittaa toisiinsa. Yksi merkittävä ero ulkoistamisen ja yksityistämisen välillä on omistajuus. Ulkoistamisessa toiminta usein siirtyy ulkopuolisen ohjaukseen määräaikaisella sopimuksella, kun taas yksityistämisessä toiminnan muutos julkisesta yksityiseksi on pysyvä (Fredriksson & Martikainen 2006, 13; yksityistämisestä laajemmin ks. Rasinmäki 1997).

Tässä artikkelissa kohteena on kustannusten laskeminen yleisesti ulkoistamistilanteissa, ja siksi ei ole tarvetta eikä mahdollisuutta ryhtyä pohtimaan ulkoistamisen eri tilanteita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä perusteellisemmin.

Ulkoistaminen tarkoittaa yksikön tai toiminnan siirtämistä oman organisaation ulkopuolelle. Se on tapahtuma, joka alkaa päätöksen valmistelusta ja päättyy, kun toiminto on siirtynyt toiselle organisaatiolle. Ulkoistamisessa oleellista on se, että olemassa oleva toiminto siirtyy organisaatiolta toiselle. Toiminto on siis olemassa ja organisaatio luopuu

siitä siirtämällä sen toiselle organisaatiolle. Perusmääritelmän mukaan toimintojen ostaminen organisaation ulkopuolelta ei ole ulkoistamista, jos niitä ei ole aikaisemmin hoidettu omana toimintana.

Ulkoistamisen kohteena voi olla erilaisia toimintoja. Organisaation toiminta-ajatusta toteutetaan ydintoiminnoilla, joiden lisäksi organisaatiolla on suuri joukko ydintehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä tukitoimintoja. Organisaatiot tuottavat myös lisäpalveluita, jotka eivät ole välttämättömiä ydintehtävän toteuttamisen kannalta, mutta jotka tekevät palvelun käytön miellyttävämmäksi. (Vrt. Grönroos 1987.) Ulkoistamisen perusoppien mukaan organisaation ei pitäisi ulkoistaa ydintehtäviä. Varoitukset ydintehtävien ulkoistamisesta johtuvat siitä, että ulkoistamisessa ydinpalvelua koskeva tieto ja osaaminen saattavat heikentyä ja tuotekehittäminen siirtyä organisaation ulkopuolelle. Ydintoiminnan ulkoistamisessa on se vaara, että organisaatiosta tulee liian riippuvainen muiden organisaatioiden toiminnasta. Jos tehtävä ei jostain syystä enää kiinnosta ulkopuolista organisaatioita, kunta joutuu organisoimaan tehtävän omaksi toiminnakseen.

Huomionarvoista on myös se, että ulkoistamisessa koko palvelujen hoitamiseen vaadittava asiantuntemus on oltava kahdella organisaatiolla. Hierarkiassa toimintaan kuuluva asiantuntemus on pääosin hierarkian sisällä. Ulkoistetussa toiminnassa asiantuntemusta on oltava sekä kunnalla tilaajana että ulkoisella tuottajalla. Koko toimintoa ei voida ulkoistaa, vaan osan asiantuntemuksesta on aina jätävä ulkoistavaan organisaatioon.

Ulkoistamisessa oletus on, että ulkopuolinen organisaatio voi toteuttaa toiminnon edullisemmin kuin oma organisaatio. Edullisuutta aikaansaavia perusteita on useita, joista yksi on suuruuden ja pienuuden ekonomia. Ulkoistetulla yksiköllä voi olla suuruuden tuomia mittakaavaetuja (*economies of scale*) tai yhdistelmäetuja (*economies of scope*). Mittakaavaedut syntyvät siitä, että samoilla kiinteillä kustannuksilla voidaan tuottaa suurempi määrä palveluja. Yhdistelmäedut syntyvät ensisijaisesti toimintojen monipuolisesta toteuttamisesta. Kun kunta tuottaa tukipalveluja omassa organisaatiossaan tai ehkä jopa organisaationsa jokaisessa palveluyksikössä, mittakaavaetuja ei pääse syntymään.

Jokaisen tukipalveluyksikön on pidettävä yllä kapasiteettia ja riittävää ammattitaitoa, hoidettava tarvittavat varajärjestelyt jne. Pienuuden ekonomia taas syntyy usein joustoista, joita yrittäjävetoiset pienyritykset tarjoavat. Kunnassa esimerkiksi tukitoiminnasta tulee ulkoistetun yksikön ydintoimintaa, jonka kehittäminen ja ylläpitäminen on tämän yksikön elinehto.

Ulkoistaminen saattaa myös tuoda uusia jännitteitä. Yritysten ja kunnan palvelujen dynamiikka ja toimintaan ryhtymisen ehdot sekä toiminnan strategiset kehittämistavoitteet ovat erilaisia. Yritykset tuottavat palveluja, jos niistä saa tavoitellun voiton. Yritysten dynamiikkaan kuuluu liikevaihdon ja sen seurauksena voiton kasvattaminen, minkä vuoksi yritykset kehittävät tuotteita aktiivisesti. Kuntien toiminnan dynamiikka on jonkin verran erilainen. Kunnat eivät yleisesti ottaen pyri aktiivisesti lisäämään palveluja, vaan päinvastoin vähentämään. Tästä tavoitteiden ristiriidasta voi palvelujen ulkoistamisen jälkeen syntyä kunnalle kustannuspaineita.

## Relevantit, näkyvät ja näkymättömät kustannukset – miten kustannukset on otettava huomioon

### *Käsitteet*

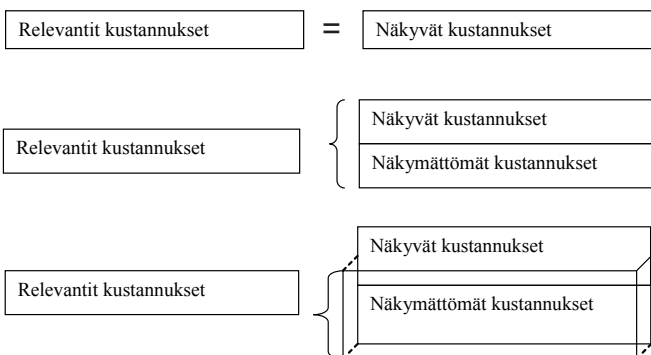
Ulkoistamisen päätöstilanteissa on vaarana, että osa todellisista kustannuksista jää näkymättömiksi. Tämä voi aiheuttaa sen, että tavoiteltu tuloksellisuus (taloudellisuus ja vaikuttavuus) voi todellisuudessa olla näkyvää tuloksellisuutta huonompi. Kirjallisuudessa käsitellään näkymättömiä kustannuksia erilaisissa konteksteissa. Organisaation tehottoomuuteen viittaavista kustannuksista käytetään nimitystä piilokustannus (*hidden cost*) ja tiettyyn päätöstilanteeseen, esimerkiksi ulkoistamis- tai kilpailuttamistilanteisiin liittyvistä kustannuksista käytetään termiä näkymätön kustannus (*invisible cost*). (Laajemmin Rajala, Tammi & Meklin 2008.) Tässä artikkelissa ollaan kiinnostuneita jälkimmäisistä.

Ulkoistamistilanteissa erotetaan kolmenlaisia kustannuksia, joita havainnollistaa kuvio 1.

Relevanteilla kustannuksilla tarkoitetaan päätöstilanteessa kuntakonsernin ja kuntalaisen kannalta oleellisia ”oikeita” ja ”kaikkia” kustannuksia. Relevanttien kustannusten kokonaisuuden esiin saaminen on käytännössä ideaalitavoite. Ulkoistamispäätöksiä varten laaditaan kustannusarvioita ja -laskelmia, joiden tuottamaa kustannusinformaatiota kutsutaan näkyviksi kustannuksiksi. Tällaiset kustannukset voivat näkyä esimerkiksi ostettujen palvelujen hintoina tai talousarviossa eri yksiköille tai toiminnoille suunnattuina määrärahasummina. Nämä siis nostetaan esille päätöksentekotilannetta varten. Kaikki kustannukset eivät ole esillä päätöksentekotilanteessa, vaikka ne ovat relevantteja ulkoistamista koskevassa päätöstilanteessa. Näitä kustannuksia kutsutaan näkymättömiksi kustannuksiksi. Ulkoistamistilanteissa näkymättömät kustannukset voivat olla

- ennalta arvaamattomia tai hankalasti ennakoitavissa olevia tai
- tiedossa tai ennakoitavissa olevia, mutta jätetty jostain syystä tarkastelun ulkopuolelle.

Relevanttien, näkyvien ja näkymättömien kustannusten suhteet voivat periaatteessa olla seuraavanlaisia:



Kuvio 1. Relevanttien, näkyvien ja näkymättömien kustannusten suhteet (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 63)



Jos päätöstilanteet on hahmotettu oikein, pitäisi päätöstä koskevassa kustannusinformaatiossa olla mukana kaikki relevantit kustannukset. Silloin relevantit kustannukset ovat kaikki näkyviä kustannuksia. Kuvion keskimäinen vaihtoehto esittää tilannetta, jossa osa kustannuksista jää päätöstilanteessa näkymättömäksi. Silloin relevantit kustannukset ovat näkymättömien ja näkyvien yhteenlaskettu summa. Kuvion alaosassa esittää tilannetta, jossa näkymättömien kustannusten lisäksi vain osa näkyvistä kustannuksista on relevantteja kustannuksia. Tällainen tilanne on tyypillinen esimerkiksi silloin, kun oman palvelutuotannon yksikkökustannuksia verrataan ulkopuolelta ostetun palvelun hintaan. Oman tuotannon kustannuksiin saattaa sisältyä sellaisia kustannuksia, jotka ovat toimintatavasta riippumattomia (ks. tarkemmin luku *Näkymättömät kustannukset toimintatapojen kustannusrakenteissa*) tai kun osa oman palvelutuotannon kustannuksista on kiinteitä kustannuksia, jotka eivät poistu ulkoistamisen yhteydessä.

### *Kustannukset kunnalle, palveluyksikölle ja kuntalaiselle*

Ulkoistamisen kustannukset voivat kohdistua kolmelle taholle.

- a. Ulkoistettava palveluyksikkö tai toiminto
- b. Kuntakonserni
- c. Kuntalainen

Ulkoistettavan yksikön tai toiminnon kustannukset voivat kohdistua itse ulkoistettavaan yksikköön tai toimintoon, muihin kunnan yksiköihin kuntakonsernissa tai kuntalaisiin. Ulkoistamiseen liittyvien laskelmien sudenkuoppa on sisällyttää laskelmiin vain palveluyksikön tai toiminnon näkyvät kustannukset. Muille yksiköille, toimintoille tai kuntalaisille mahdollisesti aiheutuvat kustannukset jäävät silloin näkymättömiksi.

Ulkoistamisen kustannukset pitäisi laskea kuntakonsernin ja kuntalaisen näkökulmasta. Veronmaksajien kannalta tärkeitä eivät ole palvelun yksikkökustannukset, vaan kunnalle aiheutuvat kokonais-

kustannukset. Kuntaorganisaatio voi myös minimoida kustannuksensa ja siirtää niitä kuntalaisille, jolloin ulkoistaminen näyttää kunnalle edulliselta, mutta kuntalaisten kustannukset itse asiassa kasvavat.

Kokonaisuuden kannalta tärkeintä on toiminnan taloudellisuus ja vaikuttavuus. Palvelu voi olla taloudellisesti tuotettu, mutta sen vaikuttavuus voi olla heikko. Vaikuttavuustietoja on vaikeampi hankkia kuin taloudellisuustietoja, sillä vaikuttavuudesta on käytännössä hankalaa, ellei mahdotonta, hankkia kaikkia oleellisia tietoja. Esimerkiksi peruskoulun vaikuttavuus voi ulottua kymmenien vuosien päähän.

## Näkymättömät kustannukset toimintatapojen kustannusrakenteissa

Jotta voidaan tunnistaa relevantit kustannukset, on tarkasteltava, missä kustannukset syntyvät ja mitkä niistä pitäisi ottaa huomioon ulkoistamistilanteessa. Kustannusten jäsentelyä havainnollistaa kuvio 2.

Hierarkkisen toimintatavan ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen kustannusrakenteet

	Hierarkkinen toimintatapa	Markkinasuuntautuneet toimintatavat
Ohjauksen transaktio-kustannukset	Toimintatavasta riippumattomat kustannukset	
	1. Politiikka- ja demokratia-kustannukset	1. Politiikka- ja demokratia-kustannukset
	2a. Keskushallinnon kustannukset (osa)	2. Keskushallinnon kustannukset (osa)
	Toimintatavasta riippuvat kustannukset	
	2b. Keskushallinnon kustannukset (osa) 3. Operatiivisen johtamisen kustannukset	3. Tilaamisen kustannukset
Tuotteen kustannukset	<b>4. Kunnan valmistaman tuotteen kustannukset</b>	<b>4. Tuotteen ostohinta</b>

Tuotteiden laajuus- ja sisältöerot  
Kustannusten kohdistuminen toimijoille

Kuvio 2. Toimintatavoista riippuvat ja riippumattomat kustannukset (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 85)

## *Poistuvat ja lisääntyvät kustannukset*

### *– toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset*

Ulkoistaminen on muutostilanne, jossa kunta luopuu omasta hierarkkisesta tuotannostaan ja siirtyy hankkimaan palvelun kuntaorganisaation ulkopuolelta. Muutostilanteessa oleellista on se, mitkä kustannukset poistuvat kuntakonsernilta, ja mitä mahdollisia uusia kustannuksia tulee tilalle.

Ulkoistamisessa, kuten aina muutostilanteissa, kustannukset eivät muutu (keskimääräisellä) yksikkökustannuseriaatteella, vaan rajakustannuseriaatteella. Ulkoistamistilanteessa yksi sudenkuoppa on se, että omasta tuotannosta lasketaan tuotteiden yksikkökustannukset omakustannuseriaatteella, johon sisältyvät välittömien kustannusten lisäksi välillisten kustannusten sisältämät yleiskustannuslisät. Ulkoistettaessa kaikki omakustannuseriaatteella lasketut yksikön tai toiminnon kustannukset eivät poistu. Tällä tavalla laskettuna kustannukset näyttävät ulkoistetun palveluyksikön kannalta alenevan, mutta eivät todellisuudessa alene, kun asiaa tarkastellaan koko kuntakonsernin kannalta.

Relevanttien kustannusten tunnistamiseksi kuviossa 2 tarkastellaan kustannuksia kahdesta näkökulmasta: toimintatavasta riippumattomien ja riippuvien kustannusten sekä ohjaus- ja tuotantokustannusten näkökulmasta. Ulkoistamistilanteessa on tärkeä erottaa toimintatavasta riippumattomat ja toimintatavasta riippuvat kustannukset. Relevantteja kustannuksia ulkoistamistilanteessa ovat toimintatavasta riippuvat kustannukset.

### *Tuotteen kustannukset ja ohjauksen transaktiokustannukset*

Toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset voidaan jakaa tuotteen valmistuskustannuksiin ja ohjauksen kustannuksiin. Ulkoistamistilanteessa kummallakin kustannusryhmällä on merkitystä.

Toimintatavasta riippuvista kustannuksista selvin ryhmä ovat itse palvelun tuottamisen kustannukset (vrt. kuvio 2, kohta 4). Ulkoistamistilanteessa vertailun kohteena ovat ulkopuolisen tuottajan tarjoamien palvelujen ostohinnat. Omasta tuotannosta pitää laskea vastaavan tuotteen valmistuskustannukset. Oman tuotannon relevanttien kustannusten laskemisessa on kunnissa ulkoistamistilanteisiin liittyviä ongelmia. Mitä kustannuksia otetaan mukaan? Hyvin usein pyritään laskemaan omalle tuotannolle omakustannusarvo (OKA). Se sisältää kaikki kustannukset, jotka syntyvät tuotannon tekijöiden hankkimisesta ja käyttämisestä tuotteiden valmistuksessa. Tuotteiden valmistuskustannusten rakenteet saattavat merkittävästi vaihdella.

Välittömien kustannusten laskemisessa ei juuri ole ongelmia. Ongelmat ovat välillisten kustannusten laskemisessa, mukaan lukien erityisesti pääomakustannukset, sisäiset veloitukset ja yleiskustannuslisät. Pääomakustannuksiin kuuluvat käyttöomaisuuden poistot ja sidotun pääoman korot, ja joskus niihin luetaan myös käyttöomaisuuden vakuuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Poistojen laskeminen on tärkeää tilanteessa, jossa selvitetään esimerkiksi palvelun hinta yhteistoiminta-alueella. Kunnat ovat yhä useammin ryhtyneet käyttämään sisäisiä vuokria, joiden tarkoitus on korvata tilojen pääomakustannukset. Ulkoistamistilanne saattaa olla sellainen, että kunta ulkoistaa toiminnon, mutta vuokraa tilat ulkoiselle tuottajalle. Tässä tapauksessa vertailulaskelmassa esitettyjen vuokrien pitäisi olla yhtä suuret sekä omalle toiminnalle että ulkopuoliselle organisaatiolle. Jos kunnalla on liikaa tilakapasiteettia ja ulkoistaminen jopa lisää sitä, kunnan kannalta ei ole mielekästä laskea edullisuusvertailussa vuokra-kustannuksia omaan toimintaan, sillä ne ovat kustannuksia, jotka eivät poistu ulkoistettaessa. Usein kuntien kirjanpidossa tehdyt poistot ovat alimitoitettuja toiminnan jatkuvan ylläpidon näkökulmasta.

Kuntien oman tuotannon kustannuksiin sisällytetään usein edellä käsiteltyjä toimintatavasta riippumattomia kustannuksia. Ulkoistamisen kannattavuutta selvitetessä nämä eivät ole relevantteja kustannuksia. Ne ovat sen sijaan relevantteja silloin, kun palveluja myydään kuntaorganisaation ulkopuolelle.

Sisäisten veloitusten luonne on yksi huomioon otettava seikka. Palveluyksikön tai toiminnon kannalta, esimerkiksi hinnoittelutilanteissa, kustannukset pitäisi ottaa mukaan, mutta ulkoistamistilanteessa ja koko kunnan näkökulmasta relevantteja kustannuksia on ajateltava toisella tavalla. Jos sisäisiä veloituksia tekevien palveluyksikköjen kustannukset ovat kiinteitä, kuntakonsernin kustannukset eivät vähene, minkä vuoksi ne eivät ole relevantteja ulkoistamistilanteessa. Jos taas veloittavien yksikköjen kustannukset ovat muuttuvia, ne poistuvat toiminnan ulkoistamisessa.

Ohjauksen kustannuksista osa on selvästi toimintatavasta riippumattomia kustannuksia, osa toimintatavasta riippuvia transaktiokustannuksia.

Toimintatavasta riippumattomia kustannuksia kunnissa ovat erityisesti politiikka- ja demokratiakustannukset. Ne eivät merkittävästi muutu sen mukaan, tuottaako kunta itse palvelut omissa hierarkkisessa organisaatiossaan vai ostaako se palvelut ulkopuolelta. Tämä tietysti riippuu siitä, mitä kustannuksia politiikka- ja demokratiakustannuksiin luetaan. Suppeimman määritelmän mukaan näitä kustannuksia ovat demokraattisen järjestelmän ylläpitämisestä, kuten kokouspalkkioista, vaaleista ja luottamushenkilöiden toiminnasta, aiheutuvat menot. Laajimmillaan politiikka- ja demokratiakustannuksiksi luetaan myös ”politikoinnista”, kuten asioiden jarruttamisesta, kunnan kannalta epäedullisista päätöksistä tai tekemättä jättämisestä, aiheutuvat kustannukset.

Myös pääosa kunnan keskushallinnon kustannuksista on toimintatavasta riippumatonta, mutta osa keskushallinnon tehtävistä voi muuttua toimintatavan mukaan. Keskushallinnon tarjoamat tukipalvelut, esimerkiksi palkkahallinnon ja henkilöhallinnon kustannukset, voivat laskea siksi, että nämä tehtävät vähentyvät ulkoistamisen seurauksena. Voi myös olla, että kustannukset eivät alene, koska tuotannon tekijöiden määrä, lähinnä henkilöstö, ei vähene, vaan organisaatioon syntyy käyttämätöntä kapasiteettia.

Osa ohjauksen kustannuksista riippuu selvästi toimintatavasta. Omassa tuotannossa on joukko hierarkkisen ohjauksen kustannuksia,

jotka sijoittuvat kunnassa pääasiassa toimialatasolle. Näistä kustannuksista suuri osa poistuu ulkoistettaessa, mutta tilalle tulevat ulkoistamisen ja siitä seuraavan toiminnan transaktiokustannukset. Nämä jäävät ulkoistamistilanteessa usein huomiotta.

Taloustieteellisessä keskustelussa on parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana ollut yhtenä keskeisenä teemana transaktiokustannukset (*transaction cost analysis*, TCA). Suomenkielisissä tutkimuksissa puhutaan transaktiokustannusten ohessa vaihdantakustannuksista tai liiketoimintakustannuksista. Perusajatukset esitti Coase (1937) klassisessa artikkelissaan, jossa hän käsitteli ”firmaa” ja ”markkinoita” vaihtoehtoisina järjestelminä, joissa vaihdannan kustannukset eroavat toisistaan. Transaktiokustannusteorian perusajatus on, että tuotteen valmistuksessa tai palveluketjussa siirto vaiheesta toiseen aiheuttaa kustannuksia. Tällöin syntyvät sekä transaktio että transaktiokustannukset. Williamson (1996, 379) määrittelee transaktion seuraavasti: ”*A transaction occurs when a good or service is transferred across a technologically separable interface. Transactions are mediated by governance structures (markets, hybrids, hierarchies)*”.

Uudemmassa organisaatioiden toimintaa koskevassa tutkimuksessa transaktiokustannuksia pidetään seurauksena siitä, että ihmiset ja organisaatiot ovat toisistaan riippuvaisia. Kun ne neuvottelevat, suuntaavat ja hallitsevat keskinäisiä suhteitaan, syntyy kustannuksia. Organisaatiot pyrkivät minimoimaan ulkopuolelta hankittavien resurssien vaihdantakustannuksia, samoin kuin organisaation sisäisen vuorovaikutuksen kustannuksia. Näistä sisäisistä transaktiokustannuksista käytetään kirjallisuudessa nimitystä byrokraatiakustannukset (Jones 2004, 82–85). Niihin sisältyvät neuvottelut, sopimusten tekeminen, suunnittelu ja valvonta (Nooteboom 1993). Palvelujen ulkoistamisessa syntyy joukko ulkoisia transaktiokustannuksia. Nämä kustannukset ovat tilaaja- ja ostotoiminnan kustannuksia, jotka syntyvät muun muassa tarjouspyyntöjen suunnittelusta ja vertailusta, ostosopimusten tekemisestä, asioinnista markkinaoikeudessa ja siitä johtuvista täydennyssopimuksista, sopimusten valvonnasta ja mahdollisesta toimittajien vaihtamisesta.

Ulkoistamistilanteessa kaikki transaktiokustannukset, sekä oman palvelutuotannon byrokraatiakustannukset että vaihdantakustannukset ulkopuolisten kanssa ovat relevantteja kustannuksia. Oman palvelutuotannon byrokraatiakustannusten pitäisi poistua, mutta tilalle tulevat vaihdannan aiheuttamat transaktiokustannukset. Oman palvelutuotannon byrokraatiakustannukset on helpompi selvittää, kun taas ulkoistetun toiminnan transaktiokustannukset ovat usein ennalta arvaamattomia. Oman toiminnan byrokraatiakustannukset ja ulkoistetun toiminnan transaktiokustannukset saattavat myös olla yhtä suuret, esimerkiksi silloin, jos sama hallintohenkilöstö hoitaa ulkoistetussa toiminnassa tilaajapuolen toimintoja. Käytännön ulkoistamistilanteessa transaktiokustannukset jäävät helposti näkymättömiksi, vaikka niillä saattaa olla laajat kustannusvaikutukset. Käytännön esimerkeissä transaktiokustannusten määrä näyttää vaihtelevan.

## Oikean vertailutilanteen laatiminen vähentää sudenkuoppia

Rajalan, Tammen ja Meklinin (2008) raportissa on käyty läpi joukko esimerkkitapauksia ulkoistamisesta ja toimintojen kilpailuttamisesta. Seuraavassa esitellään näistä muutamia tapauksia, joissa näkyvät kustannukset eivät vastaa relevantteja kustannuksia.

Yksi esimerkki havainnollistaa tilannetta, jossa toiminnan ulkoistaminen näyttää edulliselta kuntakonsernin näkökulmasta, mutta sen seurauksena kuntalaisten kustannukset kasvavat. Kun kuntalaiset eivät tästä syystä hyväksy kunnan järjestämää ulkoistettua palvelua, kunta joutuu selvittämään uusia toimintavaihtoehtoja. Tämä aiheuttaa kunnalle merkittäviä transaktiokustannuksia.

Näkymättömistä kustannuksista on myös kyse silloin, kun kunnan oman tuotannon palvelu ja ulkoistettu palvelu eroavat toisistaan samasta nimestä huolimatta. Kunta esimerkiksi vertaa ulkoistamisen

edullisuustarkastelussa lasten päivähoidon hoitopäivän hintoja, mutta jättää huomiotta sen, että kunta tarjoaa omassa tuotannossaan kokopäivä- ja osapäivähoidon lisäksi vielä vuoro- ja erityispäivähoitoa. Uuden sopimuksen tekeminen täsmennetyillä palvelusuoritteilla tuo transaktiokustannuksia, ja palvelusuoritteiden monipuolistaminen jälkikäteen korottaa palvelujen hintoja.

Yksi esimerkki näkymättömistä kustannuksista on tilanne, jossa osa toiminnan kustannuksista syntyy muualla kuin toimintaa tekevässä yksikössä. Tästä esimerkkinä voi olla terveysaseman päivystystoiminta. Ulkoistetun päivystystoiminnan kustannukset voivat olla alhaiset, mutta todellisuudessa huomattava osa kustannuksista syntyykin päivystyksen jatkotoimenpiteistä. Jos yksikkö lähettää potilaita (tarpeettomasti) lisätutkimuksiin, kuntakonsernin kustannukset kasvavat. Nämä ovat ulkoistamistilanteessa näkymättömiä kustannuksia.

Nämä esimerkit havainnollistavat sitä, että ulkoistamistilanteessa on ensiarvoisen tärkeää pyrkiä määrittelemään edullisuusvertailutilanne täsmällisesti. Päätöksen pitää perustua relevantteihin kustannuksiin. Osa kustannuksista on ulkoistamisen edullisuusvertailutilanteessa näkymättömiä siksi, että ne ovat ennalta arvaamattomia ja vaikeasti ennakoitavissa, mutta huomattava osa näkymättömistä kustannuksista on mahdollista arvioida jäsentämällä huolellisesti ulkoistamista koskeva edullisuusvertailutilanne.



## Lähteet

- Aaltonen, Satu, Heinonen, Jarna, Hildén, Jaana & Kovalainen, Anne 2010. *Yhteistyöstä voimaa? Sosiaali- ja terveystaloyritysten yhteistyö ja verkottuminen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 32/2010. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Aubert, Benoit A., Rivard, Suzanne & Patry, Michel 1996. A transaction cost approach to outsourcing behaviour: Some empirical evidence. *Information & Management* 30, 51–64.
- Barney, Jay B. & Hesterly, William (1996). Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organizations and Economic Analysis. Teoksessa Clegg, Stewart R., Handy, Cynthia & Nord, Walter R. (toim.) *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Coase, Ronald H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4(16), 386–405.
- Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo 2006. Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan alan kehittämistätiön kunnat ja kilpailu sarjan julkaisu nro 1*. Helsinki: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Jones, Gareth R. 2004. *Organizational Theory, Design, and Change: Text and Cases*. 4<sup>th</sup> edition. Upper Saddle River (N.J.): Prentice Hall.
- Komulainen, Mikko 2010. *Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen toteuttamismuotona*. Acta-väitöskirja. Acta 221. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kähkönen, Liisa 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Acta Universitatis Tamperensis 1277. Tampere: Tampere University Press.
- Meklin, Pentti 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki University Press. Helsinki: Gaudeamus, 31–50.
- Meklin, Pentti (toim.) 2010. *Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa*. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Acta plus -julkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Määttä, Juhani 2010. *Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen*. Acta-väitöskirja. Acta 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Nooteboom, Bart 1993. Firm Size Effects on Transaction Costs. *Small Business Economics* 5(4), 283–295.
- Rajala, Tuija, Tammi, Jari & Meklin, Pentti 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Rasinmäki, Jorma 1997. *Yksityistäminen kunnallishallinnossa: hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Rindfleisch, Aric & Heide, Jan B. 1997. Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. *Journal of Marketing* 61(4), 30–54.
- Robbins, L. 1945. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. 2<sup>nd</sup> edition, revised and extended. London: Macmillan and co. limited.
- Suomen Kuntaliitto 2010. *Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2010–2013*. Kuntaliitto 10.2.2010. Helsinki.
- Suomen virallinen tilasto 2011. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. Julkinen talous, kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2009. [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=010\\_ktt\\_tau\\_107\\_fi&ti=Kuntien+tunnusluvut+2009&path=../Database/StatFin/jul/ktt/2009/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=010_ktt_tau_107_fi&ti=Kuntien+tunnusluvut+2009&path=../Database/StatFin/jul/ktt/2009/&lang=3&multilang=fi) 10.4.2011.
- Valtiovarainministeriö 2010a. *Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2010. Kunnat, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2010b. *Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2010c. *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2010d. *Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010. Kunnat, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2010e. *Peruspalveluohjelma 2011–2014*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010. Kunnat, Helsinki.
- Virkkunen, Henrik 1970. *Teollisen kustannuslaskennan perusteet ja hyväksikäyttö I–II*. Helsinki: Kyrriiri Oy.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1991. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly* 36, 269–296.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.