

**TRANSAKTIOKUSTANNUKSET VESIHUOLTOVERKOSTON
KUNNOSSAPITOPALVELUIDEN ULKOISTAMISESSA**

Johtamiskorkeakoulu
Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu –tutkielma
Maaliskuu 2011
Ohjaaja: Arto Haveri

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu Kunta- ja aluejohtaminen

Tekijä: LUOMANEN, TIIA

Tutkielman nimi: Transaktiokustannukset vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa.

Pro gradu -tutkielma: 137 sivua, 4 liitesivua

Aika: Maaliskuu 2011

Avainsanat: ulkoistaminen, transaktiokustannus, kilpailuttaminen, vesihuolto, kunnossapito

Tutkimuksen aiheena on vesihuoltoverkoston ulkoistamisesta tilaajalle syntyvät transaktiokustannukset. Ulkoistaminen ilmiönä on yleistynyt Suomessa varsinaisesti 1990-luvulta lähtien, mutta siihen kohdistuvaa tutkimusta transaktiokustannusten näkökulmasta on vain vähän. Vesihuollon järjestämis- ja kehittämisvastuu on kuntalain (365/1995) ja vesihuoltolain (119/2001) mukaan kunnalla. Kuntien palvelun tuotanto on kuitenkin suurten murrosten edessä, ja kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseksi ja palveluiden tehokkuuden lisäämiseksi kunnat ovat ryhtyneet etsimään vaihtoehtoisia palvelutuotantomenetelmiä myös vesihuoltoon. Ulkoistaminen on yksi esimerkki vaihtoehtoisista palvelutuotantomenetelmistä. Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida transaktiokustannusten merkitystä vesihuollon kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa ja kuvata, millaisia transaktiokustannuksia palveluita ulkoistettaessa syntyy.

Tutkimusongelman ratkaisu perustuu SerVesi -hankkeen kautta tehtyihin, kuntien ja kunnallisten vesihuoltolaitosten ja -yhtiöiden edustajille kohdistettuihin, teemahaastatteluihin. Tutkimuksen taustalla vaikuttavat vahvasti transaktiokustannusteoria sekä New Public Management ajattelu. Suoritettujen teemahaastatteluiden analysoinnissa olen käyttänyt teoriasidonnaista sisällönanalyysiä. Analyysin perusteella muodostan käsityksen vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisessa esiin nousevista transaktiokustannuksista ja niiden eri ulottuvuuksista.

Tutkimuksesta selviää, että vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen aiheuttamat transaktiokustannukset ovat moninaiset. Osittain syntyvät kustannukset ovat riippuvaisia tilaajaorganisaation tekemistä valinnoista tai muista tekijöistä. Siten tilaaja kykenee osaltaan vaikuttamaan siihen, minkälaisia transaktiokustannuksia ulkoistamisesta syntyy. Toisaalta transaktiokustannusanalyysi auttaa näkemään myös ulkoistamisen koko laajuudessaan. Monesti ulkoistamiseen liitetään tehokkuusajattelu ja kustannuksiin kohdistuvat säästöt, mutta tutkimuksen perusteella pelkästään näiden ulottuvuuksien tarkastelu jättää huomiotta ulkoistamisen monimuotoisuuden ja sen luomat mahdollisuudet vaihtoehtoisena palvelutuotantojärjestelmänä ja hallinnan muotona. Tämän seurauksen ulkoistamisen mukanaan tuoma tehokkuus voidaan ainakin osittain kyseenalaistaa. Lopuksi tutkimuksen tulosten perusteella voidaan myös todeta, että ainakin osittain transaktiokustannusteoriaan liitetyt oletukset pitävät yhä 2010-luvulla paikkansa.

Sisällys

1	Johdanto.....	1
1.1	Tutkimuksen tausta	2
1.1.1	Ulkoistaminen kunnallisen vesihuollon kehittämisen vaihtoehtona.....	2
1.1.2	Lainsäädännölliset muutokset ja vesihuoltoverkoston nykyinen kunto.....	6
1.2	Tutkimuskysymys	8
1.3	Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	10
1.4	Tutkimusyhteistyön kuvaus	12
1.5	Tutkimuksen rakenne	12
2	Tutkimusprosessi	15
2.1	Tutkimusprosessin aikataulu.....	15
2.2	Haastattelut tutkimuksen empirian lähteinä.....	16
2.3	Tutkimukselliset lähtökohdat.....	18
2.3.1	Aineiston analyysimenetelmät	19
2.3.2	Aikaisempi tutkimus	22
3	Ulkoistaminen ja hankintaprosessi.....	26
3.1	Ulkoistaminen ja ulkoistamisprosessi.....	26
3.2	Hankintaprosessin kuvaus.....	30
4	Transaktiokustannusten teoreettinen viitekehys	34
4.1	Uusi julkisjohtaminen	34
4.1.1	Synty ja kehitys Suomessa ja muualla maailmassa	34
4.1.2	Sopimuksellisuus ja NPM.....	36
4.1.3	Perinteisen liikkeenjohdon teorian kontribuutio	38
4.2	Transaktiokustannusteoria	39
4.2.1	Yrityksen teoriasta transaktiokustannusteoriaan.....	40
4.2.2	Transaktiokustannusten jaottelua ja teorian tutkimuksellinen näkökulma	42
4.2.3	Transaktiokustannusten lähteet ja potentiaaliset ongelmat.....	44
4.2.4	Transaktiokustannusten muotoutuminen ja paikantaminen.....	47
4.2.5	Transaktiokustannukset ja luottamus	49
4.2.6	Teoriaa kohdannut kritiikki.....	50

4.3	Resurssiriippuvuusteoria.....	51
4.3.1	Syyt resurssiriippuvuuden taustalla	51
4.3.2	Organisaatioiden selviytymisstrategia epävarmassa ympäristössä.....	53
4.3.3	Valta resurssiriippuvuusteoriassa.....	54
5	Tutkimuksen empiirinen konteksti	56
5.1	Kohdekuntien lähtötilanteiden kuvaus.....	56
5.2	Tiedonantajien ja aineiston esittely	60
5.3	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	61
6	Vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden transaktiokustannukset.....	65
6.1	Toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset	65
6.2	Ulkoistuksen suunnittelu ja valmistelu	67
6.2.1	Palvelukohteen inventointi.....	67
6.2.2	Hankinnan suunnittelu ja hankintaprosessin valmistelu	75
6.3	Rakenteiden muutoksiin liittyvät transaktiokustannukset.....	82
6.3.1	Organisaatioon kohdistuvat muutokset.....	83
6.3.2	Tilajaroolin omaksuminen.....	83
6.4	Kilpailuttamisprosessi.....	87
6.5	Valvonta, vuorovaikutus ja tiedottaminen	95
6.5.1	Vuorovaikutus	96
6.5.2	Valvonta ja raportointi	97
6.5.2.1	Valvonta vesihuollossa	97
6.5.2.2	Valvonnan haasteet ja siihen vaikuttavat tekijät	99
6.5.2.3	Valvontakeinot vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistuksessa	102
6.5.2.4	Raportointi täydentää muuta valvontaa.....	106
6.5.2.5	Valvonta transaktiokustannuksena.....	108
6.5.3	Tiedottaminen	111
6.6	Muut ulkoistuksesta syntyvät transaktiokustannukset	113
6.6.1	Tuottajan puolelta tulevat kustannukset.....	113
6.6.2	Kannustimet	115
6.6.3	Toiminnan uudelleensisäistäminen ja uudelleenulkoistaminen	117
6.6.4	Päällekkäiset toiminnot ja lisätyöt	120

7 Yhteenveto ja päätelmät	125
Lähteet.....	133
Liitteet	138

1 Johdanto

Kunnat ovat 1990-luvulta lähtien etsineet vaihtoehtoisia palveluiden tuottamisen malleja tehostaakseen toimintaansa. Erilaiset lainsäädännölliset uudistukset esimerkiksi valtionosuusjärjestelmässä ja esimerkiksi Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen käynnistäminen 2000-luvulla valtion keskushallinnon osalta ovat edesauttaneet kyseistä palveluntuotantjärjestelmien muutosta. Lisäksi erityisesti 1990-luvulla korostunut tehokkuusajattelu on lisännyt kuntien paineita toiminnan kehittämiseksi ja uudelleen muotoilulle.

Tehokkuutta on tavoiteltu kunnissa pääosin omaksumalla yksityiseltä sektorilta ominaisia johtamis- ja toimintatapoja ja korostamalla palveluiden järjestämisessä markkinaehtoisuutta. Markkinoiden hyödyntämisen on ajateltu tuovan mukanaan kustannustietoisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä luovan pohjaa asiakasnäkökulmalle. Hallintonaikakulmasta kunnissa on siirrytty painottamaan asiakasnäkökulmaa. Keinoja markkinoiden hyödyntämiseen on monia. Osa kunnista on rakentanut niin sanotut näennäismarkkinat ja tilaaja-tuottaja-mallin, kun taas toiset ovat luottaneet yhtiöittämisen tai ulkoistamisen tuovan tarvittavat säästöt.

Ulkoistaminen ja sen erilaiset seuraukset ovat tämän tutkimuksen kohteena oleva kokonaisuus, sillä tutkimus keskittyy kunnallisten vesihuoltolaitosten osalta verkoston kunnossapidon ulkoistamisesta aiheutuviin transaktiokustannuksiin. Kunnalliset vesihuoltolaitokset ovat lain nojalla vastuussa vesihuollon järjestämisestä kuntalaisille. Tämän tutkimuksen tavoitteena on muodostaa mahdollisimman kattava kuva ulkoistamisen seurauksena syntyvistä sopimiseen, valvontaan ynnä muuhun liittyvistä erilaisista transaktiokustannuksista ja ulkoistamisen vaatimasta ajankäytöstä.

Samaan aikaan, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita on ryhdytty ostamaan julkisen sektorin ulkopuolelta, on kunnallinen vesihuolto, erityisesti puhdasvesipuoli, pidetty tiukasti kuntien omissa käsissä. Syynä tähän on paitsi palvelun luonne myös sen määrittelyn haastavuus. Puhtaan veden toimittaminen kunnan asukkaille on kuntalaisten terveyden ja siten myös kunnan elinvoimaisuuden kannalta välttämättömyys. Toisaalta toimiva viemärointi ja veden laatu ovat myös merkittävä osa asumisen viihtyvyyttä, vaikkakaan se ei

yllä kriittisyydellä mitattuna pudasvesipuolen tasolle. Vesihuoltoa voidaan siten luonnehtia yhdeksi yhdyskunnan tärkeimmistä toimenpiteistä.

Vesihuoltoverkoston kunnolla on tämän peruspalvelun turvaamisessa suuri rooli. Nykyään kuitenkin verkoston kunnossapito jää runsaasti jälkeen tarvittavasta, minkä vuoksi nykyisillä menetelmillä ei verkoston kunnossapidon tahti riitä ylläpitämään edes nykyisentasoista verkostoa. Tämä johtaa väistämättä kasvaviin vesivahinkojen ja putkirikkojen riskien lisääntymiseen tulevaisuudessa, ellei kunnossapidon volyyymiin saada muutosta. Tästä syystä tutkimukseni keskittyy tämän merkittävän perusoikeuden turvaamisen kannalta välttämättömän verkoston kunnossapitoon, sen tehostamiseen sekä palvelun ulkoistamisesta aiheutuviin transaktiokustannuksiin.

1.1 Tutkimuksen tausta

1.1.1 Ulkoistaminen kunnallisen vesihuollon kehittämisen vaihtoehtona

Vesihuollon järjestämisvastuu on säädetty vesihuoltolaissa (119/2001) kunnille. Käytännön tasolla vesihuoltoa varten on monessa kunnassa perustettu kunnallinen liikelaitos, joka on operatiivisessa vastuussa kunnallisesta vesihuoltopalvelusta. Myös virasto- ja osakeyhtiömalleja on jonkin verran käytössä vesihuollossa. Suurta suosiota nauttineet liikelaitokset ovat osa kuntakonsernia ja monesti siten riippuvaisia kunnan taloudellisesta tilanteesta esimerkiksi kohtuullisen voiton tulouttamisen muodoss. Kuten eeräs haastateltava asian ilmaisi: ”Viimekädessä me työskennellään poliittisen järjestelmän osana. Eli päätöksentekijätaho on teoriassa kunnan valtuusto ja tekninen lautakunta ja niin edelleen isommissa asioissa, joissa ne päätöksentekijät on vaaleilla valittuja henkilöitä hoitamaan sitä päätöksentekoa.”

Monessa kunnassa on jo kahden vuosikymmenen ajan eletty kasvavien kustannusten ja vähenevien tulojen ristipaineessa. Myös palveluiden järjestämisen tehokkuutta ja kustannustietoisuutta on korostettu 1990-luvulta. Taustalla on vaikuttanut alun perin osittain myös 1990-luvun lama, mutta myös esimerkiksi väestön ikääntyminen ja yleiset globaalit kehitystrendit ovat olleet myötävaikuttamassa kuntien haluun etsiä tehokkaampia palveluiden tuottamismenetelmiä. 2010-luvulla myös kasvava henkilöstövaje suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle luo tarvetta pohtia uudelleen julkisen sektorin toimintaa ja toimintatapoja

(Kuopila ym. 2007, 8). Kyseiset muutokset ovat vaikuttaneet myös vesihuoltolaitosten toimintaympäristöön ja kunnat ovat ryhtyneet etsimään vaihtoehtoisia palveluntuotantomenetelmiä vesihuollon järjestämiseksi. Taloudellisen tilanteen suhteen ei parannusta ole näkyvissä ainakaan lähitulevaisuudessa, sillä keskustelu julkisten palveluiden taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä on yhä ajankohtainen samalla, kun palveluiden tuotantokustannukset ja julkisiin palveluihin kohdistuva kysyntä ovat kasvamaan päin.

Kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseksi kunnissa on pyritty kehittämään uudenlaisia tehokkaampia keinoja palveluiden tuottamiseen. Palveluiden järjestämisestä vastuussa olevien kuntien hallintoa on pyritty keventämään ja byrokratiaa vähentämään hyödyntämällä yksityiseltä sektorilta tuttuja vaihtoehtoisia toimintamalleja palveluntuotannossa (Näsi, Leppänen & Meklin 2008, 173). Markkinaohjautuvuus ja markkinoiden hyödyntäminen eroavat perinteisestä byrokraattisesta organisaatiosta muiden muassa tulostavoitteiden, kilpailun ja joustavuuden, kysynnän ja tarjonnan, lyhyen aikajänteen ja asiakasorientaation muodossa (Komulainen 2010, 66). Markkinaorientoituneisuus näkyy esimerkiksi siinä, että kunnat ovat yhä useammin yhtiöittäneet liikelaitoksiaan ja esimerkiksi Tampereella käyttöön otettiin vuoden 2007 alusta tilaaja-tuottaja-malli, jolla haettiin tehokkuutta näennäismarkkinoilla ja oman organisaation sisällä tapahtuvalla tuottaja- ja tilaajaorganisaation erottamisella. Tilaaja-tuottaja-malli eroaa ulkoistamisesta siinä määrin, että toimijoiden välinen suhde perustuu kumppanuuteen, ei kilpailuttamiseen (Kuopila ym. 2007, 11). Monessa kunnassa on hyödynnetty myös ostopalveluita, jotka ovat terminologisesti lähellä tämän tutkimuksen kohteena olevaa ulkoistamista. Ulkoistamalla voidaan parantaa toiminnan tehokkuutta hyödyntämällä markkinoilla vallitsevaa kilpailua sopimuksellisuuden kautta ja parantaa siten taloudellisen järjestelmän toimivuutta ja resurssien jakautumista niin, että niillä saadaan mahdollisimman paljon hyvinvointia (Soppi & Volk 2007, 4). Ulkoistamalla voidaan oikein tehtynä myös parantaa organisaation tehokkuutta ja reagointikykyä, kun palvelu hankitaan oman organisaation ulkopuolelta.

Kuntien ulkoistamiset ovat Komulaisen (2010, 43) mukaan viime vuosien aikana yleistyneet ja laajentuneet. Ilmiö on ulottunut myös varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuolelle. Teollisten tuotantolaitosten kunnossapitopalveluiden osalta palveluntuottajan yhtiöittäminen ja palveluiden ulkoistaminen ovat olleet suosiossa. Kunnan teknisissä palveluissa on yleisellä

tasolla hyödynnetty melko paljon ulkoistamista ja kilpailuttamista (Komulainen 2010, 83), ja myös kunnallisten vesihuoltolaitosten osalta tämän tutkimuksen kohteena olevien kunnossapitopalveluiden ulkoistamista on harjoitettu pienissä määrin erityisesti laitosten osalta. Ulkoistamisen suosion kasvun taustalla voi vaikuttaa muun muassa palveluntuottajien määrän lisääntyminen ja sitä kautta lisääntynyt kilpailu. Vesihuoltoverkoston osalta ulkoistamista on kuitenkin etenkin suuremmassa mittakaavassa vältelty muun muassa siihen liittyvien merkittävien riskien vuoksi. Tästä syystä Teknologian tutkimuskeskus (VTT) on kahden Tampereen yliopiston avulla käynnistänyt projektin, jonka tavoitteena on luoda vesihuoltolaitoksille työkalupakki vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamiselle, jotta kynnys kunnossapitopalveluiden ulkoistamiseen madaltuisi tulevaisuudessa. Olen tutkimuksessa mukana Tampereen yliopiston osalta, joten pystyn hyödyntämään tutkimusta osittain myös tässä tutkimuksessa.

Ulkoistaminen ja tuotannon siirtäminen itsenäiselle palveluntuottajaorganisaatiolle voivat oikein tehtyinä keventää suuren organisaation hallintoa samalla, kun tehokkuus kasvaa ja kustannussäästöt lisääntyvät. Tehokkuutta kuvaa esimerkiksi tämän tutkimuksen haastateltavan kuvaus ulkoistamisesta koituvista hyödyistä suhteessa omaan palveluntuotantoon: ”No ehkä se, että palveluntuottaja on erillinen organisaatio tilaajaan nähden, niin on sellanen, ainakin sitä asetelmaa selkeyttävä. Viitaten siihen, että, jos on vaikka vesihuollon liikelaitos, joka itse on sekä oman hoito-, käyttö- ja kunnossapitopalvelun tuottaja että sen omaisuuden omistaja, niin mun henkilökohtainen näkemys on, että se sisällään pitää semmoisen mahdollisuuden tehottomaan prosessien hoitamiseen ja johtamiseen. Että se vesiliikelaitoshan esimerkkinä voi kuitenkin aina vyöryttää asiakkailleen kaikki kustannukset, hoiti se sen miten tehottomasti tahansa.”

Tehokkuutta, tai pikemmin tehottomuutta kuvaa toisen haastateltavan vastaus kysyttäessä syitä aikoinaan tapahtuneelle toimintojen ulkoistamiselle: ”Niin ilmeisesti joskus silloin 2000-luvun alussa, niin kunnan oma tekninen toimi on saneerattu aika rankasti henkilöstörakenteen osalta, suurin piirtein kolmasosa porukasta on päässyt kilometritehtaalle, ja sitten jäljelle jäävän resurssin kanssa on ilmeisesti tässä palveluntuotannon laadussa ollut problematiikkaa. Että kuntalaisilta on kohtuullisen paljon tullut palautetta, että homma ei sitten toimi. Ymmärrettävästi ei olla ihan samaan päästy, mitä aiemmilla resursseilla. Mutta

se on ollut yks tekijä.” Uudenlaisten markkinasuuntautuneiden ratkaisuiden nähdään tuovan siten ainakin jonkinlaista tehokkuutta palveluntuotantoon. Kustannussäästöjen puolesta puhuu moni tutkimus, vaikka myös päinvastaisia tutkimustuloksia saavutetuista kustannussäästöistä on olemassa. Esimerkiksi Hallituksen esityksessä (HE 69/1997) on todettu, että kilpailuttaminen on tuonut keskimäärin 10–20 %:n kustannussäästöt suhteessa kunnan omaan tuotantoon, ja sillä tavalla lisännyt palveluntuotannon tehokkuutta. Esitys koskee 1960-luvulta eteenpäin tutkittuja rakentamisen kustannuksia, mutta niitä voidaan ainakin osittain soveltaa myös vesihuoltoon osana teknistä sektoria.

Tehokkuuden ja kustannussäästöjen lisäksi ulkoistamiseen yleisesti liitetty hyöty on, että vesihuoltolaitokset pystyvät ulkoistamisen myötä keskittymään entistä enemmän ydintoimintojensa hoitamiseen (Seppänen 2004). Ydintoimintojen hoitamiseen jää aikaisempaa enemmän aikaa, kun näiden ulkopuolelle jääviä, niin sanottuja toissijaisia tehtäviä, teetetään ulkopuolisilla toimijoilla. Kuten Seppänen (2004) kirjoittaa artikkelissaan: ”Yrityksissäkään ei pidä pelkästään verrata itse tehdyn laatua ja hintaa ostetun palvelun laatuun ja hintaan. Kannattaa miettiä, mitä arvokkainta jää tekemättä, jos aika, tarmo ja ajatukset tuhlaantuvat yhdentekevään puuhasteluun.”

Komulaisen väitteeseen ulkoistamisen suosion kasvusta on suhtauduttava varauksella yleisellä tasolla. Rajalan ja muiden (2008, 20) mukaan esimerkiksi George Boyne (1998a) on ennakoanut aikoinaan, että kansainvälisten kilpailuttamiskokemusten ja empiiristen tutkimusten perusteella osa sellaisista julkisista palveluista, jotka tuotetaan tällä hetkellä markkinoilla, tullaan palauttamaan julkisen monopolin hoidettavaksi. Väitteensä Boyne perusteli aikoinaan sillä, että osa kilpailutuksen piiriin siirretyistä palveluista ei yksinkertaisesti toimi markkinoiden tuottamina. Tämänkaltaista uudelleenmonopolisoitumista ei vielä ole ollut kuitenkaan havaittavissa, vaan ulkoistaminen on kasvattanut suosiotaan. Myöskään vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden osalta toimimattomuus ja uudelleenmonopolisoituminen eivät ole ajankohtaisia niin kauan, kuin kyse on vain kunnossapitopalveluiden ulkoistamisesta. Mikäli jonakin päivänä Suomen kunnissa päädytään ulkoistamaan koko kunnallinen vesihuolto vedenjakeluineen, ovat riskit toiminnan epäonnistumiseen ja erityisesti riskit kuntalaisten terveyden kannalta huomattavasti suuremmat.

1.1.2 Lainsäädännölliset muutokset ja vesihuoltoverkoston nykyinen kunto

Erilaiset uudistukset lainsäädännössä ovat antaneet mahdollisuuden muokata julkisen sektorin palveluntuotantojärjestelmiä yritysmäisempään suuntaan. Lainsäädännön muutokset yleisellä tasolla kannustivat ja toisaalta mahdollistivat kuntien palveluntuotannon omaehtoisen kehittämisen ja tehostamisen. Merkittävimpiä muutoksia ovat olleet 1.7.1995 pääperiaatteissaan voimaan tullut uusi kuntalaki sekä vuoden 1993 valtionosuusuudistus. Kuntalain (365/1995) 2.3 §:ssä säädetään kunnan tehtävistä muiden muassa seuraavasti: ”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.” Tällä viitataan siihen, että kunnan palveluiden tuottamisen vastuusta siirrytään järjestämisvastuuseen. Myös Suomen perustuslain (731/1999) 121 § kuntien itsehallinnollisesta asemasta tukee kuntien oman harkinnan mahdollisuutta palveluiden järjestämisessä.

Valtionosuusuudistuksen merkittävin muutos oli, että korvamerkityt valtionosuudet korvattiin laskennallisilla valtionosuuksilla. Komulainen kirjoittaa, että valtionosuusjärjestelmän muutoksilla pyrittiin vahvistamaan kunnallista itsehallintoa ja lisäämään kustannusvastuuta. Jo tuolloin keskusteltiin tilaajan ja tuottajan erottamista toisistaan. Yksityisten yritysten palveluntuotanto nähtiin kuitenkin vielä enemmänkin kuntien tuottamia palveluja täydentävänä, kuin kokonaisvaltaisena palveluntuotantojärjestelmänä. (Komulainen 2010, 68, 162.)

Taloudellinen tilanne ja julkisiin palveluihin tulevaisuudessa kohdistuva kysyntä heijastuvat myös vesihuoltoverkostojen kunnossapitoon ja saneeraustarpeisiin. Vesihuoltoverkostojen kunnossapidon suhteen vallitsee kasvava saneerausvelka, minkä vuoksi ulkoistamisen paineet lisääntyvät jatkuvasti. Vesijohtojen tyypilliseksi käyttöiäksi arvioidaan 40–60 vuotta samalla, kun verkoston uusiutumiskäytännöllinen ikä ylittää monessa kunnassa juuri ja juuri alle 100 vuoden. Tämän tutkimukseen osallistuvista kunnista Hämeenlinna, Mäntsälä ja Varkaus yltyvät kyseiseen ihteeseen. Tämän seurauksena nykyisellä saneerausvauhdilla kunnossapidon määrä jää jatkuvasti jälkeen tarvittavasta. Osittain tähän ongelmaan on jo pureuduttu, sillä Maa- ja metsätalousministeriön (2008) teettämän tutkimuksen mukaan saneerausvolyymi on kasvanut viime 15 vuoden aikana sekä absoluuttisesti että suhteellisesti koko verkostopituudesta. Myös

monet kuntien edustajat totesivat saneerausmäärärahojen määrän pysyvän vähintäänkin edellisvuoden tasolla, tai jopa hieman lisääntyvän tulevaisuudessa. Samaisessa Maa- ja metsätalousministeriön tutkimuksessa todettiin, että huono- tai erittäin huonokuntoisten vesijohtojen ja viemäriputkiston osuus on pienentynyt muutamalla prosentilla verkostopituudesta (MMM 2008, 8–9). Siten suunta kunnissa on selkeästi oikea, mutta suuria muutoksia on tehtävä, jotta kasvava saneerausvelka saadaan kurottua umpeen taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Seuraavan 10 vuoden aikana saneeraustarpeen kustannusvaikutuksia arvioitaessa tulee saneeraustarve kasvamaan koko Suomen osalta noin 200 miljoonalla eurolla. Nykyinen vesihuoltolaitosten saneerausinvestointitaso on 120 miljoonaa ja lähivuosina (2010–2020) se tulee olemaan 320 miljoonaa euroa, mikä edellyttää 200 miljoonan euron vajeen täyttämistä. Lisäksi tarvittava investointitaso tulee pysymään tämän jälkeenkin tulevaisuudessa (2020–2030) korkealla tasolla ollen vuodessa 250 miljoonaa. (MMM 2008, 16–17.) Mikäli näitä kustannuksia ei saada siirrettyä vesihuollon taksoihin, on säästöjä lähdeettävä etsimään muualta. Esimerkiksi Akaan kaupunki on valinnut ratkaisuksi reilun taksojen korottamisen (Juusola 2010, 8). Varkaudessa sen sijaan on päädytty toisenlaiseen ratkaisuun ja ulkoistettu kunnallistekniikan rakentaminen ja ylläpito liikkeenluovutuksen kautta YIT:lle vuonna 2009. Ulkoistamisen taustalla Varkaudessa on ollut vain yksi syy: kaupungin talous. (Tyyrilä 2009, 13.) Sama muutosten paine vaanii monessa muussa kunnassa, minkä vuoksi on syytä kartoittaa ulkoistamisen vaikutuksia ja seurauksia kuntaorganisaatioille mahdollisimman laajasti.

Perinteisesti vesihuoltoverkoston saneeraus ja siihen panostaminen eivät ole olleet merkittävästi esillä kuntien palvelustrategioissa tai muissa kehittämissuunnitelmissa. Vesihuoltoverkoston kaltaiseen näkymättömään infrastruktuuriin panostaminen jää usein muiden näyttävämpien kehittämiskohteiden varjoon. Kuten eräs palvelutuottaja kuvasi tilannetta: ”Out of sight, out of mind. Se on suurin ongelma, että niille (putket) ei tehdä mitään, vaan annetaan olla. Vähän parempaan suuntaan on menty, mutta kokonaisuudet on ihan levällään. Ja levällään voidaan olla, kun tiedetään ja sanotaan, että toiset on vielä enemmän levällään.”

Päättäjien ohella myös kuntalaiset pitävät 2010-luvulla puhdasta juomavettä ja toimivaa viemärijärjestelmää itsestäänselvyytenä, ja esimerkiksi kouluihin kohdistuvat investoinnit saavat vesihuoltoverkoston tehtäviä investointeja helpommin kuntalaisten äänet. Yksi haastateltava totesi oman kuntansa tapahtumista seuraavaa: ”Kyllä siellä nämä (vesihuoltoon liittyvä asiat) jää niiden seksikkäämpien aiheiden väliin. Jos kilpailutilanteita tulee, niin uudella uimahallilla saa enemmän ääniä, kun uudella viemärillä.” Esimerkiksi Porin kaupungissa vasta vuoden 2007 rankkasateet herättivät kuntapäättäjät todenteolla: ”Se herätti kyllä päättäjiä, että tähän näkymättömäänkin infrastruktuuriin on satsattava. Että se on tajuttu. Keskelle kaupunkia sato yli 100 millia kahden tunnin aikana.”

Vesihuoltoverkoston käsitteleminen mediassa on ollut myös melko harvinaista. Kuitenkin parin viime vuoden aikana tässäkin suhteessa on ollut havaittavissa muutosta. Vesihuoltoverkosto on noussut yhä useammin esille sanomalehdissä ja internetissä, kun vanhat putkistot ovat alkaneet tulla tiensä päähän. Erilaiset putkirikot ja vuodot ovat herättäneet paitsi päättäjät myös kuntalaiset ja median. Esimerkiksi Koskinen (23.1.2011) kirjoittaa Aamulehden artikkelissa vesi- ja viemäriputkiston kunnosta ja toteaa tiivistetysti, että suuri osa Suomessa arvioidusta vesi- ja viemäriverkostosta on liian vanhoja. Kuntalaiset ovat heränneet aiheeseen vedenjakelukatkosten ja viemäritulvien myötä. Näkyvin tapaus oli vuoden 2009 Helsingin rautatieaseman metrotunnelin vesivahinko. Artikkelin mukaan myös Tampereella on kuukausittain tullut esiin vesijohtovuotoja tai muita ongelmia, ja koko viime vuoden aikana erilaisia verkostovahinkoja sattui yli 50. Ongelmien yleistyminen on merkki vesihuoltolaitosten rajallisesta kyvystä kuroa kiinni saneerausvelka nykyisillä menetelmillä. Tästä syystä kuntien on ryhdyttävä etsimään uudenlaisia ja tehokkaampia keinoja saneerausvelan kattamiseksi. Vesihuoltoverkoston kunnossapidon lykkääminen ennakoi kunnille suuria ongelmia tulevaisuudessa.

1.2 Tutkimuskysymys

Kunnan näkökulmasta kustannukset aiheutuvat joko oman toiminnan pyörittämisestä, sen hallinnoimisesta ja muusta toiminnasta koostuvista kuluista. Markkinaorientoituneissa toimintatavoissa, kuten ulkoistuksessa, kustannukset aiheutuvat laskentatavasta riippuen tuotteiden ostohinnoista sekä toimintatavan ylläpidon mahdollistavan ohjausjärjestelmän vaatimista resursseista. Siten niin sanottu ostohinta ei ole kunnalle palvelun kokonaishinta, vaan mukana tulee erilaisia tilajakustannuksia, jotka korvaavat, ainakin osittain, vanhan

ohjausjärjestelmän kustannukset. Tilaajakustannuksia syntyy, kun perinteinen ohjaustoiminta muutetaan neuvotteluiksi, sopimuksiksi, valvonnaksi ynnä muuksi. Näistä kustannuksista suurin osa voidaan lukea tutkimuksissa kohteena oleviksi transaktiokustannuksiksi. Transaktiokustannuksia ei useinkaan tunnisteta käytännön tasolla, sillä niille ei ole olemassa omaa tiliä kirjanpidossa. (Rajala ym. 2008, 40.) Siten myös niiden vähentäminen on ollut erittäin haastavaa. Kustannusten huomiotta jättäminen väärentää kuitenkin oman palvelutuotannon ja tilauskustannusten välistä vertailua, minkä vuoksi niiden kartoittaminen on tärkeää.

Vesihuoltoverkoston kunnossapidossa ulkoistamisen kohteena voivat olla erilaiset toimenpiteet. Kohteena voi olla jokin yksittäinen toiminto, kuten vesimittareiden vaihto, viemäreiden huuhtelut, viemäreiden TV-kuvaukset, savututkimukset, tai viemäriverkostojen kansistojen korjaaminen. Toisaalta ulkoistuksen kohteena voi olla tietty alueellinen tai muu toimintakokonaisuus. Esimerkiksi eräänlaista alueellisen kunnossapidon ulkoistamista on toteutettu tai suunnitellaan toteutettavan jossain muodossa Hämeenlinnassa ja Turussa. Viimeisenä ja laajimpana vaihtoehtona on koko kunnan teknisen sektorin ulkoistaminen, johon sisältyy jollain tasolla myös vesihuoltoverkostot. Esimerkkejä laajemman ulkoistuksen kunnista ovat Varkaus ja erityisesti Askola.

Nämä eriaisteiset kunnossapidon ulkoistamiset vaikuttavat luonnollisesti siihen, minkälaisiksi ja miten laajoiksi ulkoistamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset muotoutuvat. Myös tilaajaorganisaationa toimivan kunnan koko ja vesihuollolle ominainen säätila, vuodenaika sekä esimerkiksi talvinen roudan määrä vaikuttavat transaktiokustannusten syntyyn ja esimerkiksi kunnan riskinkantokykyyn ulkoistuksen myötä. Kunnossapidon täydellinen ulkoistaminen tuottaa huomattavasti enemmän transaktiokustannuksia, kuin pienen yksittäisen toiminnon kertaluontoinen ulkoistaminen. Kuitenkin tämä oletamus pätee vain tiettyyn pisteeseen saakka, kuten tutkimuksessa tulen osoittamaan. Ulkoistamisen erilaisten mahdollisuuksien vuoksi myös esimerkiksi ajankäyttöä tutkiessani olen pyrkinyt hahmottamaan sitä sekä laajemmassa että suppeammassa ulkoistuksessa niiden välillä vallitsevien merkittävien erojen vuoksi.

Vesihuoltoverkoston kunnossapidosta keskusteltaessa on syytä ymmärtää kunnossapidon ja

saneeraustoiminnan ero. Toisaalta saneeraustoiminta voidaan nähdä eräänlaisena kunnossapitotoiminnan muotona. Kuitenkin monesti juuri ulkoistamisesta puhuttaessa halutaan pitää nämä kaksi termiä erillään. Saneeraustyö tarkoittaa ennaltaehkäisevää ja suunnitellumpaa työtä, kun taas kunnossapito koostuu eräänlaisesta korjaustoiminnasta lyhyelläkin varoitusaajalla. Käytännössä rajaveto saneerauksen ja kunnossapidon välillä on kuitenkin vaikeaa. Esimerkiksi rakentamisen alalla molemmat ymmärretään korjausrakentamisen muodoiksi (Ympäristöministeriö & Museovirasto 21.7.2010). Tämän vuoksi myös tässä tutkimuksessa niiden välille ei tehdä merkittävää eroa, vaan saneerausta käsitellään yhtenä kunnossapidon muotona.

Transaktiokustannusanalyysi tulee helpottamaan vesihuoltolaitosten ja myös kuntien arviointia ulkoistamisen kannattavuudesta ja oman palveluntuotannon kustannustehokkuudesta suhteessa toiminnan ulkoistamiseen. Myös muiden alojen toimijat hyötyvät tutkimuksesta, koska transaktiokustannukset ovat osittain samoja toiminnan alasta riippumatta. Analyysi helpottaa ulkoistamisen ja oman tuotannon välisen kannattavuuden arviointia, ja mikäli vesihuoltolaitos päättyy ulkoistamisen kannalle, on toiminnan suunnittelu, hallinta ja ohjaus helpompaa, kun toiminnasta syntyvät transaktiokustannukset ovat tiedossa etukäteen. Tutkimuksella pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millainen merkitys transaktiokustannuksilla on vesihuoltoverkon kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa?
- Millaisia transaktiokustannuksia vesihuolto- ja viemäriverkostojen kunnossapitopalveluiden ulkoistamisesta syntyy?
- Miten transaktiokustannukset ilmenevät tilaajaorganisaatiossa ajankäytön näkökulmasta?

1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Public-Private Partnership (PPP) – käsitettä käytetään viittaamaan yleisellä tasolla erilaisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoihin. Kuntien toiminnassa yhteistyö perustuu usein sopimuskumppanuudelle, jonka tavoitteena on paikallisyhteisön kannalta parhaan mahdollisen lopputuloksen aikaasaaminen. Kumppanuus on yleisesti ottaen sidoksissa markkinaehtoisuuteen hankintalainsäädännön kautta (Haveri & Anttiroiko 2009, 205). Kuitenkin tämän tutkimuksen kohteena oleva vesihuolto kuuluu erityisalojen hankintalain

piiriin, minkä vuoksi markkinaehtoisuus ei hallitse kumppanuuksia normaalin hankintalain tavoin, ja vesihuoltolaitokset voivat käyttää hankinnoissaan enemmän omaa harkintaa.

Ulkoistamisella tarkoitetaan kunnan tai kunnallisen vesilaitoksen tai kunnallisen vesihuollosta vastaavan osakeyhtiön palveluiden hankintaa kuntakonsernin ulkopuolelta. Ulkoistaminen on siten toiminnan siirtotapahtuma. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 45.) Monessa kunnassa vesihuollon kunnossapitopalveluita on ulkoistettu myös sisäisesti, mutta tässä tutkimuksessa ulkoistamisella tarkoitetaan Public-Private Partnership mallista ulkoistamista, jossa yhteistyökumppaneina ovat yksityisen ja julkisen sektorin edustaja (Komulainen 2010, 146). Joskus ulkoistaminen on samaistettu myös ostopalveluihin, koska ostopalveluilla tarkoitetaan palveluja, jotka kunta ostaa oman organisaationsa ulkopuolelta säätiöiltä, yksityisiltä yrityksiltä tai muilta (Kuopila ym. 2007, 38). Toisaalta kuitenkin ulkoistamisen käsite on alaltaan laajempi ja itse asiassa myös hyvin eriluonteinen kuin ostopalvelun käsite (Anttiroiko 2010, 49).

Kilpailuttamisella tarkoitetaan hankintayksikön prosessia etsittäessä markkinoita hyödyntäen paras mahdollinen tuottaja. Avoin markkinakilpailu toteutetaan käytännössä ulkoistamisen tai yksityistämisen kautta, joista yksityistäminen on huomattavasti yksinkertaisempi operaatio (Soppi & Volk 2007, 3-4). Kilpailuttamista on usein tutkittu julkisen valinnan teorian näkökulmasta, joka näkee kilpailun johtavan julkisissa hankinnoissa tehokkuuden kasvuun ja kustannusten alenemiseen. Käytännössä kilpailuttamisen edut ovat kuitenkin löydettävissä pikemminkin toiminnan muutoksessa ja tavoissa tuottaa palveluita. (Rajala ym. 2008, 47–48.) Kunnissa erityisesti teknisellä sektorilla kilpailuttaminen on ollut yleistä. Kilpailuttamista ohjaa kansallisella tasolla hankintalainsäädäntö (348/2007, 349/2007), joka asettaa hankintayksiköille tietyt rajat hankintaprosessiin liittyen.

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan niitä ylimääräisiä toimintoja ja kustannuksia, joita syntyy, kun palvelu hankitaan oman organisaation ulkopuolelta. Esimerkiksi neuvotteluiden käymiseen, tiedon etsintään ja sopimuksen laatimiseen kuluva aika sekä esimerkiksi henkilöstön uudelleenkouluttautumisen kustannukset voidaan lukea transaktiokustannuksiksi. Transaktiokustannusten nähdään muodostuvan organisaatioiden välisen vaihdannan kontrolloinnin seurauksena, kun kumppanuus ja sopimuksellisuus korvaavat yksittäisen tuottajaorganisaation sisäistä kontrollia ylläpitävän hierarkian.

1.4 Tutkimusyhteistyön kuvaus

Pro gradu -tutkimus on osa SerVesi -hanketta, jonka tehtävänä on luoda työkalupakki vesihuoltoverkostojen kunnossapidon ulkoistamiseen. Hanke kattaa kaiken kaikkiaan kahdeksan moduulia, ja se on Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallinnoima. Hankkeen tarkoituksena on tutkia, miten uusilla PPP-mallien tyyppisillä ratkaisuilla voidaan saada aikaan kustannussäästöjä ja lisää tehokkuutta liittyen vesihuoltoverkostojen kunnossapitoon.

VTT:n ohella tutkimuksessa on mukana Tampereen teknillinen yliopisto ja Tampereen yliopisto. Tampereen yliopiston osatehtävän 6 tavoitteena on kehittää toimintamalli ja tarvittavat työkalut vesihuoltoverkostojen kunnossapitopalveluiden riskienhallintaan. Tarkemmin tutkimuksen kohteena ovat kokonaisuudessaan kunnossapitopalveluiden ulkoistamisprosessi ja palvelusopimukset riskienhallinnan näkökulmasta sekä transaktiokustannusten koostumuksen kuvaaminen ja luokittelu. Yliopistolla hankkeen eteenpäin viejänä toimii taloustieteiden laitoksen professori Lasse Oulasvirta. Osatehtävän toteuttaminen ja haastatteluiden järjestäminen ovat minun vastuulla. Tässä Pro gradu – tutkielmassa keskityn taloustieteiden laitoksen projektissa pienemmässä roolissa oleviin transaktiokustannuksiin sekä projektin ulkopuolelle jäävään ajankäyttöön. Tutkimusapulaisena koottu aineisto tulee olemaan siten tutkielmassani suuressa roolissa.

Transaktiokustannusten koostumusta koskevan osa-alueen ohella minun on huomioitava myös SerVesi -hankkeen kohteena olevat muut ulottuvuudet, jotka koskevat lainmukaisen kilpailuttamisprosessin mallintamista ja palveluiden ulkoistamisprosessiin liittyvää riskien hallintaa. Jotta kykenen arvioimaan transaktiokustannuksien muodostumista, on ensin analysoitava erilaiset vaiheet, joita kunnossapitopalveluiden ulkoistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyy. Sekä ulkoistaminen että kilpailuttaminen ovat moniulotteisia ja monimutkaisia prosesseja, jossa transaktiokustannukset muodostuvat vähitellen ja eri vaiheissa.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus käsittää yhteensä seitsemän lukua. Ensimmäisessä luvussa olen käsitellyt tutkimuksen taustaa. Keskiössä ovat olleet 1990-luvulla yleistyneet markkinaorientoituneet palvelutuotantomenetelmät ja niiden toteuttamisen kannalta keskeiset muutokset julkisen palvelutuotannon olosuhteissa ja hallintatavassa. Luvussa esittelin vesihuollon roolia

julkisena palveluna ja siihen kohdistuvia muospaineita. Lisäksi olen esitellyt tutkimuksessa käytettävät keskeiset käsitteet, tutkimuksen yhteydet SerVesi -hankkeeseen sekä tutkimuksen rakenteen.

Seuraavassa luvussa kaksi selvitän tutkimusprosessin etenemistä ja aikataulua. Perehdyn myös tutkimuksen empirian keräämisen kannalta keskeisiin seikoihin. Lopuksi selvitän aineiston käsittelemisen kannalta olennaisia valintoja sekä aikaisempaa tutkimusta.

Luvussa kolme keskityn avaamaan lukijalle tutkimuksen kannalta olennaisten käsitteiden, ulkoistamisen ja hankintaprosessin, sisältöä. Ulkoistamisen käsitteen ymmärtäminen on välttämätöntä, kun tavoitteena on arvioida sen seurauksena syntyviä transaktiokustannuksia. Hankintaprosessin läpikäymistä puoltaa transaktiokustannusten paikantaminen ja se, että tutkimuksen kohteena on julkinen palvelutuotantoyksikkö, jonka toimintaa säädellään hyvin pitkälti julkisorganisaatioihin kohdistuvilla laeilla myös ulkoistamisen jälkeen.

Luku neljä esittelee tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. New Public Management, transaktiokustannusteoria ja resurssiriippuvuusteoria muodostavat tutkimukselle luonnollisen ja vahvan pohjan. Transaktiokustannusten osalta selkeytän muiden muassa markkinoiden ja hierarkian välistä kamppailua tehokkuuden valossa, transaktiokustannusten lähteitä ja teoriaan kohdistunutta kritiikkiä. Resurssiriippuvuusteoria korostaa paitsi kunnallisten myös muiden organisaatioiden jatkuvaa ja kasvavaa riippuvuutta muista toimijoista ja lisää siten lukijan ymmärrystä sopimuskumppanuuteen liittyvistä ulottuvuuksista.

Viidennessä luvussa esittelen lyhyesti tutkimuksen empiiriset lähtökohdat niiltä osin, kun ne eivät ole tulleet ilmi luvussa kaksi. Esittelen myös tutkimuksessa mukana olevien kuntien lähtötilanteen. Lähtötilanteen katsauksella pyrin luomaan kuvan eri kunnista erityisesti vesihuollon palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Vaikka tutkimuksessa on mukana vain kahdeksan kuntaa, voi kuvauksista nähdä sen monimuotoisuuden, joka tällä hetkellä kunnallisen vesihuoltopalvelun järjestämisen ja ulkoistamisen suhteen vallitsee. Luvun lopuksi arvioin tutkimuksen tekoa luotettavuuden ja eettisyyden näkökulmasta.

Luvussa kuusi käyn läpi empiirisen aineiston pohjalta vesihuoltoverkoston

kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen synnyttämiä transaktiokustannuksia. Luvussa esittelen alaluvuittain erilaiset transaktiokustannuksiin liittyvät havainnot ja ulottuvuudet sekä niiden syntymiseen vaikuttavat tekijät tilaajaorganisaation näkökulmasta. Tehtyjä ja esitettyjä havaintoja olen täydentänyt haastatteluista poimimilla lainauksilla. Analyysissä on mukana myös ajankäytön näkökulma.

Tutkimuksen viimeinen seitsemäs luku on päätelmäluku, jossa tuon esille ratkaisun asetettuun tutkimusongelmaan. Luvun alussa esitän haastatteluiden pohjalta muodostuneen arvion ulkoistamisen aiheuttamista transaktiokustannuksista eri ulottuvuuksineen vesihuoltoverkoston kunnossapidon kokonaisuuden osalta. Muutoin luvun tarkoituksena on koota yhteen tutkimuksessa kerätty tieto ja ymmärtää kerätyn tiedon merkitys esitetyn ilmiön ja taustan valossa. Lisäksi otan luvun lopussa kantaa mahdollisiin lisätutkimustarpeisiin aiheeseen ja ilmiöön liittyen.

2 Tutkimusprosessi

2.1 Tutkimusprosessin aikataulu

Tutkimus lähti käyntiin loka- marraskuussa 2010, kun pääsin tekemään tutkimusta SerVesi - hankkeen parissa. Hankkeen nopean aikataulun vuoksi myös Pro gradu -tutkielma sai lentävän lähdön. Ensimmäiset haastattelut suoritettiin jo marraskuussa 2010, jolloin kohteena oli Pori. Joulukuussa vuorossa oli Sastamala. Kevätpuolella haastattelutahti kiihtyi, jolloin tein ensimmäiset haastatteluni yksin. Haastattelut suuntautuivat Turkuun, Varkauteen ja Suomen Putkistotarvike Oy:n toimipisteeseen Tampereelle. Helmikuussa vuorossa olivat Hämeenlinna, Mäntsälä ja Askola, sekä Tampere. Maaliskuussa vuorossa olivat loput yrityshaastattelut.

Tutkimuksen teoreettista perustaa lähdin kartoittamaan heti tutkimuksen alettua 1.1.2010. Tällöin aloitin myös tutkimuksen varsinaisen kirjoitustyön. Lopullinen tutkimussuunnitelma valmistui jouluksi. Teoreettisen viitekehyksen rakentuminen kesti helmikuulle 2011. Helmikuun aikana ehdin myös perehtymään jo tehtyihin haastatteluihin ja aloittamaan aineiston analysointiprosessin, vaikka varsinainen kirjoittaminen vielä antoi odottaa itseään. Haastatteluiden painottuminen helmi-maaliskuun vaihteeseen vei aikaa muulta työskentelyltä. Hitaan alun jälkeen haastatteluaineisto oli kuitenkin analysoitu kokonaisuudessaan maaliskuun puoleen väliin mennessä. Johtopäätösten rakentaminen ja tutkimuksen viimeistely eivät vieneet paljoa aikaa, ja tutkimus sai viimeisen muodon jo maaliskuun lopulla 2011. Siten koko prosessi vei aikaa vain noin 5 kuukautta.

Tutkimuksen nopeaa valmistumista edesauttoivat työnantajan odotukset, sekä työn luomat mahdollisuudet. Tutkijana uskon, että minulla oli paremmat mahdollisuudet saada haastattelut järjestettyä melko nopealla varoitusajalla verrattuna siihen, jos olisin tehnyt pelkästään Pro gradu -tutkimusta. Tutkimusapulaisena tehty työ antoi myös hieman uskottavuutta minulle tutkimuksen tekijänä. Toisaalta työtehtäväni pitivät sisällään paljon tämän tutkimuksen ulkopuolelle jääviä kohteita, ja siten veivät jonkin verran aikaa tältä tutkimukselta. Loppujen lopuksi uskon kuitenkin työtehtävän olleen siunaus myös Pro gradu -tutkielman osalta, sillä se antoi minulle selkeän tavoitteen paitsi tutkimuksellisesti, myös ajallisesti. Lisäksi sain hyvää ohjausta tutkimuksen tekemiseen sekä rahallista tukea

matkalippujen kustannusten muodossa.

2.2 Haastattelut tutkimuksen empirian lähteinä

Tutkimuskysymykseen haetaan pääosin vastaus haastatteluilla, jotka muodostavat tutkimuksen empiirisen puolen. Haastattelu on eräänlaista keskustelua, jota tapahtuu tutkijan aloitteesta ja hänen ohjaamana. Suomessa haastattelu on yleisin tapa kerätä laadullista aineistoa. (Eskola & Suoranta 1998, 86.) Täydennyksiä haastatteluihin hain tarpeen mukaan myöhemmin sähköpostitse. Sähköpostikyselyt koskivat muiden muassa SerVesi -hankkeen ulkopuolelle jäävää ajankäyttöä. Tällaisen tarkentavan sähköpostikyselyn lähetin Askolaan ja Tampereelle. Askolan edustajalta sain myös pikaisen vastauksen, mutta Tampereelta ajankäyttöä koskevat vastaukset sen sijaan jäivät saamatta sähköpostista huolimatta. Tarpeen mukaan lähetin tarkentavia sähköpostikyselyitä myös muuhun kuin ajankäyttöön liittyen.

Haastattelut suoritettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina, joissa sekä haastatteliija että haastateltava saavat enemmän vapautta valittujen teemojen puitteissa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75). Puolistrukturoitu haastattelu eroaa strukturoidusta haastattelusta siinä, että kysymykset ovat kaikille samat, mutta ei käytetä valmiita vastausvaihtoehtoja, vaan haastateltava saa vastata omin sanoin. Teemahaastattelu taas tarkoittaa, että haastattelun aihepiirit on etukäteen määrätty. Menetelmästä puuttuu strukturoidulle haastattelulle ominaiset kysymysten tarkka muoto ja järjestys ja huomio keskittyy vain tiettyihin ennalta määrättyihin teemoihin ja niiden läpikäyntiin. (Eskola & Suoranta 1998, 87.) Tässä tutkimuksessa yhdisteltiin siten kahta erilaista haastattelutyyppiä.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 73) mukaan haastatteluiden etu on ennen kaikkea joustavuus. Joustavuus on keskeinen syy haastatteluiden valitsemiselle myös tässä tutkimuksessa. Joustavuus antaa mahdollisuuden muokata haastattelurunkoa sen mukaan, kuinka paljon kunnilla on kokemusta ylipäättään ulkoistamisesta, ja missä muodossa ja osa-alueella ulkoistamista on tehty. Myös haastateltavien innokkuus kertoa mielipiteitään johti etenkin alussa ajoittain siihen, että varsinainen haastattelurunko jäi vähemmälle huomiolle. Lisäksi kuntien kokemattomuus ja paikoitellen hieman negatiivinen suhtautuminen tutkimuksen kohdeilmiöön pakotti käyttämään haastatteluissa mielikuvitusta ja rohkaisemaan haastateltavia pohtimaan asioita nykyisen tilanteen ulkopuolella eräänlaista skenaariointia hyväksi käyttäen. Kaikki nämä syyt puolsivat löyhää haastattelurungon muotoilua erityisesti

parissa ensimmäisessä haastattelussa.

SerVesi -hankkeen kautta haastattelin Porin veden edustajia. Hankkeessa mukana olevan Porin lisäksi haastattelin myös muiden kunnallisten vesilaitosten tai -yhtiöiden sekä kuntien teknisen sektorin edustajia. Näitä ulkopuolisia kuntia olivat Hämeenlinna, Sastamala, Turku, Mäntsälä, Varkaus, Tampere ja Askola. palveluntuottajista tamperelainen Suomen Putkistotarvike Oy sekä pääkaupunkiseudulla vaikuttava Grundfors Pumput Oy ja NCC Rakennus Oy olivat mukana hankkeessa. Lisäksi Askolan kunnan haastattelussa mukana oli heidän yhteistyökumppaninsa Coor Oy:n edustaja. Yrityspuolen panos tässä Pro gradu -tutkimuksessa jää kuitenkin minimaaliseksi, sillä tutkimus koskee tilaajapuolen transaktiokustannuksia. Hankeen ulkopuolisten haastattelujen mukaan ottamisen puolesta puhuu erityisesti riittävän laaja aineisto. Kaikkien kuntien lähtötilanteet ulkoistamisen asteen näkökulmasta on esitelty tarkemmin kappaleessa 5.1.

Pro gradu -tutkimuksen osalta suoritin haastattelut kahdessa erässä. Ensimmäinen haastattelukierros oli tunnusteleva, ja se suoritettiin yhteistyössä Tampereen teknillisen yliopiston ja VTT:n edustajien kanssa. Tampereen teknilliseltä yliopistolta mukana olivat väitöskirjastekijä Ossi Heino ja tutkija Pekka Pietilä, VTT:ltä hankkeen alullepanija ja tutkija Tero Välisalo. Ensimmäisen kierroksen haastateltavien joukkoon kuuluivat Sastamalan kaupunki, Porin Vesi sekä kaikki yrityskohteet. Näiden kuntien haastattelut suoritettiin Liitteen 1 mukaisella haastattelurungolla. Haastattelut litteroin myöhemmin Word-dokumenteiksi. Koska mainituissa kaupungeissa vierailtiin SerVesi -hankkeen tiimoilta, ei hankkeen ulkopuolinen ajankäyttö ollut mukana näissä kahdessa haastattelussa.

Ensimmäiset haastattelut osoittivat, että kyseinen termi koetaan melko kankeaksi kapulakieleksi, ja sen käsitteleminen sellaisenaan oli monelle haastateltavalle vaikeaa. Kuten eräs haastateltava totesi kysyttäessä, onko ulkoistuksissa kiinnitetty huomiota transaktiokustannuksiin: ”Kun meillä ei oikein semmosta, nyt kuullaan ensimmäistä kertaa tämmösestä, niin me ei ole tajuttu edes tämmösiä seurata. Ja kun meillä ei varsinaista ulkoistamista ole ollut, niin ei ole kiinnitetty huomiota.” Tästä syystä myös haastatteluissa käsitettä oli avattava helpommin ymmärrettäväksi ja puhua esimerkiksi ulkoistamisen aiheuttamista organisaatio- tai muista muutoksista.

Haastatteluiden toisen vaiheen suoritin yksin. Tällöin haastattelurunko oli mahdollista rakentaa tiiviimmin omien teemojen ympärille. Tämä esti myös aineiston kylläntymisen ennen aikojaan. Haastattelurungon uudelleenmuotoilussa ja sen syventämisessä auttoivat jo tehdyt pari haastattelua ja niissä ilmenneet seikat liittyen transaktiokustannuksiin. Varoin kuitenkin ohjaamasta haastateltavia liikaa ja sen vuoksi säilytin haastattelussatietyyn avoimuuden. Toisessa vaiheessa haastattelut etenivät tarkemmin suunnitellun haastattelurungon rakenteen mukaisesti, ja minulla oli mahdollisuus syventyä tutkimuksen kohteena oleviin transaktiokustannuksiin aikaisempaa paremmin. Toisen vaiheen haastatteluissa noudatettiin Liitteen 2 mukaista haastattelurunkoa. Toisen vaiheen haastateltavia kuntia ja kaupunkeja olivat Hämeenlinna, Tampere, Turku, Varkaus, Askola ja Mäntsälä. Liitteessä 2 on esitetty vain teemahaastattelurungon transaktiokustannuksia koskeva osio.

Toisella kierroksella minun oli mahdollista perehtyä ajankäyttöön, joka palvelee Pro gradu -tutkielmaa. Ajankäyttö voidaan nähdä jo sellaisenaan transaktiokustannuksena, sillä monet syntyvistä transaktiokustannuksista ovat niin sanottuja immateriaalisia kustannuksia, kuten neuvotteluiden käyminen. Tämän kaltaisten transaktiokustannusten löydöksiä selvennän myös ajankäytön näkökulmasta. Ajankäytön avulla on tarkoitus syventää teoriasta ja erityisesti haastatteluista nousseita transaktiokustannuksia ja toisaalta myös konkretisoida niitä. Tutkimuksen kokonaistavoitteena on avata transaktiokustannus- käsitteen sisältö eli ymmärtää, mistä vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistuksessa transaktiokustannukset muotoutuvat.

2.3 Tutkimukselliset lähtökohdat

Tutkimuksessa on kyseessä kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen synonyyminä voidaan käyttää esimerkiksi ymmärtävää tutkimusta, joka on vastakkainen määrälliselle eli selittävälle tutkimukselle (Tuomi & Sarajärvi 2009, 28). Laadullinen tutkimus on saanut käyttövoimansa paljolti suhteestaan kvantitatiiviseen tutkimukseen (Eskola & Suoranta 1998, 13). Laadullista tutkimusta ovat käsitelleet muun muassa Tuomi & Sarajärvi (2009), David Silverman (2010) ja Eskola ja Suoranta (1998).

Laadullinen tutkimus jakaa mielipiteitä esimerkiksi empiria-teoria akselilla. Tässä

tutkimuksessa ei pitäydytä tiukasti vain toisessa, vaan hyödynnetään sekä teoreettista lähestymistapa että empirian tarjoamia mahdollisuuksia. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 20) kiteyttävät empirian ja teorian merkityksen tutkimukselle toteamalla, että ”laadullinen tutkimus ei voi omaksua teoriaa täysin itselleen, mutta ei se voi myöskään sitä täysin hylätä”. Myös Eskola ja Suoranta (1998, 14) toteavat vastakkainasettelun olevan turhaa etenkin silloin, kun sen avulla keskustellaan tutkimuksen hyvydestä tai huonoudesta. Yleisiä laadulliselle tutkimukselle ominaisia piirteitä ovat muiden muassa se, että aineisto on ilmiänsuhtaan tekstiä. Esimerkkinä kirjoittajat (1998, 15) mainitsevat myös tässä tutkimuksessa käytettävät haastattelut. Toinen yleinen piirre on osallistuvuus. Tosin osallistuminen tutkittavien elämään ei ole edellytys laadullisessa tutkimuksessa. Objektivisuuden laadullisessa tutkimuksessa tavoittaa kirjoittajien mukaan oman subjektiivisuuden tunnistamisen kautta. Objektivisuutta selvennän enemmän tutkimuksen luotettavuutta käsittelevässä luvussa. Myös harkinnanvarainen otanta kuvastaa laadullista tutkimusta. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa haastateltaviksi valikoituvat vesihuoltoon perehtyneet ja vesihuollon parissa ammatikseen työskentelevät ihmiset.

2.3.1 Aineiston analyysimenetelmät

Haastatteluiden purkamisessa hyödynnän sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysillä etsitään tekstin merkityksiä ja pyritään kuvaamaan saatujen dokumenttien sisältö sanallisesti. Tässä minua auttaa se, että litteroin kaikki haastattelut omakohtaisesti. Teoriassa sisällönanalyysi voi olla aineistolähtöinen, teoriasidonnainen tai teorialähtöinen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 99). Tässä tutkimuksessa hyödynnetään teoriasidonnaista sisällönanalyysin menetelmää, mutta vain tiettyyn pisteeseen saakka, vaikka esimerkiksi Eskola ja Suoranta (1998, 19) mainitsevat laadullisen analyysin yhdeksi piirteeksi selkeästi aineistolähtöisyyden. Minun on kuitenkin luotettava myös puhtaaseen aineistolähtöiseen analyysiin, sillä teoreettinen viitekehys ei anna minulle riittävästi valmiuksia tuottaa nimenomaan vesihuoltoalalle sopivaa tutkimusta.

Teoriasidonnaisuuden taustalla vaikuttaa ajatus aineistolähtöisen analyysin ja teoreettisen, käsitteiden ja ilmiön tuntevan analyysin yhdistämisestä. Kyse on abduktiivisesta päättelystä, jossa Tuomen ja Sarajärven (2009, 95) mukaan tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit teoriamallit. Teoriasidonnainen poikkeaa teorialähtöisestä analyysistä siten, että siinä ongelmat eivät pohjautu suoraan teoriaan, vaan teoria voi

korkeintaan tarjota apua analyysin etenemisen näkökulmasta. Siten teoriaohjaava sisällönanalyysi olisi ollut myös tässä tutkimuksessa liian vahva ja ennalta sääntelevä, sillä transaktiokustannuksia pyritään nimenomaan kartoittamaan haastatteluiden kautta. Tuomi ja Sarajärvi (Emt., 66–67) selventävät teoriasidonnaisuuden merkitystä toteamalla, että varsinaiset tutkimuksen analyysiyksiköt poimitaan haastatteluista, mutta aikaisempi tieto ohjaa varsinaista analyysiä. Teoria on tutkimuksessa siten vain tukena, mutta tutkimuksen tarkoitus ole testata kyseistä teoriaa.

Tässä tutkimuksessa teoriaa hyödynnetään ainakin osittain esimerkiksi valmiiden jaotteluiden muodossa. Seuraavassa tekstikappaleessa ilmenevä *ex ante* ja *ex post* jaottelu on esimerkki teorian roolista tutkimuksessa. Teoria ohjaa tutkimusta myös hieman laajemmalla tasolla. Transaktiokustannukset ovat ainakin jollain tasolla olleet esillä kirjallisuudessa jo vuodesta 1937 lähtien, jolloin Ronald Coase julkaisi ensimmäisen artikkelin aiheeseen liittyen. Tosin vielä tuolloin aiheesta ei puhuttu transaktiokustannuksina, vaan keskityttiin syihin organisaatioiden, lähinnä yritysten, synnyn taustalla. Transaktiokustannuksia on käsitelty jonkin verran kirjallisuudessa, ja sitä tietoa hyödynnetään myös tässä tutkimuksessa. Pelkän empirian avulla ei tämän tutkimuksen myötä tulla todennäköisesti löytämään täysin ennalta tuntemattomia uusia transaktiokustannuksia juuri aiheen pitkän historian vuoksi, eikä se ole tämän tutkimuksen tarkoitukseen. Sen sijaan niiden käsittelemistä ja soveltamista vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamiseen ei ole aikaisemmin tieteellisessä tutkimuksessa pohdittu, minkä vuoksi tutkimus on omalla tavallaan tienraivaajana.

Ajankäytön tutkiminen on tutkimuksen toinen ulottuvuus, jolla pyritään täydentämään ja syventämään teoriasta ja haastatteluista nousseita havaintoja transaktiokustannuksista. Myös ajankäyttöön liittyvä empiria hankitaan haastatteluilla. Joissain tapauksissa tarkennuksia haettiin myös sähköpostitse lähetetyillä kyselyillä, sillä pitkien välimatkojen vuoksi toisen kasvokkain tapahtuvan haastattelun järjestäminen olisi ollut turhan työlästä. Ajankäyttö jaettiin haastattelulomakkeessa sopimusta edeltäviin ja sopimuksen jälkeisiin transaktiokustannuksiin. Teoria antoi mahdollisuuden hyödyntää myös muita myöhemmin mainittavia jaotteluita. Päädyin kuitenkin hyödyntämään Williamsonin (1975) *ex ante* – *ex post* – jaottelua sen selkeyden vuoksi. Jaottelu oli tarpeellinen, koska tavoitteena oli tutkia paitsi ulkoistamis- ja kilpailuttamisprosessiin kuluva ajankäyttöä myös itse sopimuskauden

ajankäyttöä. Sopimusta edeltävää (ex ante) ajankäyttöä hahmotetaan paitsi viikoittain tapahtuvia toimintoja kartoittamalla myös kysymällä ulkoistamis- ja kilpailuttamisprosessin eri vaiheisiin kokonaisuudessaan käytetystä ajasta? Sopimuskauden aikaista, toisin sanoen sopimuksen jälkeistä (ex post), ajankäyttöä hahmotetaan ”kuinka monta tuntia viikossa käytätte keskimäärin aikaa tietyn asian hoitamiseen”- tyylisillä kysymyksillä. Ajankäytön tutkimisella on tarkoitus syventää ja konkretisoida tutkimuksen muita tuloksia. Jaottelu ei kuitenkaan ole ratkaiseva tutkimusten tulosten kannalta, eikä se rakenna merkittävästi tutkimuksen analyysiosuuden perustaa. Sen sijaan se on luonut pohjaa haastattelurungon muotoilulle ja auttanut minua tutkijana hahmottamaan transaktiokustannuksia haastatteluita suorittaessani.

Haastatteluiden päättymisen jälkeen alkoi varsinainen analyysivaihe. Aineistolähtöinen analyysi transaktiokustannusten koostumuksesta ja ajankäytöstä kattaa teoriassa kolme vaihetta, joita hyödynsin myös oman haastattelussa kerätyn datan käsittelyssä. Vaiheet ovat redusointi, klusterointi ja abstrahointi. Redusointi eli pelkistäminen tarkoittaa tässä tutkimuksessa litteroidusta datasta nousevien yksittäisten transaktiokustannusten poimimista. Käytännössä tämä tapahtui siten, että kävin litteroidun datan läpi sivu sivulta, ja poimin kaikki tutkimukseen liittyvät mahdolliset havainnot erilliselle dokumentille. Vähitellen nämä erilliset löydökset alkoivat löytää paikkansa tietystä itseluodusta transaktiokustannusryhmästä eli klusterista.

Klusterointi merkitsee samankaltaisuuksien etsimistä. Tässä tutkimuksessa se toteutuu jaottelemalla poimitut transaktiokustannukset omiin tarkoituksenmukaisiin alaluokkiinsa. Kuten olen edellä jo todennut, teoria antoi minulle monia eri vaihtoehtoja toteuttaa jaottelu. Päädyin kuitenkin jaottelemaan transaktiokustannukset pienempiin ryhmiin, sillä koin, että erilaiset kahtiajaot eivät olisi tehneet oikeutta tutkimustulosten monimuotoisuudelle. Kuitenkin suuria linjoja vedettäessä ja pyrkiessäni nostamaan tutkimuksen tuloksia ylemmälle tasolle teoreettinen viitekehys antoi minulle esimerkiksi seuraavanlaisia vaihtoehtoja

- sisäiset ja ulkoiset transaktiokustannukset
- ex ante ja ex post kulut
- yleiset ja toimialaan liittyvät kustannukset

- toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset

Näistä edellä mainituista jaottelusta tulen hyödyntämään kahta aineiston analyysivaiheessa. Varsinaisten tutkimustulosten perusteella tehtävät päätelmät sisältyvät aineistolähtöisen analyysin kolmanteen ja viimeiseen vaiheeseen eli abstrahointiin. Abstrahoinnilla klusteroidun datan pystyn nostamaan tutkimuksen kannalta oleellisen tiedon esiin ja nostan analysoidun aineiston perusteella saadut tulokset korkeammalle tasolle siten, että niiden merkitys suhteessa tutkimuksen alussa esitettyyn ilmiöön ja tutkimuksen taustaan selkiytyy. Tällöin tutkimuksen tuloksia pystytään soveltamaan sekä vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa että mahdollisesti myös muissa julkisten palveluiden ulkoistuksissa. Keskeistä tutkimustulosten abstrahoinnissa on löytää myös niiden yhteys palvelutuotantojärjestelmien muutokseen ja tutkimuksessa esitettyihin taustailmiöön ja teorioihin.

2.3.2 Aikaisempi tutkimus

Ulkoistaminen on ollut tutkimuksen kohteena yleensä palveluiden laadun näkökulmasta. Myös ulkoistamisen hyötyjä on tarkasteltu useassa tutkimuksessa (Soppi & Volk 2007, 8). Vain harvoin on tutkittu kuntien ulkoistamisessa syntyneitä transaktiokustannuksia. Transaktiokustannukset ovat olleet tutkimuksen kohteena etenkin oikeustieteiden ja taloustieteiden alalla, ja tutkimus on kohdistettu erityisesti yksityisen sektorin toimintaan (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 80). Kuitenkin kunta- ja aluejohtamisessa ilmiö on varsin uusi, ja etenkin transaktiokustannuksiin pelkästään keskittyviä tutkimuksia on tehty erittäin vähän.

Tulevaisuudessa kunnat tulevat tekemään yhä enemmän yhteistyötä yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Palvelutuotantoa yhtiöitetään tai palveluita ulkoistetaan yhä enenevässä määrin ulkopuolisille yrityksille, minkä seurauksena kuntien riippuvuus ulkopuolisista toimijoista ja toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista kasvaa. Muutos on tuonut siten transaktiokustannukset kuntatalouteen perinteisten byrokratiakustannusten rinnalle, minkä vuoksi myös kunta-alalla tutkimuksen tekeminen on aiheellista.

Sivuhuomautuksena on mainittava, että kehityskulku ei välttämättä ole merkittävästi kasvattanut kustannuksia, sillä on muistettava, että myös toiminta kuntaorganisaation sisällä

kasvattaa aiheuttaa tuottamattomia byrokratiakustannuksia. Esimerkkinä Jones (2004, 82) osoittaa Yhdysvaltain terveydenhoidon transaktiokustannukset, jotka muodostavat jopa 42 % koko maan terveydenhuoltobudjetista. Laskelmien seurauksena Yhdysvalloissa onkin kirjoittajan mukaan ryhdytty paikantamaan kustannuksia ja näiden lähteitä, jotta kokonaiskustannukset saadaan ajan kuluessa kuriin. Siten myös kunnan oman palveluntuotannon voidaan nähdä aiheuttavan eräänlaisia näkymättömiä kustannuksia. Yleisesti ottaen transaktiokustannuksien ajatellaan kuitenkin syntyvän kahden erillisen organisaation välisestä yhteistyöstä. Esimerkiksi kahden yksityisen yrityksen välisen sopimuksen ja kumppanuuden aiheuttamia transaktiokustannuksia on tutkittu jonkin verran. Tässä tutkimuksessa kohteena on vesihuoltoalan kunnossapitoa harjoittavan yksityisen yrityksen ja kunnallisen vesihuoltolaitoksen tai -yhtiön välisen yhteistyön (Public-Private Partnership, PPP) synnyttämät transaktiokustannukset.

Transaktiokustannuksiin kohdistuneesta aikaisemmasta tutkimuksesta on mainittavaa, että suurin osa tutkimuksista on tyytynyt tarkastelemaan transaktioiden syntymisen syitä ja lähteitä sen sijaan, että pyrittäisiin paikantamaan ja erityisesti arvottamaan tarkkaan transaktiot ja niiden taloudellinen merkitys kunnalle tai vesihuoltolaitokselle. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on käyttää ajankäyttöä mittarina erilaisten transaktiokustannusten arvioimisessa ja arvioida yleisesti, mihin ulkoistusprosessissa aikaa todellisuudessa käytetään.

Ajankäyttöä ulkoistamisprosessiin liittyen on tutkittu hyvin vähän. Antti Kuopila (2004) on tässä joukossa poikkeus. Hän tutki vuonna 2004 valmistuneessa Pro gradu -tutkimuksessaan ajankäyttöä kuntien seudullisessa yhteistyössä. Lomakehaastattelu osoitettiin kuntien luottamushenkilöille ja virkamiehille, kuten suurimpien toimialojen sektorijohtajille. Tutkimus käsitteli kuntien välistä toimintaa yleisesti, minkä vuoksi aihepiiri poikkeaa hieman oman Pro gradu -tutkimuksen temasta. Se kuitenkin luo pohjaa muiden muassa ajankäyttöä käsittelevien lomakkeiden muotoilemiselle ja antaa yleiskuvan mahdollisista aikaa vievistä toimista, transaktioista.

Koska tutkimuksen keskiössä on ulkoistaminen, on myös sitä koskevan tutkimuksen läpikäyminen aiheellista. Ulkoistaminen sellaisenaan ei ole tutkimuskohteena uusi, kuitenkin

näkökulmat tutkimukseen ovat olleet melko yleisellä tasolla. Useimmiten tutkimuskohteena on ollut ulkoistamisen vaikutukset ja hyödyt kunnan toimintoon yleisellä tasolla. Tuorein tutkimus aiheesta on Mikko Komulaisen (2010) väitöskirja, joka tarkistettiin Tampereen yliopistossa vuoden 2010 lopulla. Komulaisen tutkimus käsitteli ulkoistamisen reunaehtoja ja sen vaikutuksia ja ilmenemismuotoja. Se on kuitenkin vahvasti oikeustieteisiin painottunutta, eikä sellaisenaan tarjoa tähän tutkimukseen tarvittavaa sisältöä. Tutkimus on kuitenkin erittäin laaja ja monipuolinen, ja se toimii hyvänä tausta-aineistona. Ulkoistamisen erilaisiin vaikutuksiin kohdistuva tutkimus tulee todennäköisesti tulevaisuudessa yleistymään sen tarjoamien monien käytännön mahdollisuuksien ja sovellettavuuden vuoksi.

Ulkoistamisen vaikutuksia kansainvälisellä tasolla ovat käsitelleet Soppi ja Volk (2007, 8). Käsitelyn kohteena ovat muiden muassa ulkoistamisen synnyttämiin kustannussäästöihin perehtyneet tutkimukset. Kirjoittajat nostavat esiin esimerkiksi australialaisen Industry Commissionin (1996, 134) tekemän kattavan ja laaja-alaisen tutkimuksen, jossa käsiteltiin yli 200 artikkeleiden pohjalta ulkoistamisen vaikutuksia, hyötyjä ja haittapuolia. Tutkimus sivusi myös tässä tutkimuksessa kohteena olevia transaktiokustannuksia julkisen sektorin ulkoistamisissa. Industry Commissionin tutkimuksen tulosten mukaan noin 75 %:ssa arvioituista tutkimuksista ilmeni kustannussäästöjä. Kustannussäästöihin oli laskettu monelta osin mukaan myös sopimuksen hallinnasta aiheutuvat kulut (Emt., 135). Soppi ja Volk (2007, 7) kuitenkin muistuttavat, että säästöjen suuruus saattaa vaihdella erittäin paljon, ja niiden mittaaminen on erittäin haastavaa. Myös Industry Commissionin (1996, 136) raportissa mainitaan viitaten Queensland Corrective Service Commissionin (1994) tekemään arviointiin, että vaikkakin kustannussäästöjä arvioitaessa on pyritty ottamaan mukaan myös erilaiset sopimuksen hallinnan kulut, on niiden täydellinen paikantaminen ja arvioiminen täydellisen lähes mahdotonta. Tutkimuksessa todetaankin tiivistetysti, että kustannussäästöjä syntyy useimmissa ulkoistamisissa, mutta niitä ei voida kaikissa tapauksissa taata (Industry Commission 1996, 156). Juuri arvioinnin haasteellisuuteen pyrin tutkimuksellani tuomaan helpotusta ainakin vesihuollon näkökulmasta.

Kunnossapidon ulkoistaminen transaktiokustannuksiin kohdistuvan tutkimuksen kohteena on uusi. Kunnossapidon ulkoistamisen kustannuksista on kuitenkin jonkin verran kirjoitettu muun muassa kunnossapitoyhdistys Promaintin artikkelikokoelmassa. Esimerkiksi Jorma

Järviö (2010) on artikkelissaan ”Piilossa vai ei? Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnossapidossa” käsitellyt kunnossapidolle ominaisia piilokustannuksia. Tutkimus tosin kohdistuu yrityksen tai organisaation sisällä tapahtuvan kunnossapidon piilokustannuksiin.

3 Ulkoistaminen ja hankintaprosessi

3.1 Ulkoistaminen ja ulkoistamisprosessi

Kunnossapitopalvelun kilpailuttamista ulkopuolisilla toimijoilla vesihuoltoverkoston osalta voidaan selventää ulkoistamisen käsitteellä. Ulkoistaminen voidaan nähdä Uuden julkisjohtamisen mukaisten oppien yhtenä keinona keventää julkista hallintoa. Siten monet myöhemmin esiteltävät NPM:iin liitettävät ajatukset ovat merkittävässä roolissa ulkoistamisessa. Tällaisia näkökulmia ovat muiden muassa tuottavuuden ja tehokkuuden korostuminen, kilpailuttamisen lisääntyminen, kustannus- ja laatustandardien kehittäminen ja sopimusperusteisuus (Komulainen 2010, 70). Ulkoistamisella tarkoitetaan ulkoisten resurssien hyödyntämistä ja käyttöä sellaisten tehtävien suorittamisessa, jotka on aikaisemmin suoritettu sisäisesti oman organisaation toimesta (Hätönen 2007, 41). Esimerkkinä mainittakoon organisaatioon kohdistuva siivoustyö tai tukityöt. Ulkoistamalla kunta hyödyntää markkinoilla olevaa kilpailutilannetta tuottajien kesken. Hätönen (2007, 18) kuvaa ulkoistamisen ideaa lainaamalla Porterin (1996) ajatusta: ”Focus on your core competence and outsource the rest.” Jokaisen organisaation on siten ennen ulkoistamis päätöstä äärimmäisen tärkeää olla selvillä omasta ydinosaamisestaan. McIvor (2002, 23) selventää Prahaladia ja Hamelia (1990) lainaten ydinosaamiseen liittyen, että fyysiset vahvuudet ja varat eivät ole osa ydinosaamista, vaan näiden joukkoon voidaan lukea esimerkiksi johdon kyvykkyys yhdistää ja vakauttaa koko organisaation tasolla teknologiset kyvykkyudet ja tuotanto-osaaminen jouhevaksi kokonaisuudeksi.

Ulkoistaminen strategisena valintana esiteltiin virallisesti 1980-luvulla, vaikka jo edellisellä vuosikymmenellä ulkoistamista oli käytetty erilaisessa tuotannossa. 1980-lvulla ulkoistamisesta tuli niin sanotusti elinkelpoinen strategia. Ulkoistamiseen ryhdyttiin tehokkaampien operatiivisten toimintojen toivossa. (Hätönen 2008, 17–18.) Soppi ja Volk (2007, 5) jakavat ulkoistamisen hyödyt Dombergerin (1998) mallin mukaisesti neljään ulottuvuuteen: erikoistuminen, markkinoiden ja niiden mukanaan tuoman kurin antamat hyödyt, kuten tehokkuus, olosuhteiden muutoksiin sopeutumisen nopeutuminen ja kustannussäästöt. Tässä tutkimuksessa on huomattavaa, että vaikka taustalla on ulkoistamisen käsite, johon on yleisesti yhdistetty edellä mainitut argumentit, on tämän tutkimuksen tavoitteena tutkia ulkoistamisen niin sanottuja negatiivisia seurauksia eli

transaktiokustannuksia. Transaktiokustannuksiin keskittymällä voidaan unohtaa ilmiöön yleisesti liitettävät ihanteet ja vaikutukset ja keskittyä taloudelliseen vaikuttavuuteen kunnan resursseja kuluttavana ja aikaa vievänä prosessina.

Ulkoistaminen käsitteenä kunta-alan tutkimuksessa on melko uusi. Se on enemmänkin johdettu esimerkiksi yksityistämisestä ja ostopalveluista, joita on etenkin 1990-luvulla tutkittu Suomessa paljon. Suomessa toimintoja on ulkoistettu jo 1980-luvulta lähtien, mutta kuntia käsittelevässä kirjallisuudessa termi on yleistynyt vasta 2000-luvulla. Tällöin sillä on tarkoitettu tiettyä yhtä palveluntuottamisen muotoa, mutta sen sisältöä ei ole käsitelty. Ulkoistaminen on jaettavissa kolmeen eri alalajiin: sopimusulkoistamiseen, join venture-malliin ja sisäiseen ulkoistamiseen (Soppi & Volk 2007, 43; [Kiiha 2002]). Lisäksi on olemassa kolme ulkoistamisen astetta, jotka Komulainen nimeää kokonaisulkoistamiseksi, osa-alueen ulkoistamiseksi ja osittaiseksi ulkoistamiseksi (Komulainen 2010, 41–47). Tässä tutkimuksessa ei tehdä merkittävää eroa eri ulkoistamisen asteista muutoin, kuin, mitä tutkimuskysymystä käsitellessäni olen esittänyt vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden eri asteisiin liittyen.

Ulkoistamisen taustalla vaikuttaa oletus, jonka mukaan kilpailu on välttämätöntä tehokkaan palveluntuotannon takaamiseksi (Greve 2007, 28). Holmstöm (2010, 30–31) toteaa artikkelissaan, että erikoistuminen on yksi kolmesta tavasta tuottaa organisaatiolle arvoa. Se ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan erikoistuminen ja ulkoistaminen vaatii sitä, että toiset arvostavat erikoistuneen tuottajan taitojen hyödyntämistä yhä uudelleen korkeammalle kuin omien vastaavien taitojen kehittämistä. Kun kunta siirtää tuottamisvastuuta ulkopuolisille toimijoille, korostuu valvonnan merkitys. Komulainen (2010, 263) toteaa, että perinteisten valvontamenetelmien rinnalle on kehitettävä myös täysin uudenlaisia valvontakeinoja oikeudellisesti itsenäisten organien valvomiseksi. Kirjoittajan mukaan oikeanlaisella valvonnalla voidaan vähentää niitä riskejä, joita ulkoistamiseen liittyy. Uuden Julkisjohtamisen kanssa käsitelty sopimuksellisuus tai sopimuksilla johtaminen on esimerkki uudenlaisesta valvontamenetelmästä palveluntuotannossa. Vaikka taloudelliset riskit jakaantuvat ulkoistettaessa julkisen ja yksityisen sektorin osapuolten kesken, jää kuntalain (365/1995) näkökulmasta vastuu viimekädessä kunnalle. Oikeanlaiset sopimukset ja sopimusosaaminen ovat kunnille kallisarvoisia riskienhallintamenetelmiä.

Ulkoistamisprosessin käsite on johdettu prosessilähtöisestä ajattelusta, jossa keskitytään asiakkaan tarpeisiin ja kokonaisvaltaisuuteen (Komulainen 2010, 43). Tässä tutkimuksessa ei tehdä eroa ulkoistamisen ja ulkoistamisprosessin välillä, vaan puhutaan yleisesti vain ulkoistamisesta. Ulkoistaminen on jaettavissa kolmeen vaiheeseen: ulkoistamispäätös, toimittajan valinta ja siirtymävaihe, joista viimeisin on selkeästi vaiheista haastavin. Ulkoistamispäätöksessä tärkeintä on päätöksen strategisuus ja siten myös muutoksen suunnittelu. Ulkoistamisessa päätöksentekijällä on transaktiokustannusten muotoutumisen kannalta merkittävä vaikutus. Toisessa vaiheessa korostuu juuri omalle organisaatiolle oikean kumppanin valinta. Viimeisessä vaiheessa painotetaan muutoksen hallintaa, joka toisaalta kulkee mukana koko ulkoistamisprosessin ajan sopimuksen päättymiseen saakka. (Laitinen 2010, 24–25.)

Komulainen jakaa ulkoistamisprosessin yhdeksään vaiheeseen seuraavasti: 1. tarve ja sen määrittely, 2. Kokonaisuuden tai osien määrittely ja tuotteistaminen, 3. näennäisulkoistamisen läpikäyminen, 4. periaatepäätös, 5. kilpailuttaminen, 6. päätös tarjoajasta, 7. sopimus, 8. ohjaus, valvonta ja raportointi sekä 9. tuottajan vaihtaminen tai sopimuksen jatkaminen tai toiminnan sisäistäminen uudelleen omaksi toiminnaksi ja siihen valmistavat toimenpiteet. (Komulainen 2010, 21.) Myöhemmin esille tuleva kilpailutusprosessi ei siten ole ulkoistamisprosessin vastine, vaan vain yksi osa ulkoistamisprosessia. Ne kuitenkin kulkevat käsikkäin ja täydentävät toisiaan myös transaktiokustannusten näkökulmasta.

Ulkoistettaessa nousee esiin kysymys kansalaisen oikeusturvasta ja lainsäädännöllisistä rajoituksista palveluiden tuotannossa. Aiemmin mainittu kuntalaki (365/1995) ja Suomen perustuslaki (731/1999) ohjaavat muiden muassa palveluiden järjestämistä kuntalaisten oikeuksien näkökulmasta. Myös hallintolaki (434/2003) määrää osittain ulkoistamista hyvän hallinnon ja hyvän hallinnon periaatteiden muodossa. Hallintolain 1 §:ssä mainitaan yleisestä hyvän hallinnon periaatteesta toteamalla, että: ”Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta”. Lain 6 §:ään on kirjattu ylös hyvän hallinnon perusteet, yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja tarkoituksenmukaisuusperiaate. Pykälät ohjaavat kuntia palveluiden järjestämisessä

huolimatta siitä, että vastuu tuotannosta siirtyy ulkopuoliselle toimijalle. Kuitenkin huolena on Komulaisen (2010, 285) sanoin hyvän hallinnon periaatteiden tarkastelemisen jääminen kilpailuoikeudellisten seikkojen varjoon. Tästä syystä asetettuja periaatteita on noudatettava läpi koko ulkoistamisprosessin. Lisäksi ulkoistettaessa on erotettava oikeudelliset sisäiset tekijät, kuten johtosäännöt ja kunnan poliittiseen päätöksentekoon liittyvät ominaispiirteet sekä ulkoiset tekijät, kuten kuntalaki ja hankintalaki (Komulainen 2010, 323).

Sopimuksellisuus on noussut ulkoistusten myötä entistä keskeisempään asemaan, ja kunnissa on yleisesti koettu, että sopimusmenettelyissä ja toimivien sopimusten aikaansaamisessa on kehittämistä. Jäljempänä käsiteltävissä teoriamalleissa organisaatioiden välisen suhteen perustana toimii sopimus ja omistajuus. Uudessa julkisjohtamisessa henkilöstöä ja muita tuotannon resursseja johdetaan ja hallitaan sekä kommunikointia toteutetaan sopimusjoukon avulla (Lane 2000, 147). Se tuo siten sopimuksellisuuden toimintaa ohjaavaksi ohjenuoraksi julkisen hallinnon ja lain ohelle. Näiden vapaaehtoisesti solmittavien sopimusten seurauksena syntyy perinteisen hierarkkisen organisaation kustannuksista poikkeavia kuluja, transaktiokustannuksia.

Pirkanmaan vesihuollon kehittämissuunnitelmassa vuodelta 2006 luetellaan sopimussyhteistyön vahvuudet ja heikkoudet. Yhteistyömuodon vahvuuksia ovat riippumattomuus organisaatiomuodosta, kyky joustaa tilanteen mukaan, palvelun asiakasläheisyys ja paikallistuntemuksen säilyminen. Heikkouksiksi esitellään kehittämistoiminnan jääminen toiminnan valvojan (kunnan) vastuulle, toimintojen yksikkökokojen pysyminen pienenä, kyvyttömyys ratkaista alueellisia ongelmia, kehitystyöhön suunnattavan ajan ja muiden resurssien puute. (Pirkanmaan ympäristökeskus 2006, 83.) Lane (2000) on yhdistänyt sopimuksellisuuden erityisesti Uuden julkisjohtamisen (NPM) teoriaan ja sen ilmenemismuotoihin. Hän on tuonut vuonna 2000 julkaistulla teoksellaan New Public management esiin uudenlaisen, sopimusten roolia korostavan, näkökulman hallinnollisiin muutoksiin ja niiden toteutusmuotoihin. Sopimuksellisuus liittyy myös transaktiokustannusteoriaan, sillä juuri sopimuksellisuuden mukanaan tuomat ongelmat vaikuttavat transaktiokustannusten syntyyn taustalla (Williamson 1985, 20).

Ulkoistamiseen on usein liitetty negatiivinen leima ja oletus palvelun tai tavaran hallinnan

menettämisestä. Kuitenkaan nykyään ulkoistamisessa ei ole kyse yksipuolisesta vastuun siirtämisestä vaan yhteisestä hankkeesta ja vastuun jakamisesta palvelun tuottajan ja tilaajan kesken. Vastuun lisäksi myös valta jää yhä ulkoistavalle organisaatiolle osittain. Tällöin onkin paljon hedelmällisempää käyttää kumppanuuden määritettä kuvaamaan vesihuoltoverkostojen kunnossapitopalveluiden operationaalisen vastuun delegoimisesta ulkopuoliselle toimijalle (Ansio, 2006). Myös Seppänen (2004) toteaa, että ulkoistaminen on niin ruma sana, että yritykset puhuvat mieluummin kumppanuudesta ja partneriudesta.

Ulkoistamiseen liittyy usein myös työntekijöiden osalta irtisanomisen pelko, joka sellaisenaan on ei-toivottu kehityssuunta, ja joka nousee esiin erityisesti kustannussäästöjä korostavassa ulkoistamispäätöksessä. Pelkästään kustannussäästöjen vuoksi ulkoistamiseen ryhtyvä organisaatio pääsee vain harvoin toivottuun tulokseen (Hallikainen 2009). Ulkoistamisen motiiveissa tulee siten olla kustannussäästöjen ohella muita tavoitteita. Tosin taloudellisiakin säästöjä tulee; tutkimuksen mukaan 10–20 prosenttia vuodessa (Hallikainen 2009). Kustannussäästöjen keskeisen roolin kiistämistä korostaa myös erään haastateltavan lausunto kysyttäessä ulkoistamisesta koituvista kustannussäästöistä:

”En tiedä, voiko niitä laskea mitenkään, eli mun näkemys on, että aina toisen vaihtoehdon tarkastelu sen päivän jälkeen, kun muutos on tapahtunut, on teoreettinen. Niin näkisin, että se on aika hypoteettinen tilanne laskea nyt vertailutuotantoa kunnan omaan tuotantoon (--) jo pelkkä kiinteistö- ja infrastruktuurirakenne on hyvin erilainen ja sitten sen määrittelemisen. Esimerkiksi palvelutuotannon sisällössä, että onko se ulkoistus tai muulla tavalla hankittava palvelusisältö, onko se kuitenkin täysin sama, tai missä määrin se on sama, kun mitä kunta on omana palvelutuotantonaan tuottanut. Niin tuskin se aivan yksi yhteen on.”

Vaikka tässä tutkimuksessa tulen puhumaan yleisesti ulkoistamisesta kasvavana kehitystrendinä, sisältyy käsitteeseen monia ulottuvuuksia ja näkökulmia, kuin yksinkertainen määritelmä antaa ymmärtää.

3.2 Hankintaprosessin kuvaus

En voi jättää täysin huomioimatta SerVesi -hankkeen toista osuutta, joka koskee lainmukaisen kilpailuttamisprosessin mallintamista ja palveluiden ulkoistamiseen liittyvää riskien hallintaa. Jotta kykenen arvioimaan transaktiokustannusten muodostumista, on tiedostettava, mitä eri vaiheita kunnossapitopalveluiden hankkimiseen ulkopuolelta liittyy.

Varsinainen kilpailuttamisprosessi voidaan nähdä osana edellä esiteltyä ulkoistamisprosessia. Näiden väliin sijoittuu hankintaprosessi. Suhteessa ulkoistamisprosessiin, on hankintaprosessi suppeampi ja konkreettisempi. Kilpailuttamisprosessi taas voidaan lukea osaksi hankintaprosessia.

Sekä ulkoistaminen että kilpailuttaminen ovat moniulotteisia ja monimutkaisia prosesseja, jossa transaktiokustannukset muodostuvat vähitellen ja eri vaiheissa. Sen vuoksi ennen transaktiokustannuksiin perehtymistä ja haastatteluiden tekemistä on arvioitava lainmukaisen palveluiden kilpailuttamisprosessin vaiheet ja niiden sisältö. Vasta tämän jälkeen pystytään vaiheittain määrittelemään näiden aikana syntyvät transaktiokustannukset.

Muiden muassa Pekkala (2007) ja Aho (2009) ovat käsitelleet hankintaprosessia ja jakaneet sen eri vaiheisiin. Näitä vaiheita ohjaa etenkin EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa suurelta osin hankintalainsäädäntö. Hankintaprosessi avoimessa menettelyssä etenee Pekkalan (2007, 25–27) mukaan seuraavasti:

1. Hankintastrategia ja hankintaohjeet
2. Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankinnan suunnitteleminen
3. Hankintamenettelyn valinta
4. Tarjouspyynnön laatiminen
5. Hankintailmoituksen julkaiseminen
6. Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen
7. Tarjousten laatiminen
8. Tarjousten vastaanottaminen
9. Tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen
10. Tarjousten vertaileminen
11. Hankintapäätöksen tekeminen
12. Tarjoajien informoiminen
13. Hankintasopimuksen tekeminen
14. Jälki-ilmoituksen julkaiseminen
15. Sopimuksen täytäntöönpano.

Hankintaprosessi neuvottelumenettelyssä Ahon (21, 2009) mukaan:

1. Hankinnan ennakkosuunnittelu
2. Hankintailmoitus
3. Osallistumishakemuksen jättäneiden kelpoisuuden arviointi
4. Neuvottelukutsu (alustava tarjouspyyntö)
5. Neuvottelut
6. Mahdollinen osallistujien karsinta
7. Mahdolliset jatkoneuvottelut
8. Lopullinen tarjouspyyntö
9. Lopulliset tarjoukset
10. Tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen
11. Tarjousten vertailu
12. Hankintapäätös
13. Sopimusneuvottelut.

Avoimen ja neuvottelumenettelyn ohella vesihuoltolaitos tai -yhtiö voi käyttää myös rajoitettua menettelyä tai esimerkiksi toimittajarekisteriä. Tällöin hankintaprosessin kulku poikkeaa hieman edellisistä. Mainitut kaksi esimerkkiä antavat kuitenkin yleiskuvan siitä, miten vesihuoltolaitoksen hankintaprosessi etenee kunnossapito- tai muita palveluita ulkoistettaessa.

Yhtä ainoaa oikeaa tulkintaa hankintaprosessin kulusta ei siten ole olemassa, vaan hankintalainsäädännön nojalla ja sitä soveltaen kunnat voivat toteuttaa tarpeen mukaan erilaisia hankintaprosessien vaihteita. esimerkiksi hankintamenettelyn valintaan ja siten koko hankintaprosessin kulkuun vaikuttaa esimerkiksi ulkoistetun palvelun laajuus, selkeys ja arvo. Myös palvelun ala vaikuttaa hankintaprosessin kulkuun. Kuitenkin lainsäädännön antamia ehtoja on jokaisen kunnan noudatettava erityisesti EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Kynnysarvot vaihtelevat sen mukaan kuuluuko kilpailutettava palvelu erityisalaan vai niin sanotun normaalin hankintalain piiriin. Vesihuoltoon liittyvät

palveluhankinnat, kuten kunnossapitopalveluiden tilaaminen kuuluu niin sanottuihin erityisaloihin, jolloin siihen sovelletaan erityisalojen hankintalakia (349/2007). Erityisalojen hankintayksiköiden kynnysarvot poikkeavat normaaleista tavar- ja palvelun hankinnan kilpailuttamista edellyttävistä kynnysarvoista ollen vuoden 2011 loppuun saakka 387 000 euroa ja rakennusurakoiden osalta 4 845 000 euroa. Kynnysarvot eivät ole pysyviä, vaan ne vahvistetaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan komission asetuksella. (TEM 2009.) Arvot ovat samat riippumatta siitä, millä erityisalalla hankintayksikkö toimii (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 250). Erityisalojen hankintalaki etenee pääosin normaalin hankintalain (348/2007) mukaisesti pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta. Merkittävin ero on se, että erityisaloilla kynnysarvot alittavien hankintojen kohdalla lainsäädäntö antaa enemmän liikkumavaraa esimerkiksi juuri hankintamenettelyn suhteen. Tästä syystä erityisalojen hankintayksiköillä on enemmän mahdollisuuksia käyttää omaa harkintaa hankintoja tehtäessä.

Myös muut seikat vaikuttavat hankintaprosessin kulkuun. Vesihuollossa kilpailutetun palvelun koko vaihtelee merkittävästi. Esimerkiksi yksittäisen toiminnon, kuten pumppaamoiden huollon, ulkoistaminen jää todennäköisesti EU-kynnysarvojen alle, mistä syystä hankintaprosessi on joustavampi. Lisäksi, mikäli kohde osataan määritellä selkeästi, riittää pelkän avoimen menettelyn mukainen hankintaprosessi, joka on melko nopea ja helppo molemmille osapuolille. Mikäli hankinnan kohteena on laajempi kokonaisuus tai erityisen pitkä sopimus, voi hankinnan arvo nousta yli EU-kynnysarvojen. Tällöin esimerkiksi neuvotteluiden käyminen hankintayksikön ja tarjoajien välillä on suositeltavaa. Euroopan yhteisöjen julkisia hankintoja koskevien hankintadirektiivien ja ne Suomessa voimaan saattavien hankintalakien lisäksi on olemassa myös muita lakeja, kuten esimerkiksi Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), joka ohjaa hankintayksikön toimintaa. Kaikki edellä mainittu lainsäädäntö vaikuttaa olennaisesti hankintaprosessin kautta myös siihen, miten paljon ja missä vaiheessa ulkoistamista transaktiokustannuksia syntyy?

4 Transaktiokustannusten teoreettinen viitekehys

4.1 Uusi julkisjohtaminen

4.1.1 Synty ja kehitys Suomessa ja muualla maailmassa

Kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen taustalla ovat Uuden julkisjohtamisen mukaiset opit. Alkuperäiseltä nimeltään New Public Management syntyi anglosaksisissa maissa, joista erityisesti Iso-Britanniassa ja silloisella pääministerillä Margaret Thatcherilla on ollut suuri merkitys ideologian alkuunpanijana 1970-luvun lopulla (Lähdesmäki 2003, 89). Thatcher käynnisti uudistamisohjelman, josta käytettiin nimitystä yksityistämisohjelma (Rekonen 2007, 14; [Domberger 1998]). Ohjelma sisälsi pelkän yksityistämisen lisäksi myös muita hallinnon pienentämiseen ja keventämiseen tähtäviä keinoja. Iso-Britanniasta ideologia ja uudet toimintamallit siirtyivät pian myös muihin maihin, kuten Uuteen-Seelantiin, jossa tosin yksityistämisen sijaan vaihtoehtoisena toimintamallina otettiin käyttöön ulkoistaminen (Lane 2000, 3). Uuden-Seelannin vaikutus näkyy yhä esimerkiksi siinä, että ajoittain NPM mielletään nimenomaan Uuden-Seelannin malliksi (Lähdesmäki 2003, 88).

Uuden-Seelannin julkisen hallinnon reformi oli kaiken kattava, eikä se jättänyt yhtään hallinnon sektoria koskemattomaksi. Toimintatapojen täydellisen reformin tavoitteena oli toimintojen tehostaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. (OECD 1999, 4.) Valtiollista sääntelyä ja julkisen sektorin roolia palveluiden tuotannossa haluttiin pienentää ja luoda tilaa vaihtoehtoisille palveluntuotannon järjestelmille ja kilpailulle. Toimien tarkoituksena oli keventää kuntien ja valtion organisaatioita (Pollit & Bouckaert 2004, 240). Lisäksi tuli korostaa toiminnan arviointia, ammattimaisuuden merkitystä johtamisessa ja kansalaisten roolia aktiivisina kuluttajina (Lähdesmäki 2003, 58, 60) samalla, kun valtiosta pyrittiin muokkaamaan enemmän mahdollistava ja välittäjänomainen toimija (Grossi & Reichard 2008, 600). Valtion ohella reformi ulotettiin koskemaan kuitenkin myös muita hallinnon tasoja ja rajuimminkin muutos näkyikin paikallisella tasolla. Reformien jälkeen kuntien ohella julkisten palveluiden tuottamiseen osallistuivat muun muassa liikelaitokset, julkisyhteisön tai -yhteisöjen omistamat osakeyhtiöt, kuntayhtymät, yksityiset organisaatiot Public-Private Partnership- mallin mukaisesti tai muutoin ulkoistamisen kautta sekä voittoa tuottamattomat yhdistykset ja järjestöt. (Emt., 600.)

New Public Management ja lyhenne NPM ovat vakiinnuttaneet asemansa tutkimuksessa ja keskustelussa myös Suomessa huolimatta siitä, että käytössä on ollut myös suomenkielinen vastine Uusi julkisjohtaminen. Suomenkielinen käsite ei kuitenkaan ole vakiinnuttanut asemaansa, vaan englanninkieliset termit ovat pitäneet pintansa. (Lähdesmäki 2003, 54). Suomeen NPM:n ideologia rantautui vasta 1990-luvun lamavuosien aikaan. Vielä 1980-luvun alkupuolella suuriin reformeihin ei nähty vielä tarvetta työllisyyden ollessa hyvä ja talouden käyrän osoittaessa ylöspäin (Pollit & Bouckaert 2004, 239). Yksityistämistä jopa kavahdettiin politiikan piireissä (Tiihonen 2004, 5). Vasta lama herätti suomalaiset päättäjät julkisen hallinnon uudistamisvaatimuksiin. Ensimmäisen kerran poliittisen johdon taholta uudistushakuisuus tuli ilmi vuonna 1987 Holkerin hallituksen astuessa valtaan (Pollit & Bouckaert 2004, 241). Lama toimi siten sysäyksenä uudistukselle, joka globalisaation kasvun ja yleisten kehitystrendien seurauksena oli rantautumassa kovaa vauhtia Suomeen muutoinkin. Myös Temmes (2003) korostaa laman olleen vain kansainvälisten talouden kehitysmekanismien seuraus, eikä syy suomalaisen julkisen hallinnon reformiin. Oli ryhdyttävä karsimaan paisunutta julkista hallintoa ja tehostamaan palveluiden tuotantoa väestön vanhenemisen ja työttömyyden kasvun alla. Komulaiseen (2010, 70) mukaan yleisiä NPM:iin liittyviä ajatuksia ovat tehokkuuden ja julkisen sääntelyn vähentämisen lisäksi julkisten monopolien välttäminen, yksityistämisen ja kilpailuttamisen suosiminen sisäisesti ja ulkoisesti, tulohjauksen vahvistaminen kustannus- ja laatustandardien kautta, asiakaskeskeisyyden heijastuminen julkisten palvelujen määrittelyjen ja tuotteistamisen kautta sekä sopimusperustainen toiminta. Myös vastuullisuus, tilivelvollisuus ja läpinäkyvyys liitetään usein NPM- malliin (Lähdesmäki 2003, 76; Näsi ym. 2008, 173).

Näiden keinojen avulla pyrittiin löytämään parempia tapoja johtaa ja hoitaa julkista hallintoa. Tämän tutkimuksen kohteena oleva vesihuoltolaitos on mielenkiintoinen kohde, sillä vesihuoltolaitos toimii luonnollisessa monopoliasemassa. Kuitenkin vesihuoltolaitosten sisällä ja näiden toimesta tapahtuu kilpailuttamista. Lisäksi itse vesihuollon toimintaa on siirretty monessa kunnassa liikelaitos tai yhtiömuotoon, mikä osoittaa NPM:n mukaisten ajatusten soveltuvan myös vesihuollon kaltaiselle erityisalalle.

1990-luvun reformissa kyse oli erityisesti valtion hallinnon desentralisoinnista eli

hajauttamisesta alaspäin esimerkiksi kunnille ja seurakunnille sekä valtiollisen sääntelyn vähentämisestä. Toisaalta käsitteellisesti ja kielellisesti NPM:n ajatukset korostivat siirtymää hallinnosta pois päin kohti johtamisen määritelmää (Lähdesmäki 2003, 33; [Davis 1997]) Osittain hallinnon muutokset olivat tarkoituksella tehtyjä, mutta osittain myös sattumia. Esimerkiksi seurakuntien tuli ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita se ei ollut hoitanut yli sataan vuoteen, kuten köyhäinavun järjestäminen. Valtio oli ottanut aikoinaan hyvinvointivaltiota rakentaessaan vastuulle köyhien auttamisen, ja kehitettiin muun muassa yleinen toimeentulotukijärjestelmä. Kuitenkin 1990-luvun laman seurauksena työttömyys kasvoi samalla, kun valtion vastuuta yksilöistä pyrittiin vähentämään. Tämä ajoi useat suomalaiset soppajonoihin ja seurakuntien luukuille. 1990-luvulla valtionhallinnon tasolla muutokset olivat harkittuja ja toimeenpano siten jopa hidasta pilottihankkeineen. Siirryttiin tulosvastuullisempaan budjetointiin, perustettiin yksikkö konsultoimaan ja antamaan tukea reformin toteuttamiseen sekä useita valtionyhtiöitä. Lisäksi uudistettiin keskushallintoa, kevennettiin aluehallintoa, luotiin työsuoritukseen perustuvia palkkausjärjestelmiä ja muokattiin kansallista poliittista linjaa uusien arvojen mukaiseksi. (Pollit & Bouckaert 2004, 241–242.)

Uuden julkisjohtamisen opit pätevät yhä siinä määrin, että yksityistäminen, ulkoistaminen ynnä muut toimenpiteet ovat yhä suosiossa. Sittemmin ajatus julkisen hallinnon karsimisesta on kuitenkin hieman pehmentynyt. Pikemminkin kyse on ollut koko 2000-luvun ajan julkisen hallinnon muutoksesta erityisesti valtio-kunta suhteessa. Uuden julkisjohtamisen opit eivät sellaisenaan ole karsiutuneet, sillä kunnat yhtiöittävät liikelaitoksiaan ja hankkivat palveluita yhä enenevässä määrin yksityiseltä sektorilta. Kuitenkin valtion ote ja ohjaus kuntien suhteen on viime vuosien aikana kasvanut, ja valtion voidaan myös nähdä ulottaneen ohjaustaan kuntien kautta myös yksityiselle sektorille (Karppi & Haveri 2008, 494). Kunnilla on entistä enemmän vastuuta palveluiden järjestämisessä, mutta valta on palautunut takaisin valtionhallintoon. Tämän seurauksena kunnille on siten jopa aikaisempaa haastavampaa suoriutua tehtävistään ja palveluistaan.

4.1.2 Sopimuksellisuus ja NPM

1990-luvulla suuri jäykkä valtiojohtoinen hallinta sai kritiikkiä hitaudestaan, tehottomuudestaan ja kalleudestaan (Lane 2000, 60). Uuden julkisjohtamisen myötä jäykän ja byrokraattisen hallinnon tilalle kaivattiin joustavampia ja tehokkaampia toimintamalleja,

jotka markkinoita ja markkinamekanismeja hyödyntämällä pystyisivät toimimaan tuloksellisemmin (Rajala ym. 2008, 21, 24). Vaikutteita otettiin siten yksityiseltä sektorilta, sillä NPM:n muotoutumiseen vaikuttaneen managerialismin yhtenä ajatuksena oli johtamisen yleistettävyyttä; julkinen sektori ja yksityinen sektori eivät todellisuudessa poikkea paljoa toisistaan (molemmissa pyrkimys tuottaa suoritteita mahdollisimman tehokkaasti ja käyttää varoja mahdollisimman säästeliäästi), minkä vuoksi yksityisen sektorin johtamismenetelmät ovat sovellettavissa myös julkiselle sektorille (Lähdesmäki 2003, 53, 62, 75). Tavoitteena oli myös vastuiden tarkempi jakaantuminen, mikä osaltaan kannustaisi tehokkuuteen.

Lane (2000) painottaa Uuden julkisjohtamisen teoriassa sopimuksellisuuden olleen merkittävässä roolissa uudenlaisten arvojen ja toimintamuotojen toteuttamisessa. Ideana oli hyödyntää sopimuksellisuutta julkisessa hallinnossa ja uusien instituutioiden muotoutumisessa. Juuri vapaaehtoisten sopimusten teko edesauttoi tehokkuutta sekä tilaajan että tuottajan puolella. (Lane 2000, 65, 129.) Sopimusperusteisuus kevensi välillisesti valtion hallintoa esimerkiksi yhtiöittämisen myötä. Tämä taas pienensi hallinnon kustannuksia ja lisäsi sellaisenaan tehokkuutta.

Sopimuksellisuus on merkittävässä roolissa myös ulkoistuksissa. Onnistuneen ulkoistamisen taustalla on onnistunut sopimus. Sitä mukaa, kun ulkoistamisen piiriin on otettu yhä monimutkaisempia palveluita, niihin liittyvien sopimusten teko on myös mutkistunut. (Soppi & Volk 2007, 5–6.) Tämä asettaa sopimuksen tekijöille tilaajan ja tuottajan puolella odotuksia ja paineita, sillä sopimuksen avulla kumppanuutta ohjataan toivottuun suuntaan. Tilaajan, eli tässä tutkimuksessa kunnallisen vesihuoltolaitoksen, näkökulmasta kyseessä on sopimusohjauksesta.

Myös Rajala ja muut (2008, 39) tuovat esiin markkinaorientoituneiden toimintatapojen ominaisista piirteistä sopimuksellisuuden ja sopimusohjauksen. Sen mukaan ohjaus tapahtuu tilaajan ja tuottajan välillä sopimusten kautta, ei määräysvallalla, kuten hierarkiassa. Sopimukseen kirjataan osapuolten yhteinen näkemys vaihdannan kohteesta, sen reunaehdoista, hinnasta ja muista seikoista. Sopimuksia on olemassa monenlaisia, eikä yhtä oikeaa tapaa soveltaa markkinahakuisia ratkaisuja ole olemassa (Rekonen 2007, 55).

Toisaalta yksityiseltä sektorilta omaksuttujen toimintatapojen tuominen julkiselle sektorille ei sekään ole ollut täysin vaivatonta ja aina etenkin pelkästään kustannuksia karsivaa. Sääntelyn ja kustannusten pienentymistä vastaan puhuu muun muassa Lanen (2000, 174) ajatus uudentlaisista kustannuksista. Nämä kustannukset sisältävät paitsi tässä tutkimuksessa kohteena olevat vaihdannan aiheuttamat kustannukset, myös laajemmin valtion hallinnosta aiheutuvat kustannukset. Perinteiseen hallintoon uppoavien kustannusten tilalle on tullut uudentlaisia kustannuksia, sillä edes sopimuksellisuus ei poista johtamisen tarvetta (Emt.). Perinteisen ohjauksen tilalle on kehitetty uusia johtamis- ja ohjauskeinoja, jotka kohdistuvat sopimusten tekoon ja sopimusprosesseihin. Esimerkkinä mainittakoon hankintalainsäädäntö. Erityisesti Euroopan Unioniin liittymisen myötä sääntelystä on tullut yhä voimakkaampaa. Siten Uusi julkisjohtaminenkaan ei toimi kunnolla ilman uudentlaisia toimintatapoja ohjaavaa lainsäädäntöä (Lane 2000, 183).

4.1.3 Perinteisen liikkeenjohdon teorian kontribuutio

Uuden julkisjohtamisen oppi ei ole syntynyt tyhjästä, vaan se nojaa pitkälle perinteiseen liikkeenjohdon teoriaan. New Public Management- ilmiöön nykyään yhdistämämme ajatukset johtamisesta ja erityisesti julkisjohtamisesta eivät ole uusia, vaan ne ovat ilmenneet jo kauan ennen NPM:n syntyä. Jo Frederic Winslow Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon teoria käsitteli aikoinaan tehokasta johtamista, tosin teollisuuden organisaatioiden puitteissa (Salminen & Kuoppala 1985, 88–89). Tieteellisen liikkeenjohdon idea oli tuotantotoiminnan tehokkuuden lisääminen (Lane 2000), jonka nähtiin olevan avain työntekijöiden, yrityksen ja koko kansan vaurauteen (Salminen & Kuoppala 1985, 88). Taylor halusi teoriallaan korjata sen väärinkäsityksen, että tuotannon tehokkuuden lisääminen merkitsisi aina väistämättä työttömyyden kasvua. Sen sijaan työnjohdon tuli tieteellisen liikkeenjohdon menetelmin osoittaa, että tehokas työnteko johti sekä työntekijöiden että työnjohdon etuihin. Keskiöön nousi yksilön työsuorituksen tieteellinen tarkastelu ja sen pohjalta mahdollisimman tehokkaan työmenetelmän kehittäminen erilaisille työsuorituksille. Toisaalta Taylor korosti myös työnjohdon vastuuta tehokkuuden saavuttamiseksi sekä työnjohdon ja työntekijöiden yhteistyötä. (Salminen & Kuoppala 1985, 87.) Hänen mukaansa työnantajien ja työntekijöiden etujen yhteensovittaminen oli hankalaa, mutta siitä huolimatta tähän tuli pyrkiä, sillä perimmäiset intressit ovat kuitenkin samat (Taylor 1964, 22, 28–29).

Tieteellisen liikkeenjohdon periaatteet korostivat resurssien tehokkaan ja taloudellisen käytön

merkitystä (Taylor 1964, 10–11). Teorian anti ja sovellettavuus nykypäivään liittyy siten esimerkiksi urakkapalkkajärjestelmiin ja kannustinpalkkioihin, joiden voidaan nähdä olevan osa Uuden julkisjohtamisen ideaalia. Läpinäkyvyys, tehokkuus, selkeät vastualueet ovat tulleet osaksi jokapäiväistä yksityisen sektorin, mutta myös julkisen sektorin toimintaa.

New Public Management ei ole täysin yksiselitteinen teoria, vaan se muokkautuu soveltajansa ja tilanteen mukaan. Teoria on kuitenkin selkeästi markkinaorientoitunut ja Suomessa sen strategisiksi suuntauksiksi ovat muodostuneet johtamista, asiakaslähtöisyyttä ja yksiköiden itseohjautuvuutta korostavat linjaukset (Rekonen 2007 39; [Haveri 2002]). Tieteellisen liikkeenjohdon lisäksi myös yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkishallintoon ajava managerialismi on vaikuttanut Uuden Julkisjohtamisen ideologian muotoutumiseen. (Lähdesmäki 2003, 49.) Managerialismin anti NPM:lle on johtavuuden yleistettävyyden ja ihannointi, tuloskeskeisyys ja kustannusajattelu sekä suoritusten mukaan palkitseminen. Opin anti nykyiseen johtamiskeskusteluun on erityisesti ammattijohtamisen korostaminen ja johtajien toimintavapauden lisääminen tulosten saavuttamiseksi, jonka seurauksena kritiikki kohdistuu voimakkaasti byrokraatio- ja johtamismallina. Managerialismi luottaa yleisesti yksityisen sektorin johtamisen olevan parempaa kuin julkisen. (Emt., 49–51.)

Managerialismi ei yksinään riitä kuvaamaan julkisen sektorin markkinaorientoituneisuuden lisääntymistä, sillä se ei anna arvoa esimerkiksi Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa keskeisessä roolissa olevalle demokratialle (Komulainen 2010, 70). Unohtaa ei voi myöskään julkisen valinnan teorian merkitystä, sillä teoriassa korostetaan markkinoiden merkitystä optimaalisessa päätöksenteossa. Julkisen valinnan vaikutus NPM:ssä näkyy muun muassa pienemmän hallinnon paremmuutena, virkamiesten näkemisessä veronmaksajien rahoja tuhlaavina byrokraatteina sekä kansalaisten ymmärtämisessä valintoja tekevinä kuluttajina. (Lähdesmäki 2003, 43, 52.)

4.2 Transaktiokustannusteoria

Koska Pro gradu -tutkielman tarkoituksena on kuvata transaktiokustannusten muodostumista, vaikuttaa taustalla luonnollisesti transaktiokustannusteoria. Transaktiokustannusteoria jakaa kustannukset tuotantokustannuksiin ja transaktiokustannuksiin (Williamson 1985, 18), joista jälkimmäiset ovat seurausta organisaation epätäydellisestä toiminnasta. Rajala ja muut (2008,

72) määrittävät transaktiokustannusten suomenkieliseksi vastineeksi vaihdantakustannukset tai liiketoimintakustannukset. Williamson (1985, 19) kuvaa transaktiokustannuksia taloudessa vastaavanlaisiksi ilmiöksi, kuin mekaanisissa laitteissa ilmenevä kitka. Siten teoria poikkeaa klassisesta mikroaloustieteestä, joka olettaa että transaktiokustannuksia ei ole lainkaan ja keskittyy pelkkien tuotantokustannusten analysoimiseen (Williamson 1985, 18–19; Coase 1988, 7). Toisaalta täysin mekanistisen vertauskuvan vastakohtaksi voidaan transaktioiden syyksi nimetä myös vuorovaikutus (Rajala ym. 2008, 72).

Transaktiokustannusanalyysi yhdistää taloustieteen ja johtamisen teorian ja määrittelee siten parhaimman mahdollisen suhteen, joka yrityksen tulisi kehittää markkinapaikassa. Teoria määrittelee siten sen, mitkä ovat yrityksen ulkoiset ja sisäiset rajat. Keskeistä teoriassa on se, että transaktioiden ominaisuudet määrittävät, syntykö tehokkain hallintorakenne markkinoilla, hierarkian avulla vai verkostoissa. (McIvor 2002, 23.)

4.2.1 Yrityksen teoriasta transaktiokustannusteoriaan

Transaktiokustannusteoria on rakentunut vanhan institutionaalisen talousteorian pohjalle, ja se on siten osa uutta institutionaalista talousteoriaa (Williamson 1985, 16). Se on rakentunut vahvasti Ronald Coasen (1937) artikkelin ”The nature of the firm” perustalle. Oliver Williamson (1975) on sittemmin kehitellyt teoriaa koskemaan myös muita taloudellisia organisaatioita. Alun perin teoriaa sovellettiin pelkästään yrityksiin, mutta myöhemmin ajattelua on tuotu myös yleisemmälle tasolle (Männikkö 2002, 93). Oliver Williamsonin (1975; 1983; 1985; 1993) teoksista ja Ronald Coasen teoksesta *The firm, the market and the law* (1988), on tuotu ajatuksia myös tähän tutkimukseen. Coase (1937) määritteli alun perin markkinat vaihdannan pääorganisointitavaksi ja puhui enemmän yrityksen teoriasta (Männikkö 2002, 93). Vuosikymmenten aikana teoria on kuitenkin muotoutunut ja nykyään transaktiokustannuksista puhuttaessa huomioidaan sekä markkinat että hierarkia vaihtoehtoisina instrumentteina transaktioiden (vaihtosuhteiden) hallintaan.

Teoriaa on sovitettu myös Suomen julkisen sektorin toimintaan, mikä palvelee erityisesti tätä tutkimusta. Teorian soveltuvuutta Rajala ynnä muut (2008, 81) perustelevat lainaamalla Bartlen ja Man (2001) argumentteja. Ensinnäkin laadittaessa talousarvioita, tehdään sitoumuksia, jotka sijoittuvat kyseisen teorian ytimeen. Budjetti on kunnan eräänlainen sopimus. Toisekseen teoriassa keskitytään institutionaalisiin ratkaisuihin ja historiaan, mikä

on luonteenomaista julkiselle hallinnolle. Kolmanneksi teoria tarjoaa vaihtoehtoisen tavan katsoa asioita myös julkisella sektorilla.

Lähtökohtana on markkinoilla syntyvien transaktiokustannusten säästäminen. Ronald Coase (1988, 1-31) kuvaa tätä tilanteeksi, jossa liiketoiminnan transaktiokustannukset ovat nolla. Coasen ajatuksissa oli kyse mahdollisimman tehokkaista tuotannon koordinoitavoista yritysten muodossa ja pyrkimyksestä minimoida transaktiokustannukset (Männikkö 2002, 92). Alun perin teoria lähti siitä, että yritykset tekevät erilaisia sopimuksia minimoidakseen toimintansa kustannuksia, ja organisaatiot muodostuivat pyrittäessä välttämään vaihdannasta aiheutuvien kustannusten muodostumista. Coasen alkuperäinen idea koski markkinoiden epätäydellisyyttä taloudellisen vaihdon ympäristönä, ja yritysten syntymistä tämän ongelman ratkaisemiseksi. Organisaatiot pystyivät minimoimaan hierarkian kautta kustannuksia, joita täysin markkinoiden varassa toimiva vaihdanta synnyttäisi. Hän pohti, miksi markkinoiden ollessa täydellinen vaihdannan ympäristö, organisaatioita ylipäänsä muodostetaan. Vastaukseksi hän esitti tiivistetysti seuraavaa:

”Firms will emerge to organize what would otherwise be market transactions whenever their costs were less than the costs of carrying out the transactions through the market.”

Hänen mukaansa yritykset olivat keino välttyä transaktiokustannuksilta niissä tilanteissa, kun yrityksen organisoinnin kustannukset muodostuisivat pienemmiksi, kuin toiminnan markkinoilla suosittamisen aiheuttamat kustannukset. Coase käytti kustannuksista nimitystä ”the costs of market transactions”, joka on myöhemmin lyhentynyt muotoon ”transaction costs”. (Coase 1988, 6, 44.)

Myöhemmin Coasen teorian pohjalta transaktiokustannusten syitä ryhtyi kehittämään Oliver Williamson (1975). Hän kehitti teoriaa liittämällä siihen kappaleessa 4.2.3 tarkemmin käsiteltäviä käyttäytymisolettamuksia, joiden arveli olevan transaktiokustannusten synnyn taustalla. Coase ei aikaisemmin ollut eritellyt transaktiokustannusten synnyn taustalla vaikuttavia ilmiöitä, mikä on nostanut Williamsonin teorian merkittäväksi kehittäjäksi Coasen rinnalle. Miksi sitten transaktiokustannuksia Williamsonin mukaan syntyi?

Williamson (1993, 102) kiteyttää syyt markkinoiden epäonnistumisen ja transaktiokustannusten synnyn taustalla yhteen käsitteeseen – opportunistisiin:

”Opportunism – the self-interest seeking with guile, is the ultimate cause for the failure of markets and for the existence of organizations.”

Coasen (1937) yrityksen teorian voi siirtää myös organisaation vertikaaliseen ja horisontaaliseen kasvuun ja näiden rajoihin. Yrityksen ei ole kannattavaa kasvattaa omaa organisaatiotaan, sillä toiminnan sisäistämiseen liittyvistä eduista huolimatta laajeneminen tuo itsessään mukanaan kustannuksia (Coase, 1988, 7, 44). Kustannukset ovat seurausta muiden muassa kasvavasta koordinointi-, valvonta- ja hallinnan tarpeesta. Yrityksen optimaalisen koon löytäminen suhteessa syntyviin transaktiokustannuksiin saa siten haastetta sekä organisaation ulko- että sisäpuolelta.

4.2.2 Transaktiokustannusten jaottelua ja teorian tutkimuksellinen näkökulma

Transaktiokustannuksia voidaan jaotella monella tavalla. Ensinnäkin ne voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoiisiin kustannuksiin. Ulkoiset kustannukset koostuvat esimerkiksi ulkopuolisen tuotannon valvonnasta, hankinnasta ja muusta. Sisäiset kustannukset johtuvat organisaation sisäisistä kitkoista, kuten koordinoinnista, politikoinnista ja muusta. (Nordström 2004, 13–14.) Sisäiseen kitkaan liittyy myös edellä mainittu organisaation koon vaikutus transaktiokustannusten muotoutumisessa.

Myös jako toimintatavasta riippumattomiin ja riippuviin kustannuksiin on mahdollinen (Rajala ym. 2008, 85). Toimintatavasta riippuvat kustannukset muuttuva sen mukaan, hyödyntääkö tuottaja markkinoita vai omaa hierarkkista organisaatiota. Markkinoiden osalta riippuvat kustannukset voidaan nimetä tilaamisen kustannuksiksi ja hierarkiassa politiikka- ja demokratiakustannuksiksi. Toimintatavasta riippumattomat kustannukset ilmenevät toimittaessa sekä markkinoilla että hierarkkisessa organisaatiossa (Rajala ym. 2008, 85). Rajala ja muut (2008, 85) määrittävät nämä toiminnasta riippumattomat kustannukset politiikka- ja demokratiakustannuksiksi ja keskushallinnon kustannuksiksi. Palvelun tai tuotannon järjestämisessä on yksinkertaistetusti tehtävä kompromissi ja päätös tuotanto- ja transaktiokustannusten välillä (Lane 2000, 143).

Transaktiokustannukset voidaan jakaa myös aineiston analyysimenetelmiä käsittelevässä luvussa esitettyihin ex ante ja ex post kuluihin. Ex ante kustannuksilla Williamson (1985, 20) viittaa sellaisiin kustannuksiin, jotka syntyvät ennen sopimuksen kirjoittamista. Kustannukset liittyvät sopimuksellisuuteen. Mikäli sopimus on valmisteltu huolella, voi ex ante kustannusten määrä kasvaa merkittävästi. Ex post kustannukset nimensä mukaisesti syntyvät sopimuksen teon jälkeen. Ex post kustannukset nousevat merkittävään rooliin siinä tapauksessa, että sopimuksen viimeistelyyn ei ole laitettu riittävästi aikaa ja muita resursseja (Williamson 1985, 20).

Transaktiokustannusteoriassa yhdistyvät taloustieteelliset, sopimusoikeudelliset ja organisaatorakenteelliset näkökulmat, jolloin se voidaan nähdä poikkitieteellisenä katsantotapana (Männikkö 2002, 90). Taloustieteellisellä ulottuvuudella transaktiokustannuksien tulisi vaikuttaa siihen, miten organisaatio rakentaa toimintansa eli, mitä tuotteita sen kannattaa tuottaa ja, mitä sen esimerkiksi on kannattava ulkoistaa (Nordström 2004, 13). Teorian taloustieteellisen ulottuvuuden ”make or buy” tematiikka viittaa siihen, että osapuoli valitsee sen hallinnan muodon, joka vähentää myöhemmin käsiteltäviä potentiaalisen vaihdon ongelmia. Lanen (2000, 133) mukaan transaktiokustannukset vaikuttavat myös siihen, miten pitkiä sopimuskausia ulkoistettaessa pitäisi noudattaa. Mikäli kustannukset nousevat suuriksi, pitkäaikaiset sopimukset ovat optimaalisia. Toisaalta kustannusten jäädessä minimaalisiksi, lyhyet sopimukset tarjoavat enemmän joustavuutta ja mahdollisuuksia.

Hallintotieteellisestä näkökulmasta taasen teoria keskittyy organisaatioiden rajoihin ja rakenteisiin ja niiden muotoutumiseen transaktioiden vaihdossa. Koko teorian alkuaan ajatuksena oli, että tuotteen tai palvelun siirto teknologisesti erotettavissa olevan rajapinnan yli aiheuttaa kustannuksia (Williamson 1985, 1). Tämä pätee myös esimerkiksi tuotteenvalmistuksessa tai palveluntuottamisessa tietyn vaiheen ylittämisessä syntyviin kustannuksiin. Kuitenkin yhä enemmän teoriaa voidaan soveltaa myös organisaation sisäiseen toimintaan, sillä myös organisaation sisällä toimintaa pitää valvoa ja johtaa (Rajala ym. 2008, 76.) Näitä kustannuksia ei useinkaan nimitetä transaktiokustannuksiksi vaan byrokratiakustannuksiksi. Silti niiden sisältö harvoin poikkeaa merkittävästi. Tästä huolimatta transaktiokustannukset ovat huomattavasti yleisempi tutkimuskohde. Tässä tutkimuksessa

pyritään selvittämään organisaatioiden välisessä toiminnassa syntyviä transaktiokustannuksia.

4.2.3 Transaktiokustannusten lähteet ja potentiaaliset ongelmat

Williamsonin keskeinen, tosin hieman monimutkainen, anti teorialle on ollut käyttäytymisolettamusten vaikutuksen huomioiminen transaktiokustannusten syntymekanismina. Haveri (2010) puhuu käyttäytymisolettamuksista potentiaalisen vaihdon ongelmina. Jones (2004, 83) käsittelee samoja ulottuvuuksia transaktiokustannusten lähteinä. Jones (2004, 82) erottelee Williamsonin (1985) ajatuksia hyödyntäen transaktiokustannusten lähteet kolmeen ryhmään: opportunistiin, joka on seurausta pienten lukujen laista, rajoitettuun rationaalisuuteen, joka seuraa ympäristön epävarmuutta sekä riskeihin, jotka ovat seurausta etujen erityisyydestä. Tässä tutkimuksessa näistä käsittepareista erityisesti kaksi ensimmäistä nousevat keskiöön.

Rajoitettu rationaalisuus on kognitiivinen perusolettamus, johon koko transaktiokustannusten taloustiede nojaa (Williamson 1985, 45). Myös rajoitettua rationaalisuutta ruokkiva epävarmuus voidaan nähdä yhdeksi transaktiokustannuksien perimmäisistä syistä (Williamson 1983, 22–23). Rajoitetun rationaalisuuden yhteydessä on tuotava esiin esimiehen tai muun päätöksentekijän rooli suunnan valitsijana (Simon 1957, 241–243). Päätäjällä on vain rajallinen määrä tietoa käytettävissä päätettäessä sopimuksista, kumppanuuksista tai muista yhteistyöhön liittyvistä seikoista toisen organisaation kanssa. Myös seuraavassa kappaleessa käsiteltävä opportunisti on osaltaan seurausta tiedon epätäydellisyydestä ja asymmetriasta (Williamson 1985, 47). Toiminta on muutoinkin vain osittain rationaalista, mikä vaikuttaa luonnollisesti myös tehtyjen päätöksien rationalisuuteen. Williamson (1983, 21) toteaa rationaalisuuden esteenä olevan epätäydellisen tiedon lisäksi neurologiset seikat sekä kielelliset rajoitteet. Kielelliset rajoitteet liittyvät ihmisen kyvyttömyyteen esimerkiksi ilmaista tietojaan tai tunteitaan käyttäen numeroita, sanoja tai muita menetelmiä riittävän selkeästi, jotta he tulisivat täysin ymmärretyksi (Williamson 1983, 22). Rajoitettu rationaalisuus kuuluu Williamsonin (1983, 21, 40) mukaan sopimusosapuolten inhimillisen toiminnan ulottuvuuteen yhdessä opportunistisen olettamuksen kanssa, kun taas kolmas ulottuvuus eli itse transaktioiden ominaisuudet liittyvät sen sijaan toiminnan spesefisyyteen.

Epävarmuuden tulisi kaiken järjen mukaan näkyä esimerkiksi tehdyissä sopimuksissa

mukautumisena ja joustavuutena. Joustavuutta vastaan taistelee kuitenkin Williamsonin toinen oletamus eli opportunisti. Opportunisti voidaan nähdä toisaalta epävarmuuden seurauksena, mutta toisaalta myös tämän behavioraalisen lähteenä (Williamson 1985, 58). Opportunisti liittyy sekä ex ante että ex post kuluihin. Williamson (1985, 47) viittaa opportunistiin myös ”tilanteen hyväksikäyttökustannusten”-käsitteellä ja kuvaamalla ihmisten käyttäytymistä jo aikaisemmin mainitulla lauseella ”self-interest seeking with guile”. ”Self-interest” viittaa itsekkyyteen ja oman edun tavoitteluun, ja lauseella viitataan ihmisten ominaisuuteen edistää omaa etua harhauttamalla, valehtelemalla, pettämällä tai muilla keinoin. Pelkkä oman edun tavoittelu ei kuitenkaan ole riittävä kuvaamaan opportunistista käyttäytymistä. Ghoshal ja Moran (1996, 17) tuovat esille opportunistin ja itsekkyyden tai oman edun tavoittelun eron. Erottavat tekijät ovat tottelevaisuus ja uskollisuus; itsekkään yksilön käyttäytymistä rajoittavat tottelevaisuus ja uskollisuus annetuille lupauksille. Pfefferin (1997, 45; [Williamson 1975]) mukaan rajoitukset eivät päde opportunistisen yksilön kohdalla. Hän kirjoittaa myös, että opportunistia leimaa käyttäytymisen strategisuus:

”The making of false or empty, that is, self-believed, threats and promises in the expectation that individual advantage will thereby be realized”.

Kärjistetyksi voidaan todeta, että sopimuksellisissa suhteissa vaihdannasta syntyvät kustannukset olisivat nolla, mikäli ihmisillä ei olisi taipumusta opportunistiseen käyttäytymiseen ja päätöksentekoa luonnehtisi rationaalisuus. Kuitenkin sopimuksia tehtäessä yrityksen tai muun organisaation on käytettävä epävarmuuden vallitessa hyväkseen muita keinoja, kuten valvontaa, jotka aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia kumppanuuksia luotaessa. Williamson (1985, 64–65) ei kuitenkaan tuomitse kaikkia organisaatioita ja yksilöitä oman edun jatkuviksi tavoittelijoiksi, ja myöntää ihmisten olevan ajoittain vapaita opportunistista. Kuitenkin myös tilanteissa, joissa organisaatio sinänsä on oikeamielinen (”high-minded”) ja nojaa ei-opportunistisiin periaatteisiin, joudutaan hänen mukaansa turvautumaan samoihin menetelmiin, jotta vältytään joutumasta opportunististen organisaatioiden hyväksikäytön kohteeksi.

Epävarmuuden vaatiman joustavuuden tuominen sopimukseen edellyttäisi luottamusta

sopimuspuoleen, jota kuitenkin opportunisti estää. Luottamuksen syntyä vaikeuttaa ja opportunistia edistää muiden muassa pienten lukujen laki (Williamson 1983, 26–27). Tilanteessa, jossa tuottajia tai toimittajia on vain yksi, joutuu tilaaja ahdinkoon vaihtoehtoisten tuottajien puuttuessa. Tuottaja tiedostaa tilaajan ahdinon ja kykenee sanelemaan sopimuksen ehdot lähes yksiselitteisesti. Pienten lukujen laki johtaa etujen spesifisyyteen, josta päästään pois vain jo mainitun luottamuksen avulla. Luottamus on pitkän sopimuksen ja kumppanuuden tulos, mutta se voi murentua hetkessä (Rajala ym. 2008, 78–79.) Tässä tutkimuksessa kohteena olevassa vesihuollon kunnossapidossa monopolisoitumisen riski voi olla aiheellinen erityisesti pitkissä sopimuksessa.

Pienten lukujen laki voi ilmetä myös niin sanotussa Lowballing-tilanteessa, ”jossa palvelun tuottaja – tietäessään tulevaisuuden mahdollisuudet sitoa asiakassuhde – laskee hintoja hankkiakseen asiakkaita ja nostaa jälleen hintoja, kun asiakassuhde on vakiintunut”. Tuottajalla voi tässä vaiheessa olla lähes monopoliasema palveluntuottajana alalla, ja ulkoistamisen myötä tilaajalla itsellään ei ole enää vastaavaa toimintaa ollut välttämättä vuosiin. Uudelleen aloittaminen vaatisi suuria ponnistuksia ja osaavan henkilökunnan saaminen olisi vaikeaa, kun markkinat on ”ostettu tyhjiksi”. Toisaalta paine on myös toisensuuntainen, sillä kunnan ollessa tuottajan ainoa asiakas, on sen täytynyt panostaa pääomiaan erilaisiin järjestelyihin. Myös tällaisissa tilanteissa korostuu suhdetöiden eri organisaation ja sen sidosryhmien ja asiakkaiden väliset suhteet transaktiokustannusten välttämiseksi. (Rajala ym. 2008, 102–103.)

Kolmas Williamssonin ulottuvuus eli etujen erityisyys, tai kuten Männikkö (2002) käsitteen suomentaa ”varantospesifisyys”, voidaan nähdä työnantajan ja alaisen välisen suhteen tilan ja jopa organisaatioiden olemassa olon perustana (Williamson 1985, 53; [Alchian & Demsetz, 1984]). Etujen erityisyys on luonut myös pohjan organisaation riskeille syntyneiden riippuvuussuhteiden muodossa. Tietynlainen osaaminen tai tietyt investoinnit organisaatiossa eivät ole sellaisenaan arvokkaita, vaan niiden arvo tulee esiin vain tietynlaisissa sopimuksissa. Spesifeillä varannoilla on siten arvoa vain tietyn transaktion kontekstissa, ei transaktion ulkopuolella (Jones 2004, 84). Julkisella sektorilla kyse on Jonesin (2004, 84) mukaan turvallisuudesta ja varmuudesta; miten tuottaa palvelu, jos on luovuttu omasta tuotannosta, ja sopimuskumppani ei ole luotettava. Ja toisaalta, miten välttää tilanne, jossa

oma organisaatio tuottaa erityisosaamista vaativia palveluita, joihin kuitenkin muilla organisaatioilla ei ole tarvetta tai riippuvuutta. Tämän kaltainen etujen erityisyyden aiheuttama riippuvuus luo ulkoistamisen myötä organisaatiolle riskejä.

Epävarmuuden seurauksena sopimusten määrä ja niiden sisältö ovat kasvaneet, mikä on johtanut myös niiden hallintaongelmien kasvuun (Rajala ym. 2008, 74). Mainittuja ulottuvuuksia hyväksikäyttäen Rajala ynnä muut (2008, 74) kiteyttävät transaktiokustannusten ytimen Williamsonia (1985, 1996) lainaten seuraavanlaisesti: ”Transaktiokustannukset lisääntyvät, kun organisaatiossa on sopimushasardeja (epäonnistumisia) eri toimijoiden tehdessä ratkaisuja epävarmoissa tilanteissa. Informaatio on epätäydellistä ja edut, joita tavoitellaan, ovat spesifejä ja toiminta tapahtuu rajoitetun rationaalisuuden vallitessa.” Näihin kahteen lauseeseen kiteytyy transaktiokustannusten syntymisen idea ja ydin. Hierarkiat ovat pitävien informaatiojärjestelmien vuoksi systeemi, jossa esitetyt käyttäytymisolettamukset vähenevät (Williamson 1975, 38).

4.2.4 Transaktiokustannusten muotoutuminen ja paikantaminen

Teorian tasolla transaktiokustannukset koostuvat muun muassa sopimuksen muotoilusta tai laatimisesta, kirjoittamisesta, valvonnasta, tarkkailusta, seurannasta ja arvioinnista aiheutuvista kuluista. Lisäksi kustannuksia kertyy etsinnästä, suunnittelusta, neuvotteluista, sopimuksen turvaamisesta, valvonnasta ja erityisesti niistä kuluista, jotka kertyvät, kun jokin menee vikaan. (Greve 2008, 39.) Tämä kaikki viittaa organisaation haluun hallita ympäristöään ja toimintojaan mahdollisimman tehokkaasti. Transaktiokustannusten teorian tarkoituksen voikin määritellä vaihtosuhteiden kustannusten hallinnan edellytyksien lisäämiseksi (Männikkö 2002, 90). Yleisellä tasolla transaktio merkitsee tavaroiden tai palvelun vaihtoa koskevaa liiketoimintaa, josta syntyy kustannuksia. Tätä tapahtuu silloin, kun hyödykkeet, tavara tai palvelu, liikkuvat organisaation rajojen yli (Männikkö 2002, 90; [Scott 1992]).

Transaktiokustannuksia on vaikea mitata tarkkaan, koska luvut ovat usein suhteellisia, eivät absoluuttisia. Vaikka yleisesti todetaan palveluiden olevan haastavammin arvoitettavia verrattaessa tavaroihin, ei ero päde transaktiokustannusten valossa, sillä molemmissa tapauksissa kustannukset ovat ”epämääräinen käsite, eikä niiden operationalisoiminen ole helppoa (Männikkö 2002, 91). Operationalisoiminen voidaan kääntää selkeämmin

käsitteellistämiseksi, jossa abstrakti käsite pyritään liittämään empiiriseen maailmaan ja kääntämään konkreettiseen, jopa mitattavaan, muotoon (Tilastokeskus). Myös Williamson (1985, 22) toteaa kirjoittaessaan ex ante ja ex post kulujen riippuvuussuhteesta, että molempien kustannusryhmien kuluja on vaikea kvantifioida. Osa kustannuksista on vähemmän ilmeisiä, ja niiden taloudellista arvoa on vaikea määritellä. Lisäksi esimerkiksi raja niin sanottujen immateriaalisten transaktiokustannusten ja transaktiokustannusten ulkopuolelle jäävien toimien välillä on häilyvä. Tämä vaikeuttaa myös oman tutkimukseni haastatteluita ja analyysiä, sillä kustannusten määritelmiä on yhtä monta, kuin niiden analysoijiakin. Yhtenä käyttökelpoisena mittarina on ajankäyttö, jonka avulla kustannuksia pystytään jollain tasolla paikantamaan (Rajala ym. 2008, 77). Ajankäyttö on myös omassa tutkimuksessani käytettävä mittari.

Transaktiokustannusteoria tunnustaa omaan tuotantoon tai hankintaan liittyvien päätösten taustalla olevan kolme päätekijää:

- Jos transaktio on kertaluontoinen tai sitä tarvitaan vain harvoin, ei yrityksen tai muun palveluntuottajan kannata rakentaa omaa organisaatiota sen tuottamiseksi.
- Transaktion epävarmuus on toinen tekijä. Mikäli transaktion tuottamiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia, esimerkiksi palvelun myöhästymisen riski, haluaa yritys todennäköisesti varmistua tuotannosta omaan hierarkiaan kuuluvan organisaation avulla.
- Ulkoistamiseen vaikuttaa myös transaktioon liittyvä spesifisyys. Jos tuotannontekijällä on laajaa ja monipuolista käyttöä, se on edullisempaa hakea markkinoilta.

Myös Williamson (1985, 60) tukee ensimmäistä ajatusta toteamalla esiintymistiheydestä:

”The costs of specialized governance structures will be easier to recover for large transactions of a recurring kind. Hence the frequency of transaction is a relevant dimension.”

Nämä kolme päätekijää muodostavat yhden Williamsonin mallin peruselementeistä. Toinen

peruselementti tuo esille sen, että vaihdanta on analyysin perusyksikkö ja on olemassa joukko yleisiä hallinnan malleja, kuten markkinat ja hierarkia sekä näiden väliin asettuvat muodot. Peruselementtien joukkoon kolmanneksi voidaan lisätä vielä se, että vaihdannat eli transaktiot, joilla on olemassa erilaisia piirteitä, ovat linjassa hallinnan rakenteiden kanssa, jotka taas eroavat kuluissaan ja kompetenssissaan. (Pfeffer 1997, 47; [Williamson 1975, 27].)

4.2.5 Transaktiokustannukset ja luottamus

Transaktiokustannuksista keskusteltaessa on nostettava esiin myös luottamuksen käsite ja aikajänne. Luottamus on pitkällä aikavälillä syntyvä yhteinen ymmärrys kahden organisaation, henkilön tai muun välillä. Transaktiokustannusten valossa luottamuksen syntyminen vaikuttaa positiivisesti transaktiokustannuksiin kahdella tavalla. Luottamus liittyy aina kokemuksiin kumppaniorganisaatiosta, mikä edellyttää yhteistä historiaa sopimuksen tai muunlaisen yhteistyön muodossa. Pitkän aikavälin kumppanuudesta kertyvät hyödyt on huomioitava vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen kustannuksissa, sillä sopimukset ovat useimmiten kymmenien vuosien mittaisia, mikä edellyttää syvää luottamusta sopimuskumppaniin. Toinen luottamuksen positiivinen vaikutus ilmenee pitkällä aikavälillä; Pitkän aikavälin kattava sopimus kuluttaa resursseja etenkin sopimuksenteon alkuvaiheessa enemmän, sillä tulevaisuuden epävarmuus vaikuttaa osapuoliin siten, että neuvottelut venyvät huomattavasti pidemmiksi (Männikkö 2002, 91; [Williamson 1985]). Lyhyellä aikavälillä tarkasteltaessa transaktiokustannukset todennäköisesti kasvavat hyötyjä suuremmiksi, mutta ajan kuluessa nousevat sopimuksesta saadut hyödyt kustannuksia suuremmiksi.

Myös suunnittelu vaikuttaa ulkoistamisprosessin menestykseen transaktiokustannusten valossa. Hallikaisen (2009) artikkelissa Ernst & Youngin tilintarkastus konsulttiyhtiön partneri Jaakko Hirvola toteaa, että mikäli ulkoistamisprosessin suunnittelua ei ole tehty riittävän huolellisesti, kasvavat kustannukset pitkällä aikavälillä, vaikka muutoin kustannukset pienenisivät ajan kuluessa ja luottamuksen kasvaessa. Sen sijaan huonolla suunnittelulla kustannukset voivat kumppanuuden alussa jäädä pieniksi, koska sopimuksen pohjatyöhön ei ole tarvinnut panostaa merkittäviä resursseja.

Transaktiokustannukset ja ulkoistaminen jakavat mielipiteitä tutkijoiden keskuudessa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa siihen, onko ulkoistaminen sellaisenaan hyvä

vai huono kehityssuunta transaktiokustannusten valossa. Sen sijaan on tavoitteena muodostaa mahdollisimman tarkka kuvaus ulkoistamisesta johtuvista transaktiokustannuksien ulottuvuuksista ja niiden lähteistä vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisessa, jotta vesihuoltolaitokset ja verkoston kunnossapitoa harjoittavat yritykset voivat halutessaan ryhtyä minimoimaan kyseisiä kustannuksia.

4.2.6 Teoriaa kohdannut kritiikki

Coasen (1937) nollateoria on saanut kritiikkiä erityisesti transaktiokustannusten täydelliseen säästämiseen ja niin sanottuun nolla-tavoitteeseen liittyen. Kriitikoiden mukaan transaktiokustannusten täydellinen välttäminen organisaatioiden tai yritysten muodostumisen kautta ei ole realistinen: ”The world of zero transaction costs turns out to be as strange as the physical world would be without friction” (Coase 1988, 14 ;[Stigler 1972]). Coase kuitenkin sivuuttaa kritiikin epäoleellisena. Hän toteaa teorian vain olevan vain osoitus siitä, että taloutta ei tule arvioida pelkän tuotannon ja hinnan perusteella. Sen sijaan tärkeämpää on ymmärtää, että todelliset toimintakustannukset yleisesti ottaen ovat paljon moninaisempia ja ratkaisevat tuotannon organisoimisen, vaikka kustannusten täydellinen eliminoiminen olisikin lähes mahdotonta.

Williamsonin näkemys transaktiokustannusten syistä ei myöskään ole täysin kritiikitön, vaan monet tutkijat ovat vastustaneet etenkin Williamsonin oletusta opportunistisesta käyttäytymisestä. Williamsonin (1983, 26) mukaan opportunisti johtuu siitä, että ihmisellä on taipumus oman edun tavoitteluun ja tilanteen salliessa jopa opportunistiseen käyttäytymiseen. Muiden muassa Gosham ja Moran (1996) ovat nostaneet esiin Williamsonin transaktiokustannusanalyysin heikkouksia artikkelissaan ”Bad for practice”. He tuomitsevat oletuksen hierarkian kyvystä heikentää opportunistia liian yksinkertaistavaksi ja kärjistetyksi ja toteavat opportunisti oletuksen olevan pikemmin itsensä toteuttava ennustus, kun opportunistinen käyttäytyminen vain yleistyy sitä kontrolloimaan pyrkivän hierarkian myötä. Siten hierarkkinen kontrolli johtaa kirjoittajien mukaan jopa täysin päinvastaiseen lopputulokseen. Syynä tähän on muun muassa kontrollin negatiivinen vaikutus ilmapiiriin. (Emt., 14, 21, 23)

Teoriaan kriittisesti suhtautuvat korostavat myös, että nykyisessä nopeatempoisessa liike-elämässä tarvitaan nopeaa ja joustavaa yhteistyötä, joka perustuu vuorovaikutukseen ja

yhteisesti tunnustettuihin ja jaettuihin tavoitteisiin (Nystén-Haarala 2002, 155) Nystén-Haarala (Emt.) tuo esiin, että onnistuneella yhteistyöllä ja sitouttamisella tällainen opportunistinen käyttäytyminen voidaan häivyttää ja kääntää yhteisen edun tavoittelemiseksi. Käytännössä esimerkiksi vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluita ulkoistettaessa tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tiettyjä kannusteita hyvin tehdystä työstä, joka säästää kustannuksia pitkällä aikavälillä. Toinen keino vähentää kiusausta opportunistiseen käyttäytymiseen on esimerkiksi panttivankimalli, jossa molemmat osapuolet investoivat toistensa yrityksiin, jolloin sopimusrikko tulee taloudellisesti kannattamattomaksi (Williamson 1985, 167).

Transaktiokustannusanalyysi on kerännyt kritiikkiä myös hierarkian ihannoinnillaan. Pfeffer (1997, 51) mainitsee Dow`n (1987) kritisoineen teoriaa liittyen sen oletukseen hierarkisten organisaatioiden ja auktoriteetin suorasta vaikutuksesta tehokkuuteen ja opportunismin vähentymiseen:

”The literature has not examined the possibility that authority opens up new avenues for opportunism... we still lack a full explication of the efficiency advantages generated by authority relations.”

Samaan asiaan liittyen kritiikkiä on herättänyt myös pitkäaikaisten työsopimusten ja työsuhteiden hallintaan ja ylläpitoon liittyvien kustannusten aliarviointi tai jopa täydellinen laiminlyönti (Pfeffer 1997, 52; [Pfeffer & Baron 1988]).

Kritiikkiä voi kohdistaa myös kustannusten laskentaan tai pikemminkin sen puutteelliseen käsittelemiseen. Williamson keskittyy teoriassaan puhtaaseen teoreettiseen argumentointiin ja etsii vain kustannusten aiheuttajia niiden taloudellisen arvottamisen sijaan. Vain harvat tutkijat ovat pyrkineet laskemaan vaihdantakustannuksia suoraan. (Rajala ym. 2008, 82.)

4.3 Resurssiriippuvuusteoria

4.3.1 Syyt resurssiriippuvuuden taustalla

Transaktiokustannusten koostumusta kuvattaessa ulkoistamisprosessissa on syytä nostaa esiin myös resurssiriippuvuusteoria. Resurssiriippuvuutta on käsitelty eritoten Jeffrey Pfeffer (Ks. esim. 1978, 1982) teoksissaan. Nykyään organisaatioiden, kuten kunnallisten vesilaitosten,

tehokkuuteen ja hyötysuhteisiin joudutaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Tehokkuus on Pfefferin ja Salancikin (1978, 3), mukaan organisaation toimintaa mittaava ulkoinen standardi. Tehokkuus tuo siten ulkoisen eli ympäristönäkökulman myös transaktiokustannusten arviointiin, ja siten organisaation muutokset ovat seurausta paitsi sisäisestä rakenteesta, johtamisesta ja prosesseista myös ulkoisesta ympäristöstä (Emt., 3). Useimmiten puhuttaessa muutoksesta tai vaikuttavista tekijöistä keskitytään usein näkyviin sisäisiin prosesseihin (Pfeffer & Salancik 1978, 6). Esimerkiksi organisaatiossa vierailevan on helppo paikantaa organisaation muutosjohtamisesta vastuussa oleva henkilö tai taho, jotka ovat olleet mukana muutoksessa. Kuitenkin todellisuudessa asiat, jotka vaikuttavat organisaation tuloksiin, ovat organisaation jäsenten kontrollin ulottumattomissa organisaation ulkopuolella (Emt., 10).

Koska ulkoiset tekijät kontrolloivat organisaatiota ja sen toimintaympäristöä, vallitsee ympäristössä keskinäinen riippuvuus (interdependence). Siten organisaation on oltava vuorovaikutuksessa ja harjoitettava vaihdantaa muiden, resursseja kontrolloivien organisaatioiden, kanssa. Resurssiriippuvuus on seurausta siitä, että yksikään toimija ei täysin hallitse tilannetta ja olosuhteita, jotka määräävät lopullisen tuloksen, eikä kenelläkään ole omassa kontrollissaan kaikkia tarvittavia resursseja. (Emt., 258.) Kuten Pfeffer ja Salancik (1978, 40) selkiyttävät:

”Interdependence exists whenever one actor does not entirely control all of the conditions necessary for the achievement of an action or for obtaining the outcome desired from the action.”

Tarjoamiensa resurssien vastapainoksi organisaatiot asettavat toisilleen erilaisia vaatimuksia, jotka puolestaan rajoittavat taloustieteen oletettua valinnan vapautta (Emt., 42–43). Organisaatioiden keskinäinen riippuvuus voi olla joko tuloksiin tai itse käyttäytymiseen ja prosessiin liittyvää. Tuloksiin liittyvä riippuvuus ilmenee esimerkiksi Organisaatio A:n saavuttamien tulosten vaikuttamisena organisaation B tuloksiin. Toisessa mallissa toiminnat ja prosessit itsessään ovat jo riippuvuussuhteessa pelkkien lopputulosten sijaan. Tuloksiin keskittyvä riippuvuussuhde voidaan jakaa vielä sen mukaan, ovatko riippuvuussuhteessa olevat organisaatiot kilpailevia vai enemmänkin symbioosissa toisiinsa nähden.

Riippuvuussuhteista puhuttaessa on myös syytä muistaa, että suhteet eivät aina ole täysin tasapainoisia. (Emt., 41.)

4.3.2 Organisaatioiden selviytymisstrategia epävarmassa ympäristössä

Organisaatiot ovat menestyksessään riippuvaisia ympäristöstään. Tämän aiheuttaa monenlaisia ongelmia, joita ei syntyisi, mikäli resurssien tarjonta olisi rajaton ja ne olisivat organisaatioiden käytettävissä koko ajan. Näin ei kuitenkaan ole; ympäristö muuttuu, uusia organisaatioita tulee markkinoille, osa poistuu ja eri resurssien tarjonta on enemmän tai vähemmän niukkaa (Pfeffer & Salancik 1978, 3). Tämä johtaa väistämättä ympäristön epävarmuuden lisääntymiseen, ja sitä myötä transaktiokustannusten kasvuun. Epävarmuutta Pfeffer ja Salancik (Emt., 67) selventävät seuraavasti:

”Uncertainty refers to the degree to which future states of the world cannot be anticipated and accurately predicted.”

Organisaation on siten oltava vastaanottavainen ympäristöstä nouseville erilaisille vaatimuksille (Emt., 43). Epävarmuutta aiheuttaa muiden muassa edellä mainittu organisaation kyvyttömyys hallita kaikkia tarvitsemiaan resursseja sekä muiden, resursseja kontrolloivien, organisaatioiden epäluotettavuus etenkin silloin, kun kyseisiä resursseja on tarjolla niukasti. (Emt., 258) Johtajan merkitys resurssien hankkijana korostuu, mikäli tiomintaympäristössä on havaittavissa runsaasti epävarmuutta ja resurssilähteissä tapahtuu muutoksia (Pfeffer 1982, 204–207). Resursseja kontrolloivien organisaatioiden epäluotettavuudella voidaan nähdä olevan suora yhteys myös Williamsonin (1975) opportunistisen käyttäytymisen olettamukseen.

Transaktiokustannuksia syntyy, kun osapuolet pyrkivät hallitsemaan näitä riippuvuussuhteita ja organisaatioissa piileviä resursseja (Jones 2004, 82). Menestystä haettaessa on siten aiheellista etsiä sellaista resurssiperustaa, joka on strategisesti kannattavaa (Haveri 2010). Kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa on kyse eri resurssien (raha, tieto) vaihdosta. Koska jokaisen toiminnon ja palvelun tuottaminen omassa organisaatiossa ei ole enää 2010-luvulla kustannustehokasta tai muutoin kannattavaa (jäykkyys, tieto), ovat organisaatiot ryhtyneet etsimään tarvittavia resursseja, vesihuollon tapauksessa tietoa ja osaamista, oman organisaation ulkopuolelta. Tarvittavien resurssien joukkoon Pfeffer (1982, 204–207) lisää

vielä toiminnan legitimaatio eli oikeutus, asiakkaat, informaatio, teknologia, tilat ja yhteistyöverkostot.

Toisaalta voidaan todeta, että huolimatta siitä, että kaikkien resurssien haaliminen yhteen organisaatioon olisi kannattavaa, ei se ole käytännössä mitenkään realistinen vaihtoehto. Siten organisaatioiden riippuvuus toisistaan ei ole valinta, vaan pakon sanelema realiteetti. Organisaatioiden on pakon edessä oltava kosketuksissa ympäristönsä kanssa ja muokattava itseään tämä luomien odotusten mukaiseksi. Siten resurssien vaihtaminen voidaan nähdä eräänlaisena organisationaalisen selviytymisstrategiana. Organisaation selviytyminen on selitettävissä sillä, että menestyneellä organisaatiolla on muita parempi kyky sopeutua ympäristön ennustamattomuuteen (Pfeffer & Salancik 1978, 258). Siten neuvottelut tarvittavien resurssien varmistamisesta jatkossa muodostaa merkittävän osan organisaation toiminnasta. Neuvotteluiden avulla organisaatio etsii vakautta ja varmuutta omaan resurssien vaihtoon. Sama pätee kaikkiin riippuvuussuhteissa oleviin organisaatioihin. Kuitenkin samalla, kun pyritään vakauttamaan resurssien vaihto, on oltava altis ja valmis muutoksille. Organisaatiot ovat siten oman autonomian ja epävarmuuden välisen dilemman kohteita. (Emt., 261.) Organisaation riippuvuus ja siten siihen kohdistuvan kontrollin määrä on todennäköisesti pienempi, mitä enemmän sillä on käytettävissä pieniä vaihtoehtoisia toimittajia tai tuottajia. Päinvastoin yhdestä suuresta tuottajaorganisaatiosta riippuvan organisaation toiminta on merkittävän ulkoisen kontrollin alla ja riippuvuus on huomattava. (Emt., 271.)

4.3.3 Valta resurssiriippuvuusteoriassa

Resurssiriippuvuus synnyttää myös valtanäkökulman organisaatioiden välisten rajojen hallintaan. Koska resurssiriippuvuusteoria korostaa resurssien hallinnan merkitystä yrityksen tai organisaation menestyksen takaajana, pyrkii organisaatio saamaan valtaa toimintaympäristössään lisäämällä vaikutustaan ulkopuolella sijaitsevilla kriittisissä resursseissa. Samalla, kun organisaatio lisää muiden riippuvuutta itsestään, vahvistuvat myös käänteiset edut; ulkopuolisten organisaatioiden riippuvuus muista organisaatiosta ja niiden resursseista vähenee ja itsenäisyys kasvaa. Pelkkä resurssien hallitseminen ei kuitenkaan riitä, vaan merkitystä on erityisesti resurssin sen hetkiselällä ”arvolla” ympäristössä ja organisaatioiden keskuudessa. Eniten haluttuja resursseja omaavat toimijat saavat enemmän valtaa, kuin muut toimijat (Pfeffer & Salancik 1978, 27). Tämä rohkaisee organisaatio

metsästämään itselleen juuri kriittisimpiä resursseja, joka lisää sen valtaa toimintaympäristössä. Organisaatioille haastetta lisää pohdinta liittyen siihen, mitkä ylipäänsä ovat kriittisiä resursseja – tällä hetkellä ja etenkin tulevaisuudessa. Pfeffer & Salancik (1978, 259) tarkentavat, että päätös siitä, mikä on kriittinen ja harvinainen resurssi on itsessään avoin muutoksille ja määrittelyille.

Pfefferin ja Salancikin (1978, 45–50) mukaan organisaation itsenäisyyden ja riippuvuuden tasoon vaikuttaa kolme eri tekijää, jotka myös selventävät resurssiriippuvuuden valtakäytönäkökulmaa. Ensimmäinen on resurssin merkittävyys; miten tärkeä resurssi on organisaatiolle toiminnan jatkuvuuden kannalta. Toiseksi, missä määrin organisaatiolla on mahdollisuus vaikuttaa muiden organisaatioiden hallinnassa olevien resurssien jakoon ja käyttöön. Kyseeseen tulevat erilaiset kontrollin keinot, joita organisaatio voi harjoittaa pelkän resurssin omistamisen lisäksi. Kolmanneksi suhdetta määrittää se, miten keskittynyttä resurssin kontrollointi ja siihen liittyvä päätöksenteko on. Keskittyminen voi ilmetä esimerkiksi monopoliasemana tai kartellina. Nämä tekijät vaikuttavat organisaatioiden harjoittamaan ja haalimaan valtaan ja toisaalta organisaation riippuvuuteen toisesta organisaatiosta.

Resurssiriippuvuusteoria auttaa ymmärtämään organisaatioiden välisiä suhteita ja resurssien välttämättömyyttä organisaation toiminnalle. Teoria auttaa myös havaitsemaan keinot, joilla riippuvuussuhteiden mukanaan tuomaa epävarmuutta kyetään hallitsemaan. (Sinkkonen-Tolppi 2006, 12.) Uudemmassa organisaatioiden toimintaa koskevassa tutkimuksessa korostetaan sitä, että transaktiokustannukset ovat seurausta nimenomaan ihmisten ja organisaatioiden riippuvuuksista toisistaan. Ulkoistettaessa toimintaansa vesihuoltolaitos pyrkii tavoittelemaan markkinoilta resursseja, joita sen ei välttämättä itse ole kannattava haalia oman organisaatioon. Kunnossapitopalveluissa tavoiteltavana resurssina on tietotaito tai asiantuntijuus, jotka siirtyvät organisaatioiden rajojen yli toisesta organisaatiosta toiseen organisaatioon. Kunnossapitopalvelu on siten vaihdantaa, joka aiheuttaa kustannuksia hallinnan organisointina.

5 Tutkimuksen empiirinen konteksti

5.1 Kohdekuntien lähtötilanteiden kuvaus

Hankkeessa mukana olevat kunnat ovat ulkoistamisen asteella mitattuna hyvin eri tasolla. Yllättäen pienemmät kunnat ovat tämän tutkimuksen perusteella ulkoistamisen suhteen edelläkävijöitä, kun taas keskisuurissa ja suurissa kunnissa parempi taloudellinen tilanne on mahdollistanut oman palvelutuotannon jatkumisen. Vesihuoltolaitokset tekevät paljon myös yhteistyötä, ja etenkin suuret kunnat myyvät pienemmille ympäryskunnille usein erilaisia palveluita, kuten pumppaamopalveluita tai toimivat kriisivedentoimittajina. Vesilaitokset ovat ulkoistaneet paljon kunnossapitoon liittyviä tehtäviä myös sisäisesti kuntakonsernin muille toimijoille, kuten kunnallistekniikalle tai kadunpitäjälle. Kuitenkin varsinaista ulkoistamista, jossa toiminta annetaan yksityiselle toimijalle, on vain rajoitetusti.

Askolan kunta on poikkeus tämän tutkimuksen kohteena olevien kuntien osalta, sillä kunnan koko tekninen sektori on ulkoistettu yksityiselle yritykselle, Coor Oy:lle. Se, mikä Askolasta tekee poikkeuksellisen, on tämän tutkimuksen kohteena olevan vesihuoltoverkostojen kunnossapidon sisällyttäminen suurilta osin sopimukseen. Tässä suhteessa Askolan tapaus eroaa myös Varkaudesta, jossa vesihuolto on ulkoistettu vain vesihuollon uudisrakentamisen osalta, ja kunnossapito on säilytetty kaupungin omissa käsissä. Askolan ja Coor Oy:n sopimusta on takana kuusi vuotta ja näillä näkymin sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana vuosittain. Askolassa on siten kunnossapidon ulkoistamisesta koitunut lähes poikkeuksetta hyviä kokemuksia. Askolan kokemuksista on siten hyvä ammentaa eteenpäin myös muissa kunnissa.

Hämeenlinnassa vesihuollosta vastaa Hämeenlinnan seudullinen vesihuolto-yritys HS-vesi, jonka omistajia ovat Hattulan kunta ja Hämeenlinnan kaupunki. Hämeenlinnassa kunnossapidon ulkoistamisesta on kertynyt kokemuksia lähinnä pienten toimintojen muodossa. Esimerkiksi TV-kuvaukset, huuhtelut ja muut erityisosaamista tai laitteistoa vaativat työt hankitaan yhä useammin ulkopuolelta. Lisäksi myös joitain alueellisten kokonaisuuksien kunnossapitoa on annettu ulkopuolisen toimijan vastuulle; esimerkiksi pienempien kuntien liittyttyä Hämeenlinnan, alueet on kuvattu kauttaaltaan TV-kameroilla. Ulkopuolelta tilattujen palveluiden määrä on siten ollut vuosittain kasvamaan päin. Myös

tulevaisuudessa ulkopuolisten palveluiden käyttö tulee lisääntymään jo pelkästään lähi vuosina eläkkeelle jäävän henkilöstön suuren määrän vuoksi. Verkoston tila on Hämeenlinnassa keskimääräistä paremmassa tilassa, sillä verkoston uusiutumisikä on vain noin 50 vuotta.

Mäntsälä on luottanut tähän saakka lähinnä omaan toimintaan. Pieniä toimintoja, kuten TV-kuvauksia tai huuhteluita Mäntsälän Vesi on ulkoistanut, mutta pääosin työt tehdään itse. Mäntsälällä on kuitenkin kokemusta kunnossapidon ulkoistamisesta tuottajan puolelta, sillä Mäntsälän kunnalla on meneillään kolmen vuoden sopimus Pornaisten ja Pukkilan kuntien kanssa isäntäkunta-mallilla. Sopimuksella kahden pienemmän naapurikunnan vesihuoltolaitosten käyttötehtävät on siirretty Mäntsälän vedelle. Myös tulevaisuudessa Mäntsälä luottaa omaan työvoimaan ja suunnittelee ulkoistavansa vain erikoistapauksissa ja erityisosaamista tai -koneita vaativia tehtäviä. Toisaalta syynä saattaa olla se, että verkoston kuntoa ei ole kartoitettu systemaattisesti, eikä niin sanottua hiljaista tietoa ole siirretty tietokantaan muiden käsiteltäväksi, jolloin ulkoistaminen on haastavampaa. Toisaalta erityisesti se, että Mäntsälän verkosto on melko nuorta, 1970-luvulla rakennettua muoviputkea, antaa Mäntsälälle etulyöntiaseman moneen suurempaan kaupunkiin nähden, joissa verkosto voi olla jopa 100 vuoden takaa. Uusi verkosto ei vaadi vanhan tavoin kunnossapito- tai saneeraustoimenpiteitä.

Porissa toimii kunnallinen vesilaitos Porin Vesi, joka tuottaa pääosin palvelunsa itse. Vesiliikelaitos on verkoston kunnossapidon ulkoistamisen asteella mitattuna melko vaatimaton. Porissa on luotettu omaan työvoimaan ja todettu resurssien riittävän oman työvoiman säilyttämiseen myös jatkossa. Toki myös siellä on toteutettu pieniä ulkoistamisia, mutta kokemukset verkoston kunnossapidon kilpailuttamiseen liittyen ovat pääosin huonoja. Kuitenkin tulevaisuuden osalta myös Porin Vesi suhtautui ulkoistamiseen potentiaalisena vaihtoehtona tietyissä yksittäisissä kunnossapito-urakoissa, kuten viemärien sujutuksissa. Edellytyksenä on kuitenkin hule- eli sadevesiviemäreiden rakentaminen kyseisille alueille ennen ulkoistamista. Porin Vesi toimii tuottajana pumppaamopalveluissa naapurikunnille ja vesihuollossa laitosten osalta ulkoistamista on jonkun verran tehty. Osa ulkoistetuista palveluista on kilpailutettu osana kaupungin palvelukeskuksen kilpailutusta ja osasta vallitsevan sanaton sopimus.

Sastamalassa kumppanuuskuvioiden suhteen kaupunki on keskittynyt uuden kolmen kunnan yhteisen puhdistamon perustamiseen. Sastamalassa toimii kunnallinen vesilaitos Sastamalan Vesi, joka hoitaa suurimman osan kunnossapidosta itse tai teettää kaupungilla sisäisesti. Ulkoistamisen asteella Sastamalan Vesi on melko vaatimaton, mutta monien muiden kuntien tavoin pieniä osa-alueita myös kunnossapidosta on ulkoistettu. Esimerkkeinä mainittakoon viemäriverkostojen sujutukset. Myös muutoin niin sanottu ylimenevä työ, johon ei omaa Sastamalan Veden työvoimaa riitä, on urakoitu ulkopuolelle. Lisäksi katurakentamista viemäreiden päälle on ulkoistettu, tosin sisäisesti, Sastamalan kaupungin yhdyskuntatekniikalle.

Tampereella vesihuollosta vastaa kunnallinen liikelaitos Tampereen Vesi. Tampereella vesihuoltoverkoston kumppanuudessa ajankohtaista on operointisopimus Pirkkalan kunnan kanssa, josta kolmen vuoden sopeutusjakso on takana. Varsinainen sopimus on vielä allekirjoittamista vaille valmis, mutta se tulee todennäköisesti siirtämään Pirkkalan verkoston operoinnin Tampereen Vedelle 30 vuodeksi 1.6.2011 alkaen. Kyseessä on pitkä operointisopimus, jonka seurauksena Tampere vuokraa Pirkkalan kunnan verkostoa ja huoltaa sitä kuin omaansa. Sopimukseen on sisällytetty kunnossapito, mutta varsinaiset saneeraukset ja uudisrakentaminen on jätetty sopimuksen ulkopuolella, ja niistä vastaa jatkossakin Pirkkalan kunta. Sopimuksen seurauksena myös Pirkkalan kunnan palveluksessa oleva verkostohenkilöstö (3) siirtyi Tampereen Veden kirjoille. Tampere on lähes poikkeus siinä määrin, että sillä on omasta takaa lähes kaikki verkoston kunnossapitoon tarvittava kalusto, minkä vuoksi myös kunnossapito on pitkälti omissa käsissä. Myös tulevaisuudessa tarkoituksena on pärjätä pääasiassa omin voimin. Verkostonsaneeraustarpeen osalta tarve on kasvanut ja saneerausmäärärahojen tai saneerattavan verkosto-osuuden tulisi kasvaa tulevaisuudessa kaksin- tai kolminkertaisiksi, jotta pysyttäisiin tavoitellussa 50 uusiutumisiässä. Tällä hetkellä Tampereella uusitaan sodanjälkeistä verkostoa, joten uusiutumisiäkä pyörii 60–70 vuodessa.

Turun vesilaitos on osa kuntakonsernia. Jätevedenpuhdistamon puoli on kuitenkin yhtiötetty seudulliselle osakeyhtiölle, joka on pääosin ulkoistanut lähes kaiken toimintansa. Se ei kuitenkaan hoida tässä tutkimuksessa kohteena olevaa verkostoa, vaan toimittaa vain

jätevedenpuhdistamopalvelua kunnille. Verkoston osalta kunnossapito on myös Turussa säilytetty pitkälti oman organisaation sisällä. Kuitenkin Turussa suhtautuminen kunnossapidon ulkoistamiseen etenkin viemäriverkoston osalta oli positiivista. Turussa on harkinnassa myös alueellisen kunnossapidon malli kadunpitäjän ja kunnallistekniikan kesken, johon myös verkostot olisi hyvä sisällyttää. Lisäksi suunnitellaan seutuyhtiötä, joka kattaisi kaiken vesihuollon. Laajemmassa yksikössä laajempi ulkoistaminen tulisi todennäköisesti myös ajankohtaiseksi. Yleisesti Turussa ulkoistaminen tulee todennäköisesti tulevaisuudessa lisääntymään oman henkilöstön jäädessä eläkkeelle. Verkoston kunto on välttävä, sillä vesijohtopuolella uusiutumiskäikä on hieman päälle 100 vuotta, viemäriverkoston 70–90 vuotta.

Turun osalta haastateltiin myös Turun seudun puhdistamo Oy:n edustajaa. Osakeyhtiö on kymmenen kunnan omistama seudullinen puhdistamo, joka myy puhdistamopalveluita omistajakunnille. Organisaatio koostuu vain yhdeksästä työntekijästä, sillä kaikki palvelut ja tehtävät on käyttö- ja hallintatehtäviä lukuun ottamatta ulkoistettu. Mainittavaa kuitenkin on, että puhdistamo ei vesilaitosten tavoin omista lainkaan verkostoa, vaan siitä viime kädessä vastuussa on edellä esitelty Turun vesilaitos.

Askolan tavoin Varkaudessa koko kunnan tekninen sektori on ulkoistettu vuonna 2009 vesihuoltoa myöten investointirakentamisen osalta. Kuitenkin itse vesihuoltolaitos on yhä osa kuntakonsernia. Tosin sen yhtiöittämistä suunnitellaan parhaillaan. Varkauden kaupungin teknisellä sektorilla työskenteleville on kuitenkin kertynyt tämän muutoksen seurauksena paljon tietoa liittyen kunnossapitopalveluiden ulkoistamiseen, joka on sovellettavissa myös vesihuoltoverkoston kunnossapitoon. Kokemusta on kertynyt monen muun kunnan tavoin pienempien hankintojen kautta. Lisäksi verkoston ylläpidosta ennakoivan saneerauksen osalta vastaa YIT. Tosin varsinainen kunnossapito ja korjaava työ ovat yhä vesilaitoksen käsissä. Ulkoistamiseen suhtaudutaan kuitenkin positiivisesti pienempien osa-alueiden osalta. Verkoston uusiutumiskäikä Varkaudessa on noin 50, kun tällä hetkellä saneerausvuorossa olevat verkoston osat ovat 1960-luvun loppupuolella rakennettuja.

Kuten kohdekuntien kuvauksesta käy ilmi, ja kuten jo edellä olen todennut, on vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistaminen erittäin harvinaista. Vesi- ja viemäriverkoston puolella kokeiluja on tehty vain jonkin verran. Tämä tekee tutkimuksen

erittäin haastavaksi, mutta mielenkiintoiseksi. Samasta syystä haastatteluissa pyrittiin kartoittamaan kokemuksia yleisen kunnossapidon ulkoistamisesta ja siirtämään niitä vesihuoltoverkoston kunnossapitoon. Tästä syystä olen hyödyntänyt haastatteluissa ja kysymyksenasetteluissa paljon mielikuvia ja spekulointia siitä, miten transaktiokustannukset ja ajankäyttö muotoutuisivat juuri verkostojen kunnossapidon osalta. Siten juuri transaktiokustannusten yhteys vesihuoltoverkostojen kunnossapitoon on tämän tutkimuksen haaste ja samalla myös helmi.

5.2 Tiedonantajien ja aineiston esittely

Tutkimukseen osallistui yhteensä kahdeksan kuntaa: Sastamala, Pori, Varkaus, Hämeenlinna, Turku, Askola, Tampere ja Mäntsälä. Kunnat valittiin SerVesi -hankkeen kautta osallistuvaa Poria lukuun ottamatta sattumanvaraisesti, mutta tavoitteena oli saada mukaan mahdollisimman monipuolinen joukko kuntia sekä väkiluvun että koon suhteen. Kaksi kuntaa, Askola ja Varkaus, valittiin niissä lähivuosina teytyjen ulkoistuspäätösten perusteella. Kuntien edustajilla oli ensikäden tietoa syntyneistä transaktiokustannuksista ja rohkea asenne tutkimusta kohtaan, mikä puolsi kuntien mukaan ottamista. Osa valituista kunnista sen sijaan oli reilusti oman palvelutuotannon kannalla erinäisistä syistä. Omaan palvelutuotantoon luottavia oli sekä suurten, (Tampere) että pienten (Mäntsälä) kuntien keskuudessa.

Lähestyin tutkimuksen nojalla myös muutamaa tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävän kunnan edustajaa, mutta vain mainittujen kuntien edustajien kanssa sain järjestettyä haastattelun. Koska tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistettiin erityisesti tilaajalle ulkoistamisesta syntyviin transaktiokustannuksiin, en pystynyt hyödyntämään palvelutuottajapuolen eli yritysten näkemyksiä tutkimusongelmaan ratkaisua etsiessä. Siten SerVesi -hankkeen kautta mukana olevien yritysten näkökulma ja yrityksille mahdollisesti aiheutuvat transaktiokustannukset on tämän tutkimuksen osalta rajattu kokonaan pois ja tutkimus keskittyy vain tilaajapuoleen.

Haastattelujen kohteeksi valittiin kunnallisten vesihuoltolaitosten toimitusjohtajia, verkostopäälliköitä, vesihuoltoinsinöörejä, vesihuolto- ja verkoston putkimestareita. Koska kyseessä on vesihuoltoverkoston kaltainen kuntalaisten perusoikeus, sisällytettiin haastatteluihin myös kuntien edustajia, kuten varakaupunginjohtajia ja teknisen toimen johtajia. Kuntakohtaisia edustuksia tässä tutkimuksessa ei julkaista. Tarkempien tietojen

julkaiseminen ei tuota lisäarvoa tutkimukselle, koska tutkimuskohteena on yleisesti verkoston kunnossapidon ulkoistaminen, eivät haastateltavien henkilökohtaiset kokemukset tai kuntakohtainen vertailu.

Tutkimuksen nojalla suoritin kaikissa kunnissa haastattelun joko liitteen 1 tai 2 mukaisella haastattelurungolla. Tehdyistä haastatteluista minulle kertyi yhteensä 161 sivua litteroitua tekstiä, joista tosin vain osa koski transaktiokustannuksia. Litterointia ja aineiston tallennusta käsittelem seuraavassa luvussa arvioidessani tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Haastateltavien sukupuolijakauma oli hyvin miespainotteinen johtuen tutkittavan alan luonteesta. Kaiken kaikkiaan kuntapuolen haastateltavia oli kahdeksassa haastattelussa 15, ja yhdessä haastattelussa edustajia oli yhdestä kolmeen. Haastateltavista kolme oli naisia ja 12 miehiä.

Haastattelulomakkeet lähetettiin kaikille haastateltaville vähintään paria päivää ennen haastattelun tekemistä, jotta haastateltavat saivat mahdollisuuden perehtyä tutkimuksen teemoihin ja kysymyksiin, sekä erityisesti ajankäyttöä koskevassa osiossa pohtia etukäteen mahdollisia määriä. Tämä osoittautui tutkimuksen edetessä hyväksi valinnaksi, sillä monet haastateltavat kokivat kysymykset erittäin haastaviksi, jolloin vastaukset olisivat todennäköisesti jääneet vaillianaemmiksi, jos haastateltavat eivät olisi saaneet mahdollisuutta tutustua kysymyksiin rauhassa jo ennen haastattelua.

Varsinainen tutkimusaineisto ja analysoitava tieto koostuvat haastatteluista. Vaikka tutkimuksessa hyödynnetään teoriasidonnaista sisällönanalyysiä, ei varsinainen teoria ole merkittävässä roolissa aineiston analysoinnissa. Sen sijaan teorian ja myös tutkimuksen taustan ja tutkittavan ilmiön vaikutus näkyy aineiston analyysin pohjalta muodostuvassa päätelmäluvussa, jossa pohdin haastatteluista esiin nousseita transaktiokustannuksia taustateorioiden valossa.

5.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi pelkistyy kysymykseksi tutkimusprosessin luotettavuudesta. Keskusteltaessa tutkimuksen luotettavuudesta tuodaan monesti esiin tutkimustulosten toistettavuus eli reliabiliteetti. Toistettavuudella tarkoitetaan sitä, että toinen tutkija tai toisella indikaattorilla tutkittaessa voidaan päätyä samoihin

tuloksiin. Toisaalta luotettavuutta voidaan arvioida validiteetin eli sen perusteella, onko tutkimuksessa tutkittu todella sitä, mitä on ollut tarkoituskin tutkia. Ulkoisella validiteetilla viitataan myös tehtyjen tulkintojen sekä aineiston välisen suhteen pätevytyteen. (Eskola & Suoranta 1998, 211–215.) Näiden kahden ulottuvuuden toteutumista, ja myös muutoin tutkimuksen luotettavuutta, pyrin arvioimaan tässä kappaleessa.

Laadullisessa tutkimuksessa voi tutkija luotettavuuden nimissä kiinnittää huomiota muiden muassa tutkimuksen tarkoitukseen ja tutkimuksen kohteeseen, tutkijan omiin sitoumuksiin, tiedonantajiin, tutkimuksen keston, aineiston analyysiin, tutkimuksen eettisyyteen ja raportointiin. Tämä tutkimus on tehty osana SerVesi -hanketta, minkä vuoksi tutkimus tulee olemaan osa myös kyseisen hankkeen julkaisusuunnitelmaa. Tämä osaltaan edesauttaa tutkimuksen luotettavuutta ja sen arviointia, sillä tieto siitä, että monet tutkimuskohteena olevien kuntien edustajat tulevat todennäköisesti jossain vaiheessa lukemaan tutkimuksen, asettaa minut tutkijana suurennuslasin alle. Tämä erittäin pienimuotoinen julkisuus pakottaa minut tutkijana olemaan myös varpaillaan sen suhteen, etten tee vääriä tulkintoja haastateltavien sanomisista.

Toisaalta Pro gradu -tutkielman sijoittuminen osaksi hanketta varmistaa sen, että tutkimus kohdentuu juuri siihen, kuin on alun perin ollut tarkoitus. Hankkeen alussa tehdyssä, Tekesille suunnatussa, julkisen tutkimuksen rahoitushakemuksessa on mainittu osatehtävä kuuden kohdalla yhdeksi tutkittavaksi ulkoistamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset, mikä takaa sen, että tutkimuksen kohteena on ollut alusta lähtien kunnossapitopalveluiden ulkoistamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset. Tutkimuksen tarkoituksenmukaisuutta kuvaa myös tutkimuksen liitteinä esitettävät haastattelurungot, joista voidaan todeta transaktiokustannusten olevan tutkimuskohde.

SerVesi -hankkeen tarkoituksena on kartoittaa julkisen ja yksityisen sektorin välisiin kunnossapitosopimukseen liittyvää riskienhallintaa ja transaktiokustannuksia. Hankkeen tarkoituksena ei ole pyrkiä ajamaan tiettyä etukäteen määrättyä kehitystä, vaan puhtaasti kartoittaa yhteistyömuotojen mahdollisuudet ja sudenkuopat. Tutkimukseen on otettu SerVesi -hankkeeseen osallistuvan Porin Veden lisäksi muita kuntia, minkä seurauksena myöskään se, että hankkeessa mukana olevat ovat rahoittaneet tutkimusta, ei vaikuta merkittävästi

tutkimuksen tuloksiin. Tämä takaa neutraalin Pro gradu -tutkimusprosessin, koska tutkimustulosten ei ole tarkoitus olla ulkoistamisen puolesta tai vastaan, vaan pikemminkin selittävä ja selkeyttävä.

Tutkimustulosten toistettavuus eli reliabiliteetti on pyritty takaamaan haastatteluiden litteroinnilla. Litterointi edistää myös tutkimuksen eettisyyttä, vaikka jo litterointitapahtuma sellaisenaan on Ruusuvuoren (2010, 427) mukaan tulkintaa. Litterointimenetelmiä on olemassa monenlaisia. Tässä tutkimuksessa keskityin lähinnä litteroimaan sen, mitä haastateltavat sanoivat, koska esimerkiksi sanomisen tyyllillä, äänensävyllä tai muulla ei tämän tutkimuksen tulosten kannalta ole ratkaisevaa merkitystä. Haastatteluista rivien välistä luettavissa oleva yleinen asennoituminen sen sijaan on huomioitu myös tässä tutkimuksessa.

Litterointitarpeen vuoksi välttelin paljon yleistynyttä puhelinhaastattelua, jotta tutkimuksen luotettavuus ei kärsi. Kaikissa käyntihaastatteluissa käytettiin haastateltavien suostumuksella nauhuria, jolla tallensin haastateltavien sanomiset. Tämä osoittautui oikeaksi ratkaisuksi, sillä huomasin litteroidessa, että monet haastateltavien kertomat asiat olivat varsinaisessa haastattelussa päässeet ohi korvien. Haastatteluiden jälkeen kaikki tieto litteroitiin. Ulkopuolisen litterointipalvelun sijaan litteroin kaikki haastattelut itse, jotta tieto pysyisi varmasti tallessa. Ulkopuolinen litteroija ei myöskään olisi välttämättä saanut haastateltavan kertomuksen ideaa litterointiin esiin, sillä haastateltavat käyttivät paljon omaa ammattisanastoaan. Myös haastateltavien toive pitää tietyt seikat salassa puolsi omin käsin tehtyä litterointityötä. Kaiken kaikkiaan tutkimus tuotti omaa litteroitua tekstiä noin 160 sivua, joista tosin vain osa käsitteli transaktiokustannuksia.

Haastatteluiden litterointi auttaa tutkimuksen tulosten arviointia myös toisella tavalla. Tutkimuksessa tulen käyttämään jonkin verran myös suoria lainauksia haastateltavien puheista, jotta haastateltavien viesti välittyy myös lukijalle. Suorien lainauksien käyttöä on kuitenkin rajoitettava niissä tapauksissa, joissa haastateltavan tunnistamattomuus voi vaarantua. Olen esimerkiksi tietyt murre sanat jättänyt pois tai kääntänyt yleiskieleen, jotta puhe ei ole tunnistettavaa. Lisäksi olen jättänyt pois haastateltavien mainitsemien kaupunkien, yritysten tai ihmisten nimet ja korvannut ne sanoilla kaupunki, yritys X ja henkilö A.

Tutkimuksen eettisyys liittyy Eskolan ja Suorannan (1998, 52) mukaan siihen, että laadullisessa tutkimuksessa on tehtävä jako tiedon hankinnan ja tiedon käytön välillä. Myös tätä tutkimusta tehdessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että esimerkiksi myös poikkeavat ja ristiriitaiset näkemykset tulevat esille. Yleisiä tutkimuksen eettisiä ongelmakohtia on esitelty erilaisissa luetteloissa. Eskola ja Suoranta (Emt., 52–60) tuovat esille Suojasen (1982) listan, jossa käsitellään tutkimusluvan saamiseen, tutkimusaineiston keruuseen, tutkimuskohteen hyväksikäyttöön, osallistumiseen ja tutkimuksesta tiedottamiseen liittyviä ongelmia. Tässä tutkimuksessa luvanvaraisuus ei muodosta ongelmaa. Tutkimusaineisto on kerätty haastatteluissa nauhoittamalla siten, että haastateltavat ovat olleet tietoisia nauhurista. Myöskään listan viimeinen kohta, tutkimuksesta tiedottaminen, ei muodosta ongelmaa, sillä tutkimus julkaistaan osana SerVesi -hanketta, jolloin tieto on kaikkien haastateltavien saatavilla ja lisäksi erityistä huomiota on kiinnitetty haastateltavien tunnistamattomuuteen esimerkiksi suorien lainauksien osalta.

Jotta tutkimuksella saataisiin vastaus esitettyyn tutkimuskysymykseen, kohdistettiin haastattelut alan asiantuntijoihin. Yrityspuolella haastateltavat olivat vesihuoltoalan palveluita tuottavia yrityksiä. Tilaajien puolelta haastateltavat olivat vesihuoltoon ja tilaamiseen perehtyneitä virkamiehiä ja –naisia. Yhteensä haastateltavia oli 15 ja kohdekuntia kahdeksan, mikä osaltaan lisää tutkimustulosten yleistettävyyden luotettavuutta ja monipuolisuutta. Esimerkiksi alle 10 henkilön haastattelemineen tässä tutkimuksessa olisi todennäköisesti jättänyt liikaa tulkinnanvaraa ja tehnyt tutkimustuloksista huomattavasti sattumanvaraisempia.

6 Vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden transaktiokustannukset

Transaktiokustannusteoriaa sovelletaan tässä tutkimuksessa kuvaamaan kahden erillisen organisaation sopimussyhteistyöstä aiheutuvia sopimiseen liittyviä transaktiokustannuksia ja niiden syitä. Teoria tuo esille niitä mahdollisia epäkohtia, jotka sopimussyhteistyöhön siirtyvän organisaation on hyvä ottaa huomioon. Teoria luo kattavan kuvan myös niistä erisistä, miksi ylipäättään kyseisiä transaktiokustannuksia syntyy. Se ei kuitenkaan anna konkreettisia välineitä kustannusten paikantamiseen sopimussyhteistyötä ja ulkoistamista pohtivalle kunnalle, vaan se käsittelee transaktiokustannuksia hyvin yleisellä tasolla. Teoria ei huomioi eri aloihin liittyviä poikkeuksia ja transaktiokustannusten muodostumiseen vaikuttavia toimialakohtaisia tekijöitä.

Tässä tutkimuksen keskiössä on kunnallinen vesihuolto. Tavoitteena on rakentaa konkreettista tietoa esimerkiksi alan parissa työskentelevien käyttöön toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Tässä kappaleessa käsitellään aineistosta esiin nousseita transaktiokustannuksia ja niiden merkitystä vesihuollon erityisominaisuudet huomioon ottaen. Alan kirjallisuus tukee myös analyysivaiheessa aineiston analyysiä ja haastatteluaineisto täydentää kirjallisuudesta tuttuja käsityksiä transaktiokustannuksista. Se ei kuitenkaan näy kirjoitettuna tekstinä aineiston analysoinnissa, vaan tutkimusten tulosten kannalta haastatteluiden rooli on keskeinen ja vain haastatteluiden avulla ja niiden analysoinnilla kykenen liittämään transaktiokustannukset tutkimuksen kohteena olevaan vesihuoltoverkoston kunnossapitoon ja vastaamaan asettamaani tutkimuskysymykseen.

6.1 Toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat kustannukset

Sekä itse tuotettuna että markkinoilta hankittuna palveluiden järjestäminen aiheuttaa aina jonkinlaisia näkymättömiä transaktiokustannuksia. Tässä tutkimuksessa kohteena on ulkoistamisen aiheuttamat kustannukset tilaajan eli kunnallisen vesihuoltolaitoksen näkökulmasta. Kun perinteisesti omaan palveluntuotantoon nojautuva vesilaitos päättää ryhtyä ulkoistamaan kunnossapito- tai muita palveluita, on väistämättä edessä muutoksia organisaation kulttuuriin, osaamiseen ja toimintatapoihin liittyen. Tässä tutkimuksessa tavoitteena on haastatteluiden perusteella kartoittaa, minkälaisia muutoksia, kustannuksia, satsauksia tai panostuksia vesilaitos joutuu tekemään ryhtyessään hankkimaan palveluita oman organisaation ulkopuolelta.

Rajala ynnä muut (2008, 85) hyödyntävät tutkimuksessaan jakoa toimintatavasta riippumattomiin ja toimintatavasta riippuviin kustannuksiin kirjoittaessaan palvelutuotannon järjestämisestä aiheutuvista erilaisista kustannuksista hierarkiassa ja markkinoilla. Osittain syntyvät kustannukset voivat olla myös samoja, enkä siten voi hylätä täysin kustannuksia, joita syntyy kunnallisessa tuotannossa niiltä osin, kun kyseisiä kustannuksia syntyy myös markkinaperusteisessa toimintatavassa. Siten osa tutkimuksessa esiintyvistä transaktiokustannuksista voi esiintyä paitsi ulkoistamisen seurauksena myös omassa tuotannossa, ja nämä kustannukset voivat sisältyä Rajalan ynnä muiden esittämän jaon perusteella sekä hierarkkiaan että markkinaperusteiseen toimintaan.

Kaikki kustannukset eivät kuitenkaan ilmene samanlaisina sekä markkinoilla että omassa tuotannossa. Esimerkiksi toiminnan joustavuuden lisääntyessä tiukan järjestelmän ylläpidon kustannukset eivät nouse markkinoilla yhtä korkeiksi kuin byrokraattisessa järjestelmässä. Markkinaperusteisiin toimintatapoihin siirryttäessä päästään siten eroon osasta niistä politiikkakustannuksista, joita syntyy vain hierarkisen organisaation toiminnan ylläpidosta. Nämä kustannukset lukeutuvat toimintatavasta riippuviin kustannuksiin. Näiden tilalle oletetaan kuitenkin tulevan joukko uudenlaisia, hierarkialle tuntemattomia transaktiokustannuksia, kun markkinasuuntautuneisuus synnyttää uudenlaisia tarpeita ja velvoitteita, joita taasen ei ilmene, ainakaan yhtä voimakkaina, kunnan omassa palvelutuotannossa. Nämä kustannukset voidaan jakaa kahteen ryhmään: tilaustoiminnan kustannuksiin ja tuotteen ostohintaan (Rajala ym. 2008, 92). Näistä ensimmäinen sisältää juuri ulkoistamisesta tyypillisesti koostuvia transaktiokustannuksia. Tuotteen ostohinta sisältää sen sijaan hinnan, jonka tilaaja on valmis maksamaan saamastaan suoritteesta vastineena. Tilauksen ostohinta ei kuitenkaan välttämättä ole yhtä yksioikoinen käsite kuin voisi luulla. Esimerkiksi vesihuoltoverkoston kunnossapidossa sopimuksen syntymistä hidastaa yleensä palveluiden hinnoittelu, sillä tulevaisuuden palvelutarpeita on tietyissä tapauksissa mahdotonta määrittää, ja etenkin palveluiden laadun määrittely ei ole yksiselitteisesti arvioitavissa, vaan monessa tapauksessa hyvin tulkinnanvarainen ja subjektiivinen.

Verrattaessa markkinoita ja hierarkioita vaihdannan hallinnan mekanismeina, on usein

kiinnostavampaa kohdistaa katse toimintatavasta riippuviin kustannuksiin, sillä yleisellä tasolla ulkoistamista perustellaan usein kustannussäästöillä ja tehokkuudella. Tämän kaltaiset kustannukset jäävät usein huomiotta arvioitaessa ulkoistamisen kustannuksia huolimatta siitä, että Rajala ynnä muut (2008, 92) kirjoittavat, että juuri nämä muodostavat suurimman laskun ostettaessa palveluita ulkopuolisilta organisaatioilta. Tällöin markkinoilla toimimisesta aiheutuvien kustannuksien tunnistaminen voi tuoda uusia mahdollisuuksia ja avauksia ulkoistamisen perusteisiin ja esimerkiksi tehokkuuden arviointiin.

6.2 Ulkoistuksen suunnittelu ja valmistelu

Ulkoistettaessa vesihuoltoon liittyviä kunnossapitopalveluita tai muita palveluita, syntyy väistämättä erilaisia näkyviä ja myös näkymättömiä transaktiokustannuksia. Näiden niin sanottujen tilaamisesta aiheutuvien kustannusten paikantaminen voi olla ajoittain erittäin hankalaa puhumattakaan niiden määrittämisestä tai arvottamisesta. Niiden paikantaminen ja kartoittaminen on kuitenkin paikallaan, jotta voidaan arvioida ulkoistamisen vaatimia todellisia panostuksia ja seurauksia.

Ulkoistamisen suunnittelu ja esivalmistelutyö ovat tässä tutkimuksessa ulkoistamisprosessin ensimmäinen vaihe, joka aiheuttaa tilaajalle eli kunnalliselle vesihuoltolaitokselle erinäisiä näkyviä tai näkymättömiä kustannuseriä. Ulkoistamisen suunnittelu pitää vesihuoltoverkoston kunnossapidon osalta monenlaisia tehtäviä, jotka kaikki vaativat tilaajalta resursseja enemmän tai vähemmän. Tässä tutkimuksessa suunnittelukokonaisuus on jaettu kahteen osaan: palvelukohteen inventointiin ja varsinaisen hankintaprosessin valmisteluun. Ulkoistuksen suunnitteluvaiheeseen kuluva aikaa ja vaiva ovat riippuvaisia monien muiden transaktiokustannusten tavoin monista tekijöistä. Siten transaktiokustannusten määrä ei ole vakio, vaan ne vaihtelevat kohteen ja tilanteen mukaan. Ulkoistettaessa suunnittelu- ja esivalmisteluvaiheen voidaan nähdä olevan merkittävässä roolissa, mikäli etsitään kestäviä ja tehokkaita ratkaisuja palveluntuotannon ongelmiin.

6.2.1 Palvelukohteen inventointi

Ulkoistettaessa merkittävästi aikaa ja muita resursseja vie muiden muassa inventointi tai esikartoitus, joka voi viedä koko suunnitteluun varatusta ajasta suurimman osan ja voi pitää sisällään erilaisia ulottuvuuksia. Ulkoistamisessa kyseessä on aina tietty kohde, joka annetaan ulkopuolisen hoidettavaksi. Jotta tietty kohde voidaan antaa vesihuoltolaitoksesta

riippumattomalle toimijalle, on sitä ennen tärkeää selvittää, mitä todellisuudessa ollaan ulkoistamassa. Mikä on kohde, joka sopimuksella siirretään toisen toimijan vastuulle sovituilta osin? Kuten erään kunnallisen vesilaitoksen toimitusjohtaja totesi: ”(--)) että mitä tarkemmin sen inventoinnin tekee, niin sitä helpompi sitä on seurata sitä ulkoistettua työtä. Että, jos sä et itsekkään oikein tiedä, että, mitä siellä on tapahtunut, niin miten sä voit sit seurata sitä työtä?” Inventointiin kuluva aika, raha ja muut resurssit vaihtelevat merkittävästi riippuen hankinnan kohteen laajuudesta, olemassa olevan tiedon määrästä ja siitä, miten tarkkaan kohde on tarkoitettu inventoida. Inventointiin satsaaminen on kuitenkin investointi tulevaisuuteen, sillä, kuten koko ulkoistamisen suunnittelu, myös inventointiin käytetty aika maksaa itsensä takaisin, kun tulkinnanvaraisuus ja epävarmuus liittyen ulkoistuksen kohteeseen häviää. Tällöin myös sopimukseen pystytään kirjaamaan entistä tarkemmin ulkoistamisen kohde, ja sen kunnossapitoon liittyvät vaatimukset eli palvelukuvaus.

Koska inventointi vähentää transaktiokustannusten syntymistä tulevaisuudessa, voidaan transaktiokustannusten nähdä olevan eräällä tavalla nollasummapeliä, jossa alussa tehdyt pihistykset kustautuvat myöhemmin. Tämä vahvistaa Williamsonin käsityksen ex ante ja ex post kustannusten riippuvuussuhteesta, josta olen maininnut kappaleesta 4.2.4. Mikäli tilaaja ei panosta riittävällä tavalla omaisuutensa inventointiin, tulevat erilaiset ongelmat lisäämään suurella todennäköisyydellä transaktiokustannuksia myöhemmässä vaiheessa. Edellisessä mainitun sopimuksenteon helpottumisen ohella koko ulkoistamisprosessi sekä itse sopimuksen voimassaoloaikana muodostuvat transaktiokustannukset tulevat todennäköisesti pienemään, kun sopimuskauden päätyttyä pystytään arvioimaan, miten palvelutuottajalle asetetut tavoitteet liittyen palvelutasoon ynnä muuhun ovat toteutuneet.

Yhdenlaisena inventoinnin osa-alueena vesihuoltoverkoston kunnossapitoa ulkoistettaessa on luonnollisesti vesihuoltoverkosto. Kuitenkin myös muita mahdollisia inventoinnin kohteita liittyen verkoston toimivuuden ylläpitoon on olemassa. Vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamista suunnittelevilla selkeästi haastavin tehtävä onkin verkoston inventointi, mikä ilmenee pääosin verkoston lähtökunnon määrittelynä. Monessa suuremmissa kunnossa verkostotieto on pienien kuntien verkostotietoa paremmassa tilassa, kuten lainaus erään pienemmän kunnan haastateltavan tarinasta osoittaa: ”Ei mitään varsinaista numeerista luokittelua ole, mutta jonkin verran sanallisia kuvauksia eri

verkostojen osista on toki koostettu.” Vaikka erityisesti pienemmissä kunnissa vesihuoltoverkoston kunnan tai sijainnin määrittely on voinut resurssipulan vuoksi jäädä puolitiehen, voidaan tehtyjen haastattelujen perusteella lähes yksimielisesti todeta, että lähtökunnan määrittely on ensimmäinen ja merkittävin inventoinnin kohde hankittaessa vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluita oman organisaation ulkopuolelta.

Verkoston lähtökunnan määrittelemisen on avain onnistuneen ulkoistukseen. Määrittely on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty. Juuri verkoston lähtökunnan määrittelyn vaikeus voi olla esteenä sille, että vesihuoltolaitokset uskaltaisivat kokeilla uudenlaisia palvelutuotantomalleja myös tällä saralla. Määrittelyn haastavuus on huomionarvoinen tekijä arvioitaessa vesihuollon ulkoistamisesta ylipäättään syntyvien transaktiokustannusten määrää. Tämä siksi, että hyvin tehtynä se vaatii tilaajaorganisaatiolta merkittäviä resursseja, ja suhteessa esimerkiksi teiden kunnossapitoon, verkoston lähtökunnan määrittely on huomattavasti haastavampaa.

Verkoston lähtökunnan määrittelyn haastavuus johtuu sekä verkoston sijainnista, kunnallisen palvelutuotannon aikaisemmasta luonteesta että mittareiden tulkinvaraisuudesta ja subjektiivuudesta. Vesijohto- ja viemäriverkosto sijaitsee maan alla, joka sellaisenaan on jo fyysinen este tai ainakin hidaste verkoston kohteen määrittelyyn. Suomessa sulan maan aika on melko lyhyt, ja talvella lumi, jää ja routa hidastavat inventointia. Tämä lisää entisestään verkoston inventoinnin haastavuutta.

Inventointia hidastaa myös se, että kunnallisen vesihuoltopalvelun ollessa aikaisemmin osa kunnan omaa toimintaa ja vielä tänä päivänä vesihuoltopalvelua tuotetaan pitkälti omalla henkilöstöllä, on tarkasta tietojen raportoinnista lipsuttu. Henkilöstön pysyvyys on johtanut monessa kunnassa siihen, ettei virallisia verkostotietoja ole käytettävissä esimerkiksi tietokoneohjelmilla, vaan tieto on pääosin käsin erilaisilla kartoilla tai pahimmassa tapauksessa putkimestarin tai vastaavan päässä. Aina kyseinen henkilö ei välttämättä ole edes halukas luovuttamaan kyseisiä tietoja:

”(--) että siellä on yks kaveri, joka on mitannut ne, mutta, kun ei se anna niitä tietoja (--) Että on kartoitettu, mutta ne on siellä jossain, että hän ei anna tietoja talon sisälläkään, että se ei ole, että hän ei antais vain meille, että sais X-pipeen tietoja, kun sillä tietoa on.”

Vaikka lainaus koskee kahden julkisen sektorin organisaation yhteistyötä, on reaktio todennäköisesti vielä vahvempi ulkoistettaessa palveluita yksityiselle yritykselle. Kun kunnan putkimestari on ollut kunnan palveluksessa 1970- tai jopa 1960-luvulta lähtien, aikana jolloin nykyisenkaltaisia tietokoneohjelmia ei ole ollut käytössä, on suuria määriä tietoa vain ja ainoastaan kyseisen henkilön omassa päässä. Aikaisemmin kunnallisen vesilaitoksen työpaikat ovat olleet myös hyvin turvattuja, jolloin kunnissa ei ole koettu tarvetta siirtää tietoa muotoon, jossa se olisi myös muiden käytettävissä. Monesti onkin luotettu niin sanotun oppipoikamalliin, jonka seurauksena kunnan putkimestarit ja muut eivät ole tunteneet tarvetta tietojen muunlaiseen raportointiin. Kun kyseiset putkimestarit tai muut verkoston parissa pitkää uraa tehneet henkilöt jäävät eläkkeelle tai palveluntuottaja vaihtuu yksityiseen ja henkilöstö sitä kautta vaihtuu, on kunnan tehtävä systemaattinen kartoitus verkostosta ennen kuin ulkoistaminen on mahdollista.

Verkoston lähtökunnan määrittelyn haastavuus johtuu myös epäselvistä ja tulkinnanvaraisista mittareista: ”Ei sitä vaikea ole määrittellä, mutta yksiselitteisesti sitä ei kyllä pysty määrittelemään.” Etenkin tilanteessa, jossa sopimuskausi päättyy, ja tilaajan on arvioitava verkoston kunto suhteessa sopimusta edeltävään aikaan, korostuu määrittelyn merkitys. Erityisesti puhdasvesipuolen verkoston kuntoa on vaikea arvioida muutoin, kuin hyödyntämällä putken materiaalia ja ikää. Näiden tietojen lisäksi tilaajalla olisi kuitenkin ulkoistettaessa hyvä olla käytössään myös putkiston ominaisuustietoja: ”(--)) että tiedetään myös putkiston ominaisuudet. Ne pitää olla tiedossa, kun tehdään sopimusta. Kun muuten voi tulla äkkinäisiä vuotoja ynnä muita, jos on vain vaikka ikä.”

Jonkinlaisia mittareita vesijohtoverkoston ominaisuuksien määrittelemiseksi on olemassa: ”Jos puhutaan vesijohtoverkostosta, niin siinä se vuotojen määrä on yksi ja veden laatu on toinen, mikä siihen liittyy.” Vuotojen määrä ja veden laatu eivät nekään kuitenkaan arviointityökaluina ole täysin yksiselitteisiä ja siten luotettavia, sillä esimerkiksi kahden eri kunnan vuotovesiprosenttien vertaileminen keskenään on lähes mahdotonta juuri verkostoerojen vuoksi. Jopa yhden kunnan vuotojen määriä vertaileminen on hankalaa, sillä esimerkiksi sääolot vaikuttavat mittaustuloksiin ja vuotojen määrään.

Viemäriverkostoon osalta pelkkä materiaali ja ikä eivät riitä muodostamaan luotettavaa

kuvaa verkoston kunnosta: ”(--)) kun ei se ole niin, että jos se on 30 vuotta vanhaa muovia, niin se saa jonkun pisteen. Tai joskus voi olla se 50 vuotta vanha valurauta ja paremmassa kunnossa.” Viemäriin osalta kunto on kuitenkin mahdollista kartoittaa hieman tarkemmin esimerkiksi TV-kuvauksilla, joita suoritetaan myös muutoin monessa kunnassa ennaltaehkäisevänä huoltotoimintana. Kuvausten perusteella verkoston osia voidaan myös luokitella esimerkiksi kuntoluokkiin, kuten yhdessä haastattelukunnassa oli tehty. Nämä kaikki vaativat kuitenkin aikaa, rahaa ja tekniikkaa, jotta tiedot saadaan luotettavasti ja kattavasti kerättyä. Tutkimuksessa mukana olevissa suuremmissa kunnissa verkostoa koskeva tieto on keskimäärin paremmassa tallessa, jolloin myös ulkoistaminen olisi tällä perusteella helpompaa. Sen sijaan pienemmissä kunnissa verkostotiedon voidaan sanoa olevan melko puutteellista, mikä tarkoittaa ulkoistettaessa suurampaa rahallista ja ajallista panostusta ulkoistamisen suunnitteluun ja resursointiin tai huomattavasti suurempien riskien ottamista ulkoistettaessa verkoston lähtökunnon näkökulmasta.

Vesihuoltoverkostojen kunnossapidon kohteena voi olla myös varsinaisen verkoston ulkopuoliset kohteet, kuten pumppaamot tai vedenottamot ja niiden huolto. Ennen, kuin näiden tilojen kunnossapitoa voidaan järkevällä tavalla ulkoistaa, on niiden kunto arvioitava ja nostettava tietylle halutulle tasolle, jossa ulkoistaminen on mielekästä tilaajan ja erityisesti palvelutuottajan näkökulmasta. Pumppaamoiden inventoinnin ja lähtökunnon määrittelyn keinot poikkeavat verkostoon sovellettavista keinoista. Pumppaamoiden määrittelyssä korostuu laitteiden kunnan määrittely, joita varten ei sellaisenaan ole luotu kattavaa ja pitävää standardia. Tämän seurauksena myös pumppaamoita koskeva tieto on verkostotiedon tavoin usein hajanaista ja subjektiivista:

”(--)) jo pelkäästään se, että pumppaamot ulkoistettaisiin, niin meillä pitäis olla listat, mitä siellä on ja missä. Mitkä on ne huoltokohteet? Jos meillä olisi kaikista kirjalliset yksityiskohtaiset työohjeet, niin sitten se onnistuis, mutta kun ei meillä ole. Jos me lähdetäis siitä, että meillä olis niin hyvä laatujärjestelmä, että meillä olisi kaikista yksityiskohtaiset kirjalliset työohjeet, niin mehän voitais ne sellaisenaan (hankintasopimukseen) laittaa (--)) niin olisi se ulkoistaminen helpompaa.”

Tiedon hajanaisuuden ja subjektiivisuuden vuoksi hankintayksikön on keksittävä uusia keinoja myös pumppaamoiden kunnan määrittelyyn. Palvelutuottajapuolen näkökulmasta kunnan määrittelyyn on oltava puolueeton. Mikäli tilaaja on arvioinut pumppaamoiden kunnan

etukäteen, on vähintään sopimusta tehtäessä sovittava yhteisesti siitä, miten kunto tullaan arvioimaan sopimuskauden jälkeen. Tällöin vaihtoehtona voi olla esimerkiksi puolueettoman arvioijan käyttö:

”(--) että ehdottomasti yhteistyön alussa pitäisi tehdä tämmönen inventaario, että tuottaa ne laitteet jollekin määrätylle tasolle (--) vedenottamot, vedenpuhdistamot, pumppaamot, niissä pitäis ehdottomasti tehdä semmonen. Mutta miten ne arvotetaan? Siinä pitäis olla joku ulkopuolinen kolmas riippumaton osapuoli, joka katsois jollain määrätyllä tavalla sen kunnan (--) se on aika vaikeeta se arvottaminen. Siinä pitäis käydä ne laitokset, vehkeet, laitteet läpi, ja joku antais ne, mitä siellä pitää tehdä, että se saavuttaa sen tietyn perustason.”

Tasapuolisuuden nimissä saman henkilön tulisi arvioida palvelusopimukseen sisältyvien pumppaamoiden kunto jo ennen palvelun aloittamista. Tällöin varmistetaan, että tulkinnanvarainen ja subjektiivinen kunnan määrittäminen tapahtuu tiettyjen samojen ohjeiden ja luokittelujen mukaan sekä sopimuksen alkaessa että sen päättyessä. Vain tällöin tietojen täydellinen vertailtavuus on mahdollista. Riippumattoman arvioijan löytäminen voi kuitenkin olla haastavaa, kuten eräs haastateltava asian tiivistä: ”(--)) mutta mistä semmosia sitten löytää?”

Inventointi voi sisältää myös muunlaista inventointia lähtökunnan määrittelyn ohella. Inventoinnin vaatimaa panostusta kuvaa hyvin erään kunnan edustajan sähköpostitse lähettämä viesti kysyttäessä laajahkon inventoinnin vaatimista satsauksista:

”Perustettiin työryhmä inventoimaan infraa. Minä olin puheenjohtaja ja työnjohtajat sitten tekivät inventointia kukin omalta alueeltaan. Heidän käytössään oli työntekijöitä muun muassa mittausryhmä. Kaikkiaan henkilöitä oli inventoinnissa mukana noin 10–15 henkilöä. Kokouksia pidettiin noin kerran kuussa. Pääasiassa inventointi tehtiin mittaryhmän ja heidän takymetrin avulla. Lisäksi korjaamon inventointi tehtiin listaamalla tarvikkeet excell taulukkoon. Inventointi koski kaikkia luovutettavia koneita, laitteita ja tarvikkeita (kuorma-autot, tiehöylät, pyöräkuormaajat, traktorit ja edellä mainitut varusteet sekä huoltoon liittyvät laitteet ja varusteet). Lisäksi inventoitiin kaikki varastossa olleet tavarat kuten vesihuollon tavarat, liikennemerkkit, työkalut yms. Puistoista inventoitiin kaikki kasvillisuus (puut, kukat, pensaat jne). Päällyste inventoinnin teetin siihen erikoistuneella yrityksellä.”

Yksinkertainen lähtötilanteen kartoitus voi tulla kyseeseen erityisesti laajemmassa ulkoistuksessa, jossa esimerkiksi koko tekninen sektori annetaan ulkopuolisen toimijan vastuulle. Tällöin sektoriin kuuluvien eri osa-alueiden sisältö kartoitetaan tarkasti. Inventoinnin vaikutukset tilaajan tai hankintayksikköön voivat olla erinäisiä, sillä se voidaan suorittaa monin eri tavoin. Lausunto kuvaa erittäin hyvin sitä panostusta ja niitä ulottuvuuksia, joita laajempi ulkoistaminen pitää sisällään pelkästään inventoinnin osalta. Tietojen kartoitukseen kuluu omalta väliltä ulkoistamisen kohteesta riippuen tietty aika, joka on luonnollisesti pois niin sanotusta tuottavasta työstä, ja siten ylimääräisiä henkilöstöresursseja kuluttava toimenpide. Toisaalta, kun pyritään toimimaan nopeasti ja tukeudutaan inventoinnissa ulkopuoliseen apuun, nousevat kustannukset rahallisesti konsulttipalkkioina ynnä muina. Siten inventoinnin voidaan nähdä olevan eräänlainen ajan ja rahan vaihtokauppa, jossa ulkoistusta suunnittelevan tai valmistelevan on punnittava, kumpi ratkaisuista on kokonaistaloudellisesti kannattavampi. Myös erilaisten neuvotteluiden käyminen inventoinnin ohessa ja erilaiset tilannekatsaukset ovat välttämättömiä, jotta vältytään päällekkäiseltä työltä ja varmistetaan työn eteneminen.

Inventointivaihe edellyttää myös informaation hankintaa. Vaikka kunnallisen vesihuoltolaitoksen työntekijät ovat usein viettäneet laitoksella useita vuosia, on etenkin pienissä kunnissa havaittavissa myös vaihtuvuutta. Henkilöstön vaihtuminen voi aiheuttaa ylimääräistä työtä, kun ryhdytään kartoittamaan verkoston tai muun vesihuolto-omaisuuden tilannetta. Kuten erään vesilaitoksen tuorehko toimitusjohtaja totesi jo olemassa olevan tiedon etsinnän haasteellisuudesta:

”En mä tiedä, tarviiko se edes mitään ulkoistamista. Kun mä olen ollut tässä kolme vuotta (-- jos ajattelee, että toimistoväki neljän vuoden aikana on vaihtunut kaikki, niin, että me löydetään jo niiden edeltäjien jäljiltä jotain asioita (--)) yritetään nyt, että meillä on dokumentoitu ja kansiossa lukee, mitä tässä on. Ja joku järjestelmällisyys, kun nehän ei ole mun papereita, vaan tämän työyhteisön papereita ja kun jokaisella on varmaan vähän erilaisia arkistointisysteemeitä, niin siinä vaiheessa, kun täällä siivottiin, niin meni tosi tarkeetäkin tietoa. Mutta se on varmaan, jos sisälläkin muutetaan organisaatiota, niin se on ongelma (--)) kyllä se informaation etsintä nykyisin vie luvattoman paljon aikaa. Kun luulis, että nykyään sais helposti kaikki sähköseen muotoon (--)) mutta ei se vaan mene niin.”

Mikäli tiedonhallinta on organisaatiossa täysin yksilöiden varassa eikä yhteisiä toimintatapoja

ole, on uutena taloon tulleen henkilön vaikea saada selkeää kokonaiskuvaa laitoksen omaisuudesta ja sen kunnosta, vaikka tietoja olisikin aikoinaan kirjattu ylös.

Lähtötilanteen kartoitus on riippuvainen monesta asiasta, kuten olemassa olevasta tiedosta ja ulkoistamisen kohteena olevan prosessin koosta ja yksinkertaisuudesta. Mikäli suunnitellaan pienen yksittäisen toiminnon ulkoistamista, joka on kaiken lisäksi hyvin selkeästi määriteltävissä voi inventoinniksi riittää parhaassa tapauksessa vain tietokoneohjelman aukaisu ja tietojen tulostaminen paperilla: ”Viemäriverkon osalta, kun niitä on kuvattu, niin ne on pystytty luokittelemaan eri luokkiin 1-4. Ja ne on saatavissa siitä järjestelmästä, että printtaa suoraan sieltä listoista eri luokan putket.” Tällöin kartoituksen vaatima aika ja rahallinen panostus ovat minimaalisia, jopa olemattomia. Useimmiten kuitenkin pienikin inventointi vaatii ajallisesti noin yhden tai kahden viikon panostuksen, jolloin tieto saadaan siihen muotoon, että se voidaan luovuttaa ulkopuoliselle palvelutuottajalle. Vesimittareiden vaihto tai TV-kuvaukset ovat esimerkkejä tällaisista pienehköistä kunnossapitoprosesseista.

Mikäli ulkoistuksen kohteena on laajempi kokonaisuus, kuten tekninen sektori kokonaisuudessaan, vain harvoin löytyy käytettäväksi valmista aineistoa. Tällöin inventoinnin vaatimat resurssit kasvavat huomattavasti. Parhaimmillaan työ voi viedä jopa vuoden tai kaksi. Kuten eräs kunnan edustaja totesi: ”Se vie todella paljon aikaa, ja se rahahan tulee käytännössä siitä sinun työpanoksesta. Ja sehän on sitten poissa siitä sinun perustyöstä. Meille meni 10 kuukautta, murjastiin siihen tämä homma, ja se oli tosi nopeasti. Sais olla 20 kuukautta se aika, että saisi rauhassa tehdä.” Inventoinnin lomassa niin sanottu normaali päivätyö jää väistämättä vähemmälle, kun kyseinen tuottamaton työ kasvattaa osuuttaan. Nämä suuret erot inventoinnin vaatiman ajan välillä osoittavat, miten suurta vaihtelua lähtötilanteen kartoituksen vaatimissa resursseissa voi ilmetä.

Inventoinnista keskusteltaessa on mainittava viimeisenä ulottuvuutena kohdekohtainen esiselvitys tuottajan näkökulmasta. Tilaajan on oltava ulkoistaessaan selvillä hankinnan nykytilanteesta ja kunnosta. Tämän lisäksi kuitenkin esiselvityksen tarve voi koskea myös palveluntuottajaa siten, että suurissa hankinnoissa erityisesti mahdolliset urakoitsijat saattavat vaatia nähdä kyseisen kohteen, mikäli kyseessä on selkeästi hahmotettava työ: ”Sekin oli joku 600 000 euron homma, niin ensinäkin, kun sitä ruettiin suunnittelemaan sitä hommaa,

niin kaikki urakoitsijat halus nähdä sen.” Laajassa ulkoistamiskohteessa tällainen kierrättäminen voi vaatia hankintayksiköltä merkittäviä resursseja: ”(--)) niin en muista yhdenkö päivässä mä kierrätin siellä. Niin se oli muutama tunti, kun kierrettiin. Jollain oli maastoauto ja päästiin vähän likemmäs. Joku halus tutkia vähän paremmin umpimetsässä siellä ja muuta. Ja sitten, kun sitä käytiin rakentamaan, niin kyllä siellä oli niitä käyntejä.” Kohteen esittelemisen mahdollisille palvelutuottajille on kuitenkin hyvä tehdä, jotta palvelutuottajat tietävät, mistä hankinnassa on todella kyse ja uskaltavat tällöin myös tehdä helpommin tarjouksen.

Inventoinnista keskusteltaessa on kuitenkin muistettava, että etenkin paljon resursseja vaativat suuremmat ulkoistamisprosessit merkitsevät usein kunnalle tietyn polun valitsemista, jolloin paluuta omaan tuotantoon ei käytännössä pidetä enää realistisena vaihtoehtona. Tällöin kertaalleen huolellisesti tehty inventointi riittää myös tulevissa ulkoistusprosesseissa, mikäli tilaaja osaa huolehtia ulkopuolisen toimijan töiden raportoinnin riittävälle tasolle. Inventoinnin ei siten sellaisenaan tarvitse olla aina sopimuskauden vaihtuessa eteen tuleva prosessi, vaan alussa tehty työ kantaa pitkälle myös tuleviin ulkoistamissopimuksiin.

6.2.2 Hankinnan suunnittelu ja hankintaprosessin valmistelu

Ulkoistamisen suunnittelu vaatii organisaatiolta myös muunlaista valmistelutyötä ja resurssien suuntaamista. Inventoinnin ohella varsinainen hankintaprosessi ja hankinta vaativat huolellista suunnittelua ja valmistelua. Huolellisella suunnittelulla minimoidaan hankinnasta aiheutuvat riskit ja rakennetaan pohja hyvin etenevälle hankintaprosessille. Hankinnan suunnittelun ja hankintaprosessin valmistelun roolit korostuvat enemmän, mitä pidemmästä ja monimutkaisemmasta hankinnasta on kyse.

Varsinainen hankintaprosessi käynnistetään tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella. Kuitenkin jo ennen tarjouspyyntöasiakirjan laatimista on hankintayksikön oltava perillä hankintojen keskeisistä tavoitteista ja tarkoituksista hankinnan onnistumisen takaamiseksi. Alussa hankintayksiköllä on hyvä olla tehtynä hankintastrategia tai sillä on hyvä olla käytössään kunnan tai kaupungin laatimat hankintaohjeet. Strategia ja ohjeet ohjaavat hankintatoimeen liittyvien valintojen tekemistä läpi hankintaprosessin. Kimppa-hankkeen (2008) tuloksena syntyneiden hankintamenettelykaavioiden ja prosessimallien mukaisesti ennen hankintamenettelyn valintaa tulee hankintayksikön myös

tehdä päätös ostopalveluista ja hankintaan valmistava suunnittelutyö.

Hankinnan suunnitteluvaiheen merkitystä ei voi liikaa korostaa, sillä alussa tehdyt virheet ja laiminlyönnit näkyvät usein korostetusti jossain vaiheessa kilpailuttamis- tai ulkoistamisprosessia. Aho (2009, 21) kuvaakin valmistelun merkitystä sanonnalla ”Hyvin valmisteltu on puoliksi tehty”. Hankinnan suunnittelu, joka on Pekkalan (2007) hankintaprosessin toinen vaihe, sisältää muun muassa palvelun sisällön tuotteistamisen, kustannuslaskennan ja markkinakartoituksen tekemisen. Kuten olen todennut käsitellessäni hankintaprosessia, vesihuolto kuuluu erityisalojen hankintalain piiriin, jolloin sen ei tarvitse altistaa kaikkia hankintoja avoimelle kilpailulle ja julkaista kaikkia tekemiään hankintoja HILMA-ilmoituksena. Siten hankintayksikkö voi usein ohittaa Pekkalan (2007) mainitseman markkinakartoituksen. Useat kunnat käyttävätkin lain antamissa puitteissa omia yrityslistojaan yleisen hankintailmoituksen sijaan:

”Jos me kilpailutetaan, niin me käytetään rajoitettua menettelyä, että me ei tehdä Hilma-ilmoituksia. Me katsotaan, että sillä menettelyllä, kun meillä on esimerkiksi urakoitsijalista, missä on 5-10 urakoitsijaa, niin me katotaan, että silloin ne urakoitsijat tekee sillä laadulla, kun me oletetaan, että se työ tehdään (--) kun mahdollisuus on näin toimia, kun kynnyksarvot vesilaitoksella on niin suuret, niitten Hilma-ilmoitusten arvot, niin me katsotaan, että tää on meille järkevämpi tapa toimii. Mutta jos joku tekee sekundaä, niin se häipyy sieltä listalta. Että siinä yritetään kanssa sitä laatuajattelua käyttää.”

Kuitenkin tietynlaista kustannuslaskentaa myös vesihuoltoalalla toimivan tilaajan on tehtävä, jotta kyetään arvioimaan nykyisen työn tuottavuus ja kustannukset sekä mahdollisten saatujen tarjousten kilpailukyky. Eräs suuremman kunnan edustaja totesi taloudellisten arvioiden tekemisestä seuraavaa: ”Jos me alettais tota tekemään (ulkoistamaan), niin kyllä meidän pitäis arvioida, mikä on se suurin taloudellinen riski, että he pystyis vakuuttamaan sen (--) mikä olis pahinta, mitä vois tapahtua, kun se voi olla aika suurta.” Eräänlainen etukäteen suoritettava skenariointi on siten välttämätöntä taloudellisten ja myös muiden riskien minimoimiseksi.

Kustannuslaskentaa tai taloudellista varautumista vaaditaan laajemmista ulkoistuksissa esimerkiksi yksikköhintojen kartoittamisen muodossa. Jotta sopimus olisi mahdollisimman kattava laajemmankin ulkoistamisen kohteen osalta, on tilaajan oltava tietoinen tulevista

kustannuksista ja luotava sitä varten usein yksikköhintalista kaikille eri töille, joita sopimukseen sisältyy. Yksikköhintojen metsästäminen voi viedä aikaa paljonkin, sillä esimerkiksi teknisen sektorin ulkoistuksessa eteen tulevien tehtävien kirjo on erittäin laaja: ”(--)) kaikki kadunrakentaminen. Esimerkiksi meillä on yksikköhinnat, millä sitä tehdään, eli se on yksikköhintanen urakka. Mä tarjouspyyntöä varten satoja yksikköhintoja pyysin.” Käytännössä kaikkien mahdollisten tapausten kartoittaminen on lähes mahdotonta, mutta siihen tulee kuitenkin pyrkiä. Yksikköhintojen luettelo on lähes välttämätöntä laajassa ulkoistuksessa, sillä sopimukseen on merkittävä palvelun hinta ja hinnoittelun perusta. Yksikköhintojen kartoitus laajemmassa ulkoistuksessa lisää sellaisenaan tilaajan kustannustietoutta ja ei siten jätä tilaajaa täysin palvelun tuottajan tiedon varaan:

”Meillä on niin kattava yksikköhinta jo olemassa, että me pystytään nojaamaan siihen. Urakoitsija ei pysty sanomaan, että tässäpa paikka, vaan minä pystyn sanomaan, että täällä on vastaava. Että sen pitää olla linjassa. Mutta toisaalta tietty se vaatii meiltä tilaajana sitä, että meillä on tiettyä kustannushallintaa olemassa. Pitkään oltu ja tehty tätä hommaa, niin pitää olla kustannustietoa, että kuinka paljon mikäkin voi maksaa.”

Mikäli hankintaprosessin valmistelussa tyydytään vain suurin piirtein hinnat sisältävään yksikköhintalistaan, voi sopimus tulla erittäin kalliiksi, kun yksikköhintalistan ulkopuolelle jääneitä tehtäviä tulee eteen. Erilaisten lisätöiden vaikutus tilaajan transaktiokustannuksiin käsitellään myöhemmin luvussa 6.6.4.

Hankinnan ja hankintaprosessin valmistelun vaatimia resursseja ja satsauksia kartoitettaessa on syytä pitää mielessä prosessin epälineaarisuus. Mitä laajemmasta hankinnasta on kyse, sitä epälinearisempaa valmistelun eteneminen todennäköisesti on: ”(--)) se ei aina etene suoraviivaisesti, että siihen tulee katkoksia ja asiaa mietitään. Ja otetaan joku konsultti, joka selvittää jotain asiaa ja tekee selvityksiä.” Epälineaarisuus saattaa siten olla seurausta esimerkiksi siitä, että laajemmissa kokonaisuuksissa harvoin tilaaja pystyy itse tekemään kaikkea tarvittavaa työtä, jolloin hyödynnetään ulkopuolista apua. Ulkoistamisprosessin sisällä voidaan jo siten havaita ulkoistamisen tarvetta erityisesti suunnittelun ja selvittelyn muodossa.

Hankinnan suunnitteluvaiheessa kustannuksia voi aiheuttaa konsultin hyödyntäminen.

Erityisesti sisällön ja asianomaisen markkinan asiantuntijan hyödyntäminen on yleistä (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 75). Suunnitteluvaiheessa voidaan hyödyntää myös kunnan omaa tai kuntien yhteistä hankintayksikköä. Muun muassa Tampereen ympäryskunnat ovat perustaneet vuonna 2006 Hankintatoimisto KuHan yhtenäistämään ja erityisesti tehostamaan kuntien hankintatointia (Haveri & Anttiroiko 2009, 204). Kuitenkin varsinainen substanssin osaaminen on oltava tilaajayksiköllä, sillä hankintojen ammattilaiset keskittyvät usein vain sopimuksen oikeudellisten vaikutusten arviointiin: ”(--)) mutta teknisellä sektorilla, kun hankinnat on spesiaaleja, niin ei sieltä (hankintayksiköstä) paljon saa apua. Täytyy kumminkin ne paperit itse tehdä, koska ne ei tunne sitä substanssia. Ainoa, mitä saa (kaupungin) hankintayksiköstä, on juridista apua.” Siten kunnallisen vesihuollon hankintayksiköiden on itse ylläpidettävä ja kehitettävä substanssiosaamistaan. Teknologian kehittyminen edellyttää tietojen päivittämistä siten paitsi palvelutuottajalla myös hankintayksikössä.

Ulkopuolisen suunnittelijan käyttäminen ei kuitenkaan aina pelkästään nopeuta hankintaprosessin etenemistä, vaan myös ulkopuolisten suunnittelijoiden työ saattaa viivästyttää prosessia: ”(--)) se vaatii suunnittelua enemmän ja varsinkin ulkopuolista suunnittelua, mutta kun se tahtoo kestää se niiden suunnitelmien tulot.” Siten prosessin suunnittelun ulkoistaminen ei automaattisesti nopeuta suunnittelua, ja pahimmassa tapauksessa vain lisää kustannuksia ulkopuoliselle maksettavan palkan muodossa.

Tilaajasta riippuva epälineaarisuus on usein riippuvainen paitsi hankinnan laajuudesta myös tilaajaorganisaatiosta. Suurempia hankintoja, kuten esimerkiksi teiden rakentamisia, joka koskettaa vesihuollon lisäksi monia muita viranomaisia, tehdään usein yhteistyössä monen eri organisaation kanssa: ”(--)) siellä on monta tekijää (--)) armeija, puolustusministeriö, siellä on senaatti ja sitten siellä voi olla vielä joku muukin taho, kunta esimerkiksi, joka säätää omia juttuja siellä. Niin äkkiä se on muutama vuosi tommonen isompi hanke, minkä se ottaa.” Epälineaarisuus tarkoittaa syklittäistä etenemistä, jolloin resursseja kuluu eri näkemysten yhteensovittamiseen ja yhteisen tavoitteen muodostamiseen.

Ulkoistamisen suunnittelu sisältää henkilöstöön liittyen paitsi tiedottamista myös neuvotteluja ja keskustelutilaisuuksia: ”(--)) ja paljon aikaisemmassa vaiheessa pitäis keskustella

tämmösestä ulkoistamisesta ja muista muutoksista, niin henkilökunnan kanssa, koska henkilökunnan tietoa ja taitoa voidaan kans hyödyntää, kun tehdään sopimuksia.” Useimmiten henkilöstön nähdään olevan viimeinen taho, jonka kanssa keskustellaan nimenomaan siitä, mitä kaikkea ulkoistamiseen liittyen on huomioitava. Henkilöstöllä on kuitenkin poikkeuksetta esimiehiä ja johtoa parempi kuva varsinaisesta käytännön työstä, eli ulkoistamisen kohteesta. Henkilöstön tietojen huomiotta jättäminen lisää entisestään johdon työtä ulkoistamisen suunnittelussa ja valmistelussa. Lisäksi henkilöstön ottaminen osaksi suunnittelua on omiaan lisäämään myös toiminnan legitimitettä ja vähentämään vastarintaa.

Ulkoistettaessa tilaajan tulisi tehdä etukäteen myös tehtävämäärittelyn käsittävä lista, johon listataan eri palveluihin liittyen kaikki mahdolliset tehtävät. Esimerkiksi pumppaamoiden huolto sisältää monia eri tehtäviä, joiden suorittaminen on välttämätöntä. Tehtävämäärittely auttaa vesilaitoksia jo omassa palvelutuotannossa, mutta etenkin ulkoistuksen myötä tehtävämäärittelyllä taataan, että kaikki tarvittavat huoltokohteet tulee huollon myötä tarkistettua. Tehtävämäärittely auttaa myös omassa tuotannossa, mutta ulkoistettaessa sen tekeminen on lähes välttämättömyys:

”Meillä on nyt puhuttu, että pitäis tehdä semmonen tehtävämäärittely. Sitä voi kyllä käyttää kilpailuttamisessakin sitten, kun on määritelty joku tehtävä. Mutta lähinnä sitä varten, että määriteltäisiin se tehtävä. Kun aina vesilaitoksen hoitaja ei hoida sitä, että sinne voi välillä mennä kolmas tai neljäs varamies, joka ei käy siellä, kun kerran vuodessa. Niin että nyt mä tsekkaan nämä ja nämä (--) semmosta täytyis tehdä. Ja jonkin verran onkin tehty, mut sitä ei ole keskitetty yhteen paikkaan tai yksien kansien väliin.”

Viimeinen ulkoistamisen tai hankinnan suunnittelussa huomioon otettava asia on seuraavassa luvussa käsittelyyn tulevat organisaatioon kohdistuvat muutokset ja niiden suunnittelu. Ulkoistettaessa on pohdittava ulkoistamisen kohteen lisäksi siten myös sitä, miten ulkoistaminen tulee vaikuttamaan omaan jäljelle jäävään organisaatioon. Minkälaisia päivittäisiä työtehtäviä organisaatiolla tulee hankinnan jälkeen olemaan, ja miten työnteon puitteet tulevat muuttumaan ulkoistuksen jälkeen. Tässä tutkimuksessa pyritään helpottamaan toisaalta hankintayksikön suunnittelua ja arviointia ulkoistukseen liittyen, sillä tutkimuksessa pyritään kartoittamaan kyseiset tilaajaa odottavat muutokset ja arvioida niiden vaatima aika ja muut resurssit.

Hankinnan suunnitteluun kuluva aika ja resurssit vaihtelevat inventoinnin tavoin merkittävästi. Mikäli kyseessä on laajempi ulkoistaminen, voidaan ohjenuorana pitää erään haastateltavan esille tuomaa yhden vuoden minimi valmistelu-aikaa, jolloin erityisesti tehtävämäärittely ja yksikköhintalista on helpompi laatia vähitellen eteen tulevien työtehtävien mukana: ”Siis pienin aika, milloin sä voit sitä valmistella, niin on koko vuosi, koska sitten sä muistat, mitä sen vuoden aikana tapahtuu. On erilaisia toimintoja eri vuodenaikoina.” Erityisesti vesihuoltoverkoston kunnossapidossa tehtävät vaihtelevat vuodenajan mukaan. Työt ovat usein myös syklittäisiä, vuoden aikana tietyin välijoin toistuvia: ”(--)) on asioita, mitä tehdään kerran vuodessa, kuten viemärihuuhtelut, ja asioita, joita tehdään kerran viikossa.” Kun toimintaa ensin arvioidaan vuoden aikana, voidaan sopimukseen tämän jälkeen tarkemmin määrittellä, miten monta kertaa palvelutuottajan tulee suorittaa tietyt toimenpiteet vuoden aikana: ”(--)) että sulla on kuitenkin semmonen joku kello, että syksyllä huuhdellaan ne viemärit ja se vaan niinku tapahtuu. Että siinä mielessä siinä pystyy huomioimaan sen.”

Esiselvityksen ja hankinnan muun valmistelun vaatima aika vaihtelee riippuen hankinnan määrittelyn haastavuudesta ja sen laajuudesta. Laajempaa kokonaisuutta ulkoistettaessa työ vaatii merkittäviä henkilöresursseja ja rahaa, mutta myös aikaa enemmän kuin pienet hankinnat. Suunnittelun ja valmistelun vaatimaan aikaan voi vaikuttaa laajemmissa hankinnoissa usein myös ulkopuolisen suunnitteluasiantuntijan käyttö. Laajempien ulkoistusten vaatiman ajan suhteen haastateltavien mielipiteet vaihtelivat keskimäärin neljästä kuukaudesta kahteen vuoteen: ”Prosessin kesto esimerkiksi yhdestä kahteen vuotta. Työmäärä satoja tunteja pitäen sisällään myös hankinnan kohteen määrittelyn” Yhden tai kahden vuoden puolestapuhujat korostivat vesihuoltopalvelun roolia siten, että palvelun eri ulottuvuudet saadaan kartoitettua vain seuraamalla ja kirjaamalla koko vuoden ajan palvelun tuottamisen liittyvät tehtävät.

Pienemmissä hankinnoissa esivalmistelu ja -selvitys vievät huomattavasti vähemmän aikaa: ”Pienissä hankinnoissa se on hyvin nopeesti tehty, päivissä.” Pienikin kohde saattaa kuitenkin vaatia kauemmin, mikäli kyseessä on monimutkainen ja tulkinnanvarainen hankinta, jonka lähtökunnon määrittelyä on vaikea arvioida. Siten hankinnan koko ei täysin määrää sitä, kuinka paljon aikaa hankintayksikön on varattava esiselvitykseen. Myös kerran hyvin tehtynä

ei esiselvitystä tarvitse enää tehdä toiste uusista kilpailutuksista huolimatta, mikäli hankintayksikkö ja tuottajat pitävät huolta tietojen päivittämisestä sopimuksen aikana.

Olen edellä kuvannut sitä tehtävien laajaa kirjoa, jonka ulkoistamisen suunnittelu ja valmistelu pitävät sisällään. Ryhdyttäessä hankkimaan palveluja ulkopuolisilta organisaatioilta, hankintayksikön tulee suunnittelussa huomioida sekä ulkoistamisen sisältö että varsinaisen hankintaprosessin valmistelu. Sekä sisältö- että prosessikysymysten kunnollinen valmistelu vievät parhaassa tapauksessa merkittävän osan organisaation resursseista ja työpanoksesta. Satsaukset ulkoistamisen alussa vähentävät kuitenkin (syntyviä) transaktiokustannuksia prosessin edetessä. Seikkaperäinen suunnittelu sen sijaan useimmiten kostautuu myöhemmissä vaiheissa esimerkiksi valitusten tai yllättävien lisätöiden ja –kustannusten muodossa.

Sopimuksen solmimisen jälkeen varsinaista esiselvitystä ei enää tarvita tai muuta valmistelua. Kuitenkin eräänlaista tiedon etsintää voidaan vaatia tarvita tilaajan puolelta. Tästä syystä tiedon etsintään sopimuksen solmimisen jälkeen on otettu esiselvityksen yhteyteen. Tiedon etsintään liittyvät aika-arviot eivät vaihdelleet merkittävästi. Osasyynä tähän oli se, että vain harvat haastateltavat ”suostuivat” arvioimaan tiedon etsintään kuluvaan aikaan. Tiedon etsintään liittyen haastateltavat olivatkin lähes yksimielisiä siitä, että tiedon etsintä on syklittäistä, ja välillä hankintayksikkö voi pärjätä pitkiäkin aikoja ilman merkittävää tiedon etsintää. Kuten seuraavat lainaukset haastateltavien kertomuksista osoittavat:

”Se on niin kiinni siitä, mikä toiminto on kyseessä.”

”No voi siihen mennä aikaa, vaikea kyllä arvioida. Se on ihan tapauksesta kiinni, mutta veikkaan, että kyllä se vaatii. Tommonen isompi hanke, niin ei se ole viikoittain, vaan se on kuukausittain jonkin päivän saattaa olla. Yleensä ne kuitenkin etenee sillee pyräyksittäin, että etenee enemmän ja sitten taas ei tapahdu mitään.”

”Kun se on niin kausittaista, kun sopimus vanhenee, niin silloin sitä työtä on. Että ei sitä välttämättä ole paljon siinä sopimuskauden aikana.”

Tiedon hankinnan rooli korostuukin enemmän esimerkiksi sopimuskauden loppupuolella, kun ryhdytään miettimään uutta kilpailuttamista ja ulkoistamista: ”Kun sopimus rupee vanhenemaan, niin pitää taas hakea tietoa markkinoilta, että menee esiselvitykseen jo

melkein.” Vain yksi haastateltava mainitsi tiedon hankintaan liittyen tarkan viikoittaisen aikarvion todeten tiedon etsinnän vievän viikossa noin yhdestä kolmeen tuntia.

6.3 Rakenteiden muutoksiin liittyvät transaktiokustannukset

Kun vesihuoltolaitos ryhtyy hankkimaan kunnossapitopalveluita oman organisaation ulkopuolelta, on todennäköisesti odotettavissa jonkinasteisia muutoksia tilaajaorganisaation eri rakenteiden tasolla. Muutoksia voidaan nähdä sekä hallinto-, henkilöstö-, että organisaatorakenteissa. Rakenteisiin kohdistuvat muutokset vaativat suunnittelun tavoin hankintayksiköltä satsauksia. Mikäli ulkoistetaan vain harvoja pieniä ja yksittäisiä kohteita, eivät muutokset tule olemaan merkittäviä. Laajemmissa ulkoistuksissa rakenteisiin kohdistuvat muutokset ovat kuitenkin välttämättömiä.

Vaikka muutokset vaativat organisaation resursseja, on niiden tekemättä jättäminen lyhytnäköistä, ja tällöin ulkoistamiselle asetetut tavoitteet voivat etenkin taloudellisesta näkökulmasta katsoen jäädä toteutumatta. Tilannetta kuvaa Rajalan ynnä muiden (2008, 91) suorittama haastattelu, jossa haastateltava toteaa ulkoistamisen jälkeen kustannusten pysyvän lähes muuttumattomina. Tämä siksi, että organisaation rakenteisiin ei uskalleta tai viitsiä sekaantua ja ihmisten rutiinit jäävät kasvattamaan kustannuksia omaan organisaatioon. Rakenteet saatetaan säilyttää esimerkiksi siltä varalta, että ulkoistaminen epäonnistuu ja toiminto halutaan ottaa takaisin omaan organisaatioon. Kuitenkaan harvoin muutaman vuoden ulkoistamisen jälkeen tietotaito tuotannon suhteen on enää entisellään. Tällöin on menetetty sekä rahaa turhien kustannusten muodossa, että osaaminen, mikä korostaa entisestään ulkoistamisen suunnittelun merkitystä menestyksekkään ulkoistamisprosessin taustalla.

Useassa tapauksessa, etenkin, kun ulkoistetaan pieniä yksittäisiä kohteita monelle eri palvelutuottajalle, jää omassa organisaatiossa tehtävät muutokset vähemmälle. Tällöin ulkoistuksen myötä mahdollisesti saavutettavat säästöt kompensoituvat välillisillä kustannuksilla, joita koituu esimerkiksi oman henkilöstön vajaakäytöstä. Kun tehdään pieniä muutoksia, unohdetaan oman organisaation kehittäminen, jolloin ostopalvelut ovat vain lisäkustannus olemassa oleviin kustannuksiin nähden eikä näin ollen toiminnan tehokkuus lisääny vaan jopa heikkenee. Tässä suhteessa tärkeää on eräänlainen päätösten loppuun saattaminen, jotta välttyään päällekkäisiltä rakenteilta ja rooleilta:

”Että se päällekkäisten kustannusten riski on aika suuri, koska monta kertaa ulkoistetaan joko pakkotilanteessa tai periaate-tilanteessa, ja se on silloin enemmänkin henkinen ja aika usein poliittinenkin ratkaisu. Tehdään yksi päätös, mutta ei uskalleta viedä sitä päätöksentekoa loppuun, jolloin sinne jää sellaisia rakenteita, jotka on ihan turhia (--). Ja sitten tietysti, jos meille jää tiloja ja henkilöstöä, jolle meillä ei ole mitään järkevää käyttöä, niin kyllä se on meille kustannus, eikä tuo meille mitään lisää tehokkuutta.”

6.3.1 Organisaatioon kohdistuvat muutokset

Kun vesilaitos tai esimerkiksi koko kunnan tekninen sektori ryhtyy ulkoistamaan laajempia kokonaisuuksia, yksi näkyvimmistä muutoksista on organisaation koko. Organisaation koko saattaa muuttua melko rajustikin: ”(--). että kyllä se keventyy. Että teknisellä toimialalla täällä oli työntekijöitä noin 300 viitisen vuotta sitten, ja nyt täällä on jotain 120. Organisaatio pienentyy, ja pitäähän sitä myös muuttaa.” Mikäli organisaation koko pysyy ulkoistuksen jälkeen entisellään, on hankintayksikön syytä tarkastella ulkoistamista uudenaikaisena tehokkaampana palvelutuotantomenetelmänä uudelleen. Poikkeuksena tietenkin pienet yksittäiset ulkoa ostetut palvelut, joita hankitaan vain täydentämään omaa palvelutuotantoa.

Yksittäisistä rakennemuutoksista mainittakoon yksinkertainen tilojen käyttöön kohdistuvat muutokset. Kun palveluita siirretään ulkopuoliselle, jää usein tilaajalle vapaita käyttämättömiä tiloja. Tilojen käytön uudelleen suuntaus, niiden vuokraaminen tai muu vaativat kaikki organisaatiolta resursseja. Seuraavassa luvussa käsitelen tarkemmin sitä, minkälaisia muutoksia tilaajaorganisaatiolla on edessään, ja mitä sisältyy organisaation tilaajarooliin.

6.3.2 Tilaajaroolin omaksuminen

Kun organisaatio ryhtyy palveluiden tuottamisen sijaan ostamaan palvelua ulkopuolelta, muuttuu koko toiminnan luonne ainakin joiltain osin. Erityisesti, mikäli tavoitteena on hankkia tietty palvelukokonaisuus kokonaan ulkopuolelta, muuttuu vesilaitoksen suhde palveluun täysin. Hankintayksikön on omaksuttava tuottajan sijaan tilaajan rooli, ja muokattava muiden muassa osaamistaan ja henkilöstöään uuteen rooliin sopivaksi. Kilpailuttaminen ja tilaaminen sellaisenaan eivät ole merkittävien haastavien toimintoja, mutta suurten kokonaisuuksien ulkoistaminen vaatii kokonaisvaltaisempaa muutosta ja organisaation tehtävien uudelleenmuotoilua: ”Onhan me ennenkin kilpailutettu jotakin pientä,

mutta on tämä nyt ihan toinen juttu, kun yksittäisen homman. Sitten on selkeesti se tilaajan rooli. Sitä piti vähän hakeakin, että mitä se tarkoittaa, ja kuinka se toimii.” Tilaajan rooliin sisältyviä seikkoja on hyvä pohtia jo ulkoistuksen suunnitteluvaiheessa. Kuitenkin vasta kokemuksen ja käytännön työn kautta hankintayksikkö voi oppia, mitä kaikkea tilaajarooli pitää sisällään, ja miten palveluiden järjestäminen eroaa palveluiden tuottamisesta.

Ulkoistuksen myötä palvelun tuottajasta tulee tilaaja. Tämä siirtyminen muuttaa työntekijöiden eli tuottajan ja johdon eli tilaajan suhteita. Omassa palvelutuotannossa päätöksentekovaltaa annetaan usein jonkin verran kentällä työtä tekeville. Oman henkilöstön taitoon, motivaatioon ja niin sanottuun kunnollisuuteen luotetaan, ja heidän oletetaan toimivan vesilaitoksen edun mukaisesti. Kun palvelua hankitaan ulkopuolelta, päätöksentekovalta siirtyy täysin tilaajalle, vaikka tämän entiset työntekijät olisivat siirtyneet liikkeenluovutuksen myötä tuottajalle, ja henkilöstö siten pysyisi täysin samana. Siten ulkoistamisen jälkeen lähes poikkeuksetta tilaaja tekee kaikki päätökset: ”Ennen ehkä se työnjohtotaso teki niitä päätöksiä, mutta nyt, kun sitä ei ole, niin se seuraava taso on tämä tässä. Niin ne kysyy sitten helposti tilaajalta (--)) että se päätöksenteko on kyllä lisääntynyt.” Muutoksen myötä tilaajan rooli päätöksenteossa siten kasvaa ja lisää palvelun tuottajan ja työntekijöiden riippuvuutta tilaajasta. Päätöksien tekeminen edellyttää tilaajalta usein sitä, että päivystäjä tai muu on ympäri vuorokauden tuottajan käytettävissä ja tavoitettavissa. Tämänkaltaisen toiminta voi hidastaa sekä tilaajan että palvelun tuottajan työtä ja syö tehokkuutta toiminnasta esimerkiksi tapauksessa, jossa tilaajaa ei kaikesta huolimatta tavoiteta.

Tilaajan rooli tuo muutoksia myös liittyen päivittäisiin työtehtäviin. Lainatakseni erästä haastateltavaa:

”(--)) sitten, kun ruvetaan ostamaan, niin sitten se on hallinnointia ja valvontaa, mutta se on myös kehittämistä ja niin sanottua älykästä työtä. Tai sanotaan, että kun organisaatio on iso, niin se aika menee siihen päivittäiseen johtamiseen ja päivittäisrutiineihin menee aikaa. Jos organisaatio on pieni ja se keskittyy vaan siihen osaamiseen, niin se on semmosta ylätason tehtävää. Toki sen lisäksi, että se hallinnointi lisääntyy, niin siitä ei pääse mihinkään. Niin sanottu tuottamaton työ. Mutta sitten ehkä sitä ajatustyötä tehdään vähän enemmän ja arvioidaan sitä työn tekemistä.”

Muutoksia ilmenee siten myös työn tekemisen ja sen hallinnoinnin välisen painopisteen muuttumisena, kun varsinainen tuottava työ jää pienevässä organisaatiossa vähemmälle, ja prosessien ja työn hallinnointiin kohdistuvien resurssien määrä kasvaa. Käytännön tasolla työtehtävien muuttuminen näkyy esimerkiksi kasvavina kouluttautumisen tarpeina. Monessa ulkoistamisen tielle lähteneessä kunnassa hankintayksikkö on joutunut panostamaan oman tilaajaroolin omaksumiseen erilaisin hallintohenkilöstöä koskevin koulutuksin:

”(--) mutta se, mikä tässä on tärkeätä, niin mä itse suoritin tämmösen rakennuttaja-ammattipätevyystutkinnon vuosi sitten. Ja siitä on ollut kyllä apua. Että sopimustekniikka ja urakanhallinta, niin se anto eväitä, että miten tässä toimitaan (--) niin se sattuu just oikeeseen hetkeen. Ja työnantaja on saanut sen rahan monenkertaisesti takaisin.”

Hankintaosaamisen hankkiminen on siten tilaajalle välttämätöntä. Eräs haastateltava mainitsi esimerkiksi laskutuksen omana taitolajinaan, joka voi olla palveluita itse tuottaneelle organisaatiolle yllättävän haasteellista: ”(--) ja laskutusmäärät, että ne on järkeviä, koska laskutus aiheuttaa hirveän suuret kustannukset.”

Koulutukselliset satsaukset ovat yksi vastaus muuttuneisiin osaamistarpeisiin liittyen, sillä niin sanotun tuottamattoman työn osuuden huomattava lisääntyminen ja tuottavan työn väheneminen tai loppuminen muuttavat tarvittavan osaamisen painopistettä. Työn sisältöön kohdistuva osaaminen jää vähemmälle, kun taas erilaisten johtamistaitojen tarve kasvaa: ”Se vaatii hirveästi paperityötä, ja kun meillä valtaosaa henkilökunnasta ei ole palkattu tänne kilpailuttamaan, ei hankkimaan, ei tekemään hallinnollisia tehtäviä, vaan tekemään vesihuoltoa, niin se osaamisrakenne meillä ja muualla ei tue sitä, että sitä (ulkoistamista) tekis laajamittaisesti.” Tästä syystä hankintayksikön on tehtävä rajujakin muutoksia osaamisperustaansa, jotta se tukee hankintojen tekemistä ja kilpailuttamista parhaalla mahdollisella tavalla.

Vaikka koulutus kohdistuu tilaajalle aiheutuvien transaktiokustannusten näkökulmasta usein omaan organisaatioon, merkittäviä resursseja tilaajalta voi vaatia etenkin sopimuksen alkuvaiheissa ja palvelutuottajan vaihtuessa myös palvelun tuottajan puolelle suunnattu koulutus erityisesti laajemmissa ulkoistuksissa. Vaikka pikaisesti ajatelleen tällaiset palvelutuottajan puolelle suuntautuvat koulutukset tulisi järjestää tuottajan kustannuksella ja

resursseilla, on joissain tapauksissa myös tilaajan välttämätöntä osallistua kouluttamiseen. Kuten eräässä tutkimuskunnassa oli päivystysrinkiin otettu laajan kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen myötä luonnollisesti ulkopuolisen palvelutuottajan edustaja:

”Otettiin yksi ylimääräinen seitsemäs ihminen rinkiin, kun kuusi viikkoa on aika tiukka tahti, kun käytännössä pitää olla paikalla niin, että 45 minuuttia hälytyksestä pitää pystyä olemaan töissä (--) tulee yksi kaveri rinkiin Yritys X:ltä, mutta se vaatii vaan, että siihen menee joku kolme kuukautta, että opettaa ihmisiä. Pitää osata sitä prosessia ajaa oikein (--) meillä on läppäri ja kännykkä, että jos automaatio huomaa vian, niin lähtee kännykkään viesti ja läppärillä pystyy sitten ajamaan tuosta ihan, kun olis töissä.”

Monimutkaisten prosessien ajaminen vaatii siten yksityiskohtaista koulutusta: ”Prosessia voi ajaa niin monella tavalla.”

Ulkoistamisen myötä erilaisen hallinnollisen koulutuksen tai ostamisen osaamisen tarve lisääntyy. Vaikka työn painopiste siirtyy työn tekemisestä työn hallintaan, on tilaajan hallittava myös substanssiosaaminen, kuten edellä olen jo todennut. Palvelun sisällön tuntemus korostuu paitsi itse kilpailuttamisessa ja tarjouspyynnön muotoilussa myös sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen muiden muassa valvonnassa. Palvelun sisältöön kohdistuva osaamisen tarve säilyy erään haastateltavan mukaan siksi, että tilaajaorganisaatiossa tiedetään, mitä voidaan vaatia. Mitä palvelun tuottaminen todella tarkoittaa käytännössä? Osaamisen näkökulmasta katsottuna tilaajaan voi siten kohdistua jopa suurempi paine kuin, jos organisaatio toimii vain palvelun tuottajana. Tilaajan on hallittava palvelun sisältö entiseen tapaan, mutta tämän lisäksi hankittava uudenlaista, erään haastateltavan sanoin, ylätasoa osaamista.

Pelkän tilaamiseen keskittyvän kouluttamisen ohella henkilöstörakenteita ja henkilöstön osaamista on mietittävä uudestaan myös pienempiä kokonaisuuksia ulkoistettaessa: ”No henkilöstöasiat, uudelleen koulutus ja muut, niin se vie ihan hirveesti aikaa. Ja se pitää aloittaa ennen, kun sitä ulkoistamispäätöstä edes tehdään. Että pitää olla ne rakenteet kunnossa.” Jäljelle jäävä henkilökunta on siten usein koulutettava hallitsemaan laajempia kokonaisuuksia ja tekemään uusia työtehtäviä. Henkilöstöön liittyvät tietyt rakenteelliset muutokset voivat toisaalta tuoda mukanaan myös säästöjä, kun henkilöstön kehittämisen vastuu siirtyy erityisesti laajoissa ulkoistuksissa täysin palvelun tuottajan vastuulle liikkeenluovutuksen

seurauksena.

Hallinto-, henkilöstö- ja organisaatorakenteiden muutokseen vaadittava aika lähentelee esiselvityksen ja valmistelun vaatimia aika-arvioita: ”Kyllä se vie sen yhden toimintavuoden, koska ethän sä tiedä ennen, kun sä olet yhden kokonaisen vuoden käynyt läpi, että missä asemassa joka paikassa olet. Me tiedetään, mitä me tehdään, ja mitä meiltä odotetaan.” Myös toinen haastateltava oli samoilla linjoilla: ”No vuoden verran, niin, että se on sisäistetty.”

Kuitenkin myös huomattavasti pidempiä aika-arvioita esitettiin. Suurin arvio oli 20 vuotta:

”(--) no tälle kokonaisuutena sanoisin, että kaksikymmentä vuotta, mutta se, että meillä on iso organisaatio. Vuonna 2000 meitä oli reilut 200, ja nyt meitä on noin 100. Ja vieläkin pystytään tekemään verkostotyöt kaikki itse (--) mutta tämä on valtavan pitkäjänteistä työtä. Ja sitten se henkilöstön kouluttaminen, mikä on tähdännyt siihen, että me voidaan hallitusti lakkauttaa ja hallitusti ulkoistaa, mutta ei väkinäisesti ja äkkiä.”

20 vuoden valmisteluarvio pitää sisällään ajatuksen oman henkilöstön vähittäisestä vähenemisestä ja luonnollisen poistuman hyödyntämisestä, eikä nopeasta liikkeenluovutuksesta.

6.4 Kilpailuttamisprosessi

Suunnittelun ohella osa haastateltavista mainitsi kilpailuttamisprosessin merkittäväksi organisaation resursseja kuluttavaksi prosessiksi. Lainsäädäntö asettaa tiettyjä vaatimuksia hankintaprosessille, jolloin siihen kuuluva aika ja muut resurssit eivät ole täysin hankintayksikön itse määriteltävissä. Etenkin kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa esimerkiksi erityisalojen hankintalain (349/2007) luku 4 säätelee hankintaprosessia määräaikojen valossa. Tässä tutkimuksessa erilaisten toimenpiteiden vaatimaa aikaa on arvioitu vaiheittain kilpailuttamisprosessin etenemisen mukaan. Ulkopuolelle on kuitenkin pääosin jätetty ne kilpailuttamisprosessin vaiheet, joiden määräajat tulevat suoraan lainsäädännöstä. Aikaisemmin esittämässäni Pekkalan (2007, 25–27) mallissa varsinainen kilpailuttamisprosessi kattaa vaiheet 3-15 alkaen hankintamenettelyn valinnalla ja päättyen sopimuksen täytäntöönpanoon. Ajankäyttöä olen tässä luvussa käsitellyt hankintaprosessivaiheittain selvyyden vuoksi.

Kilpailuttamisprosessin vaatimia resursseja korostettiin erityisesti silloin, kun hankintaa tehdään ensimmäisen kerran:

”Mun näkemyksen mukaan se merkittävin kustannuserä on aina tähän kilpailuttamishankintavaiheeseen liittyvä kustannuserä, kustannusten muodostuminen siinä yhteydessä. Joko niin, että ensimmäisessä palvelunhankinnassa on käytetty ihan ulkoisia asiantuntijaorganisaatioita ja toisessa palvelunhankintavaiheessa ja uudelleenkilpailuttamisessa lähinnä mun työresursseja. Niin ne on meidän tapauksessa näiden hankintamenettelyjen kustannukset. Että niissä murrosvaiheissa, ne on tilaajan kannalta ihan merkittävä kustannuserä.”

Kilpailuttamisprosessin läpiviemisen aiheuttama kustannuserä korostuu etenkin pienissä kunnissa: ”Vaikka olisikin kohtuullinen aineisto taustatiedoista, jo se kaupallisjuridisen prosessin pyörittäminen, kun se pienessäkin organisaatiossa periaatteessa prosessina on ihan yhtä iso, kun isommassakin organisaatiossa (--)) että prosentteina siitä hankinnan kokonaisarvosta on vielä sitten isompi se kustannus siitä palveluhankinnan suorittamisesta.” Varsinaisen kilpailuttamisprosessin ensimmäinen vaihe eli hankintamenettelyn valinta ei sellaisenaan vie merkittävästi aikaa. Hankintamenettelyn valinta vaikuttaa kuitenkin hyvin paljon siihen, miten paljon aikaa, rahaa ja henkilötyötunteja koko kilpailuttamisprosessi vaatii: ”No se riippuu siitä tavasta, millä se kilpailutetaan. Jos on kilpailullinen neuvottelumenettely, niin useamman kuukauden.”

Varsinaisia hankintamenettelyn vaihtoehtoja on vesihuollossa muiden erityisalojen tapaan kolme: avoin menettely, rajoitettu menettely sekä neuvottelumenettely. Näistä pienehköissä hankinnoissa yleisimmin sovelletaan rajoitettua menettelyä, jossa hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnön vain tietyille palvelutarjoajille. Hankintamenettelynä rajoitettu menettely on usein melko nopeasti ohi, sillä sopimusosapuolet useimmiten tuntevat toisensa, eikä menettely vaadi virallisia ilmoituksia.

Avoin ja neuvottelumenettely vievät huomattavasti kauemmin aikaa, mutta eri syistä. Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee kausi tai hankintailmoituksen, jonka seurauksena kaikki palvelun tuottamiseen kykenevillä tarjoajilla on mahdollisuus vastata lähettämällä tarjous. Rajoitettua menettelyä käytetäänkin usein juuri rajaamaan hankintayksikölle saapuvien tarjousten määrää ja nopeuttamaan prosessia. Muutoin avoin

menettely etenee rajoitetun menettelyn tavoin hankintalainsäädännön mukaan.

Avointa ja rajoitettua menettelyä käytetään usein silloin, kun ulkoistetaan pienehkö, selkeä ja helposti määriteltävä ja mitattava kohde. Sen sijaan, kun on kyse laajemmasta ja monimutkaisesta hankinnasta, hyödynnetään erityisaloille vapaassa käytössä olevaa neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyn käyttö hankintaprosessissa edellyttää aikaisemmin esillä ollutta hyvää valmistelua ja suunnittelua, jotta erilaiset laatumääreet, yksikköhinnat ja muut tarvittavat tiedot ovat palvelutarjoajien arvioitavissa jo tarjouspyynnössä. Laajempi kohde vaatii enemmän aikaa tarjouspyyntö vaiheessa. Hyvästä suunnittelusta huolimatta tarvitaan aina myös neuvotteluja hankintayksikön ja palvelutarjoajien välillä. Tarjoajat ja hankintayksikkö neuvottelevat palvelun sisällöstä, ja ne voivat yhdessä muokata sopimus pohjaa kaikkien osallistujien ammattitaitoa hyödyntäen. Neuvottelujen kesto vaihtelee merkittävästi, mutta laajassa hankinnassa vaaditaan usein useita neuvotteluja sopimuksen muotoiluun ennen varsinaisen hankintapäätöksen tekemistä. Neuvottelumenettelyä voidaan muokata myös kilpailulliseksi neuvottelumenettelyksi, jossa jokaisella neuvottelukierroksella pudotetaan yksi, vähiten tilaajan toiveita vastaava, tarjoaja.

Hankintamenettelyn valinta vaikuttaa merkittävästi siihen, miten paljon hankintayksikön on panostettava ja satsattava hankintaprosessin läpiviemiseen. Valinta on periaatteessa hankintayksikön käsissä, mutta käytännössä laajemmat hankinnat edellyttävän neuvottelumenettelyn käyttöä, jotta tuloksena on laadukas ja kokonaistaloudellinen hankintasopimus. Erityisesti neuvottelumenettelyä käytettäessä kilpailuttamisprosessi vaatii merkittävästi henkilötyötunteja ja muita resursseja.

Neuvottelumenettelyn käytön vaatimaa aikaa arvioitaessa on hyvä määrittää ovatko neuvottelut osa jo varsinaisia sopimusneuvotteluita, kuten seuraavassa kappaleessa käytetyistä esimerkeistä käy ilmi. Siten myöhemmin käsiteltäviä sopimusneuvotteluiden ajankäyttöä koskevia arvioita voidaan soveltaa myös varsinaisiin neuvottelumenettelyihin. Vain yksi haastateltavista osasi arvioida puhtaasti neuvottelumenettelyn neuvotteluiden vaatimaa aikaa: ”(--)) ja sitten se kilpailullinen neuvottelumenettely, se alkoi elokuun alussa eka virallinen kokous, ja ne kesti lokakuun lopulle.” Siten neuvotteluiden käymisen voi olettaa vievän hankintayksikön aikaa noin kahdesta kolmeen kuukautea.

Neuvottelumenettelyllä on omat etunsa suhteessa muihin hankintamenettelyihin. Vaikka menettely vaatii henkilötyöntunteja, vuorovaikutusta ja muita taloudellisia resursseja, on sen käyttö laajemmissa suotavaa: ”Me ajateltiin että, jotta saadaan hyvä urakka ja paperi, niin se vuorovaikutus tarvii muodostaa ennen tarjousten jättämistä urakoitsijoiden kanssa (--)

kokoukset (--) siellä käytiin läpi avoimesti, että nyt on tehty tällöinen tarjouspyyntö (--) urakoitsijat tutustu siihen, ja ne anto kommenttia, mitä pitää muuttaa ja miksi. Ja me itse päätettiin, että muutetaanko vai ei.”

Erään toisen kunnan edustaja totesi neuvottelumenettelyn valinnasta seuraavaa: ”(--)

niin, että ne tarjoajat, niiden kanssa käytiin sitä sopimusrunkoa läpi, ja ne sai jokainen muokata sitä sopimusrunkoa. Jokainen sai niistä oman näköisensä. Kaikkien pointit oli siellä. Ja sitten sen jälkeen, kun se oli kaikkien mielestä valmis, niin sitten sanottiin, että tämän mukaan tarjootte.”

Neuvottelumenettelyä käyttämällä voidaan luoda vuorovaikutus tarjoajien kanssa ennen hankintapäätöksen tekemistä ja varsinaisten sopimusneuvotteluiden alkamista, jolloin tarjouspyynnöstä saadaan kaikkia osapuolia miellyttävä. Neuvotteluiden käyminen voi kuitenkin viedä merkittävästi aikaa, kun kyse on laajemmasta ulkoistuksen kohteesta:

”(--) se jalostuu se urakan sisältö näissä neuvotteluissa, käytiinkö niitä seitsemän kappaletta. Se oli meille shokki. Me luultiin, että parilla neuvotteluilla päästään. Mutta sitten sitä peliä avattiin, ja selvästi urakoitsija oli vähän pantannut asiaa. Ja siellä kyllä väännettiin tosi paljon. Helsingissä oltiin joka kerta pitkiä päiviä. Kyllä sitä tehtiin (--) siihen menee helposti kuukausi.”

Vuorovaikutuksen muodostaminen vähentää kuitenkin todennäköisesti muodostuvia konflikteja ja sitä kautta transaktiokustannusten syntyä sopimuksen solmimisen jälkeen: ”(--)

että se oli pitkä prosessi, mutta siitä tuli hyvät paperit kyllä.”

Tarjouspyyntövaiheen eteneminen riippuu pitkälti hankintayksikön aikaisemmasta kilpailuttamiskokemuksesta ja tehdystä suunnittelusta. Mikäli jo suunnitteluvaiheessa esimerkiksi tehtävämäärityt, lähtökunnan kartoitus ja muut toimenpiteet on tehty huolella, voidaan kerätty tieto siirtää sellaisenaan tarjouspyyntöön. Kuten haastateltava asian muotoili: ”Mun mielestä sitä pitää sen vuoden valmistella, että näkee sen kalenterivuoden. Ja sitten, kun se on kunnolla valmisteltu, niin eihän se tarjouspyyntöasiakirjan laatiminen ole enää

suuri työ, kun sulla on kaikki tavallaan ne speksit, tehtävämäärittelyt ynnä muut tehty.” Mikäli suunnittelussa ja valmisteluun ei panosteta 100-prosenttisesti, tulee myös tarjouspyyntövaiheen muotoileminen olemaan hankalaa, ja esimerkiksi valitusten todennäköisyys kasvaa.

Toisaalta erään kunnan edustajan mukaan kaikkien ulkoistamista koskevien toimenpiteiden tulisi tähdätä tarjouspyyntöön, vaikka työ itsessään ei vielä sisältäisi lopullisen tarjouspyynnön muotoilemista. Tällöin tarjouspyyntövaiheen voidaan nähdä kestävän huomattavasti kauemmin: ”Tarjouspyyntö rakennettiin niin, että se alkoi sieltä ensimmäisestä kokouksesta lähtien. Että kaikki se tähtäsi tarjouspyyntöasiakirjaan. Ja ensimmäiset luettavat versiot urakoitsijoille, no se alkoi tammikuussa tämä homma, niin olikohan elokuussa luettavissa ne ensimmäiset versiot. Sitten se siitä jalostu lokakuun loppuun, ja marraskuussa lähti tarjouspyynnöt.”

Silloin tällöin ulkopuolisen asiantuntijan ammattitaitoa on hyvä hyödyntää myös tarjouspyyntövaiheessa: ”Jos puhutaan asiantuntijoiden hyödyntämistä, niin varsinkin, kun ollaan pitkissä palvelusopimuksissa, ehdottomasti sopimusjuristi. Ja sitten tarvi olla hankintalakimies, joka katsoo papereita, ja se pitää olla mukana jo hankintavaiheessa, että ei vasta sitten, kun on tarjouspyynnöt jo lähetetty.” Ulkopuolisten asiantuntijoiden hyödyntäminen synnyttää hankintayksikölle aina ylimääräisen kustannuserän. Tosin mikäli kyseessä on helposti muotoiltava hankinta, jossa ei vaadita esimerkiksi laadun määrittelyä, voidaan tarjouspyyntö tehdä myös ilman suurempia suunnitelmia ja ulkopuolista apua: ”(--)) sitten taas, jos on (vesi)mittarinvaihto, niin sen sais määriteltyä varmaan viikossa, vaikka me ei olla sitä ikinä tehty, koska se on selkeä kokonaisuus.”

Tarjouspyynnön ja sopimuksen muotoilun vaatima aika on riippuvainen laskentatavasta. Toisaalta jo esivalmisteluvaihe voidaan ymmärtää osana tarjouspyyntövaihetta, jolloin sen vaatimaa aikaa on huomattavasti vaikeampi arvioida, kuten huomataan erään haastateltavan vastauksesta: ”(--)) mutta sitten, kun prosessina siinä meni, kun ryhdyttiin tekemään hyvissä ajoin, niin siinä meni kyllä aikaa, kun mä selvittelin ja mietin, mitkä asiat on tärkeitä. Ja miten ne tähän kirjoitetaan. Mitkä on ne painoarvot? Ja sitten vielä se, kun ne piti arvioida ne asiat, niin kyllä se (--))” Tässä tutkimuksessa esivalmistelu ja tarjouspyyntövaihe käsitellään

omina kokonaisuuksinaan osittain sen vuoksi, että niiden vaatimien ajallisten resurssien arvioiminen on helpompaa. Tämän jaottelun mukaan tarjouspyynnön muotoiluun kuluu keskimäärin aikaa puolesta päivästä kahteen viikkoon: ”Keskimäärin tarjouspyynnön muotoiluun kuluu aikaa yhdestä kahteen viikkoa.” Nopeimman arvion esitti erään vesihuoltolaitoksen toimitusjohtaja: ”Tarjouspyyntö, niin pahimmillaan siinä menee puoli päivää tai päivä, koska vaikka on vanhat pohjat, niin välillä joutuu vähän sillee.” Tarjouspyynnön vaatimaan aikaan vaikuttaa luonnollisesti myös se, onko kyseessä jo aikaisemmin kilpailutettu kohde: ”Jos on se työstetty hyvä vanha pohja, niin ei tarvi muuttaa, kun päivämäärät.”

Tarjousaika määritellään sovelluksineen erityisalojen hankintalain (349/2007) luvun 4 lopussa. Haastateltavat esittivät kuitenkin jonkinlaisia suuntaa antavia vaihtoehtoja liittyen myös tarjousaikaan. Tarjousaikaa pohdittaessa hankintayksikön on otettava huomioon ja pohdittava asiaa tarjoajien näkökulmasta: ”Mitä suurempi urakka, niin sitä enemmän sun on annettava sitä laskenta-aikaa. Tommonen perussysteemi, niin nehän laskee sen kahteen viikkoon.”

Mikäli kyseessä on kuitenkin erittäin laaja hankinta, kuten tässä tutkimuksessa monesti esitetty vaihtoehto koko teknisen sektorin ulkoistamisesta, on hankintayksikön hyvä kasvattaa määräaikaa: ”Mutta esimerkiksi tämä hankinta avoimena menettelynä, niin kaks kolme kuukautta pitäis antaa laskenta-aikaa.” Myös toinen haastateltava oli pidemmän laskenta-ajan kannalla: ”Jos on iso urakka, missä on paljon laskentaa, niin voi olla, että pitää antaa aikaa parikin kuukautta.” Yksi haastateltavista muistutti myös palvelutuottajien kiireestä: ”(--)) että pitää ajatella, että sillä voi olla muutakin menoa, kun ne meidän tarjouspyynnöt.”

Tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen voi toteutua monella tavalla. Osittain jo tarjouspyynnössä voidaan mainita vähimmäisvaatimukset, joita hankintayksikkö tarjoajalta edellyttää:

”Joo kyllä niitä joutuu tekee joka tarjouspyynnössä. Tarjousten arviointihan menee niin, että ensin pitää tarjoajan kelpoisuus määrittää, sen pitää olla tarjouspyynnössä. Jos määritetään, että tarjoajan vastaajan pitää olla tietty koulutustaso, ammattipätevyys, tai juridinen oikeus tehdä jotain töitä, niin se on sitten suoraan tarjoajan kelpoisuuteen (--)) vasta näiden tarjouksia arvioidaan.”

Tällöin tarjoajan tulee osoittaa jo tarjouksessaan kelpoisuus. Aina tämä ei kuitenkaan riitä, vaan kesken hankintaprosessin hankintayksikön on usein vaadittava erilaisia lisäselvityksiä liittyen esimerkiksi laadunvarmistusmenetelmiin tai ympäristöystävällisyyteen. Nämä lisäselvitykset on suunnattava kaikille tarjoajille tarjouten vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi. Lisäselvitysten vaatiminen vie aikaa ja hidastaa hankintaprosessin etenemistä sekä vie useamman henkilötyötunnin. Lisäksi aikaa kuluu, kun tarjoajille on annettava mahdollisuus vastata lisäselvityspyyntöön. Lisäselvitysten tekeminen on kuitenkin ajoittain välttämätöntä, jotta varmistetaan hankinnan laatu. Erityisesti pienissä kunnissa ei ole varaa virrehankintoihin:

”Kyllä me pienet toimijat pyritään siihen, että on asiat kunnossa. Että noudatetaan hankintalainsäädäntöä tai pyydetään veropapereita aliurakoitsijoilta. Tossakin meillä oli urakoitsija ja aliurakoitsijoita, niin ne sitten vähän natisi, että mitä te niitä tarvitte. Niin mä sanoin, että eikö se ole parempi, että me pyydetään niitä, kun että otetaan kahden euron liettualaiset. Niin sit paperit tuli. Ei meillä ole varaa lähteä keinottelemaan.”

Kun hankintayksikkö on vastaanottanut tarjoukset ja järjestänyt mahdollisesti tarjouten avaamista varten tilaisuuden, alkaa tarjouten arviointivaihe. Haastatteluissa tarjouten käsittelyn vaatimaa aikaa koskevaan osioon sisällytettiin sekä tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen että tarjouten varsinainen vertailu. Myös tarjouten käsittelyn vaatimien aikojen suhteen haastateltavat esittivät erilaisia vaihtoehtoja. Vähimmillään tarjouten vertailuun oletettiin kuluvan aikaa puoli päivää, kun kyse on rutiinihankinnasta ja enimmillään viikkoja. Seuraavat lainaukset kuvaavat vastaajien näkemysten monipuolisuutta:

”Rutiinihankinnat on parissa päivässä luettu, mutta jos on isoja, niin se, että ne saa arvioitua, niin voi mennä monta viikkoa”

”Prosessiaika 1-3 viikkoa, työmäärä esimerkiksi 20–40 tuntia.”

”Laadunarviointi tehtiin, niin meni päivä. Ja seuraavana päivänä hintakuoret ja ne istutettiin siihen meidän taitettuun käyrää. Ja 2-3 päivää niin tiedettiin, että kuka on voittaja.”

”Joskus se menee heti, kun avataan, niin se on sitä myöten selvä. Mutta joskus joutuu funtsailee, niin puolesta päivästä päivään.”

Seuraava kilpailuttamisprosessin vaihe ovat Pekkanen (2007) listan ulkopuolelle jäävät sopimusneuvottelut, jotka on kuitenkin mainittu Ahon (2009, 21) hankintaprosessissa. Sopimusneuvottelut kulkevat hyvin pitkälti käsi kädessä tarjouspyyntövaiheen kanssa. Keskimäärin sopimusneuvotteluihin kuluu aikaa noin yksi kuukausi: ”Jos on jotain tarkekerroksia, niin voi siinä jokunen viikko vierähtää.” Mikäli kuitenkin jo tarjouspyyntövaiheessa hankittava palvelu on kuvattu riittävän tarkasti, eikä tarjouspyyntöön ole jätetty paljoa neuvotteluvaraa, voivat neuvottelut olla ohi hetkessä. Siten tarjouspyyntöön tai sopimusneuvotteluihin kuluvat ajat ovat tavallaan vaihtoehtoisia: ”(--)) että mä uskon, että sopimusneuvotteluissa voi mennä kuukausi, tai sitten se kuukausi menee tuolla tarjouspyynnössä. Jos tarjouspyynnössä menee kaksi kuukautta, niin sopimusneuvotteluissa menee yksi ja sitten toisinpäin. Että ne yleensä tulee aika jouhevasti helpommista keisseissä.” Tämä sillä varauksella, että kiireessä tehty tarjouspyyntö voi synnyttää riitatilanteita ja valituksia, jolloin sopimusneuvotteluvaiheeseen ei välttämättä edes päästä.

Sopimusneuvotteluiden käymisen ja sopimuksen tekemisen ei oleteta useinkaan vievän merkittävästi aikaa tai muita resursseja: ”No se on puolesta tunnista kahteen tuntiin, että välillä sanotaan päivää, että ollaanko ymmärretty ja lähdetään kotiin (--)) kun meillä on ne samat vanhat tyypit, niin ne tietää, mitä me halutaan, ja me tiedetään, että ne osaa sen tarjota. Mutta sitten, kun tulee uusia, niin se vaatii aina vähän tarkemmin läpikäyntiä.” Arvio tuo esiin palvelutuottajan ja tilaajan välillä vallitsevan luottamussuhteen, joka on keskeisessä roolissa, kun ryhdytään vähentämään transaktiokustannuksia. Vaikka jotkut haastateltavat pitivät sopimusneuvotteluiden merkitystä vähäisenä, ovat neuvotteluiden käyminen ja erityisesti kirjallisen sopimuksen allekirjoittaminen kuitenkin välttämättömyys jo hankintalainsäädännön nojalla. Myös käytännön kokemukset joissain kunnissa osoittavat, miten tärkeää on kirjallinen sopimus: ”Että jotain suullisia sopimuksia on ihan turha tehdä. Ei niitä kukaan tunnusta jälkeenpäin, että on jotain sanonut (--)) mä olen todennut sen, että ne on semmosia veteen piirrettyjä viivoja, että ne katoa heti, kun selkäänsä kääntää (--)) ei enää edes samana päivänä muista, jos ei haluakaan muistaa.”

Sopimusneuvotteluissa ja sopimuksen solmimisessa on erilaisia neuvotteluiden aiheita, joita sopimusosapuolien on hyvä käydä läpi liittyen julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapaeroihin. Eräänlaisia yhteensopimattomuuksia, jotka vaativat

sopimuksentekovaiheessa tarkennusta, ovat esimerkiksi työaika, vuosilomat ja palkkapolitiikka:

”Esimerkiksi työaika voi olla yksi tai vuosiloma. Esimerkiksi se, että joku urakoitsija saattaa olla Lappeenrannasta, se lähtee sinne perjantaina, tekee illalla töitä pidempään, että se saa perjantain tehdä sisään. Jotkut urakoitsijat saattaa olla semmosia, että ne tekee pitkää päivää, ja sitten pitää välillä kuukauden lomaa, kun on talvella hankala tehdä (--) lisäksi erilaiset työehtosopimukset on yrityksellä ja kunnalla (--) sitten taas meillä on paljon säädelympää joku palkkapolitiikka (--) että varmaan jotkut tämmöset.”

Nämä yhteensopimattomuuden korostuvat etenkin, kun on kyse laajemmasta ulkoistuksesta, jossa henkilöstö siirtyy palvelutuottajalle. Pienemmissä ulkoistuksissa erilaiset toimintatavat vaativat huomattavasti vähemmän yhteensovittamista.

Koko kilpailuttamisprosessin kuluva aika vaihtelee huomattavasti. Osittain vaatimukset tulevat lainsäädännöstä, mutta pääosin prosessin vaatima aika on kiinni itse hankinnasta, sen laajuudesta ja vaativuustasosta. Yleisesti arviot vaihtelivat kolmesta viikosta useaan kuukauteen riippuen kohteesta. Oman lisänsä tuo muiden muassa poliittisten päätöksentekuelinten osallistuminen: ”Se on melkein kolme kuukautta, jos laitetaan kyselyt ja muut. Jos tämmöset kunnalliset päättäjät on siinä välissä, valitusajat ja muut.” Enimmillään haastateltavat arvioivat monimutkaisen hankinnan kohdalla kilpailutusprosessin kestävän puoli vuotta: ”Parista kuukaudesta puoleen vuoteen menee.” Esimerkiksi henkilöstön aseman muutokset voivat vaikuttaa kilpailuttamisprosessin keston: ”Jos aletaan jotain isompaa kokonaisuutta, että sillä on vaikutusta niin kun henkilöstön kannalta, niin semmonen vie oman aikansa.”

6.5 Valvonta, vuorovaikutus ja tiedottaminen

Sopimuksen solmimisen jälkeen tilaajan rooli muuttuu merkittävästi. Tilaajaroolin omaksumisen myötä toiminnan kehittämisen painipisteet ja arkipäiväiset työtehtävät muuttuvat ainakin osittain. Tässä kappaleessa tarkastelun kohteena ovat vuorovaikutus, valvonta ja tiedottaminen ulkoistamisen näkökulmasta. Kaikki kolme ulottuvuutta ovat hyvin lähellä toisiaan ja sijoittuvat osittain myös limittäin, mistä syystä käsittelen kaikkia samassa luvussa.

Valvonta voidaan nähdä tilaajan näkökulmasta yhtenä merkittävänä vuorovaikutuksen osa-alueena tai vuorovaikutus valvonnan keinona. Siten näiden kahden tekijän käsitteleminen erillään ei ole kannattavaa tai järkevää. Tilaajan näkökulmasta suuri osa vuorovaikutuksesta on eräänlaista valvontaa. On kuitenkin olemassa myös puhdasta molemminpuolista vuorovaikutusta, joka toimii sekä tilaajan että palvelun tuottajan parhaaksi. Tässä tutkimuksessa valvonta on sisällytetty tähän lukuun kolmen ulottuvuuden tiiviin yhteiselön vuoksi, vaikka se suuren painoarvonsa takia voitaisiin lukea myös omaksi transaktiokustannusten kokonaisuudekseen.

Myös tiedottaminen ja valvonta nivoutuvat yhteen. Tuottajan tiedottaminen voi olla seurausta tilaajan asettamasta velvollisuudesta, mutta tiedottamista voidaan harjoittaa ulkoistettaessa myös muulla tavoin. Vesihuoltolaitoksen velvollisuutena on tiedottaa asiakkailleen edessä olevista muutoksista. Mikäli esimerkiksi vastuu vuotojen korjauksista tai muista toimenpiteistä on siirtynyt sopimuksen myötä ulkopuoliselle toimittajalle, on tilaajan vastuulla tiedottaa myös vastuun siirtymisestä. Tiedottaminen voi ilmetä tilaajan ja asiakkaan välisenä, mutta myös sopimusosapuolien välinen tiedottaminen vaatii panostusta. Kahden organisaation muodostaman toimivan kumppanuuden tai yhteistyön edellytyksenä on jatkuva vuorovaikutus, jota myös tiedottaminen ilmentää. Vuorovaikutus vaatii merkittävästi resursseja ja panostusta, mutta myös suunnittelua. Etenkin aikaa vievänä toimintona vuorovaikutukseen on hyvä kiinnittää huomiota ulkoistettaessa. Ilman vuorovaikutusta tai tiedottamista kommunikaation puute voi johtaa esimerkiksi merkittävien turvallisuusriskien syntymiseen, mistä syystä tilaajan on suunnattava resursseja niiden ylläpitoon ja kehittämiseen.

6.5.1 Vuorovaikutus

Arvioitaessa vuorovaikutusta ulkoistuksessa transaktiokustannusteorian valossa on todettava, että vuorovaikutukseen kuluva aika ja sen vaatimat resurssit vaihtelevat merkittävästi. Tähän vaikuttaa muiden muassa se, että tilaajapuolen edustajat ymmärsivät vuorovaikutuksen hyvin monella tapaa. Vuorovaikutukseen kuluvaan aikaan vaikuttavat myös esimerkiksi ajankohta ja tilanne sekä ulkoistuksen kohde:

”(--) niin aluksi oli hyvinkin paljon vuorovaikutusta, koska ei oltu tehty niin selkeää sopimusta, että siitä olis selvinnyt kaikki. Niin ensimmäinen vuosi tai kaks luotiin sellasia pelisääntöjä, tulkittiin sitä sopimusta. Nythän me on jo kertaalleen päivitettykin sitä sopimusta. Sehän riippuu ihan siitä että, mitä sä olet ulkoistanut, ja kuinka onnistuneesti sä olet ulkoistanut. Varmaan alkuvaiheessa tarvitaan paljon yhteydenpitoa, että, miten me toi tehdään ja toi?”

Vuorovaikutusta ilmentää jo aikaisemmin esitetty muutos liittyen tilaajan rooliin päätöksentekijänä. Ulkoistuksen jälkeen tilaaja pitää yllä vuorovaikutusta tuottajaan päin ja päinvastoin. Useimmiten kyse on operatiiviseen toimintaan liittyvistä päätöksistä. Kun palvelun tuottajan puolella työnjohdolla ei käytännössä ole ulkoistuksen jälkeen samanlaista päätöksentekovaltaa, tulee tuottajapuolen olla tiiviissä yhteydessä tilaajaan lähes kaikissa eteen tulevilla kysymyksillä. Useimmiten käytännön vuorovaikutus sopimuksen solmimisen jälkeen tapahtuu tilaajan ja operatiivisen työnjohdon välillä: ”Hirveän paljon sitä vuorovaikutusta tapahtuu sen operatiivisen vesihuoltolaitoksen hoitajan ja mun välisenä vuorovaikutuksena (--) että, jos mua askarruttaa joku vesilaitokseen liittyvä asia tai jotain kuntalaista askarruttaa, niin ensimmäinen yhteydenotto multa, tai suosittelen kuntalaista ottamaan yhteyttä, niin tähän vesilaitoksen hoitajaan.” Vuorovaikutus toimii myös toisinpäin: ”(--) sieltä voi vesilaitoksen hoitaja soittaa suoraan mulle, että nyt on tämmönen juttu tai, että nyt olis mielessä tämmösiä kehittämiskuvioita, että voiko tulla käymään? Ja sitten sitä käydään suoraan sitä keskustelua sen operatiivisen henkilön kanssa.” Päivittäistä, ei valvontaan keskittyvää, vuorovaikutusta tapahtuu siten yrityksen näkökulmasta hyvin paljon operatiiviselta tasolta.

Vuorovaikutuksen vaatiman ajan suhteen on haastavaa esittää päteviä arvioita, sillä vuorovaikutus sisältää ja siihen vaikuttavat monet tekijät. Vuorovaikutus on myös hyvin tiiviisti yhteydessä ajankäytön osalta valvontaan, eivätkä monet haastateltavat tehneet näiden kahden välillä edes eroa ajankäytön suhteen. Tämän vuoksi käsittelen sekä valvontaa että vuorovaikutusta ajankäytön näkökulmasta vasta valvontaosion lopuksi.

6.5.2 Valvonta ja raportointi

6.5.2.1 Valvonta vesihuollossa

Valvonta on sopimuksen hallinnoinnin tai tekemisen ohella kirjallisuudessa yleisimmin esille

tuleva transaktiokustannus. Myös tässä tutkimuksessa kysyttäessä mahdollisista muutoksista liittyen organisaatorakenteisiin tai jäljelle jäävien henkilöiden työtehtäviin, esiin nousi usein valvonnan tarpeen lisääntyminen. Kuten eräs haastateltava asian esitti: ”Valvontakustannuksia tommonen verkoston kunnossapidon ulkoistaminen kasvattaa totta kai.” Tilaajan on luotava hyvät olosuhteet valvonnalle ja panostettava esimerkiksi koulutuksen kautta tilaajaorganisaation valvontapotentialin kasvattamiseen ja kehittämiseen. Vesihuoltoalan kaltaisella alalla, jossa on pahimmassa tai parhaimmassa tapauksessa kyse ihmisten terveydestä, valvonnan merkitys korostuu entisestään. Tässä luvussa tullaan käsittelemään sitä, miten valvontaa käytännön tasolla ilmenee, ja mitä kaikkea on huomioitava, kun ulkoistetaan vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluita.

Tehtyjen haastatteluiden perusteella valvonnan tarve syntyy ainakin osittain Williamsonin (1975) luomien käyttäytymisolettamuksien seurauksena. Epäluottamus, epävarmuus ja opportunisti tulivat ilmi lähes kaikissa haastatteluissa. Eräs haastateltava selitti vesihuollon ulkoistamisen olevan mahdollista toiselle julkiselle toimijalle, mutta epäili vesihuollon kaltaisen alan toimivan yksityisen palvelun tuottajan avulla:

”Tampereellahan ne tekee kumppanuudella Pirkkalassa, on se operointisopimus. Mä uskon, että tuolla tavalla toimii. Sillon, kun on toinen vesihuoltolaitos, joka ei tee sitä bisneksenä, vaan kumppanuusperiaatteella. Kumppanuusperiaatteella mä tarkoitan, että sitä toimintaa ei ole hinnoiteltu liiketoimintaperustein, että siitä ei tehdä voittoa, eikä katetta. Ja jos ulkoistetaan oikeasti, niin se yritys yrittää tehdä siitä sekä voittoa että katetta, niin se yrittää maksimoida tulonsa ja minimoida menonsa. Niin, että sen tavoitteena on kumppanuus, ja tavoitteena ei ole tuottaa voittoa, vaan toteuttaa vesihuoltopalvelua.”

Yritysten tavoitteiden lisäksi myös käytännön työnteosta esitettiin paljon epäilyjä. Epävarmuutta ja jopa luottamuspulaa ilmentävät hyvin seuraavat otteet haastatteluista:

”Jos ollaan urakalla, niin kyllä se on enemmän se taalankuva silmissä, että pitää paljon saada aikaiseksi päivässä. Niin oma porukka (--) pistää puomeja, ja varottaa muuta liikennettä (--) ottaa vähemmän riskejä, kun se urakoitsija. Kyllä ne riskit pienemmät on, kun oma porukka tekee.”

”Ainakin noissa saneerauskuvioissa, mitä me ostetaan ulkoa, niin osa on varmaan semmosia, että joudutaan harvasen päivä käymään siellä kattomassa, että mitä ne on nyt oikein keksinyt.”

”Ja kuka sitä kerkee, ei meillä ainakaan keritä vahtimaan, mitä ne sinne katuun takasin.”

Lainaukset eivät kuitenkaan kuvaa koko saatua aineistoa ja kaikkia tilaajaorganisaatioita. Kuten erään kunnan tekninen johtaja totesi: ”Mun työhön sisältyy periaatteessa sopimuksen ja sen töiden valvonta, käytännössä en mä nyt hirveästi tuolla A:n perässä kulje katsomassa, mitä se päivinään askartele. Että lähinnä se on yksittäisiin työtehtäviin liittyvää keskustelua ja joillakin kohteilla joissakin erityistilanteissa käymistä.” Asenteet valvontaa ja yksityisiä palvelutuottajia kohtaan vaihtelevat siten merkittävästi kunnasta ja tilaajasta riippuen.

6.5.2.2 Valvonnan haasteet ja siihen vaikuttavat tekijät

Valvonnan vaikeus ja haastavuus osoittautuivat haastatteluissa yhdeksi merkittävimmistä syistä sille, miksi ulkoistamista ei vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden osalta ole paljoa hyödynnetty. Haastatteluissa haastavuutta lisääviä tekijöitä tuli esille monia. Valvonnan haastavuudesta huolimatta myös tässä tutkimuksessa mukana olleet kunnat ovat uskaltaneet ryhtyä ulkoistamaan kunnossapitopalveluita enemmän tai vähemmän. Valvonnan toteutuskeinoja ulkoistettaessa on yhtä monta kuin toteuttajia. Valvontaan pätee sama monimuotoisuus sekä käytännön tasolla että asenteissa. Vaikka suurin osa kunnista painottaa valvonnan merkitystä, on haastatteluiden perusteella havaittavissa huomattavia eroja esimerkiksi siinä, mitä tilaajaorganisaatiossa pidetään riittävänä valvontana. Toisaalla korostettiin jatkuvaa kentällä vierailua ja paikallaoloa, kun taas toisaalla, kuten myöhemmin esitettävästä esimerkistä käy ilmi, luotetaan niin sanottuun omavalvontaan ja järjestelmää pidetään pystyssä vahvalla raportointivelvollisuudella. Nämä ääripäät kuvastavat sen speksin laajuutta, joka voidaan muodostaa pohdittaessa, miten paljon tilaajan on ulkoistettaessa todellisuudessa harjoitettava valvontaa. Riittävän valvonnan tasoa koskevia mielipiteitä kun näyttää olevan yhtä monta, kuin on valvontaa harjoittavia organisaatioita.

Tilaajaorganisaatiolla on olemassa monia vaihtoehtoisia valvontakeinoja, kuten raportointivelvollisuuden asettaminen, henkilökohtainen valvonta sekä erilaiset kokoukset ja neuvottelut, joita se voi tarpeen tullen hyödyntää. Ne kaikki kuitenkin vaativat organisaatiolta merkittäviä panostuksia erityisesti työtuntien muodossa. Myös omassa palvelutuotannossa ja hierarkkisessa organisaatiossa valvonta on luonnollinen osa palvelutuotannon laadunvarmistusta. Valvonta nousee kuitenkin täysin uudelle tasolle, kun kyseessä on täysin

ulkopuolinen palvelutuottaja. Tällöin ulkoistettaessa tilaajan on oltava valmis suuntaamaan aikaa ja muita resursseja tehokkaan valvontajärjestelmän kehittämiseksi.

Valvontaa ei tilaajapuolella pidetä mahdottomana, mutta sen käytännön toteuttaminen ja työn arvioiminen valvontaa tekevien toimesta on kyseisen palvelun osalta hyvin subjektiivista ja tulkinnanvaraista palvelun määrittelyn tavoin. Kuten eräs haastateltava asian tiivistä: ”Mitä vaikeampaa se on se määrittely, niin sitä hankalampaa on se valvonta. Ja sitten siitä tulee niitä kustannuksia.” Määrittelyyn liittyvät haasteet eivät kuitenkaan ole ainoita lisäämään valvonnan haasteellisuutta, vaan tämän lisäksi on olemassa myös monia muita valvontaan vaikuttavia tekijöitä.

Esimerkiksi verkostoon kohdistuvan kunnossapitopalvelun ja itse verkoston luonne vaikuttavat valvontatyöhön ja tekevät vesihuollosta erityisen tapauksen. Toisaalta sopimuksista olisi tehtävä suhteellisen pitkiä, jotta palvelutoiminnassa säilyisi tietty jatkuvuuden periaate. Kuitenkin jo esimerkiksi kilpailulainsäädäntö osaltaan estää liian pitkien sopimusten solmimisen, koska sopimusten nähdään vääristävän vapaata kilpailua. Tämä siitä huolimatta, että vesihuolto kuuluu erityisalojen hankintalain piiriin, ja verkostoon kohdistuva kunnossapito voisi verkosto-ominaisuuksien puolesta vaatia myös pidempiä sopimusjaksoja: ”(--)) mutta jos ajatellaan, että noilla nykymateriaaleilla ikä on 50–70 vuotta, jopa pidempikin, niin harva sopimus on niin pitkä. Sitten, jos tekee kymmenenkin vuoden sopimuksen, niin sekin on todella pitkä.”

Verkoston ominaisuuksiin liittyen valvontaa hankaloittaa omalla tavallaan verkoston kestävyys suhteessa esimerkiksi pumppaamoihin. Esimerkiksi valurauta on sen verran kestävä, että huoltotoiminnan laiminlyönti ei välttämättä näy pumppaamoissa tai pumppaamoihin kertyneestä jätevedestä vielä vuosienkaan kuluttua, jolloin pitkät sopimusjaksot eivät nekään ratkaise välttämättä kyseistä valvonnan ongelmaa:

”(--)) kaikki ne laiminlyönnit ja muut, ne ei välttämättä tule edes esiin sopimuskaudella, eikä edes seuraavalla sopimuskaudella (--)) että jotakin pystyy valvomaan, mutta ei kaikkea. Sä maksat, mutta et oikeastaan kaikesta tiedä, mitä siellä tehdään. Miten se vaikuttaa siihen verkoston kokonaistilanteeseen. Ja millä kontrolloida sellasen kunnossapitoa, minkä ikä on pitkä? Mistä tietää, onko sitä työtä tehty vai ei? Kun ne toimenpiteet on kuitenkin sen verran hienovaraisia, että ne ei välttämättä kostaudu sille ylläpitäjälle.”

Lisäksi haastateltava kyseenalaisti verkoston uusiutumisiän pituiset sopimukset maalaisjärkeen viitaten: ”Onko sun mielestä 50 vuoden sopimus järjellinen? Se menee sitten siihen, että se on ihan sama, vaikka tekee sen kaiken itse.” Vesihuollossa siten kunnossapidon ennaltaehkäisevä puoli ja verkoston ominaisuudet asettavat valvonnalle haasteen. Ennakoivan työn todentamista verkostossa voidaan periaatteessa valvoa erilaisin sovituin mittarein, kuten vuotoprosentti tai vuotojen määrä, mutta käytännössä kaikkiin tällä hetkellä käytettävissä oleviin mittareihin vaikuttavat tehdyn työn lisäksi myös monet muut seikat, kuten sääolot. Nämä monet tekijät mutkistavat valvonnan ulottuvuutta entisestään.

Pumppaamoiden tai muiden osalta valvontaa on huomattavasti helpompaa toteuttaa, kuin vesi- tai viemäriverkoston kunnossapidossa. Lähinnä valvontaa helpottaa pumppaamoiden huonompi kestävyys suhteessa verkostoon. Mikäli palvelun tuottaja laiminlyö huoltotoimenpiteitä sopimuskaudella useampaan otteeseen, näkyvät tulokset todennäköisesti jo kyseisen sopimuskauden aikana.

Yksi merkittävimmistä valvontaan vaikuttavista tekijöistä on verkoston sijainti. Kuten jo inventoinnista kirjoittaessani totesin, verkoston sijaitseminen maan alla vaikeuttaa verkostoon kohdistuvaa arviointia. Sama pätee myös verkostoon kohdistuvaan valvontaan. Pahimmillaan tietyt verkoston osat saattavat maata jopa seitsemän metrin syvyydessä, kuten esimerkiksi eräs vesijohto Tampereella, jolloin niiden esiin kaivaminen ja jälkikäteinen tarkastelu on mahdotonta. Verkoston sijainti rajoittaa siten tilaajan mahdollisuuksia valvoa työtä huomattavasti:

”(--) kun ne on kuitenkin, että koko aika siellä tehdään. Ja maarakennuksen kanssa kun ollaan tekemisissä, ja putket on maassa ja koko ajan haudataan niitä maahan lähes tulkoon, niin ei ne ole, kun pienen aikaa näkyvissä. Että täytyy käydä ihmettelemässä, että onko tämä nyt viisaan näköinen (--) sitten on ne loppujutut, kun on kaikki piilossa, niin katsotaan paineet, kokeet, kuvaukset ja sen semmoset. Mutta ei sitten enää nähdä, minkälaisella hiekalla se on täytetty, ja onko siellä riittävästi hiekkaa kummallakin reunalla ja päällä. Tai onko siellä jälkitäytössä jotain kiviä ja lohkaraita?”

Valvontaa vaikeuttaa erään haastateltavan mukaan myös erot julkisen ja yksityisen sektorin

toimintatavoissa tai -kulttuureissa:

”(--) jos ei noudateta normaalia työaikaa seitsemästä neljään pääsääntöisesti, niin ei voida valvoakaan. Että normaalityöaikana pääosa työstä tehdään, että siitä on lähdettävä. Ja sitten poikkeukset tulee päälle. Mitä mä olen ymmärtänyt, niin täällä yhtä kohdetta on urakoitu vähän epämääräisinä aikoina, ja työajan käyttö ollut sitä sun tätä (--) jos päästetään tekee kesäehtoina töitä, niin miten sä sitä valvot?”

Valvonnan tarpeeseen ja myös muiden transaktiokustannusten syntyyn vaikuttaa jonkin verran myös kumppanin tuttuus tai tuntemattomuus. Etenkin uusi kumppani vaatii enemmän ohjausta ja tilaajan on suunnattava kumppanuuden alussa tavallista enemmän resursseja: ”Ja sitten siinä on se, että, kun on ne samat ihmiset meidän kanssa sen kolme vuotta, niin se alkaa oikeasti pelittää se yhteistyö.” Myöhemmin esiteltävä esimerkki osoittaa, miten paljon tilaajan ja tuottajan ensivaikutelmat vaikuttavat raportointiin, valvontaan ja koko muodostuvaan kumppanuuteen jatkossa. Valvonnan osalta yleisesti voidaan sopimuskauden alussa havaita suurempaa tarvetta: ”(--) no miettii, että on erilaisia kuntia, erilaisia verkkoja ja erilaisia tapoja. Siihen asti, kun opitaan talon tavoille, pitää ohjata hirveästi ja valvoa.” Valvonnan rooli korostuu siten sopimuskauden alussa etenkin, jos palvelutuottajana on uusi tuttavuus. Myös toinen haastateltava oli samoilla linjoilla kysyttäessä valvonnan määrästä: ”No varmaan, jos tulis uusi toimija, niin silloin tietysti vaatii paljon enemmän. Ja alkuun varsinkin paljon enemmän, että nähdään, että se on ymmärtänyt kaikki asiat ja tekee niin, kun on määritelty. Jos jotain tulee, että se osaa toimiaakin oikein.” Myös ensimmäistä kertaa ulkoistettavan kohteen osalta valvonnan on syytä olla tarkempaa, vaikka varsinainen palvelun tuottaja olisi tilaajalle ennalta tuttu.

Vesihuoltoverkostossa valvontaulottuvuus on melko yksinkertainen sen suhteen, että vesihuoltolaitos on täysin kiinni asiakasrajapinnassa: ”Sopimuksen noudattamisen seuranta, valvonta ja arviointi on aika jouhevaa, koska, kun ollaan suoraan asiakkaan rajapinnassa, niin asiakkaat soittaa meille heti, jos joku menee pieleen.” Asiakkaat eli kuntalaiset toimittavat siten eräänlaista valvojan virkaa.

6.5.2.3 Valvontakeinot vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistuksessa

Kuten valvontaan kohdistuneita asenteita myös valvonnan keinojen joukko on monimuotoinen. Eräänä valvonnan keinona, jota kaikki haastateltavat pitivät

välttämättömyytenä, ovat ajoittain tapahtuvat vierailut kentälle. Käyntien tekemisen mahdollisuus on huomattavasti helpompaa esimerkiksi urakkakohteessa, kuin laajamittaisessa kunnossapidon ulkoistuksessa, jossa kunnossapitoa ei ole rajattu tietylle selkeälle alueelle, vaan kunnossapitoa tehdään ympäri kaupunkia siellä, missä sille on eniten tarvetta. Eräs kunnan edustaja totesi urakan valvonnasta seuraavanlaisesti: ”Urakoinnissa on aina se valvonta, että silloin täytyy siihen keskittää voimia. Valvojan täytyy olla käytettävissä siellä työmaalla tiiviisti, että sillä ei voi olla muuta ohjelmassa silloin.” Paikanpäällä urakkakohteessa vierailu voidaan nähdä paitsi tilaajan etujen suojelemisena, myös tuottajan kannalta toivottavana tapahtumana. Valvontaa ei tule nähdä pelkästään osoituksena tilaajan epäluottamuksesta tuottajaa kohtaan, vaan valvonta voidaan ymmärtää onnistuneen sopimuskumppanuuden kommunikaatio- ja vuorovaikutuskeinoksi: ”(--)) no jos joku urakoitsija tekee jotakin, niin kyllä se olettaa, että siellä käydään. Ei nyt joka päivä, mutta kuitenkin useamman kerran viikossa. Ja kun tulee ongelma, niin että on tavoitettavissa.”

Aina tiivis vierailu kohteessa ei kuitenkaan ole mahdollista etenkin, jos valvonnan kohteita on monia tai kohde sijaitsee kaukana tilaajaorganisaatiosta. Valvonnan tai ulkoistuksen kohde ja sijainti vaikuttavat siten siihen, miten hyvin tilattua työtä on mahdollista valvoa ja miten paljon valvonta vaatii aikaa:

”(--)) ja urakoitsija, niin sä ajat autolla ohi, katsot, että ne tekee sitä työtä. Joskus pääset ihan siihen lähelle kävelemällä. Sitten on joku tommonen urakka, mikä meilläkin oli tuossa, niin autolla pääset puolen kilometrin päähän, lähdet kävelemään sinne työmaalle joka paikkaan sinne savipeltojen läpi. Se voi viedä paljonkin aikaa. Sitten pääset pois sieltä, ja urakoitsija soittaa, että miten tää ratkaistaan. No sitten sä lähdet takas.”

Tällöin on hyvä hyödyntää myös kohta käsittelyyn tulevaa raportointia. Eri valvontamenetelmien käyttöä on hyvä punnita etukäteen ja suunnitella ja pohtia, mitkä keinot tuottavat parhaimman valvontatuloksen suhteessa valvonnan vaatimiin resursseihin. Kentällä vierailut tuottavat konkreettista ja omakohtaista tietoa ulkoistuksen kohteesta, mutta vierailujen vaatimat resurssit ovat huomattavasti muita valvontakeinoja suuremmat.

Henkilökohtaisten kenttävierailujen ohella valvontaa voidaan toteuttaa esimerkiksi tietyin väliajoin toistuvilla kokouksilla, joita pidetään tilaajan ja tuottajan kesken. Toisin kuin

jokapäiväisessä operatiivisessa vuorovaikutuksessa, virallisessa sopimuskumppaneiden välisessä vuorovaikutuksessa palvelun tuottajaa edustaa usein strateginen johto: ”(--) ja tällöinen virallisempi vuorovaikutusprosessi on sitten henkilöstä A seuraava porrassopimus, sopimuspäällikkö, niin toki A on monesti kanssa mukana.” Kokouksissa tilaaja ja tuottaja käyvät läpi tarkemmin esimerkiksi tuotettuja raportteja ja kulunutta vuotta tai muuta sovittua ajanjaksoa palvelutuotantokokonaisuuden näkökulmasta.

Kokoukset ovat oiva kommunikaation väline, ja ne pitävät sekä tilaajan että tuottajan kartalla kumppanuuteen liittyvissä asioissa: ”Koko palveluntuotantoon liittyen pari kertaa vuodessa on katselmustyyppisiä palveluntuotannon seurantaan liittyviä kierroksia, joissa käydään vähän teemaa vaihdellen kohteita läpi ja kirjataan havaintoja ylös, ja mitä toimenpiteitä tehdyt havainnot edellyttää.” Kokouskäytännöt vaihtelevat sopimuksen ja kumppaneiden mukaan, ja ne saattavat toistua myös edellistä huomattavasti useammin. Kuten eräs tilaajapuolen edustaja kuvasi sopimuksen mukaista kokouskäytäntöä: ”Noin kolmen viikon välein käydään läpi sopimuspalaveri, jossa käydään läpi tämän sopimuksen toteuttamiseen ja sen tavoitteisiin liittyvää keskustelua.” Tilaajaorganisaation lisäksi myös kunnan poliittinen edustusto voi olla läsnä:

”Neljä kertaa vuodessa on niin sanottu sopimuskokous, jossa on myös kunnan puolelta poliittisen puolen edustajia mukana sitten. Siellä pääagenda on yleensä yritys X:n tästä palveluntuotannosta tuottama neljännesvuosiraporttia, ja se käydään poliittisen puolen edustajien kanssa läpi. Yritys X kuvaa siinä sitä edellisen vuosineljänneksen aikana tapahtunutta palveluntuotantoa.”

Poliittisen edustuston osallistuminen voi lisätä toiminnan legitimaatiota erityisesti ulkoistukseen epäilevästi suhtautuvien kansalaisten keskuudessa, ja yleinen suhtautuminen ulkoistukseen voi olla suopeampi, kun vaaleilla valittu johto valvoo palvelutuotantoa myös ulkoistuksen jälkeen.

Mikäli ulkoistuksen kohteena on jokin urakka, voidaan raportointivelvollisuutta selventää esimerkiksi työmaakokouksilla: ”Työmaa kokouksia tietysti täytyy pitää tai, jos se on joku vuoden sopimus, niin täytyy olla tietyin aikavälein, systemaattisesti ja katsoo aina työmaakokouksissa, että miten työ on edennyt (--) ja jos raportteja on, niin raportteja käydään läpi ja työturvallisuutta ja kaikkennäköistä.”

Valvonnan vaatimista resursseista puhuttaessa osassa haastatteluista tuli esille valvonnasta vastaavan henkilön virallistaminen. Valvontaa ei siten tule nähdä tilaajapuolen työntekijöiden sivutyönä, jota tehdään, kun muilta töiltä jää aikaa. Sen sijaan olisi tilaajan nimettävä pelkästään valvontaan keskittyvä henkilö valvomaan ulkoistettuja kohteita ja sopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista: ”Valvontaan pitää kiinnittää huomio, ja pitää olla oma aikansa siihen työhön.” Toisaalta pelkkä valvonnasta vastaavan henkilön nimeäminen ei sekään tuo todellista varmuutta ulkoistetun palveluntuotannon laatuun, mikäli kyseinen henkilö ei tee kentällä tapahtuvaa valvontaa: ”Se vaan, että nimetään valvoja, niin se ei ole valvontaa.” Nimetylle henkilölle on annettava työrauha, ja hänet on vapautettava muista työtehtävistä, jotta valvonta saadaan riittävälle tasolle.

Eräänlaista valvontaa voidaan toteuttaa jo tarjouspyyntövaiheessa, jossa tilaaja voi asettaa lainmukaiset kelpoisuusehdot tarjoajille. Hankintayksikkö voi vaatia esimerkiksi työn johdosta vastaavan henkilön nimen ja tämän ammatilliseen pätevyyteen liittyvät tiedot (45 §, 349/2007). Myös sopimusvaiheessa tilaaja voi asettaa tuottajalle ehtoja liittyen palveluita tuottavien henkilöiden pätevyyteen tai työturvallisuuden varmistamiseen. Tällöin palvelun tuottajan on hyväksyttävä esimerkiksi henkilövaihdokset ja muut palvelutuotantoon vaikuttavat muutokset tilaajalla. Tämänkaltaisten toimien käyttöönotto vahvistaa tilaajan asemaa palvelun tuotannon hallinnassa, jolloin myös työn valvonta on sopimuksen alkaessa helpompaa.

Viimeinen, tosin ei vähäisin, valvonnan keino ovat kansalaiset. ”(--)) ja sitten yksi valvonnan, lainausmerkeissä, ulottuvuus on tietysti asiakaspalaute.” Vesihuoltopalvelun luonne ja sen vaikutus ihmisten jokapäiväiseen elämään tekee palvelutuotannosta riskialttiin. Tiivis yhteiselo ihmisten kanssa toisaalta kuitenkin mahdollistaa asukkaiden hyödyntämisen ulkoistettaessa kunnossapitopalveluita. Tilaajan olisikin hyvä luoda ulkoistettaessa esimerkiksi sähköinen palautejärjestelmä, ja toteuttaa erilaisia asiakaskyselyitä, kuten yhdessä kunnassa oli ulkoistamisen seurauksena tehty: ”(--)) ja sitten on onneksi vielä X tuhatta valvojaa tässä kaupungissa. Meillä on sähköinen asiakaspalautejärjestelmä. Ja medialle, kun on annettu juttuja, niin aina on kehoitettu käyttämään sitä, ja siellä on tullut palautetta. Se on ollut tosi tehokasta.” Tällaisia kyselyjä ja tuloksia tilaaja voi hyödyntää

valvonnan lisäksi tarvittaessa esimerkiksi palvelun laadun arvioinnissa.

6.5.2.4 Raportointi täydentää muuta valvontaa

Valvonnasta voidaan erottaa omaksi osa-alueekseen raportointi ja dokumentointi, jota voidaan tilaajan puolelta vaatia monella eri tasolla. Raportointi on tehokas valvonnan työkalu, ja se tukee muuta käytännön tasolla tapahtuvaa työn tai urakan valvontaa: ”(--)) se on tietysti, että kaikkea ei pysty kuitenkaan valvomaan, että se raportointi on yks keino siinä, kun yritetään hahmottaa sitä, mitä on tehty, koska on tehty ja niin pois päin.” Raportointi on hyvä ja tehokas valvonnan keino etenkin, kun tilaajaorganisaatio on muutoksen myötä usein kutistunut vain muutamaan henkilöön. Kuten eräässä kunnassa pieni tilaajaorganisaatio oli onnistunut pitämään palvelutuottajan hallinnassa sopimukseen kirjatulla tiukalla raportointivelvollisuudella: ”Meillä on pieni organisaatio, on vain viisi henkeä tässä, ja moni on sanonut, että me ei pystytäkään valvomaan. No ne ajattelee, että se valvonta on sitä, että me ajetaan niiden perässä. No se ei ole meidän tarkoitus, vaan tää perustuu urakoitsijan omaan valvontaan, ja niillä on hirmu vahva raportointivelvollisuus meille.”

Toisaalta vahvakaan raportointivelvollisuus ei sellaisenaan riitä takaamaan hyvää ja laadukasta palvelutuotantoa, vaan etenkin sopimuksen alkuaikoina tilaajan on kyettävä osoittamaan ohuellakin organisaatiolla palvelutuottajalle, mitä se tuottajalta vaatii. Kuten samaisen kunnan edustaja jatkaa:

”Kyllä se perustuu pitkälti omavalvontaan, mutta täytyy sanoa, että on onnistuttu aika hyvin tuolta tommosia täkyjä poimimaan. Urakoitsija on aika varpaillaan koko ajan. Ja mun esimies on minulle sanonut, että olet sä aika tiukka tässä urakassa. Mä olen tiukka. Mä myönnän sen, pidän tiukasti ohjat käsissä. mutta jos mä annan löysää, ja meillä on näin ohutta tää valvonta, niin lähtee lapasesta tämä homma. Mieluummin on vähän liian tiukka ja antaa semmosen kuvan, että urakoitsija ei uskalla lähteä kokeilemaan, kun ne tietää, että tuo ei tuu menemään läpi. Alkuun, kun tuli uusi mestari, niin uuden mestarin kanssa meillä oli ongelmia. Mä käreäytin sen pari kolme kertaa kusettamasta, ja mä annoin sille huomautuksen, ja nyt se on loppu. Se on ymmärtänyt. Ja mä olen sanonut sille kahden kesken, että jos vielä jätät kiinni, niin mä hommaan sut pois tästä. Meillä on sopimuksessa semmonen pykälä, että se onnistuu kyllä.”

Lainaus kuvastaa hyvin sitä, miten oikein tehty sopimus ja vahva raportointivelvollisuus mahdollistavat laajankin ulkoistamisen, ja miten tilaajan luoma ensivaikutelma jo pelkän

raportoinnin osalta voi merkittävästi vaikuttaa jopa palvelutuotantoon ja vähentää muun valvonnan resursseja jatkossa.

Raportoinnin voidaan nähdä olevan hyvä keino täydentää muuta henkilökohtaista valvontaa. Sen ei kuitenkaan missään nimessä tule olla tilaajan ainoa valvontakeino palvelun tuottajaan nähden, sillä raportointi ei milloinkaan voi korvata henkilökohtaisesti suoritettua valvontaa:

”(--) ja se on sitten vielä oma asiansa se valvonnan tarve. Ainakin jälkikäteen voi näin sanoa, että muutamia kohteita, joita täällä on toteutettu muutama vuosi sitten, niin olis tarvinnut valvoa paremmin. Että mitä kuvista näkee, että jos olis tehty paremmin valvonta, niin semmosia asioita ei olis päässyt sattumaan. On määrättyjä asioita, mitä on tapahtunut.”

Henkilökohtaisen valvonnan laiminlyönti voi johtaa tilaajan kannalta erittäin huonoon lopputulokseen. Tämänkaltaiset negatiiviset kokemukset ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, miten vesilaitoksissa suhtaudutaan ulkoistamiseen. Urakoiden kohdalla monet hankintayksiköt sisällyttävät työn dokumentoinnin eli raportoinnin urakkahintaan. Tällä voidaan tehostaa toimintaa, kun oman työvoiman ei tarvitse seurata jokaista urakan käännettä. Kuitenkin myös urakassa tilaajalta kuitenkin edellytetään myös muuta valvontaa: ”Siinä täytyis käydä katselmoimassa se tehty työ ainakin jossain laajuudessa, ja kyllä yleensä se dokumentaatio kuuluu urakkaan. Että kuka sen työn tekee, niin sille kuuluu myös se dokumentointi.” Kysyttäessä henkilökohtaisen vierailun tarpeesta myös urakkakohteessa haastateltava totesi, että paikanpäällä on dokumentaatiosta huolimatta käytävä.

Dokumentoinnin sisällyttämisellä urakkaan voi olla myös negatiivisia vaikutuksia:

”Siinä oli vähän ongelmia. Todettiin, että se menee helpommin näin, että meidän väki käy tarkastamassa ja laittaa tiedot, niin se on luotettava. Tää on se sama porukka joka sitä samaa karttatietoa muutenkin hankkii, niin käy työmaalla. Se on yhdenlainen kontrollikeinokin. Ei tietysti ole halvin tapa, että vois olla halvempaa, että urakoitsija tekee, mutta sitten se on pois omista käsistä.”

Valvonnan ja dokumentoinnin osittaisessa luovuttamisessa palvelun tuottajalle on siten kyse luottamuksen ja taloudellisen tehokkuuden ristiriidasta. Kun tilaaja on kertaalleen havainnut puutteita urakkaan sisällytetyssä dokumentoinnissa, otetaan helposti dokumentointi omalle vastuulle. Yksittäiset huonot kokemukset voivat luoda tehottomia toimintatapoja

organisaatioon. Dokumentoinnin tekeminen tilaajan toimesta aiheuttaa turhaan päällekkäisiä kustannuksia, jolloin ulkoistamisesta ei saada parasta mahdollista hyötyä irti tilaajan näkökulmasta.

6.5.2.5 Valvonta transaktiokustannuksena

Kun käsitellään valvontaa merkittävänä transaktiokustannuksena, on mainittava, että vesihuoltolaitos tai mikä tahansa muu julkisen palvelutuotannon parissa toimiva organisaatio ei voi koskaan täysin olla vapaa valvonnasta. Kuten transaktiokustannusteoriaan kohdistuvaa kritiikkiä ja valvonnan haasteita käsitellessäni olen todennut, ei hierarkkinen toimintatapa ole osoittanut olevansa täysin vapaa transaktiokustannuksista, eikä siten myöskään valvonnasta. Kunnossapitopalveluiden osalta valvonnan rooli myös omassa tai kaupungin sisäisesti ulkoistetussa palvelutuotannossa tuli esille seuraavasti:

”Silloin, kun meille tekee kunnallistekniikka, niin silloin meillä ei ole ollut valvontaa. Nyt on kuitenkin tarkoitus ensi vuonna ensimmäiset kohteet toteuttaa niin, että tehdään ihan niin, kun siellä olis ulkopuoliset tekemässä myös heidän kanssaan. On lähdetty siitä, että se on kaupungin organisaatio (--) siellä on olennaisesti ollut huonompi se valvonta, tai olematon. Että jos on mikä tahansa ulkoinen tekijä, niin silloin meillä on valvontaa.”

Myös toinen haastateltava muistutti valvonnan olevan olennainen osa myös omaa palvelutuotantoa: ”(--)) no jos otetaan joku viemärin puhdistaminen, niin siinä tietysti ei se varmaan kauheasti muuttuisi, että tekeekö meidän oma ryhmä jotain puhdistusta vai ostetaanko se ulkoa, kun sä joudut kuitenkin siellä käymään. Että samanlaista valvontaa täytyy kuitenkin olla. Ehkä kuitenkin hivenen lisääntyy se, jos se on ihan ulkopuolinen, että näin varmaan on.” Vaikka määrällisesti valvonnan ajatellaan lisääntyvän ulkopuolisen tuottajan myötä vain hieman, painotetaan valvontaa huomattavasti enemmän, kun kyseessä on ulkopuolinen palvelun tuottaja.

Ennen kuin perehdyn tarkemmin vuorovaikutuksen ja valvonnan vaatimaa aikaa, on syytä mainita viimeinen valvonnan kohde. Esimerkiksi urakoissa vastuu urakasta tiedottamisesta sisällytetään usein urakkahintaan. Tällöin palvelun tuottaja on vastuussa urakkaan liittyvien asioiden tiedottamisesta asukkaille tai muille osallisille. Kuitenkaan tilaaja puoli ei voi täysin sulkea silmiään tiedottamiselta, vaan tilaajan on syytä valvoa myös urakoitsijan tiedottamista: ”Kyllähän se toimija on vastuussa siitä tiedottamisesta. Tietysti sä voit sälyttää sille

urakoitsijalle tiedottamistakin tietyllä tasolla, mutta sitäkin pitää sitten valvoa, että se hoitaa sen loppuun. Vastuu on kuitenkin tilaajalla hyvin usein meidän alalla.” Tiedottamisen asteita ja keinoja on olemassa monenlaisia, mistä syystä tiedottamista on hyvä valvoa jollain tasolla sen sijaan, että tiedottamisvelvollisuus määritellään vain löyhästi sopimukseen, eikä jälkitarkastuksia tai muita tehdä.

Valvonnan ja vuorovaikutuksen vaatimat ajankäytölliset resurssit voidaan nähdä suurelta osin limittäisinä. Pääosin haastateltavat totesivat vuorovaikutuksen olevan ainakin jollain tasolla lähes päivittäistä: ”Päivittäin sanotaan näin, eihän siihen päätöksen tekemiseen mene, kun viisi minuuttia, mutta kyllä urakoitsija ottaa yhteyttä melkeinpä päivittäin.” Toinen haastateltava arvioi vuorovaikutuksen vievän huomattavan ajan koko työajasta: ”No eihän se mitään muuta olekaan, kun sitä. Se vie 50 prosenttia ajasta koko työajasta varmaan. Kalenteri on, kuin haulikolla ammuttu, reikiä vaan täynnä.” Kolmas haastateltava totesi vuorovaikutukseen kuluvan viikossa noin yhdestä kolmeen tuntia. Vuorovaikutuksen määrään vaikuttaviksi seikoiksi mainittiin muiden muassa se, miten tuttu ulkoistuksen kohde ja palvelutuottaja tilaajalle ovat. Lisäksi palvelutuottajan aktiivisuus vaikuttaa vuorovaikutuksen tiheyteen: ”Se on taas siitä tekijästäkin paljon kiinni, että haluaako se ottaa yhteyttä vai ei. Jos se vaan siellä omin päin tuhertaa ja pistää piiloon (--) avoimuus on paljon painava asia.”

Toisaalta vuorovaikutuksena nähtiin myös erilaiset tilannekatsauksen tyylliset neuvottelut, joita olen edellä selventänyt. Tällaisiin erilaisiin neuvotteluihin sopimuskauden aikana kuluva aika vaihtelee melko paljon. Eräs haastateltava uskoi melko harvoin toistuvien neuvotteluiden riittävän vuorovaikutukseksi: ”Vuorovaikutukseen uskoisin, että se olis pari kertaa vuodessa muutama tunti. Ei kauheasti.” Toiset tilaajapuolen edustajat puolsivat huomattavasti tiiviimmin tapahtuvaa vuorovaikutusta neuvotteluiden muodossa. Aikaisemmin mainitussa esimerkissä tilaaja ja tuottaja pitivät neuvottelutapaamisen jopa kolmen viikon välein. Kaksi haastateltavista kannatti viikoittain tapahtuvaa valvontaa pari tuntia kestävien palaverien merkeissä.

Myös valvontaan kuluvan ajan arvioiminen tuotti moninaisia vastauksia. Valvontaan kohdistuvat arviot vaihtelivat vuorovaikutusta vähemmän, sillä valvonta ymmärrettiin usein

suoranaisesti palvelutuottajan työn sopimuksenmukaisuuden arvioimiseksi ja niin sanotusti perään katsomiseksi. Kaiken kaikkiaan valvontaan liittyvä arviot tuottavat mielenkiintoisia tarinoita myös siitä, miten eri tavoin kuntien, kunnallisten vesihuoltolaitosten sekä –yhtiöiden edustajat suhtautuvat ylipäättään ulkoistamiseen ja ulkopuoliseen palvelutuottajaan.

Osa vastaajista ei kokenut valvonnan vievän merkittävästi heidän työaikaansa. Kuten eräs kunnan edustaja selvensi: ”Hyvin vähän, käytännössä mun työajasta niin tähän Yritys X:n palveluntuotantoon menee, ehkä viisi prosenttia.” Hieman tiheämmän valvontatarpeen kannalla oli myös toinen edustaja: ”Keskimäärin viikossa minun työpanoksesta menee noin päivä tai puoli päivää.” Puolen päivän viikkoarvio tulikin esille useammassa haastattelussa. Valvonnan toista päätä kuvaa hyvin seuraava lausunto: ”Se on mitä ulkoistetaan, minkälainen on yhteistyökumppani. Joku urakan valvonta voi viedä viisi päivää viikossa viisi tuntia (--)” Tietyissä kohteissa ja tiettyjen urakoitsijoiden kanssa kunnat siten kokevat valvonnan voivan viedä pahimmillaan huomattavan määrän työajasta.

Vähäinen valvonta voi olla merkki luottamuksesta palvelutuottajaan tai itse asetettuihin raportointivelvollisuuksiin. Laajempaa ulkoistamista harjoittaneiden kuntien edustajat eivät haastatteluissa kokeneet valvontaa tai sen vaatimaa aikaa ongelmana. Sen sijaan haastatteluissa huokui pikemminkin luottamus yhteen suureen kumppaniin. Toisaalta vähäinen valvonta voi olla merkki myös liian ohuesta tilaajaorganisaatiosta. Eräs tilaajapuuolen edustaja totesi organisaation olevan niin ohut, että sairastapauksissa valvonta kärsii selvästi: ”(--) mutta on niin vähän, että jos joku meistä jää sairauslomalle, niin tämä ontuu kyllä vähän. Valvonta loppuu sinä päivänä, jos joku jää meistä sairauslomalle.”

Tarvittavaa valvonnan määrään vaikuttaa yksinkertaisesti palvelutuottajan ahkeruus, motivaatio ja rehellisyys: ”Riippuu siitä ihmisistä, että kuka sinne tulee. Toiset on kaitsettavia, perästä vedettäviä, ja toiset osaa ihan itse.” Myös valvonnan sijainti ja kohde sekä sopimuskumppanuuden pituus vaikuttaa valvonnan määrään. Toinen vesilaitoksen edustaja korosti hankinnan kohteen määrittelyä ja tuottajan roolia valvonnan vaatimassa ajankäytössä: ”Voi olla, että jollekin tehtäis vain pistokokeita ja jollekin taas kierrettäis kaikki perästä, että mitä joku on siellä touhunut. Että se on niin siitä kiinni, miten ollaan onnistuttu speksaamaan se tehtävämäärittely, että mitä siihen sisältyy.”

6.5.3 Tiedottaminen

Tiedottaminen on luonnollinen osa vesihuoltolaitoksen kaltaisen julkisen palveluorganisaation toimintaa. Riippumatta siitä käytetäänkö palvelutuotannossa omaa työvoimaa vai annetaanko tietty palvelu ulkopuolisen hoidettavaksi, on viimekädessä vesihuoltolaitos etenkin ylemmällä strategisella tasolla ainoa yhteys asiakkaisiin eli kuntalaisiin. Ulkoistettaessa tiedottaminen vaatii monien muiden toimintojen tapaan riittävästi resursseja.

Tiedottaminen on tiiviisti sidoksissa organisaation toimintatapoihin. Siten tiedottamiskulttuureja on yhtä monta, kuin on tiedottamista harjoittavia organisaatioita. Tilaaja eli kunnallinen vesilaitos pyrkii tiedottamisella varmistamaan sen, että osalliset ovat tietoisia vedenjakelussa tapahtuvista katkoksista tai muista tapahtumista. Hyvä ja riittävä tiedottaminen on kuitenkin haastavaa työtä:

”Jos tiedotetaan neljä kertaa vuodessa, jonkun mielestä se on liikaa. Jos tiedotetaan sata kertaa vuodessa, niin se on jonkun mielestä liian vähän. Se on niin kun, että niin monta asiakasta, kun meillä on vastassa ottamassa sitä tiedottamista, niin monta mielipidettä siitä on (--) jos on jotain vesikatkoksia, niin ne on semmosta normaalia rutiinia. Mutta se tiedottaminen on vaikeaa.”

Ulkoistuksen transaktiokustannuksista keskusteltaessa tiedottamista on tarkasteltava pääosin ulkoistamisen seurauksena syntyvien tiedottamiskustannusten, ei jokapäiväisen tiedottamisen näkökulmasta. Tämä siitä syystä, että työkohteita koskevan tiedottamisen vastuu siirtyy usein palvelun tuottajalle, eikä se sellaisenaan ole ulkoistamisen seurauksena syntynyt transaktiokustannus. Yhteys näiden välillä syntyy kuitenkin, mikäli tilaaja ei panosta riittävästi ulkoistamisesta tiedottamiseen, jolloin asiakkaat ottavat myös ulkoistuksen jälkeen yhteyttä tilaajaan huolimatta siitä, että varsinainen yhteyshenkilö olisi palvelun tuottajan palveluksessa. Kuten eräs laajemman kokonaisuuden ulkoistaneen kunnan edustaja asiaa selvensi: ”Edelleenkin jotkut kuvittelee, että mulle (tilaajalle) soittaminen on ratkaisu asiaa (-) että se tiedottaminen ja asiakasrajapinnan ohjaaminen, että me maksetaan yritys X:lle siitä, että he vastaanottaa sen palautteen ja vastaa siihen, niin sen läpivieminen on ollut yks ulottuvuus.” Siten tiedottamalla riittävästi ulkoistuksesta jo ennen vastuuvaihdoksia voidaan tiedottamisesta aiheutuvia epäselvyyksiä vähentää samalla, kun tilaajaorganisaation tiedottamisen tarve pienenee merkittävästi.

Tiedottamisen keinoja on olemassa monia. Paikallisradion ilmoitus ja lehti-ilmoitus ovat hyviä keinoja tilaajalle tiedottaa palvelutuotannossa tapahtuvista muutoksista. Ulkoistamisesta tiedottamisen vaatii suurta tiedottamispanosta, jotta asiakkaat osaavat jatkossa ottaa yhteyttä oikeaan organisaatioon. Haastatteluiden perusteella paras tiedottamisen keino on itse tehty ilmoitus. Itse tehdyllä ilmoituksella varmistetaan tiedon paikkaansa pitävyys, vaikkakin ilmoitusten tekeminen aiheuttaa kustannuksia. ”Jos tänä päivänä meillä on joku ongelma, niin meidän täytyy melkein julkaista se ilmoituksena, mistä me maksetaan, kun, että me annettais tiedote, jonka lehtimies vääristää.” Edullisimman tiedottamiskanavan valinnan sijaan tilaajan on tiedottamisessa keskityttävä tiedottamisen laatuun, jotta jatkossa organisaatio voi keskittyä vain tilaamiseen.

Tiedottaminen voidaan ulkoistettaessa jakaa myös tilaajan ja palvelun tuottajan kesken: ”Yleensä tehdään joku yleistiedote sanomalehteen tai paikallisradioon. Sitten tiedotetaan niitä kiinteistöjä, ketä se työ koskee. Ja sitten saattaa vielä olla, että se urakoitsija tiedottaa siitä varsinaisesta työajankohdasta, että nyt me tullaan sinne. Nyt on vedet poikki, nyt viemärit ei toimi ja niin pois päin.” Tiedottamisen vastuuta voidaan siten myös jakaa molemmille osapuolille, jolloin myös osallisten tiedonsaanti varmistuu.

Tiedottamisen vaatima aika vaihtelee paljon. Kuten eräs haastateltava totesi: ”Se riippuu niin olosuhteista ja muutoksesta että, paljonko siihen (tiedottamiseen) kuluu aikaa.” Esimerkiksi muutoksen laajuus vaikuttaa luonnollisesti myös tiedottamisen laajuuteen ja sen vaatimiin resursseihin. Eräs haastateltava arvioi tiedottamisen vievän noin tunnin viikossa:

”Minä koen sen tiedottamisen myös, että se kattaa sen kuntalaispalautteisiin vastaamisen, niin sanotaan, että ainakin tunti viikossa. Eilen tein illalla kotona kaksi ja puoli tuntia yhtä vastinetta kuntalaisille. Että joskus ne on aika haasteellisiakin vastattavia. Siinä mielessä eilen tein tämän viikon hommat, mutta monesti se riittää, että muutamalla rivillä vastaa sähköpostilla.”

Toinen haastateltava arvioi tiedottamisen vievän aikaa noin yhdestä kolmeen tuntia viikossa. Molemmat arviot puhuvat sen puolesta, että ulkoistamista pohdittaessa ja sen vaatimia resursseja arvioitaessa myös tiedottamiseen on kiinnitettävä huomiota. Kolmas haastateltava lähestyi tiedottamisen vaatimaa ajankäyttöä hieman toisesta näkökulmasta. Hän ymmärsi

tiedottamisen lähinnä ulkoistamisprosessin tiedottamisena, mikä on ymmärrettävää, sillä usein varsinaisesta työn tekemisestä tiedottamisen vastuu siirtyy usein palvelutuottajalle:

”Aina, kun palveluntarjoaja vaihtuu, niin silloin kyllä siihen menee paljon aikaa, kun kerrotaan, että tällöinen ihminen tekee. Ja pitää tehdä paljon tiedotteita ja muistaa ilmoittaa kaikille. Kyllä mä uskon, että jos ajattelee, että tällöiseen lähdeittäis, niin pari viikkoa siinä alkutilanteessa siihen tiedottamiseen, niin se ei ole mitään. Tuskinpa edes riittää, jos miettii henkilötöyviikkoina, niin kuukausi vois olla lähempänä totuutta, omalle henkilökunnalle ja asiakkaille ja materiaalin toimittajille.”

Siten tiedottamiseen kuuluva aika voidaan ymmärtää sekä viikoittain tapahtuvana projektina tai ulkoistamissopimuksen käynnistymisen jälkeen kestäväenä väliaikaisena vaiheena.

6.6 Muut ulkoistuksesta syntyvät transaktiokustannukset

Tässä viimeisessä vesihuoltoverkoston ulkoistuksesta syntyviä transaktiokustannuksia käsittelevässä kappaleessa nostetaan esiin niitä pienehköjä kustannuskokonaisuuksia, jotka eivät sovi aikaisempiin jaotteluihin. Aikaisemmin käsiteltävät kokonaisuudet ovat olleet melko vaikeasti hahmotettavia, kun pohditaan ulkoistamisen konkreettisia taloudellisia vaikutuksia kunnalliselle vesihuoltolaitokselle. Tämän luvun kokonaisuudet ovat helpommin käsiteltäviä siinä määrin, että ne ovat enimmäkseen rahamääräisiä tai muutoin tarkemmin arvioitavissa tai laskettavissa tilaajan näkökulmasta. Kustannukset ovat myös niin sanotusti välittömiä ja siten ovat hyvä vastapaino edellä esitellyille välillisille transaktiokustannuksille.

6.6.1 Tuottajan puolelta tulevat kustannukset

Tuottajan puolelta tulevilla kustannuksilla viitataan tilaajan ja tuottajan väliseen riskien ja riskienhallinnan jakoon. Kun tilaaja antaa tietyn vesihuollon kaltaisen riskientäyteen palvelun tai palvelukokonaisuuden, kuten verkoston vuotojen korjauksen ulkopuolisen vastuulle, on väistämättä pohdittava myös toiminnan riskejä. Koska tilaava vesihuoltolaitos on viimekädessä aina vastuussa vesihuollon järjestämisestä, on sen kiinnitettävä ulkoistettaessa huomiota mahdollisiin vahinkoihin ja riskeihin. Ulkoistettaessa yleisesti vastuut ja riskienhallinta jakautuvat siten, että tilaajapuoli säilyttää lain nojalla viimeisen vastuun palvelutuotannosta, mutta siirtää sopimuksella operatiivisen, varsinaiseen työn suorittamiseen liittyvän, vastuun tuottajalle. Sopimuksella näiden vastuiden jakautumisesta voidaan neuvotella, mutta yleinen haastatteluiden perusteella muodostunut yleinen käsitys

puolisi ajatusta mahdollisimman suuren riskitaakan siirtämistä tuottajalle.

Käytännön tasolla ja transaktiokustannusten valossa riskien siirtäminen ei kuitenkaan ole paras mahdollinen ratkaisu. Syynä tähän ovat vastuiden aiheuttamat hintalisäykset. Palvelutuotannon siirtyessä ulkopuoliselle toimijalle, myös tietyt vastuut on siirrettävä tilaajalta pois. Tällöin tuottajan on vakuutettava oma toimintansa siten, että se kykenee tarvittaessa maksamaan tilaajalle esimerkiksi vahingonkorvauksia. Siirrettävät vastuut näkyvät siten sopimuksen hinnassa suoraan: ”Se voi olla, että, mitä enemmän sille ulkopuoliselle annetaan riskiä, niin sitä kalliimmaksi se käy vesi-yhtiölle (--) mitä enemmän sinne sälytetään, niin sitä kalliimmaksi se tulee.” Urakoiden kohdalla tulos on sama. Urakan toteuttamiseen liittyvä vastuut kostautuvat usein urakkahinnassa.

Vesihuollossa virheistä aiheutuvat vahingot ja vahingonkorvaukset voivat olla huomattavan suuria ja niiden arvo yllättää sekä tilaajan että tuottajan. Vesihuollon parissa sattuvat vahinkojen joukko on myös usein moninainen, jolloin kaikilta vahingoilta on vaikea tuottajan suojautua vakuutuksin ja ainakin ekan vahingon jälkeen: ”(--)) ja sitten semmoset kaiken varalta -vakuutukset alkaa olla hirveen kalliita, ja mä uskon, että tähän palveluiden tuottajat ei ole varautunut ollenkaan.”

Kun palvelun tuottaja ottaa tehtäväkseen esimerkiksi suorittaa TV-kuvaus viemäriverkostossa tai vuodon korjaus tietyllä tilaajan osoittamalla alueella, on tuottajalla oltava riittävät vakuutukset, jotta se voi hoitaa työn. Vastuiden siirtäminen merkitsee siten palveluntuottajalle kasvavia vakuutuskustannuksia. Vastuiden ja riskienhallinnan siirtäminen on sitä helpompaa, mitä tarkemmin ulkoistamisen kohde on määritelty. Siten monimutkaiset hankinnat voivat jo sellaisenaan aiheuttaa tuottajan vastuiden kautta tilaajalle lisäkustannuksia sopimushinnassa, mikäli kohteen määrittelyssä on jätetty paljon tulkinnanvaraa:

”(--)) ja se on vaan lisäklauzuuleita ja lisähintoja sopimukseen. Se on yks, että pitäis saada äärimmäisen kattava yksikköhintaluettelo, paljonko joku toiminto maksaa. Ne pitäis ennalta osata arvioida. Mutta ei meidän alalla osata aina arvioida, että mitä tuo tullessaan, ei pysty arvaamaan (--) niin siinä tulee varmaan siinä hinnoittelussa niin paljon avointa, että siinä tulee niin suuri se riskikerroin.”

Eräs toinen kunnan edustaja oli samoilla linjoilla ja totesi riskien siirtämisen tulevan pahimmassa tapauksessa jopa omaa tuotantoa kalliimmaksi:

”Jos sitä ei pystytä kuvaamaan siinä hankintaprosessissa riittävän selkeästi ja yksityiskohtaisesti sitä hankinnan sisältöä, niin on suuri vaara, että siellä joudutaan palveluntuottajan puolella käyttämään isoa riskilisää siinä tarjouksen tekemisessä. Että voi olla, että se tulee korkojen kanssa sitten sieltä varsinaisen palveluntuotannon puolelta säästöt silmille, mikä on siinä mahdollisessa hankintaprosessivaiheessa muodostunut.”

Valvonnan tarpeellisuudesta ja epäluottamuksesta kirjoittaessani esille tuli yksityisellä sektorille toimivan yrityksen voittoa tavoitteleva asenne. Yritysmailman lainalaisuudet voidaan kääntää myös suoriksi transaktiokustannuksiksi, kun pohditaan oman tuotannon ja ostopalveluiden välistä kannattavuutta. Kuten eräs kunnallisen vesihuoltoyhtiön edustaja totesi: ”Siinä ei ole enää katetta, kun itse tekee, että tulee omakustannushintaa. Vaikka ostettais jonkun verran palveluita ulkoa, vaikka itsekin tehdään. Se on siltikin aika paljon halvempaa, kun siinä ei ole sitä riskiä (--) ulkoistettaessa tulee aina katetta urakkahinnassa, mitä ei omassa työssä tule.” Voiton tuottamisen tavoittelu aiheuttaa sen, että voittoa tavoittelematon tai vain kohtuullista voittoa tuottava, mutta avoimilla markkinoilla ei toimiva vesihuoltolaitos, kykenee tekemään saman työn edullisemmin. Loppujen lopuksi riskienhallinnan näkökulmasta riskien siirtäminen voi todennäköisesti tulla jopa halvemmaksi kuin vastuiden siirtäminen. Joka tapauksessa tilaajan on punnittava tarkkaan, onko sen kannattavampaa säilyttää mahdollisimman suuri osa riskeistä itsellä, vai luopua omista vakuutuksista ja siirtää vastuut tuottajalle suuremmasta hintalapusta huolimatta.

6.6.2 Kannustimet

Vesihuoltoverkoston kunnossapitoon liittyvissä ulkoistamisissa merkittävässä roolissa on palvelun riskialttius ja palveluiden ja kohteiden lähtökunnon määrittelyn tulkinnanvaraisuuden asettamat haasteet. Koska vesihuollossa tilaaja on viimekädessä vastuussa vesihuollon järjestämisestä, on sen pidettävä huolta vesihuollon tasosta ja veden laadusta myös ulkoistettaessa. Sopimuksellisilla seikoilla tilaaja voi suurelta osin vaikuttaa siihen, minkälaista palvelua tuottaja tilaajalle toimittaa. Sopimukset ovat kuitenkin aina epätäydellisiä: ”(--) eli sopimuspaperit ja laatukäsikirjat, niin ne on tehtävä mahdollisimman täydellisiksi, mutta ne ei ole koskaan ihan täydellisiä. Että se pitää ymmärtää, että ei ole

täydellisiä papereita.” Tästä syystä tilaajan on hyvä hyödyntää myös muita keinoja varmistaessaan vesihuollon laadun taso myös ulkoistuksen jälkeen.

Sopimusasiakirjojen epätäydellisyys johtuu vesihuollossa pääosin erilaisista määrittelyongelmista. Tilaajan on ulkoistettaessa pohdittava etukäteen, miten ulkoistettua palvelua tullaan arvioimaan, minkä perusteella tilaaja tulee todellisuudessa palvelusta maksamaan? Koska absoluuttinen palvelutason määrittäminen on, kuten edellä olen todennut, epätodennäköistä, on tilaajan luotava järjestelmä, joka tekee työn hyvin tekemisen palvelun tuottajalle kannattavaksi.

Kysyttäessä haastateltavilta keinoja turvata hyvä palvelutuotanto, ovat lähes poikkeuksetta esille tulleet erilaiset kannustimet. Erityisesti ennaltaehkäisevän kunnossapidon ulkoistaminen vaatii ehdottomasti kannustinjärjestelmää. Yhtenä selkeänä keinona ovat rahalliset kannustimet ja bonusjärjestelmät: ”Voishan siellä jotain bonuksia olla, ihan rahabonuksia, että jos, no en tiedä pystytäänkö vaikuttamaan johonkin vuotomääriin tai tulvamääriin, vuositasolla. Että jos yhtään viemäritulvaa ei esimerkiksi tule, niin annetaan joku summa rahaa.”

Jonkinlaisia mittareita edellytetään kuitenkin myös kannustinjärjestelmää käytettäessä:

”No siihen sitten vaan tarvitaan jotain mittareita. Verkostossa tietty veden toimituskatkot kertoo katkon piirissä olevat henkilöt (--) jos niitä saadaan pudotettua niitä katkohenkilövuorokausia, niin siinä on semmoinen, mikä kuvaa sitä palvelun laatua. Että se verkosto kykenee palvelemaan kuntalaisia paremmin. Tai sitten se, että vikakorjausten määrä saadaan pudotettua ennakkohuollolla. Se kyllä vaatii sitten jo pitkää sopparia.”

Kannustinjärjestelmät, joissa käytetään vuotovesiprosentin tai muun kaltaisia mittareita, soveltuvatkin paremmin pidemmän ajanjakson kattavaan sopimukseen, jossa on ulkoistettu myös ennaltaehkäisevä työ tai saneeraus: ”Jos se olis niin päin, että urakkaan kuuluis myös saneeraus. Niin se motivaatiohan vois olla se, että ne sais vuosittaisen bonuksen esimerkiksi vuotokohtien vähenemisestä. Sillon niillä olis halu saneerata linjoja. No niillä menis rahaa siihen, mutta ne sais bonuksia, kun vuodot vähenee. Joku tämmönen palkitsemissysteemi.” Urakkakohteissa kannustimet ovat rahallisia, mutta ne perustuvat useimmiten aikaan eivätkä

niinkään palvelun laatuun: ”Meillä on ennen tätä ulkoistamista isoissa urakoissa, tätä palkitsemista on sille käytetty, että jos urakka-aika on mennyt tietyn viikon alle sen toteutusajankohdan, urakoitsija on palkittu.”

Kannustimet ovat ennaltaehkäisevää työtä tai muutoin laajaa kunnossapitopalvelun kokonaisuutta ulkoistettaessa tilaajalle hyvä keino varmistaa sille lain nojalla kuuluvan palvelun laatu. Myös omalla väellä työskenneltäessä voi kyseeseen tulla jonkinlainen bonussysteemi, mutta yhtä systemaattista ja kallista ei oman työvoiman kannustaminen ole. Bonusjärjestelmien käyttö ei kuitenkaan ole tilaajalle ilmaista, vaan se edellyttää huomattavaa taloudellista panostusta tilaajalta. Tällöin myös nämä kustannukset on otettava huomioon arvioitaessa vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistuksen kannattavuutta.

6.6.3 Toiminnan uudelleensisäistäminen ja uudelleenulkoistaminen

Kun puhutaan ulkoistamisesta, on väistämättä pohdittava myös sitä, mitä tapahtuu sopimuksen jälkeen. Yleisimmin kilpailuttamisen tielle lähdettyään, tuottajan on helpompi jatkaa ulkoistamisen linjalla ja kilpailuttaa sopimuskohde uudelleen sopimuskauden päätyttyä ellei sopimuksessa ole mainittu esimerkiksi optiovuosista. Pienehköissä ulkoistamisissa uudelleenkilpailuttaminen on melko vaivatonta ja mahdollisista palveluntarjoajista ei useimmiten ole pulaa. Laajemmissa ulkoistuksissa tarjoajia on huomattavasti vähemmän, ja kerran laajemman kokonaisuuden ulkoistettuaan on merkittävin kunnalle syntyvä riski edessä oleva seuraava kilpailuttaminen. Laajoissa palveluhankinnoissa tarjoajien vähäinen määrä voi estää kilpailukykyisten tarjousten saamisen. Laajoissa ulkoistuksissa on yleensä luovutettu myös oma henkilökunta ja myyty palvelun tuottamiseen liittyvä koneet ja laitteet palvelutuottajalle, mikä lisää tilaajan riskiä entisestään.

Mikäli kunta ei saa riittävää kilpailua aikaiseksi ensimmäisestä hyvin menneestä kilpailutuksesta huolimatta enää seuraavalla kerralla, on kunnan pohdittava palvelutuotannon uudelleensisäistämistä. Uudelleensisäistämällä tarkoitetaan sitä, että kerran ulos annettu palvelu tai palvelukokonaisuus otetaan uudestaan omaan organisaatioon. Koska laajassa ulkoistuksessa tilaaja on useimmiten luopunut henkilöstöstään ja koneista ja laitteista, tulee uudelleensisäistäminen tilaajalle erittäin kalliiksi: ”Mahdollista se toki on, mutta kyllä siinä kustannuksia kunnan puolella muodostuis siitä palvelutuotannon uudelleen haltuunotosta.”

Uudelleensisäistäminen voi tulla kysymykseen myös, mikäli esimerkiksi palvelutuottaja on tehnyt vakavan sopimusrikkeen, ja tilaaja haluaa tai sen on pakko purkaa sopimus. Tällöin kesken sopimuskauden tilaajan on otettava takaisin tuottajan rooli. Erityisesti vesihuollossa uudelleensisäistämistä aiheuttavat kustannukset ovat melko suuria, sillä toiminta on aloitettava uudelleen lyhyellä varoitusaajalla. Esimerkiksi osaavan työvoiman tarjonta vesihuollossa ei aina ole vesihuollossa paras mahdollinen: ”Se riippuu kans niin paljon työmarkkinatilanteesta, koska siellä (verkostopuolella) työvoimaa on vähemmän ja sais olla aika hyvät edut, että me saatais (henkilökuntaa). Tekijöitä voitais vielä löytää, mutta sitten, jos tarvittaisiin mestareita, niin se oliskin vähän vaikeampi.”

Toinen haastateltava ei pitänyt työvoimaa uudelleensisäistämisen aikatauluun yhtä suuresti vaikuttavana. Sen sijaan hän korosti koneiden ja laitteiden aiheuttamia kustannuksia kysyttäessä uudelleensisäistämisen vaatimasta ajasta:

”No ei niin kauan, kun ulkoistaminen. Nythän meillä on se malli, että, mitä me tehdään. Ja meillä on laatukin olemassa. Että enemmän se vie sitä rahaa, kun pitää palkata henkilöstö ja sitten ostaa kalusto. Tilat vielä on, mutta sitten, jos tilojakaan ei olis, niin sitten nekin pitäis hankkia (--) eihän meidän tarvitse kilpailuttaa mitään paitsi uutta kalustoa, mutta se on aika simppele, kuorma-autojen ja näiden osto.”

Mikäli kunta haluaa välttää uudelleensisäistämisen aiheuttamat kustannukset, voi se yrittää löytää sopimuskauden katkettua tilalle uuden palvelutuottajan, ja välttää näin uudelleensisäistämisen aiheuttamat transaktiokustannukset. Käytän tästä ilmiöstä nimitystä uudelleenulkoistaminen, joka ei siis tarkoita tavallista sopimuskauden päättymisen jälkeen suoritettua kohteen uudelleenkilpailuttamista. Kuitenkin myös uudelleenkilpailuttaminen kesken sopimuskauden on ongelmallista, sillä uusi tuottaja voi hinnoitella itsensä kestävämmän korkealle. Tilaaja eli vesihuoltolaitos on velvollinen järjestämään jollain tavalla asukkailleen vesihuoltoa, minkä vuoksi sillä ei ole kiireen painaessa varaa ryhtyä neuvottelemaan kustannuksista. Myös palvelutuottaja tietää, että tilaajan on lähes pakko hyväksyä kalliskin tarjous. Tällöin uudelleenulkoistamisen kustannukset voivat kasvaa huomattavasti ja varsinaisella ulkoistamisella aikaisemmin mahdollisesti saavutetut kustannussäästöt ovat historiaa. Yhtenä mahdollisena varokeinona tilaajalle on varmistaa, että

sopimuksen purkutilanteessa sillä on sovittuna jonkinlainen kumppanuus ja yhteistyö esimerkiksi naapurikunnan kanssa.

Uudelleensisäistämiseen kuluva aika vaihtelee muiden muassa sen mukaan, kuinka laajasta ulkoistuksesta on kyse, mitä henkilöstöä tilaajalla on käytössä sekä sen hetkinen työmarkkinatilanne:

”Jos verkoston ylläpito oltais ulkoistettu, niin se on kyllä niin iso osa meidän henkilökuntaa (--) se on siitä kiinni että, miten iso osa ja, onko jotain muuta osaamista täällä, jota voitais siihen hyödyntää (--) kun on asiantuntijoita, hyviä ihmisiä markkinoilla, niin me hyvin nopeasti pystyttäis luomaan se järjestelmä sinne uudelleen. Mutta putkiston osalta, kun me lähdetäis niinkun valtaosa ihmisistä ihan uudelleen tehtäviä hoitamaan, niin se kestäis kauan. Eli se on suoraan kiinni siitä henkilömäärästä ja siitä, mikä on sen työvoiman tilanne.”

Toinen haastateltava ei ollut yhtä mieltä heikosta työvoiman tarjonnasta: ”(--)) että, jos on työvoimasta pulaa, niin se on vaan sen merkki, että on imagovaikeuksia. Kerran Kemirallakin oli 120 hakijaa heti.” Haastateltava viittasi osaavan työvoiman vajeen olevan todellinen, mutta syyt olivat hänen mukaansa aivan muualla, kuin puhtaasti työvoiman tarjonnassa.

Toiminnan uudelleensisäistämiseen kuluvan ajan suhteen haastateltavat olivat hyvin eri linjoilla. Eräs haastateltava arvioi työn olevan melko nopeasti ohi: ”Jos lähdetäis se tekemään, niin mä luulen, että semmonen pari kolme kuukautta, että miellä olis toiminta itsellä taas. Paljon nopeammin, kun ulkoistaminen.” Toinen haastateltava kannatti jopa nelinkertaista aikaa: ”Jos me ryhdyttäisiin labraa sisäistämään uudelleen, niin muutama kuukausi. Jos me ruvettaisiin verkoston ylläpitoa uudelleen sisäistämään, niin mä sanon, että puoli vuotta tai varmaan vuosi.” Vuoden mittaista uudelleensisäistämistä kannatti myös toinen haastateltava: ”No jos on monimutkainen homma, niin sitten se on vuosi.” Myös näiden ääripäiden välille sijoittuvia mielipiteitä tuli haastattelussa esiin: ”Vesi taas ehkä esimerkiksi 100–200 tuntia työaikaa, prosessiaikana minimimäärä on kuukausia. Pakkotilanteessa otetaan päivä kerrallaan tyylillä tietysti vaikka heti ilman valmistelua.” Uudelleensisäistämisen vaatimat aika-arviot kuvaavat hyvin sitä moninaista mielipiteiden ja arvioiden skaalaa, joita haastateltavat ovat esittäneet liittyen koko ulkoistamisen mahdollisesti synnyttämiin transaktiokustannuksiin liittyen.

6.6.4 Päällekkäiset toiminnot ja lisätyöt

Kun vesihuoltolaitos ryhtyy ulkoistamaan pieniä tai suurempia palvelukokonaisuuksia, sen tavoitteena on tehostaa palvelutuotantoa ja luoda mahdollisimman täydellinen sopimus sen itsensä kannalta. Ulkoistamisprosessi ei kuitenkaan koskaan ole täydellinen, minkä vuoksi tässä luvussa käsittelen kahta merkittävintä transaktiokustannusta, joita epätäydellisyys tuo mukanaan. Tunnistamalla nämä sopimuksellisuuden heikot kohdat, vesihuoltolaitos voi pyrkiä vähintäänkin vähentämään syntyviä transaktiokustannuksia, vaikka niiden täydellinen eliminoiminen on epätodennäköistä. Luvun lopuksi käsittelen lisäksi vielä lyhyesti koko ulkoistamisprosessin vaatimaa ajankäyttöä ennen yhteenvedon tekemistä.

Ensimmäisenä transaktiokustannusten kokonaisuutena ovat päällekkäiset työt ja toiminnot, jotka johtuvat kahdesta eri syystä. Päällekkäisyys voi koskea paitsi tilaajan ja tuottajan tekemien töiden päällekkäisyyttä myös ulkopuolisen tuottajan joustamattomuuden aiheuttamaa tehottomuutta. Mikäli tilaaja ei ole kyennyt esimerkiksi tiettyä toimintakokonaisuutta ulkoistaessaan poimimaan muista erillistä ja ehjää toimintakokonaisuutta, voivat vastuurajat tilaajan ja tuottajan tehtävien välillä jäädä epäselviksi. Tällöin molemmat tekevät osin päällekkäisiä töitä toisista tietämättään. Tämän kaltainen tehottomuus on este tehokkaalle ulkoistamiselle, ja sen välttämiseksi tilaajan on ulkoistettava vain selkeästi erotettavia palvelukokonaisuuksia tai töitä, jolloin päällekkäisyydestä ei aiheudu ylimääräisiä kustannuksia. Toista ulottuvuutta eli ulkopuolisen tuottajan joustamattomuutta ja töiden päällekkäisyyttä kuvaa seuraava haastateltavan lausunto:

”Mitä todennäköisimmin siinä kävis sillee, että, kun joku (ulkopuolinen) ihminen vaihtaa mittarin, niin sitten se ei pääsekkään tekemään sitä, kun siinä on jotain muuta. Niin todennäköisesti joku toinen sitten menee jälkeenpäin ja tekee sen toisen homman lisätyönä. Eli mittarin vaihtaja vaihtaa vaan mittarin, eikä edes välitä, että siellä on jotain muutakin korjattavaa. Meidän omat heput, kun menee, niin ne keskustelee omistajan kanssa ja sanoo, että pitäis tehdä tämä ja tmää. Sitten, kun siellä pitäis tehdä jotain muutakin, niin siihen menee enemmän aikaa, mutta se, että sitten siellä käy vaan yksi mies.”

Omaan työvoimaan nähden ulkopuolinen työvoima voi helposti tuijottaa liian tarkkaan sopimuksessa sovittua ja tekee sopimuksessa sovitun työn, vaikka käytännöllisempää olisi korjata koko kohde samalla vierailukerralla. ”(--)) pitkällä tähtäimellä, kun hoidetaan sitä, kun

siellä ei just katsota vaan sitä, mitä kuuluu siihen sopimukseen (--)"

Päällekkäisyyksien ohella myös lisätyöt ovat esteenä tehokkaalle ulkoistamiselle. Lisätyöt ovat seurausta toisaalta epätäydellisestä sopimuksesta, mutta myös tarpeesta jättää sopimukseen tilaa joustavuudelle ja maalaisjärjen käytölle. Lisätyöt ovat usein sitä suurempi haaste, mitä laajemmasta ja monimutkaisemmasta sopimuskohteesta on kysymys. Kuten olen inventointia käsitellessäni todennut, on laajaan kokonaisuuden inventointi ja määrittäminen erittäin haastava tehtävä. Mahdollisimman tarkka palvelukuvauksen ja tehtävämäärittelyjen tekeminen on kuitenkin suotavaa mahdollisten lisätöiden aiheuttamien kustannusten näkökulmasta, sillä määrittelemättömiä palveluita ei voida sisällyttää palvelusopimukseen. Määrittelemättömien palvelutehtävien laatuaso voi olla sopimuksen aikana vähintäänkin kyseenalaista, jos niiden suorittamisen tavoista ei ole tarkoin sovittu.

Seuraava lainaus pumppaamon kunnossapidon määrittelystä kuvaa hyvin määrittelyn epätäydellisyyttä ja ulkoistamisen mahdollisesti mukanaan tuomia lisätöitä ja –kustannuksia:

"(--) mutta oikeasti se (jätevedenpumppaamo) voi pelata rapsuttaa puoli vuotta, että kenellekään ei ole tullut ongelmia, ja sitten se on yhtäkkiä tilitissä. Joulun jälkeen joulukinkun rasvat on siellä pumpun ympärillä, niin se on sitten sitä myöden siinä. Että se on just niin vaikeaa arvottaa, että, mitä siihen kunnossapitoon sitten kuuluu. Varmaan ne kinkunrasvan poistot ei kuulu siihen hintaan, vaan ne olis sitten heti lisätyötä."

Myös toinen haastateltava selvensi puutteellisen tehtävämäärittelyn merkittäväksi riskiksi kustannusten näkökulmasta:

"Yksi iso semmonen unohtu, että semmonen vahinko kävi mulle. On olemassa yleiset alueurakan tehtäväkortit, minä tein meille omat tehtäväkortit. Sitten mä mietin päivää ennen, kun lähetettiin tarjoukset, että entä jos siellä onkin joitain tehtäviä, joita ei ole tehtäväkorteissa määritelty. Niin minä lisäsin lauseen sinne, että, jos ei ole omissa (tehtäväkorteissa), niin vedotaan näihin yleisiin tehtäväkortteihin. No urakka lähti, ja sitten tuli ensimmäinen kesä. Meidän tehtäväkortissa lukee vesoominen. Minä itse ymmärsin, että se tarkoittaa samaa, kun piennarniitty. Urakoitsija todisti, että se ei ole sama asia. Piennarniityt jouduttiin ottamaan sen takia lisätyönä, 20 000 joka vuosi. Mutta se oli semmonen, että piennarniityjä ei ollut yleisissä tehtäväkorteissa, ja mä soitin meidän konsultille, se on tehnyt myös ne yleiset tehtäväkortit, niin minä sanoin, että kuule on tainnut pieni fipa tulla. Siellä ei ole piennarniityjä ollenkaan. Ja se sano, että ei muuten olekaan, että pitää lisätä."

Haastateltavan esimerkki ei ole suoraan vesihuollosta, mutta teknisen sektorin ulkoistamista koskevana se kuvaa hyvin myös vesihuollon tehtävämäärittelyjen vaikeutta. Ajoittain vesihuoltoa voidaan pitää jopa muuta teknistä sektoria haastavampana määriteltävänä. Monia osa-alueita kattava ulkoistaminen on siten riskialtis kohde kustannusten osalta, mikäli tehtäväkortteja ja palvelumäärittelyjä ei ole tehty riittävän kattaviksi. Pahimmassa tapauksessa lisätöiden myötä ulkoistaminen voi siten tulla jopa omaa palvelutuotantoa kalliimmaksi: ”Siinä haetaan se, että onko se urakka onnistunut ja kustannustehokas vai ei. Jos sieltä alkaa tipahtelea niitä kaksikymppisiä sieltä sun täältä, niin sulla on kohta kalliimpaa, kun omana työnä.”

Lopuksi kiinnitän huomioni koko ulkoistamisprosessin vaatimiin resursseihin. Haastatteluiden avulla pyrin selvittämään syntyviä transaktiokustannuksia paitsi yksittäisten edellä mainittujen ulottuvuuksien kautta myös kokonaisuutena. Haastateltavat esittivät ulkoistamisprosessin kokonaisuutena liittyvistä transaktiokustannuksista arvioita sekä ajallisesti että taloudellisesti.

Ulkoistettuksen seurauksena resurssien käyttö kohdentuu sopimuksen hallintaan ja valvontaan varsinaisen tuottavan työn sijaan. Kun kunnallinen vesilaitos siirtyy palvelutuottajasta palveluita tilaavaksi yksiköksi, on tilaajan kohdennettava resurssejaan uudelleen. Ulkoistamisen vaatimia muutoksia on käsitelty edellä osa-alueittain, mutta haastateltavat esittivät näkemyksiä liittyen myös ulkoistamisen kokonaisuutena vaatimiin resursseihin. Samalla esille tuli myös monia seikkoja, jotka vaikuttavat ulkoistamisen vaatimaan aikaan:

”No tälle kokonaisuutena sanoisin, että kaksikymmentä vuotta. Mutta se, että meillä on iso organisaatio. Vuonna 200 meitä oli reilut 200 ja nyt meillä on noin 100. Ja vieläkin pystytään tekemään verkostotyöt kaikki itse.”

”Pieni ulkoistaminen ei kestä kovin kauaa, puhutaan kuukausista, että voidaan valmistella jokin asia ja viedään se eteenpäin. Että se ei ole mikään ongelma. Mutta jos aletaan jotain isompaa kokonaisuutta, että sillä on vaikutusta henkilöstön kannalta, niin semmonen vie oman aikansa. Esimerkiksi meillä nyt kolmen neljän vuoden aikana jää neljä ihmistä eläkkeelle, niin se vie sen 3-4 vuotta joku valmistelu. Ne jää eläkkeelle, ja sitten aletaan toimia toisella tavalla.”

”Kyllähän tämän kokemuksen perusteella vois sanoa, että kolmannen vuoden jälkeen vois alkaa tekeä sopimusta. Ensimmäinen tilikausi ei kerro totuutta, että sitten seuraava vois ehkä olla jo.”

”Me tehtiin tämä 10 kuukaudessa, mutta tämä oli ihan liian nopea. Mä olen ihan varma, että seuraavassa menee vuosi. Mä tein niin paljon ylitöitä, ja mä en siihen enää rupee. Sitä painettiin kyllä täysillä. Ja jos ajatellaan vaikka verkoston kunnossapidon ulkoistamista, niin kyllä siinä saa varmaan inventointeineen kaikkineen, niin kuukausista puhutaan.”

Kaiken kaikkiaan haastateltavilla oli monenlaisia näkemyksiä ulkoistamisen vaatimasta ajasta. Siten ulkoistamisprosessin vaatima aika on lopulta riippuvainen pitkälti kunnassa tehdyistä valinnoista ja mahdollisista aikataulutavoitteista sekä erilaisista periaatteista liittyen omaan palvelutuotantoon tai henkilöstöön. Varsinainen prosessi voidaan tarvittaessa puristaa kasaan suuressakin hankinnassa alle vuodessa. Toisaalta, kuten edellä oleva ensimmäinen esimerkki osoittaa, voi prosessi kestää myös vuosikymmeniä, mikäli vesilaitoksella tai –yhtiöllä ei ole esimerkiksi taloudellisia paineita muuttaa tehostaa tuotantoa nopeasti. Tällöin voidaan ottaa huomioon myös henkilöstö ja hyödyntää sen hiljalleen tapahtuva eläköityminen parhaalla mahdollisella tavalla. Tosin myös vuodessa läpi viety prosessi ei sekään usein merkitse suuria irtisanomisia, vaan henkilöstö siirtyy ulkoistuksen mukana usein palvelun tuottajalle.

Kuten tutkimuksen alussa olen kirjoittanut, on ulkoistamisen aiheuttamien transaktiokustannusten taloudellisen arvon mittaaminen vaikeaa etenkin, jos otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt seikat ja muutokset. Joitain arvioita taloudellisista menoista varsinaiseen ulkoistamisprosessiin liittyen haastateltavat kuitenkin rohkenivat esittää:

”Kuntapuolella ei kauheasti, tämmösen kilpailutettavan hankinnan kustannukset on 5 000-12 000 euroa per hankinta. Sitten, kun se menee, että kuulutetaan ja sitten osallistumisilmoitukset ja lähetetään tarjouspyynnöt ja tarjoukset ja ne arvioidaan, menee lautakuntaan ja ne käsittelee, ja sitten valitusajat ja muut ja lopettamispäätökset tehdään julkisiin hankintoihin, niin kyllä siinä äkkiä parikymmentä tonnia hujautaa.”

”Jos kilpailutetaan joku isompi urakka laitoksella jonkun konsultin kautta, niin konsultti on se, joka sopimusasiakirjat laatii, ja se on sitten osa sitä suunnitteluprosessia vaan. Että, jos mikä tahansa firma meille suunnittelee laitoksen tai pumppaamon, niin suunnittelukustannukset on noin neljästä viiteen

tai kuuteen, ehkä 6% hankkeen kokonaiskustannuksista.”

Sopimuksen solmimisen jälkeen resurssien ja ajankäytön suhteen oltiin melko yksimielisiä. Lähes kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että ulkoistettaessa tilaajapuolella on oltava yksi henkilö, jonka päätoimisena tehtävänä on hoitaa ulkoistamiseen, sopimuksine hallintaan, valvontaan ja muuhun liittyviä asioita. Siten varsinaisen ulkoistamisprosessin jälkeen sopimuksen ylläpito vaatii tilaajalta vähintään yhden henkilötyövuoden. Erään haastateltavan kommentti liittyen sopimuskauden aikaiseen resurssointiin kuvastaa hyvin kaikkien tutkimukseen osallistuvien näkemystä ulkoistuksen vaatimasta ajankäytöstä:

”Mä sanoisin, että siihen menee vähintään yksi henkilötyövuosi tuohon koko pakkaan. Lähtisin siitä, että siellä olis melkein se yksi ihminen, joka huolehtii siitä, ja hänen päätoiminen työnsä olis katsoo, että, miten sitä tietoa tarvitsee urakoitsija ja, mitä tietoa on ylipäättäen. Mitä meillä on ja katsoo, että hommat toteutuu. On yhdyshenkilönä (--) toki hän ehkä jotain muutakin ehtis tekemään (--) mutta kyllä yksi henkilötyövuosi vois olla hyvä arvio.”

7 Yhteenveto ja päätelmät

Luvussa kuusi olen pyrkinyt hahmottamaan mahdollisimman tarkasti vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen seurauksena syntyviä transaktiokustannuksia ja vastaamaan tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Olen pyrkinyt myös arvioimaan transaktiokustannusten merkitystä kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa. Lisäksi olen tuonut esille erilaisia transaktiokustannusten muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä, jotka ovat osittain riippuvaisia tilaajaorganisaation valinnoista, mutta osittain myös näistä riippumattomia. Erityisesti nämä eri kustannusten muotoutumiseen vaikuttavat tekijät ovat avainasemassa pohdittaessa ulkoistamisen kannattavuutta suhteessa omaan palvelutuotantoon.

Tässä luvussa pohdin tehtyjen transaktiokustannuksiin liitettävien havaintojen merkitystä alussa esittämäni viitekehyksen valossa. Aluksi teen pienen yhteenvedon tutkimuksen kohteena olevista transaktiokustannuksista ja tutkimuksen tuloksista. Tämän jälkeen arvioin saatuja tuloksia tutkimuksen kannalta olennaisen transaktiokustannusteorian valossa, ja tuon esille mahdollisia jatkotutkimuskohteita. Lopuksi pyrin ymmärtämään transaktiokustannuksia ja niiden merkitystä koko ulkoistamisen prosessissa. Lisäksi kiinnitän huomiota ulkoistamiseen laajempänä kokonaisuutena monine mahdollisuuksineen ja pyrin ymmärtämään sen merkitystä hallinnon tai hallinnan muutoksen yhtenä ilmenemismuotona.

Vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden osalta merkittävimmät syntyvät transaktiokustannukset liittyvät valmisteluun ja suunnitteluun, varsinaiseen hankintaprosessiin sekä valvontaan. Seuraavaksi muodostan haastateltavien esittämien arvioiden pohjalta jonkinlaisen kokonaiskäsityksen ulkoistamisprosessin eri vaiheisiin kuluvasta ajasta, vaikka haastattelujen perusteella arviot vaihtelivat huomattavasti. Tässä hyödynnän alussa esittelemääni Williamsonin jakoa ex ante ja ex post kustannuksiin.

Koska ulkoistamisen vaatimiin resursseihin ja ajankäyttöön vaikuttavat monet seikat, muodostan kaikista tässä tutkimuksessa esitettyistä ulkoistamisprosessin vaiheista eräänlaisen aikaskaalan, jossa minimiaika koskee yksinkertaisia hankintoja ja maksimiajat laajempia ja monimutkaisempia hankintoja. Lopuksi rakennan samaisen aikaskaalan pienimmästä

mahdollisesta suurimpaan myös edellä mainitun Williamsonin jaottelun pohjalta, jolloin saadaan kuva ulkoistamisen mahdollisesti vaatimasta ajasta ja transaktiokustannuksista.

Palvelukohteen inventoinnin tai esikartoituksen tekeminen vaatii haastateltavien sanoin minimissään aikaa yhdestä kahteen viikkoa, kun taas laajemmissa hankinnoissa inventointiin suositellaan varattavan aikaa yksi vuosi. Varsinaisen hankintaprosessin valmisteluun kuluu nopeimmillaan vain päiviä, mutta pääosa haastateltavista esitti yhden vuoden minimiaikaa. Toisaalta luonnollista poistumaa korostavat haastateltavat esittivät kolmen tai neljän ja jopa 20 vuoden valmisteluajaa ulkoistamiselle. Varsinaiseen kilpailuttamisprosessiin liittyen aika-arvioiden erot eivät olleet merkittäviä. Keskimäärin prosessin arvioitiin vievän kolmesta kuuteen kuukautta. Näiden edellä mainittujen transaktiokustannusryhmien vaatimaa aikaa yhteen laskettaessa voidaan todeta Williamsonin ex ante eli sopimusta edeltävien kustannusten vievän aikaa kolmesta ja puolesta kuukaudesta aina neljään ja puoleen vuoteen, jos jätetään huomioimatta 20 vuoden arvio.

Ex post eli sopimuksen jälkeisten kustannusten ensimmäinen ryhmä on tiedon hankinta, joka vie keskimäärin tilaajalta noin yhdestä kolmeen tuntia viikossa. Vuorovaikutukseen kuluu aikaa päivittäin viidestä minuutista neljään tuntiin (50 % työajasta) eli viikossa aikaa kuluu vajaasta puolesta tunnista reiluun 18 tuntiin. Valvontaan tilaajaorganisaatiolla kuluu haastateltavien mukaan vajaasta kahdesta tunnista (5 % työajasta) 25 tuntiin viikoittain (viisi tuntia päivässä). Erilaisiin valvontapalaveriinhin kuuluva aika vaihtelee huomattavasti; arviot vaihtelivat kolmen viikon välein tapahtuvista neuvotteluista kaksi kertaa vuodessa kokoontuneisiin neuvotteluihin. Tiedottamiseen tilaajalta kuluu yhdestä kolmeen tuntia viikossa, tosin sopimuskauden alussa tiedottaminen voi olla täysipäiväistä jopa neljän viikon ajan. Näin ollen Williamsonin ex post kustannukset vaativat yhteensä tilaajalta neljästä ja puolesta tunnista 24 tuntiin viikossa, kun ulkopuolelle jätetään harvemmin tapahtuvia kokouksia koskevat arviot. Myös rakenteisiin kohdistuvat muutokset vaativat yleisen arvion mukaan noin vuoden, mutta myös tähän liittyen on tuotava esiin 20 vuoden arvio. Rakenteisiin kohdistuvia muutoksia ei kuitenkaan laskettu muiden esitettyjen transaktiokustannusten tavoin, minkä vuoksi jätän ne ex post kustannuksia koskevan arvion ulkopuolelle.

Transaktiokustannuksiin liitettävien yleistettävien arvioiden tekeminen on usein lähes mahdotonta monien eri muuttujien vuoksi. Yksittäiset transaktiokustannukset voivat vaihdella tilanteesta ja hankinnasta riippuen. Kokonaisuutena transaktiokustannusten määrän voidaan kuitenkin olettaa olevan lähes vakio, kun huomio kiinnitetään kaikkiin esillä olleisiin transaktiokustannuksiin yhtenä kokonaisuutena. Kuten olen luvussa kuusi todennut, alussa tehdyt panostukset ovat investointeja tulevaisuuteen, sillä ne vaikuttavat myöhempien vaiheiden transaktiokustannuksiin vähentävästi. Esimerkiksi suunnitteluun ja valmisteluun panostaminen helpottavat kilpailuttamisprosessin kulkua ja vähentävät sopimukseen liittyvää epävarmuutta jatkossa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että transaktiokustannuksien huomioiminen olisi turhaa. Se on vain merkki siitä, että alussa tehdyt pihistykset ovat harvoin avain menestykseen, tehokkaaseen palvelutuotantoon ja hyvään kumppanuuteen.

Alussa tehty panostus näkyy lisäksi esimerkiksi valvonnan tarpeessa; mikäli tilaaja kykenee sopimuskauden alussa osoittamaan tuottajalle olevansa tosissaan, ja harjoittaa erittäin tarkkaa valvontaa, on sen tarve sopimuksen jatkuessa pienempi. Ensivaikutelma vaikuttaa siten suoraan siihen, miten paljon ja tarkasti tilaajan on jatkossa valvottava palvelutuottajaa. Myös tältä osin alun satsaukset maksavat usein itsensä takaisin, kun sopimuskauden jatkuessa tilaajan ei enää tarvitse yhtä paljon suunnata resursseja valvontaan.

Merkittävimpiä transaktiokustannusten muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä alussa tehtyjen investointien lisäksi ovat hankinnan koko ja selkeys sekä joissain tapauksissa myös sijainti. Erityisesti vesihuoltoverkoston kaltaisen riskialttiin ja vaikeasti määriteltävissä olevan kohteen osalta tilaajan on suunnattava resursseja erityisesti hyvään esiselvitystyöhön. Lisäksi aikaisempi kokemus ulkoistuskohdeesta pienentää transaktiokustannuksia, jolloin ensimmäisen ulkoistamisprosessin jälkeen transaktiokustannukset osittain pienenevät seuraavissa kilpailutuksissa.

Transaktiokustannusteoriaa käsitellessäni olen nostanut esiin luottamuksen merkityksen transaktiokustannusten muotoutumisessa. Myös tämän tutkimuksen perusteella viimeisenä, muttei vähäisimpänä, transaktiokustannuksien muotoutumiseen vaikuttavana tekijänä ovat itse palvelutuottaja sekä tilaajan ja tuottajan välinen suhde. Palvelutuottajan tuntemattomuus, luotettavuus ja sopimuskumppanien välinen luottamus vaikuttavat erityisesti valvonnan,

vuorovaikutuksen ja hankintaprosessin vaatimiin resursseihin.

Luottamuksen merkitys korostuu erityisesti uusien sopimuskumppanien kohdalla ja sopimuskauden alussa, jolloin se liittyy olennaisesti Williamsonin esittämiin olettamuksiin opportunistista ja epävarmuudesta. Kärjistäen voidaan todeta, että, vaikka tämän tutkimuksen tuloksia ei ole mahdollista yleistää, voidaan teoriaa pitää ainakin osittain validina etenkin kyseisten olettamusten suhteen. Tämä kuitenkin koskee julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välistä kumppanuutta, ei niinkään yleistä sopimusperusteista kumppanuutta. Esimerkiksi haastateltavien viittaukset eroihin voittoa tuottavien ja voittoa tuottamattomien toimijoiden palvelutarkoituserissä kuvaavat transaktiokustannusten merkittävyyttä kunnallisen vesihuoltolaitoksen ja yksityisen yrityksen välisessä toiminnassa. Näiden erojen ja yksityisen sektorin voitontavoittelun korostaminen ovat selkeä merkki julkisen sektorin tuntemasta epäluottamuksesta yksityistä sektoria kohtaan. Käytännössä luottamusta voidaan tutkimuksen perusteella kehittää esimerkiksi luomalla vuorovaikutussuhde hankintayksikön ja tarjoajien välillä jo ennen tarjouspyyntövaihetta. Siihen, miten transaktiokustannukset ja epäluottamus ilmenevät kahden julkisen toimijan välisessä kumppanuudessa, ei tämän tutkimuksen perusteella saada vastausta. Julkisen ja julkisen välinen yhteistyö on kuitenkin mielenkiintoinen aihe tutkittavaksi tulevaisuudessa erilaisten palveluyhteistyökumppanuuksien yleistyessä.

Yrityksen ja kunnallisen vesihuoltolaitoksen välisessä sopimuskumppanuudessa syntyvät transaktiokustannukset ovat ainakin jollain tasolla seurausta Williamsonin esittämistä olettamuksista. Epäluottamuksen ohella kaiken taustalla vaikuttaa olevan epävarmuus ja siihen liittyvä rajattu rationaalisuus. Vesihuollossa epävarmuutta ilmentävät esimerkit liittyen palvelukohteiden ja lähtökunnan määrittelyn haastavuuteen. Tulkinnanvaraiset tai muutoin puutteelliset tiedot taas ovat merkki rajoitetusta rationaalisuudesta tutkimuksen kohteena olevassa palvelussa. Kaikki edellä mainitut syyt johtavat siihen, että transaktiokustannuksia ylipäättään syntyy. Siitä, syntyvätkö ne puhtaasti ulkoistamisen seurauksena, vai ovatko ne vain luonnollinen osa nykyistä vesihuolto- tai muuta toimintaa, voidaan esittää monenlaisia väitteitä puolesta ja vastaan.

Transaktiokustannusteoriaan liittyen kyseisten kustannusten vertailu oman palvelutuotannon

ja ulkopuolelta ostetun palvelun välillä ovat entistä mielenkiintoisempi jatkotutkimuskohde. Tutkimus toisi selvyyttä paitsi siihen taisteluun, joka käydään ulkoistamisen tuomiin mahdollisiin kustannussäästöihin liittyen myös siihen, päteekö enää 2010-luvulla Coasen aikoinaan esittämä organisaatioiden muodostumiseen liittyvä väite. 2010-luvulla organisaatioiden voidaan todeta kasvaneen etenkin julkisella puolella niin suuriksi, että ajatus omasta palvelutuotannosta syntyvistä säästöistä voi olla nykymaailmassa mahdoton.

Tuodessani esille Rajalan ynnä muiden jaon toimintatavasta riippuviin ja toimintatavasta riippumattomiin kustannuksiin olen todennut, että transaktiokustannukset ovat läsnä myös omassa palvelutuotannossa. Tämän seurauksena voidaan myöntää transaktiokustannusteoriaan kohdistuvan kritiikin olevan ainakin osittain oikeassa ja transaktiokustannusteorian tältä osin epäpätevä. Transaktiokustannusteorian kehittäjät viittasivat aikoinaan hierarkkian vähentävän transaktiokustannusten määrää suhteessa markkinoihin. Avaintekijänä pidettiin hierarkkian mukana tulevaa auktoriteettia. Tämän tutkimuksen perusteella auktoriteetti ei kuitenkaan vähennä merkittävästi transaktiokustannusten määrää ja säästä vesihuoltolaitoksia kyseisiltä kustannuksilta. Transaktiokustannusten synnyn tai syntymättömyyden taustalla ei siten ole hierarkkian auktoriteetti, vaan enemmänkin luottamus. Tästä johtuen hierarkkia ei takaa vesilaitokselle pienempiä kustannuksia, vaan luottamus, joka voidaan kuitenkin saavuttaa myös markkinoilla toimiessa. Hierarkkian paremmuutta voidaan kyseenalaistaa myös siinä määrin, että se ei automaattisesti merkitse organisaatiossa luottamuksellista ilmapiiriä. Eteenkään, jos edellä mainittu Coasen ajatus organisaation liian suuresta koosta toteutuu, kuten monessa vesihuoltolaitoksessa nykyään.

Tutkimuksen taustan suhteen havaintoja voidaan soveltaa erityisesti New Public Managementin mukaisiin ajatuksiin. Kun vesihuoltolaitos tai kunta pyrkii toteuttamaan kyseisiä oppeja ja soveltamaan markkinasuuntautuneita palveluntuotantomenetelmiä, on sen huomioitava monenlaiset muutosvaatimukset liittyen omaan organisaatioon. Muutosta toteutettaessa kunnallisen vesihuoltolaitoksen on otettava huomioon koko muutoksen laajuus ja pohdittava kunnan roolia kokonaisuudessaan uudelleen. Siirryttäessä palveluiden tuottamisvastuusta järjestämisvastuuseen on etenkin teorian tasolla strategioissa tai muissa painotettu sopimusohjauksen ja tulosohjauksen merkitystä ja roolia. Tätä ei kuitenkaan aina

ole käytännön tasolla tehty, vaan haastatteluiden perusteella uusia palvelutuotantojärjestelmiä otetaan käyttöön pohtimatta, mitä muutos omassa organisaatiossa merkitsee.

Tässä tutkimuksessa kuvatut muutokset kuvastavat sitä haastetta, minkä edessä kunnat ja kunnalliset vesilaitokset ovat, kun perinteisen, 1800-luvulta lähtien vallalla olleen, kunnallisen palvelutuotannon aika alkaa olla ohi. Kyseiset muutokset selkiyttävät sitä, minkälaisena kunnallisen vesilaitoksen tulisi itsensä tulevaisuudessa nähdä palvelutuotannon suhteen, ja mitä muutos vesilaitokselle merkitsee. Ulkoistamisen jälkeen kunnan on pohdittava omaa rooliaan, resursointiaan ja hallintoaan uudessa valossa. Kun varsinainen palvelun tuottaminen siirretään ulkopuolisen vastuulle, on kunnalla loppujen lopuksi hyvin vähän tekemistä varsinaisen palvelutuotannon kanssa. Sen sijaan se toimii pikemminkin välikätenä asukkaan eli vesihuoltopalvelun käyttäjän ja palvelua tuottava yrityksen välissä. Tämä tutkimus osaltansa pyrkii avaamaan näitä ulottuvuuksia liittyen kunnan uuteen rooliin ja auttaa vesihuollon kanssa tekemisissä olevia hahmottamaan tulevaisuuden vesihuollon eri näkökulmia.

Uuden roolin omaksumisessa kunnan on viime kädessä vastuussa olevana hallinnon yksikkönä ymmärrettävä kokonaisuus myös toisesta näkökulmasta. Kun palveluiden tuotanto muuttuu, on tilaajana toimivan kunnan keskityttävä muihin myös tekijöihin, kuin vuoden loputtua viivan alle jäävään tulokseen. Tehokasta palvelutuotantoa tavoiteltaessa on nähtävä palveluiden järjestämisen tuomat muutokset suhteessa palvelutuotantoon ja arvioitava tehokkuusajattelua näiden hallintatavassa tapahtuvien muutosten valossa. Vertailtaessa omaa ja ulkopuolelta ostettua palvelutuotantoa erityisesti tehokkuusmielessä, on otettava käyttöön uudenlaisia kriteereitä arviointityöhön, sillä ulkoistettaessa palvelutuotantoa, on vastuutonta jättää huomiotta tämän kaltaiset muutokset. Kuten jo alussa olen erästä haastateltavaa lainatessani todennut, ei oman tuotannon ja ulkoistetun palvelutuotannon täydellinen vertaileminen ole käytännössä edes mahdollista. Myös Ronald Coase totesi aikoinaan, että omaa palvelutuotantoa ei voi vaihtaa ostopalveluun vain tuotannon hinnan perusteella, vaan on ymmärrettävä toimintakustannukset, jotka oikeasti ratkaisevat tuotannon organisoinnin.

Kuten olen jo edellä todennut, myös omassa palvelutuotannossa ilmenee osittain ja jossain muodossa esitettyjä transaktiokustannuksia. Sama tulee esille myös haastatteluaineistosta.

Siten ulkoistamiseen liitettyjen negatiivisten käsitysten taustalla vaikuttaa kyseisten kustannusten lisäksi myös muita tekijöitä. Tämä päätelmä johtaa myös siihen, että organisaatio ei välttämättä kykene ulkoistamalla pienentämään kustannuksia ja lisäämään tehokkuutta tavoitteista huolimatta. Tämä siksi, että tämän tutkimuksen mukaan sopimuksellisuus ei poista johtamisen tarvetta, vaan ulkoistaminen synnyttää uusia kustannuksia aivan, kuten Lane on aikaisemmin todennut. Tällöin ulkoistaminen ja NPM:n oppien mukainen toimiminen ei ole vesihuoltolaitokselle välttämättä oikea keino, kun tavoitteena on tehokkuuden lisääminen ja kustannussäästöjen saavuttaminen.

Tehokkuuden sijaan NPM:n mukaisten ajatusten voidaankin nähdä tuovan jotain muuta uutta vesihuoltopalvelun tuotantoon ja hallintaan. Vesihuoltolaitosten tulisikin hallinnon tehokkuuden lisäämisen toistamisen sijaan pohtia, mitä muuta NPM voi tuoda kunnallisen palvelutuotannon johtamiseen. Saman ajatuksen olen tuonut esille jo avatessani tutkimuksen keskeisiä käsitteitä; käytännössä kilpailuttamisen edut ovat löydettävissä pikemminkin toiminnan muutoksessa ja tavoissa tuottaa palveluita, kuin tehokkuudessa ja kustannussäästöissä. Ulkoistamalla palvelutuotantoa saadaan joustavammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi sekä työnjakoa ja vastuita selkeämmäksi. Lisäksi palvelun laatuun pystytään kiinnittämään enemmän huomiota ja toiminnan kehittäminen tulee sitä kautta konkreettisemmaksi, kuin perinteisessä omassa tuotannossa.

Ulkoistamisen leimaaminen selkeästi hyväksi tai huonoksi ei auta kehittämään vesihuoltolaitosten toimintaa, vaan on ymmärrettävä ulkoistaminen vaihtoehtoisena hallinnan muotona muiden hallintamuotojen rinnalla. Vesihuollon toiminnan kehittämisestä vastaavien tulee ymmärtää resurssienkäytön tehokkuuden ohella myös muut ulkoistamisen mahdolliset ulottuvuudet, sillä tarkastelemalla ulkoistamista vain tehokkuuden ja kustannussäästöjen näkökulmasta jätetään huomioimatta ulkoistamisen monet hyödyt. Tämä tutkimus sellaisenaan jo osoittaa, että ulkoistaminen on paljon moniulotteisempi ilmiö, kuin mitä yleisesti ajatellaan.

Tutkimuksen perusteella ei voida tehdä yleistyksiä liittyen vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden tai muiden vesihuoltoalan tehtävien ulkoistamisen kannattavuuteen, tai siihen, milloin vesihuoltolaitoksen tai -yhtiön on järkevää ulkoistaa. Se antaa kuitenkin

ulkoistamista harkitsevalle organisaatiolle tietoa ja näkökulmia arvioitaessa oman ja ulkopuolisen palvelutuotannon välisiä eroavaisuuksia vaadittavien resurssien näkökulmasta. Tutkimus voi siten helpottaa mahdollisesti kunnassa edessä olevan ulkoistamisprossin läpikäymistä. Lisäksi se auttaa hamottamaan kunnallisen vesihuoltolaitoksen muuttuvaa roolia ja transaktiokustannusten merkitystä tilaajaorganisaatiossa.

Lähteet

- Aho, T. 2009. Innovointi ja julkinen hankinta. Kehityshankkeiden kilpailuttamisen juridisia kysymyksiä. TEKES, Helsinki. Verkossa: http://www.motivanhankintapalvelu.fi/files/96/Innovointi_ja_julkinen_hankinta_TEKES_2009.pdf. Viitattu 27.12.2010.
- Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Jyväskylä.
- Ansio, T. 2006. Ulkoistaminen on kumppanuutta. Verkossa: <https://www.aditro.fi/page.aspx?path=192199,193729,195465,197760>. Viitattu 2.11.2010.
- Anttiroiko, A.-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Tampereen yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 33/2010. Verkossa: <http://www.uta.fi/laitokset/yhdt/sente/julkaisut/sentejulkaisut/Hallintainnovaatiot.pdf>. Viitattu 22.2.2011.
- Coase, R. H. 1937. The nature of the firm. *Economica* 4, 386-405.
- Coase, R. H. 1988. The firm, the market and the law.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Jyväskylä.
- Goshal S. & Moran B. 1996. Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of management review*, 21. (13-47). Verkossa: <http://www.jstor.org/stable/258627?seq=5>. Viitattu 1.12.2010.
- Greve, C. 2008. Contracting for public services. Routledge, Padstow, Cornwall.
- Grossi, G. & Reichard, C. 2008. Monucupal corporatization in Germany and Italy. Teoksessa Osborne, S. P. (toim.) *Public management review*. Vol 10, no 5, september. Routledge, London. (597–617)
- Hallikainen, R. 26.3.2009. Ulkoistaminen ei ole säästökeino. *Tekniikka & talous*. Verkossa: <http://www.tekniikkatalous.fi/tyo/article262324.ece>. Viitattu 2.11.2010.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. 2009. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.) *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, Tampere. (191–211).
- Haveri, A. 2010. Paikallinen muutos ja hallinta – luentomateriaali. Tampere.
- Holmström, J. 2010. Tiedon uudelleenkäyttö luo uutta arvoa - tietopohjaisen toiminnan hyödyt yksilö- ja yksilöjoukkotasolla. *Promaint – kunnossapitoyhdistys*, artikkelit, 6/2010. Verkossa: http://www.promaint.net/alltypes.asp?menu_id=845&menupath=665,714,816,845#845. Viitattu 3.1.2011. (30–33)

Hätönen, J. 2008. Managing the process of outsourcing. Examining the process of outsourcing product-development activities in software firms. Turun kauppakorkeakoulu, Turku.

Industry Commission, 1996. Competitive tendering and contracting by public sector agencies. Report No. 48. Melbourne. Verkossa: <http://uat.pc.gov.au/ic/inquiry/?a=6996>. Viitattu 21.2.2011.

Jones, G. R. 2004. Organizational theory, design and change. Text and cases. 4. painos. Pearson Education Inc., Upper saddle river, New Jersey.

Juusola, M. 2010. Verkosto hallinnassa. Kaukovalvonta ja nopea reagointi ovat tehonneet Akaassa. Kuntatekniikka 2/2010. Verkossa: <http://lehti.kuntatekniikka.fi/sites/default/files/Kuntatekniikka%20210.pdf>. Viitattu 20.12.2010. (6-10)

Järviö, J. 2010. Piilossa vai ei? Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnossapidossa. Kunnossapitoyhdistys Promaint, artikkelit, 3/2010. Verkossa: http://www.promaint.net/alltypes.asp?menu_id=842. Viitattu 3.11.2010. (10–15)

Karppi, I. & Haveri, A., 2009. ”Publicity”: policy push in the age of privatization, The service Industries Journal, 29 (4), 491–502.

Kohtamäki, M. 2005. Strategisen verkoston ohjaus. Toimittajien toimijoiden kokemuksia kärkiyritysten ohjauksessa. Vaasan yliopiston liiketalousitiede 62, johtaminen ja organisaatiot. Väitöskirja. Verkossa: http://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-109-2.pdf. Viitattu 19.10.2010.

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Tampereen yliopisto, Väitöskirja. Kuntaliitto, Helsinki.

Koskinen, A. L. Vesi- ja viemäriputkista jo kolmasosa on vanhoja. Aamulehti, 23.1.2011. Verkossa: <http://www.aamulehti.fi/cs/Satellite/Kotimaa/1194663357104/artikkeli/vesi-+ja+viemariputkista+kolmasosa+vanhoja.html>. Viitattu 31.1.2011.

Kuopila, A. 2004. Ajankäyttö kuntien seudullisessa yhteistyössä. Tampereen Yliopisto, Pro gradu –tutkielma. Tampere.

Kuopila, A. ym. 2007. Tilaja-tuottaja-toimintatapa – Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kuusniemi-Laine & Pekkala 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Edita, Helsinki.

Laitinen, T. 2010. Hankintatoimen ulkoistaminen Yritys Oyj:ssä. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma. Laurean ammattikorkeakoulu, Opinnäytetyö. Lohja.

Lane, J. 2000. New public management. Routledge, London.

Lähdesmäki, K. 2003. New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuustasekä niiden määrittelemistä

valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasan Yliopisto, Vaasa.

McIvor, R. 2002, Research Paper - A Practical Framework for understanding outsourcing process. Supply Chain Management, Number 1/2002 (22–36). Verkossa: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=858194&show=abstract&>. Viitattu 6.1.2011.

MMM 2008. Vesihuoltoverkostojen nykytila ja saneeraustarve. Yves-tutkimuksen päivitys 2008. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.

Männikkö, J. 2002. Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Lapin Yliopisto Acta 46, Rovaniemi.

Nordström, H. 2004. Verkostoituvaa liiketoimintaa ja sovellusintegraatio. Helsingin yliopiston Tietojenkäsittelytieteen laitos. <http://www.helsinki.fi/~niinivaa/kurssit/sovellusintegraatio/raportit/verkostoituvaa.pdf>. Viitattu 19.10.2010.

Nygren, P. 2002. Sitoumusten kartoittaminen – välttämätön osa riskienhallintaa. Teoksessa (toim. Pohjonen, S.) Ennakoiva Sopiminen – liiketoimien suunnittelu, toteuttaminen ja riskienhallinta. WSOY, Vantaa. (215–240)

Nystén-Haarala, S. 2002. Kaukoviisas ennakoiva oikeusajattelu ja jälkiviisas tuomioistuinjuridiikka. Teoksessa (toim. Pohjonen, S.) Ennakoiva Sopiminen – liiketoimien suunnittelu, toteuttaminen ja riskienhallinta. WSOY, Vantaa. (141–188)

Näsi, S, Leppänen, P. & Meklin, P. 2008. Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnan sisäisillä markkinoilla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2008. (171–180).

OECD, 1999. Government reform: of roles and functions of government and public administration. New Zealand – country paper. Verkossa: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/24/2731561.pdf>. Viitattu 1.2.2011.

Pekkala, E. 2007. Hankintojen kilpailuttaminen. 2. painos. Gummerus, Jyväskylä.

Pfeffer, J. 1982. Organizations and organization theory. Ballinger, Cambridge.

Pfeffer, J. 1997. New directions for organizational theory. Oxford University Press, New York.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. 1978. External control of organizations: a resource dependence perspective. Harper & Row, New York.

Pirkanmaan ympäristökeskus 2006. Pirkanmaan vesihuollon kehittämissuunnitelma VAIHE2. Alueelliset ympäristöjulkaisut 411. Verkossa: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=45950&lan=fi>. Viitattu 21.12.2010.

Pollit, C. & Bouckaert, G. 2004. Public management reform - a comparative analysis. 2. painos. Oxford university press, Chippenham Wiltshire.

- Rajala, T, Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu – sarjan julkaisu no 11. Kunnallisan kehittämissäätiö, Vammala. Verkossa: http://www.kaks.fi/sites/default/files/1200-KunnatJaKilp_11_web.pdf. Viitattu 22.11.2010.
- Rekonen, R. 2007. Sopimuksilla johtaminen. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos, Pro gradu -tutkielma.
- Ruusuvuori, J. 2010. Litteroijan muistilista. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.), Haastattelun analyysi. (424-431)
- Seppänen, P. 24.9.2004. Verkottuminen on kivempää kuin ulkoistaminen. Talouselämä. Verkossa: http://www.talouselama.fi/pelin_henki/article162644.ece. Viitattu 2.11.2010.
- Silverman, D. 2010. Doing qualitative research. 3. Painos. Sage, Los Angeles.
- Simon, H. 1957. Models of man – social and rational. Chapman and Hall, New York.
- Sinkkonen-Tolppi, M. 2006. Paljonko on paljon? Sosiaalipalvelujen talous ja vaikuttavuus, esitutkimusraportti. Verkossa http://www.sosiaalitalo.fi/ep/tiedostot/POP_esiselvitys_2006.pdf. Viitattu 11.12.2010.
- Soppi, P. & Volk, R. 2007. Julkisen palveluntuotannon kilpailuttaminen taloudellisesta näkökulmasta – katsaus kansainvälisiin kokemuksiin. No 92. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Taylor, F. W. 1964. Scientific management. Harper & Row, Lontoo.
- Temmes, M. & Saukkonen, P. (toim.) 2003. Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Julkisen sektorin reformit. Hallintolegalismista New public managementin suuntaan. Verkossa: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>. Viitattu 30.10.2010.
- Tiihonen, S. 2004. Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980-2003. Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Verkossa: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>. Viitattu 30.10.2010.
- Tilastokeskus. Virsta, Käsitteet. Verkossa: <http://www.stat.fi/virsta/tkeruu/kasitteet/operationa1949/index.html>. Viitattu 21.2.2011.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Jyväskylä.
- Tyyrilä, A. 2009. Varkaus ulkoistaa kuntatekniikkaansa. Kuntatekniikka 3/ 2009. Verkossa: http://lehti.kuntatekniikka.fi/sites/default/files/Kuntatekniikka_309.pdf. Viitattu 20.12.2010. (12–15)
- Työ- ja elinkeinoministeriö, 4.12.2009. EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2010 lukien.

Verkossa: http://www.tem.fi/?92752_m=97650&s=903. Viitattu 5.11.2011.

Williamson, O. E. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A study in the Economics of Internal Organization. The Free Press, New York.

Williamson, O. E. 1983. Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications. The Free Press, New York.

Williamson, O. E. 1985. The Economic Institutions of Capitalism. The Free Press, New York.

Williamson, O. E. 1993. The economic analysis of institutions and organizations – in general and with respect to country studies. OECD, Pariisi.

Ympäristöministeriö & Museovirasto, 21.7.2010. Korjausrakentamisen käsitteitä – korjausrakentaminen. Verkossa: http://www.rakennusperinto.fi/muuta_sisaltoa/kasitteisto/fi_FI/Kasitteisto/. Viitattu 16.2.2010

Muut lähteet

HE 69/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta. Luku 3.1. Taloudelliset vaikutukset. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970069>. Viitattu 18.2.2010.

L 17.3.1995/365. Kuntalaki. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. Viitattu 10.11.2010.

L 11.6.1999/731. Suomen perustuslaki. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Viitattu 13.12.2010.

9.2.2001/119. Vesihuoltolaki. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010119>. Viitattu 12.11.2010.

L 6.6.2003/434. Hallintolaki. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. Viitattu 12.12.2010.

L 22.12.2006/1233. Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20061233>. Viitattu 20.11.2010.

L 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>. Viitattu 23.11.2010.

L 30.3.2007/349. Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070349>. Viitattu 20.11.2010.

Liitteet

LIITE 1

Teemahaastattelujen runko vesilaitoskierroksia varten

Haastateltava:

Asema/näkökulma:

TEEMA

1

Kunnossapito

Mitä toimintoja kuuluu vesihuoltoverkostojen kunnossapitoon?

Onko kunnossapitoon riittävästi resursseja?

Voisiko kunnan alueella toimia kokonaisvaltainen kunnossapitomalli?

Voisiko toimia aluekohtainen kunnossapitomalli?

Miten olemassa olevaa verkostotietoa hyödynnetään kunnossapidossa / hyödynnetäänkö sitä riittävästi?

Vuotovedet (mittaaminen, vikojen etsintä jne.)

2

Saneeraussuunnitelmat

Kuinka suuri on verkoston tämänhetkinen saneeraustarve? Kuinka paljon se tulee muuttumaan tulevien vuosien aikana?

Mihin perustuen saneerauskohteita priorisoidaan?

Tehdäänkö laitoksella pitkän aikavälin saneeraussuunnitelmia?

Millä tavalla pitkän tähtäimen saneeraussuunnitelmiin on suhtauduttu?

Skenariointi - voisiko olla hyödyllinen työkalu?

Saneerauskäytännöt

Minkä verran laitos on yhteistyössä kunnan muun teknisen puolen kanssa?

Toimiiko tilanne toisinpäin - huomioiko esim. katupuoli vh-verkostoja silloin kun saneeraa omaa infraansa?

Millä tavalla yhteistyötä voitaisiin jatkossa kehittää niin, että molemmat saisivat säästöjä toiminnastaan?

Millä perusteilla tehdään päätös jonkun tietyn saneeraustekniikan käytöstä?

Tonttijohdot

3

Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen

Millaisia kumppanuuskuvia vesilaitoksella tällä hetkellä on olemassa?

Oletteko ulkoistaneet kunnossapitopalveluita?

Kuinka paljon ostopalveluita kilpailutetaan?

Millä tavoin kilpailutetaan?

Oletteko hyödyntäneet kilpailutusprosessissa tilaajan oikeutta vaatia tuottajalta selvityksiä muun muassa laadunvarmistusmenetelmistä?

Mitä hyötyjä kilpailuttamisesta on koitunut?

Minkälaisiin ongelmiin olette törmänneet kilpailuttamisprosesseissa?

Mitä kaikkea osaamista olisi järkevää pitää omissa käsissä?

Miten ulkoistaminen sopii mielestänne kunnallisten vesihuolto- ja viemäriverkostojen kunnossapitoon?

Voidaanko palveluiden tuotteistamista mielestänne hyödyntää kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa?

Miten palvelusopimuksissa asetettujen ehtojen ja tavoitteiden täyttymistä tulisi arvioida sopimuksen aikana ja sen jälkeen?

Riskienhallinta ja transaktiokustannukset

Minkälaisia riskejä vesihuolto- ja viemäriverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamiseen liittyy?

Oletteko harjoittaneet riskienhallintaa ulkoistamisprosessiin liittyen?

Oletteko kiinnittäneet huomiota transaktiokustannuksiin ja niiden muodostumiseen ulkoistamisprosessissa?

Mitä erityisiä, alalle ominaisia, transaktiokustannuksia ulkoistamisesta voisi koitua?

Mitä asioita kunnossapitopalveluiden ulkoistamissopimukseen tulisi mielestänne sisällyttää riskienhallinnan kannalta? Security-asiat?
Miten transaktiokustannusten muodostuminen voitaisiin minimoida?

Laitoksen talous

Pääseekö laitos positiiviseen tulokseen

Onko vesimaksujen korotuksesta ollut keskustelua kasvavien investointi- ja saneerauskustannusten kattamiseksi?

Millä tavalla omistajakunnat ovat suhtautuneet / luultavasti suhtautuisivat hintojen korotukseen?

4

LOPUKSI

Mitä pitäisi laitoksen kehittämiseksi tehdä erityisesti?

LIITE 2

Teemahaastattelurunko

1) Transaktiokustannukset

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan niitä ylimääräisiä toimintoja ja kustannuksia, joita syntyy, kun palvelu hankitaan oman organisaation ulkopuolelta. Esimerkiksi neuvotteluiden käymiseen, tiedon etsintään ja sopimuksen laatimiseen kuluva aika sekä esim. henkilöstön uudelleen kouluttamisen kustannukset ovat esimerkkejä transaktiokustannuksista.

- Kuinka paljon olette kiinnittäneet huomiota transaktiokustannuksiin ulkoistuksissa?
- Miten toiminta on muuttunut ulkoistuksen myötä organisaation tasolla? Minkälaisia muutoksia olette havainneet, tehneet liittyen...
 - Työn- ja toimenkuviin ja vesihuoltolaitoksella tarvittavaan osaamiseen
 - Oman henkilöstöön
 - Ajankäyttöön
 - Hallinto- ja organisaatorakenteisiin
 - Taloushallintoon
 - Jokapäiväisiin työtehtäviin
 - Työn hallinointiin, johtamiseen ja valvontaan
 - Riskienhallintaan
 - Vastuisiin

- Päätöksentekoon
 - Kuntalaisiin/ asiakkaisiin
 - Palvelun laatuun ja laadunvarmistukseen
 - Toiminnan kehittämiseen
 - Asiantuntijuuteen
 - Organisaatiokulttuuriin
 - Palvelun lakisääteisyteen/ järjestämisvastuuseen
- Mitä muita (ei taloudellisia) muutoksia vesihuollon ulkoistaminen on tuonut mukanaan?
 - Oletteko kiinnittäneet huomiota oman toiminnan pyörittämisestä aiheutuviin näkymättömiin kustannuksiin?
 - Minkä takia ylipäättään mielestänne transaktiokustannuksia syntyy ja miten niitä voidaan välttää?
 - Onko ulkoistamisen jälkeen uskallettu karsia ja muokata myös organisaation rakenteita ja rutiineja?

2) Ajankäyttö

- Kuinka kauan ulkoistamisprosessi kokonaisuudessaan kestää teillä keskimäärin?
- Kuinka kauan aikaa vie itse kilpailuttamisprosessin läpivieminen?
 - Esiselvitys: Markkinakartoitus, hankintapäätöksen tekeminen, omien tarpeiden kartoittaminen,
 - Tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen valmistelu
 - Tarjousaika
 - Tarjousten käsittely (vertailu, tarkentavat selvitykset)
 - Hankintapäätös (+ muutoksenhaku aika)
 - Sopimusneuvottelut ja sopimuksen solmiminen
- Sopimuksen voimassaoloajan ajankäyttö...
 - Kuinka paljon aikaa seuraavat toiminnot vievät aikaa keskimäärin viikossa?
 - Informaation etsintä

- Ulkoistamissopimuksen noudattamisen valvonta, seuranta ja arviointi
 - Ulkoistamisen tavoitteiden toteutumisen arviointi
 - Yhteydenpito ja vuorovaikutuksen ylläpito sopimuskumppanin kanssa
 - Erilaisten neuvotteluiden käyminen esim. konfliktitilanteissa tai muissa epäselvissä tilanteissa
 - Tiedottaminen oman organisaation sisällä tai kumppaneiden kesken
- Kuinka paljon aikaa kuluu keskimäärin sopimuksen uusimiseen?
- Kuinka paljon hallintorakenteisiin kohdistuvat muutokset (esim. tilaajaorganisaation muodostaminen, henkilöstöasiat, kuten uudelleenkoulutus ja -sijoitus) vievät aikaa?