

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

**KUNTIEN TALOUSHALLINNON
JÄRJESTÄMISVAIHTOEHDOT**

Kunnallistalous
Pro gradu –tutkielma
Lokakuu 2006
Ohjaajat: Pentti Meklin
Tuija Rajala

Liisa Salo

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; kunnallistalous
Tekijä:	SALO, LIISA
Tutkielman aihe:	Kuntien taloushallinnon järjestämisvaihtoehdot
Pro gradu –tutkielma:	96 sivua
Aika:	Lokakuu 2006
Avainsanat:	kunta, taloushallinto, transaktiokustannusteoria, hierarkkinen toimintatapa, markkinasuuntautunut toimintatapa

Kuntien toiminta on ollut jo pitkään suurten muutosten pyörteissä. Muutokset koskevat kaikkia toimintoja. Taloushallinto on toiminto, jonka toteuttamisesta kunnat ovat perinteisesti vastanneet omassa hierarkiassaan. Ensimmäinen usean kunnan taloushallinnosta vastaava palvelukeskus, Seutukeskus Oy Häme, aloitti varsinaisen tuotantotoimintansa vuoden 2003 alusta. Sen jälkeen markkinasuuntautunut toimintatapa on yleistynyt kunnissa, toimintansa on aloittanut tai aloittamassa useita usean kunnan ja kuntayhtymän taloushallinnosta vastaavia kuntien yhdessä omistamia yksiköitä. Vuoden 2006 alusta on Lapinlahti ensimmäisenä kuntana ulkoistanut taloushallintonsa yksityisesti omistetulle yhtiölle, Pretax Kunta Oy:lle.

Markkinasuuntautuneella toimintatavalla kunnat hakevat taloushallintoon kustannustehokkuutta ja parempaa laatua. Lisäksi ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen onnistuu markkinasuuntautunutta toimintatapaa kannattavien mielestä helpommin markkinoilla toimivissa taloushallinnon palvelukeskuksissa.

Kustannustehokkuuden tavoittelu perustuu suuremmissa tuotantoyksiköissä saatavaan mittakaavaetuuun, economies of scale, jota on kuitenkin mahdollista saavuttaa vain sarja- tai massatuotannon tunnusmerkit täyttävillä tuotteilla. Taloushallinnon tuotteista vain osa täyttää sarjatuotannon tunnusmerkit, osa tuotteista on luokiteltava yksittäistuotannon merkit täyttäväiksi. Nykyaikaiset ohjelmistot sähköisine ominaisuuksineen ja tekniikka mahdollistavat mittakaavaetujen saavuttamisen sarjatuotannon merkit täyttävillä tuotteilla. Samalla ne luovat edellytykset taloushallinnon ulkoistamiselle.

Hierarkkisen toimintatavan etuna on mahdollisuus saavuttaa yhdistelmäetua, economies of scope. Erityisesti pienissä kunnissa yhdistelmäedut korvaavat saavuttamatta jääviä mittakaavaetuja. Lisäksi taloushallinnon tehtävistä vain toimeenpanofunktion kuuluvat tehtävät on mahdollista hankkia markkinoilta, suunnittelu- ja valvontafunktioiden alaiset tehtävät on aina toteutettava hierarkiassa. Hierarkiassa tarvitaan aina tietty määrä taloushallinnon osaamista, vaikka taloushallinto pääsääntöisesti toteutettaisiin markkinasuuntautuneella toimintatavalla.

Hierarkian ja markkinasuuntautuneen toimintamallin välistä kannattavuutta voidaan analysoida transaktiokustannusteorian avulla. Teorian mukaan palvelu tai tuotannontekijä hankitaan markkinoilta, mikäli se transaktiokustannukset huomioiden on edullisempi vaihtoehto. Lisäksi päätöksentekoon vaikuttavat myös transaktioon liittyvä epävarmuus, sen esiintymistiheys sekä transaktioon liittyvän tuotannontekijän spesifisyys. Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan liittyy tehottomuustekijänä transaktiokustannukset, joihin kunnissa ei kiinnitetä riittävästi huomioita siirryttäessä toiminnon toteuttamisessa markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen taustaa	1
1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimustehtävä	4
1.3. Tutkimusmenetelmä	5
1.4. Tutkimuksen rakenne	6
2. Tutkimuksen teoreettiset perusteet	7
2.1. Yrityksen organisoitumistavat	7
2.1.1. Hierarkkinen toimintatapa	7
2.1.2. Markkinasuuntautunut toimintatapa	10
2.1.3. Verkostoituminen	11
2.2. Transaktiokustannusteoria	13
2.3. Tehokkuuden perustelut	19
2.3.1. Kustannuskäsitteitä	20
2.3.2. Kustannuksiin vaikuttavat tekijät	21
2.3.3. Skaalaedut	22
2.3.4. Mittakaavaetu	23
2.3.5. Suurtuotannon haitat	25
2.3.6. Yhdistelmäetu	26
2.3.7. Eri toimintatapojen tehokkuus- ja tehottomuustekijät	27
3. Taloushallinto	34
3.1. Taloushallinnon määritelmä	35
3.2. Taloushallinto kunnan omana toimintana	38
3.2.1. Taloushallinnon hoito keskitetysti	39
3.2.2. Hajautetusti hoidettu taloushallinto	40
3.3. Markkinasuuntautuneet järjestämisvaihtoehdot	41
3.3.1. Kuntien välinen yhteistyö	43
3.3.2. Yksityinen yhtiö	49
3.4. Taloushallinnon tehtävien ulkoistaminen	50
3.4.1. Ulkoistettavissa olevat tehtävät	51
3.4.2. Tehtävät, joita ei voida ulkoistaa	60
3.4.3. Tehtävät, joita ei kannata ulkoistaa	61
3.5. Tutkimukseen liittyvä kysely	62
4. Ylihärman kunnan taloushallinnon järjestäminen	66
4.1. Nykytilanteen kuvaus	66
4.1.1. Nykyjärjestelmän kulut	72
4.1.2. Nykyisen toimintamallin swot-analyysi	73
4.2. Tulevaisuuden vaihtoehdot ja niiden arviointi	75
4.2.1. Hierarkkinen toimintatapa	77
4.2.2. Markkinasuuntautuneet toimintatavat	80
4.3. Ehdotus Ylihärman kunnan taloushallinnon järjestämiseksi	87
5. Päätelmät	91
5.1. Taloushallinnon järjestäminen	91
5.2. Transaktiokustannukset	94
5.3. Yhteenveto päätelmistä	95
Lähteet	97
Kuviot ja taulukot	100

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen taustaa

Kunnat ovat tällä hetkellä suurten muutosten ja ratkaisujen edessä. Valtiovalta patistaa kuntia organisoimaan uudelleen toimintojaan ja palvelurakenteitaan. Käynnissä on kunta- ja palvelurakennemuutos –hanke, jossa kunnille on annettu pohdittavaksi kolme eri vaihtoehtoa palveluidensa järjestämiseen: aluekuntamalli, piirikuntamalli ja peruskuntamalli. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen aluevaiheen Etelä-Pohjanmaan seminaarissa Seinäjoella 20.10.2005 ministeri Hannes Manninen kertoi, että hankkeen tarkoituksena on turvata lainsäädännöllä luvattujen hyvinvointipalvelujen säilyminen 10 – 20 vuoden periodilla. Palvelurakenteen uudistustarpeet johtuvat maan sisäisistä kysymyksistä, - muuttoliikkeestä, ikääntymisestä, eläköitymisestä yleensä ja erityisesti kunta-alalla. Väestötekijät aiheuttavat veropaineita niin kasvavilla kuin taantuvillakin alueilla, terveystalouden kustannukset tulevat nousemaan seuraavien 20 vuoden aikana yhden prosentin vuosivauhdilla, sosiaalipalveluiden kustannukset kahden prosentin vuosivauhdilla, kun taas koulutuspalveluiden kustannukset tulevat pienenevien ikäluokkien vuoksi alenemaan, mutta vain puolella prosentilla vuosittain. Kuntien tulojen vuosikasvun arvioidaan olevan noin neljä prosenttia, mutta menojen kasvun tätä enemmän. Tästä syystä palvelut on tulevaisuudessa pystyttävä tuottamaan nykyistä edullisemmin. Ratkaisua tähän ongelmaan haetaan tuotantoyksikön kokoa kasvattamalla, siis hakemalla tuotantoon mittakaavaetua. (Manninen, 20.10.2005)

Myös kuntien taloushallinnon järjestäminen on uusien haasteiden edessä. Hämeenlinnan seudulla on jo joitakin vuosia ollut toiminnassa kuntien yhdessä omistama taloushallinnon palvelukeskus Seutukeskus Oy Häme, Lahden seudulla vuodesta 2003 Päijät-tili Oy ja Kiteen seudulla Tilike-kuntatilitoimisto. Taloushallinnon keskittämällä palvelukeskuksiin kunnat hakevat 20 prosentin kustannussäästöjä, jotka syntyvät palvelujen keskittämisestä suurempiin yksiköihin. Lisäksi suuremmissa yksiköissä oletetaan palvelun olevan laadukkaampaa, ja samalla turvattavan ammattitaitoisen henkilökunnan saatavuuden tulevaisuudessa. (Hyvönen, Järvinen, Oulasvirta ja Pellinen 2005, 216, 221–222.)

Ylihärmän kunnanhallitus on kokouksessaan 2.5.2005 päättänyt, että Ylihärmän kunta yhdessä Härmänmaan seutukunnan muiden kuntien kanssa selvittää mahdollisuuden järjestää seutukunnan kuntien, Alahärmän, Lapuan, Kauhavan ja Ylihärmän taloushallinto siten, että Lapua toimisi

isäntäkuntana, ja muut kunnat ostaisivat taloushallintopalvelut Lapualta. Lapua on ilmoittanut olevansa valmis toimimaan yhteistyössä Ylihärmän kunnan kanssa myös siinä tilanteessa, että seutukunnan muut kunnat eivät lähde mukaan taloushallinnon yhteistyöhön. Ylihärmän osalta tullaan punnitsemaan myös muita vaihtoehtoja, kuten ohjelmistoyhteistyötä siten, että taloushallinnon ohjelmisto olisi niin sanottu seuturatkaisu, ja kuntien taloushallinnot pysyisivät kuntien omana toimintana. Myös Järvinet Oy, naapuriseutukunnan Järvisseudun kuntien omistama ATK-palvelu- ja tietohallintoyhtiö, on tarjonnut Ylihärmän kunnalle mahdollisuutta liittyä jo toiminnassa olevaan seudulliseen yhteisohjelmistoon, jonka osakkaat myöhemmin mahdollisesti organisoivat taloushallintonsa erilliseksi tilitoimistoratkaisuksi. Lisäksi Profit Center Oy, yksityinen tilitoimistoyritys, on ilmaissut halukkuutensa yhteistyöhön Ylihärmän kunnan kanssa, erityisesti palkkahallinnon osalta tytäryhtiönsä Profit Palkat Oy:n kautta. Profit Center Oy voisi olla kiinnostunut myös muiden taloushallinnon palvelujen tuottamisesta Ylihärmän kunnalle.

Kuntien taloushallinnon vaihtoehtoiset järjestämismuodot ovat tällä hetkellä todella ajankohtainen kysymys. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan pääsihteeri Markku Nenosen mukaan koko maahan riittäisi 5 – 7 palvelukeskusta vastaamaan kuntien taloushallinnosta. Nenosen mukaan julkishallinto on toiminnan tehostamisvaatimusten edessä ja hän patistaa kuntia yhteistyöhön ja työnjakoon. Nenosen mukaan työnjakoa tarvitaan sekä kuntien sisällä että kuntien kesken. (Nenonen M.)

Heikki Nenosen kirjoittamassa artikkelissa Kauppalehdessä 1.11.2005 Personec Groupin varatoimitusjohtaja Tero Ansio arvioi, että suomalaiset yritykset alkavat ulkoistaa palkkahallintoaan kiihtyvällä tahdilla. Yhdysvalloissa palkkahallinnosta on ulkoistettu noin 70 prosenttia, Pohjoismaissa vasta noin kahdeksan prosenttia. Ansion mukaan lisää tehoa palkkahallintoon on saatavissa suuremmasta yksikkökoosta, mikä saavutetaan toteuttamalla palkkahallinto markkinasuuntautuneella toimintatavalla. (Nenonen H. 2005.)

New Public Management liittyy siihen suureen keskusteluun, jota reilun 20 vuoden aikana on käyty julkisen hallinnon uudistamisesta. Tänä aikana on toteutettu mittavia julkisen sektorin hallinto- ja johtamisuudistuksia, jotka ovat kohdistuneet julkisen sektorin kokoon ja kustannuksiin, sen tehtäviin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin sekä virkamiesten lukumäärään ja toimintaan. Näiden uudistusten ympärille muodostui New Public Management, NPM (Lähdesmäki 2003, 9). New Public Management pyrkii löytämään parhaan tavan organisoida ja johtaa. Sen mukaan yksityisen sektorin johtamista koskevat periaatteet ovat yhdistettävissä myös julkiselle sektorille. NPM:n

periaatteisiin kuuluu mm. huomion kiinnittäminen tehokkuuden ja talouden kysymyksiin (Lähdesmäki 2003, 53).

Näsin, Hokkasen ja Latvasen (2001, 21) mukaan New Public Management –ideologia alkoi levitä Suomessa 1980-luvulla. NPM:ssä kritiikin kohteena ovat olleet ennen kaikkea julkisen sektorin rakenteet: sääntöohjaus, funktionaalinen tehtäväpohjainen työnjako, voimakas organisaatiohierarkia, prosessien sisäisen yhteistyön ja kilpailuinstrumenttien käytön puute sekä strategisen johtamisen puute. Näiden korjaamiseksi NPM on esittänyt tulosohjausta, tulosbudjetointia ja kilpailua eli hierarkioiden korvaamista markkinasuuntautuneella organisointitavalla.

Hood (1995) tarkastelee Näsin ym. (2001, 22–25) mukaan hallinnon muutosta seitsemän kehityspiirteen kautta. Ensimmäinen kehityspiirre on julkisten toimintayksiköiden jakaminen itsenäisiksi kustannus- tai tulosvastuullisiksi yksiköiksi, eli suurempien organisaatiokokonaisuuksien pilkkominen pienemmiksi. Nämä yksiköt muodostetaan usein tuotepohjalta ja niillä on oikeus tehdä itse resurssien käyttöä koskevat päätökset ja sopimukset. Tällaisen yksiköiden johtaminen on helpompaa, ja tilaajan ja tuottajan erillään pitäminen edistää säästämistä.

Toinen kehityspiirre on kilpailun lisääminen sekä julkisen sektorin yksiköiden kesken että julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kilpailun uskotaan alentavan kustannuksia ja johtavan parempaan suoritukseen. Lisäksi sopimukset kehittävät suoritusstandardeja. Tämän kehityspiirteen seurauksena aikaisemmin julkisen sektorin palveluksessa ollut työvoima jakaantuu, osa jää edelleen julkisen sektorin palvelukseen, osa siirtyy julkisia palveluja tilauksesta tai sopimuksen perusteella tuottavan yrityksen palvelukseen.

Kolmas piirre koskee liikkeenjohdon käytäntöjen soveltamista julkisen sektorin johtamisessa. Tästä seurauksena myös julkisella sektorilla siirrytään henkilökohtaisen palkan määrittämiseen ja myös ei-rahallisten palkkioiden käyttöönottoon.

Kurinalaisuuden ja säästäväisyyden korostaminen resurssien käytössä vaihtoehtoja etsimällä ja vertailemalla on NPM:n neljäs piirre. On siis etsittävä edullisempia tapoja tuottaa julkiset palvelut, alennettava välittömiä kustannuksia, lisättävä työkuria ja tuotettava enemmän vähemmällä

kustannuksella. Tästä seuraa julkisen sektorin työvoiman väheneminen, kun palvelujen tuottaminen omana toimintana ei enää ole itsestäänselvyys.

Viides piirre korostaa näkyvyyden lisäämistä ja entistä vapaampien käsien antamista johtajille ja johtamistoiminnalle. Johdon toimintavapaus ja valta lisääntyvät. Tilivelvollisuuden toteutumiseksi on määriteltävä vastuualueet. Rahamääräinen ja muu jälkikäteen tuotettu kvantitatiivinen informaatio saa lisää painoarvoa.

Kuudentena kehityspiirteenä on eksplisiittisten ja mitattavien (ainakin tarkistettavien) suoritus- ja tuloksellisuusstandardien ja –mittarien käyttöönotto, koska tilivelvollisuus edellyttää selkeää tavoitteiden asettamista ja tehokkuus päämäärien saavuttamista. Tästä seuraa ammattilaisten itseohjautuvuudesta luopuminen.

Viimeisenä kehityspiirteenä on pyrkimys julkisen organisaation ohjaukseen homeostaattisella tyylillä ja ennalta asetettujen tulostavoitteiden pohjalta. Saavutettuja tuloksia korostetaan ja resurssit ja palkka määräytyvät suorituksen perusteella.

Kuntien taloushallinnon järjestämisvaihtoehtoja on tutkittu tähän mennessä varsin vähän. Siksi tällä tutkimuksella on merkitystä sekä tieteellisenä tutkimuksena että myös niille kunnille, jotka pohtivat taloushallintonsa järjestämistä vaihtoehtoisilla tavoilla.

1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimustehtävä

Tutkimuksen tavoitteena on

edullisimman ja toimivimman taloushallintoratkaisun kehittämisen esimerkkikuntaan.

Tutkimustavoitteen saavuttamiseksi tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä ovat ne käytettävissä olevat vaihtoehdot, joita kunnat voivat käyttää taloushallintonsa järjestämiseen?
2. Mitkä ovat eri vaihtoehtojen edut ja haitat?

3. Mitä taloushallinnon palveluja on mahdollista toteuttaa markkinasuuntautuneella toimintatavalla ja mitkä tehtävät kuntien tulee jatkossakin hoitaa kunnan omassa organisaatiossa?

1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimusotteena tässä tutkielmassa on kehittämistutkimus, jossa tutkimuksen tekijä tuo hankkeeseen tieteellisiä teorioita ja menetelmiä, yhdistää niihin hermeneuttisen spiraalin mukaisesti tietyn ennakkokäsityksen ja oppimisprosessin, ja lopputuloksena pyrkii löytämään Ylihärmän kunnan kannalta taloushallinnon järkevin ja toimivin järjestämistapa.

Kehittämistutkimus edellyttää, että oppimisprosessissa on edustettuna sekä tutkija että toimija. Työskentelen itse Ylihärmän kunnan hallintojohtajana, jonka vastuunalaisuuteen taloushallinto kunnassa kuuluu. Näin minulla on suhteellisen vapaa pääsy organisaation tietoihin, mahdollisuus keskustella kunnan muiden toimijoiden, johdon, henkilöstön ja luottamushenkilöiden kanssa, sekä lisäksi seutukunnan muiden kuntien toimijoiden kanssa. Lisäksi kunnassa on päätetty selvittää taloushallinnon vaihtoehtoiset järjestämistavat, eli organisaatiolla on olemassa periaatteelliset edellytykset ja tarve muutoksen aikaansaamiseen.

Eri toteuttamisvaihtoehdoista tehdään swot-analyysit, joissa kartoitetaan eri vaihtoehtojen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Tutkimuksen yhteydessä on tehty kysely joko sähköpostin välityksellä tai puhelinhaastatteluna viidelle taloushallintonsa markkinasuuntautuneella toimintatavalla toteuttavalle kunnalle. Kyselyn tarkoituksena oli lähinnä selvittää transaktiokustannusten huomioimista selvitetessä taloushallinnon kustannuksia ulkoistamispäätöksen yhteydessä ja jälkikäteen tehtävissä vertailu- ja tarkkailulaskelmissa. Lisäksi kyselyn avulla pyrittiin selvittämään tarvitaanko hierarkiassa taloushallinnon tehtäviä hoitavaa henkilöstöä mikäli taloushallinto hoidetaan markkinasuuntautuneella toimintatavalla. Myös markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan liittyviä ongelmia ja etuja pyrittiin kartoittamaan sekä selvittämään mitä tehtäviä kunnat toteuttivat hierarkiassa ja mitä markkinasuuntautuneesti. Sähköpostin välityksellä haastateltiin myös taloushallintopalvelut yksityiselle yhtiölle siirtäneen kunnan edustajaa.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus etenee siten, että johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi rakennetaan tutkimuksen teoreettinen perusta. Luvussa käsitellään yrityksen organisoitumistapoja ja transaktiokustannusteoriaa. Lisäksi kartoitetaan eri organisoitumistapojen tehokkuus ja tehottomuustekijöitä. Luvun lopussa pohditaan ja analysoidaan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen organisoitumistavan vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia swot-analyysin avulla.

Luvussa kolme sovelletaan luvussa kaksi käsiteltyjä teorioita taloushallintoon. Luvussa käsitellään eri organisointimuotojen soveltuvuutta taloushallinnon tehtäviin. Lisäksi luvussa kartoitetaan tehtävät, jotka voidaan järjestää markkinasuuntautuneella toimintatavalla ja tehtävät, jotka on toteutettava omana toimintana. Luvun lopussa esitellään tutkimuksen yhteydessä tehdyn kyselyn tulokset.

Tutkimuksen empiirisessä osassa, luvussa neljä, käsitellään esimerkikunnan taloushallintoa. Nykyisen ja mahdollisten tulevaisuuden järjestämisvaihtoehtojen tarkastelu perustuu luvun kaksi teoreettiseen pohdintaan. Eri toimintamalleja tarkastellaan swot-analyysin avulla. Tutkimuksen tavoitteena olleen taloushallintoratkaisun kehittäminen esimerkikuntaan esitellään luvun neljä lopussa. Luvussa viisi esitellään tutkimuksen perusteella tehdyt päätelmät.

2. Tutkimuksen teoreettiset perusteet

Tutkimuksen teoreettisessa osassa selvitetään yrityksen / kunnan vaihtoehtoiset tavat organisoida toimintonsa joko omassa hierarkkisessa organisaatiossa tai markkinasuuntautuneesti, hankkimalla toiminnot ulkopuoliselta toimijalta. Päätös siitä, tuottaako yritys / kunta toiminnon itse omassa organisaatiossaan vai hankkiiko se sen markkinoilta, riippuu transaktiokustannusteorian mukaan siitä, kumpi vaihtoehto on transaktiokustannukset huomioiden kustannustehokkaampi. Myös transaktiokustannusteoriaan tutustutaan tässä luvussa.

Luvun lopussa tarkastellaan niitä tekijöitä, joilla on vaikutusta toiminnan (kustannus)tehokkuuteen, kuten mittakaavaetua ja yhdistelmäetua, tutustutaan eri kustannuskäsitteisiin sekä analysoidaan hierarkkisen että markkinasuuntautuneen toimintatavan tehokkuus- ja tehottomuustekijöitä.

2.1. Yrityksen organisoitumistavat

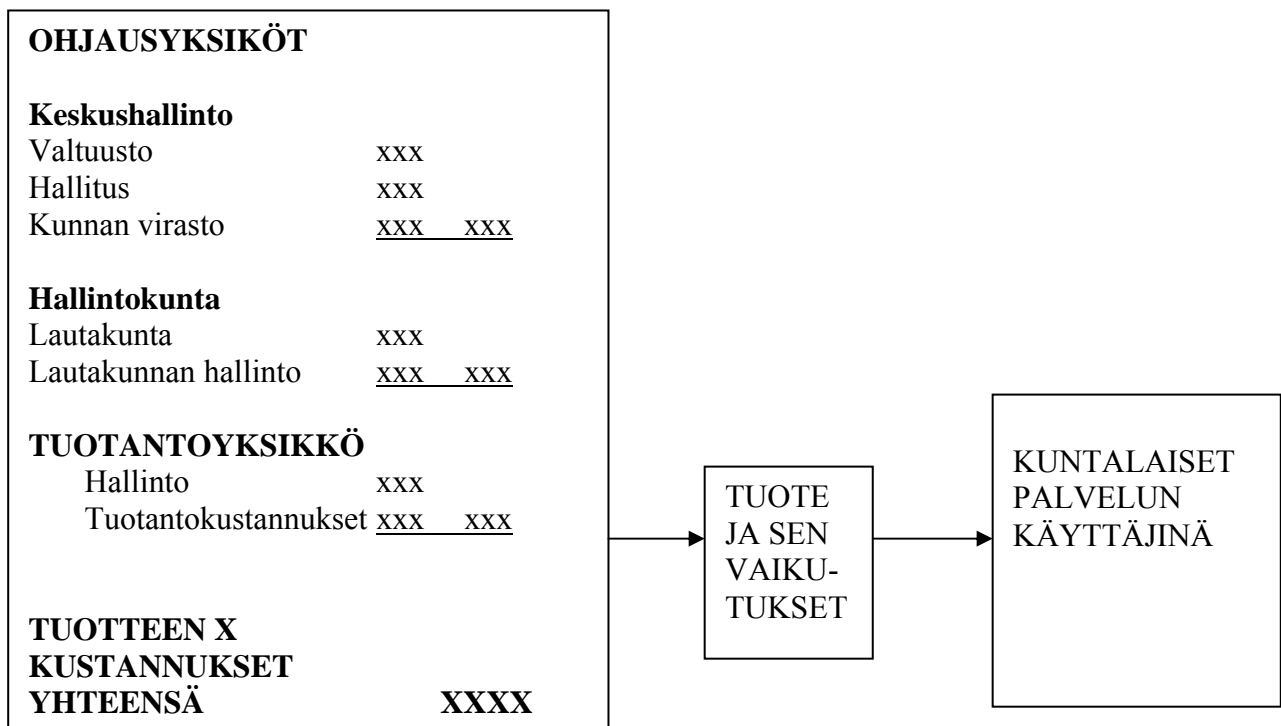
2.1.1. Hierarkkinen toimintatapa

Hierarkkisella toimintatavalla tarkoitetaan hyödykkeen tuottamista omana tuotantona, omassa organisaatiossa. Hierarkkinen organisaatio muodostuu eri tasoilla olevista toimijoista. Ylimmällä tasolla toimii yrityksen ylin johto, alimmalla suorittavan tason työntekijät. Hierarkiat siis jäsentävät organisaation valta- ja vastualueita. Organisaation rakenne muuttuu yrityksen elinkaaren aikana, yrityksen kasvaessa sen rakenne monimutkaistuu. (Jylhä, Paasio ja Strömmer 1998, 150.)

Linjaorganisaatio on tyypillinen hierarkkinen organisaatorakenne. Toimivalta on keskitetty ylimpää johtoon, delegointi tapahtuu suoraan alaspäin, vastaavasti vastuu kulkee samaa linjaa ylöspäin. Tuotanto siis tapahtuu linjaorganisaation alimmalla tasolla tuotantoyksiköissä, joiden toimintaa ohjaavat ylemmällä hierarkiatasolla olevat toimijat. Ohjaus perustuu ylemmän tason valta-asemaan. Joissakin tilanteissa ohjaus voi tapahtua myös alhaalta ylöspäin. Hierarkiasta syntyvät kustannukset, yleiskustannukset, täytyy huomioida tuotteen hinnoittelussa varsinaisten tuotantokustannusten lisäksi. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 19–22.)

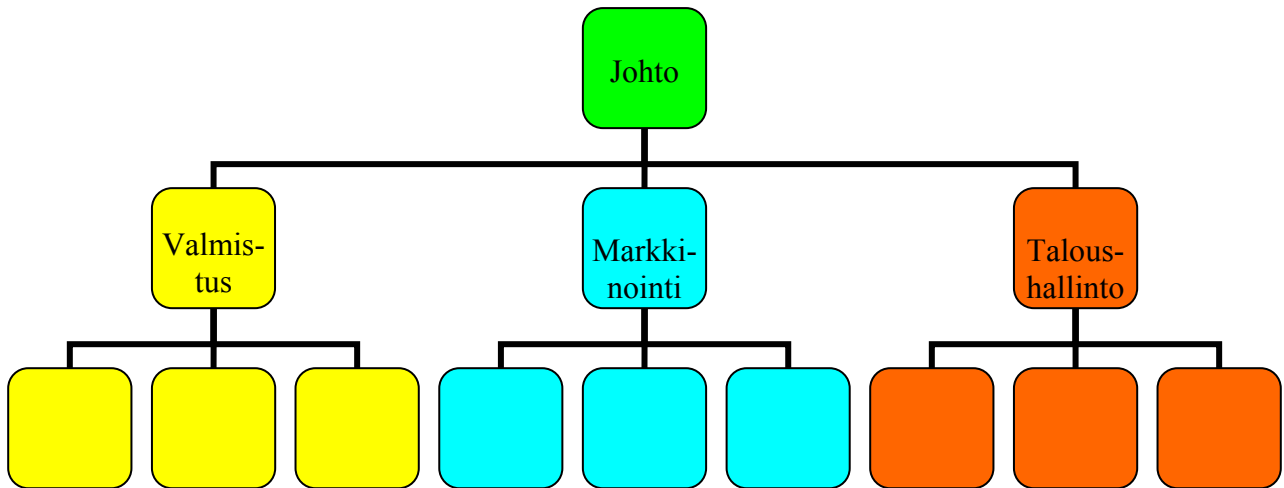
Meklinin (2006) mukaan hierarkkisessa toimintatavassa toimijoiden välinen suhde perustuu hierarkkiseen valta- ja käskysuhteeseen, jossa ylemmät hierarkiatasot ohjaavat toimintaa ja alin taso

vastaa tuotannosta. Sama organisaatio sekä päättää toiminnon tuottamisesta että tuottaa sen. Organisaation ohjaaminen ja käskyttäminen tapahtuvat useilla eri hierarkkisilla ohjaustasoilla yksityiskohtaisten ohjeiden ja talousarvion avulla. Ohjauksen päällimmäisenä kohteena ovat resurssit, jolloin rahoitus osoitetaan menolajeittain tuotteiden sijasta. Hierarkiassa kustannusrakenne muodostuu tuotantoyksikön hallinto ja tuotantokustannusten lisäksi tuotantoyksikön osuudesta ylempien hierarkiatasojen kustannuksista. Koska tuotteita ei tarvitse nimetä, eivät tuotteen yksikkökustannukset ole tärkeitä. Toiminnan kehittäminen tapahtuu lisäämällä resursseja. Hierarkkisen toimintatavan ohjausprosessin vaikutusta kuntien tuotteen kustannuksiin ja vaikutuksiin kuvataan kuviossa 1.



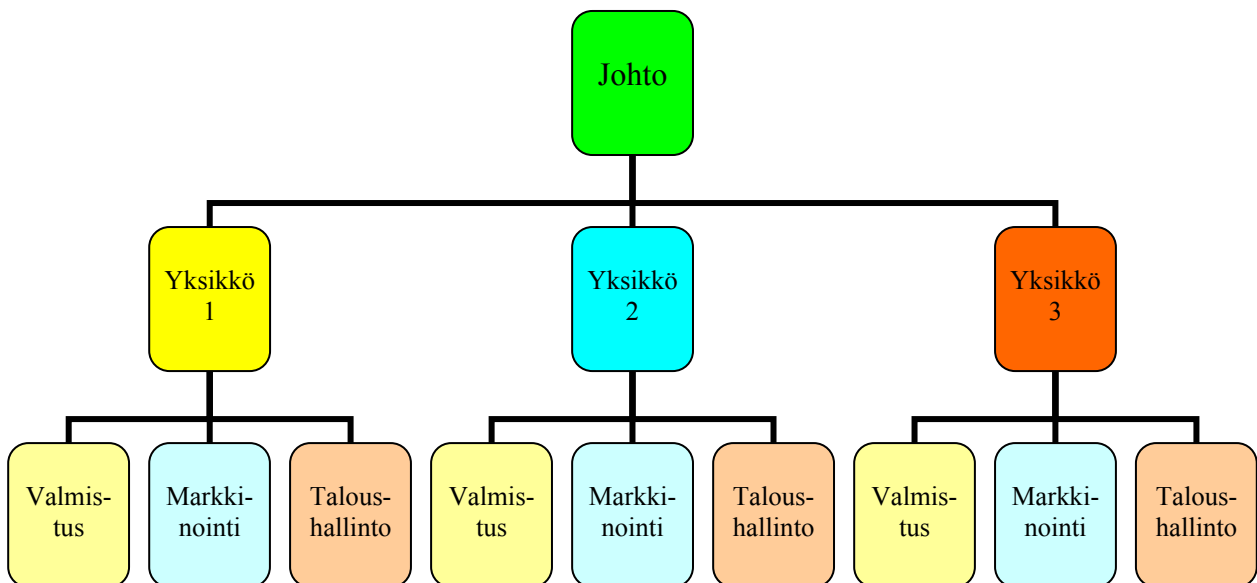
Kuvio 1. Hierarkkinen toimintatapa (Kallio ym. 2006, 20).

Toiminnot voidaan järjestää hierarkkisessa organisaatiossa monella eri tavalla, esimerkiksi keskitetysti tai hajautetusti. Kuviossa 2 kuvataan keskitettyä järjestämistä ja kuviossa 3 hajautettua järjestämistä vaihtoehtoa.



Kuvio 2. Toiminnon keskitetty hoitaminen hierarkkisessa organisaatiossa.

Keskitetyssä mallissa organisaatio jakautuu osastoihin, jotka keskittyvät omiin toimintoihinsa, esimerkiksi tuotantoon, markkinointiin ja taloushallintoon. Eri toimintoja kuvataan kuviossa eri väreillä. Ylin johto on hierarkiassa kaikkien toimintojen yläpuolella. Toiminnot organisoidaan seuraavalta tasolta vertikaalisesti suoraan alaspäin siten, että toiminnon alaisuudessa kaikilla organisaation tasoilla olevat työntekijät vastaavat tämän toiminnon suorittamisesta.



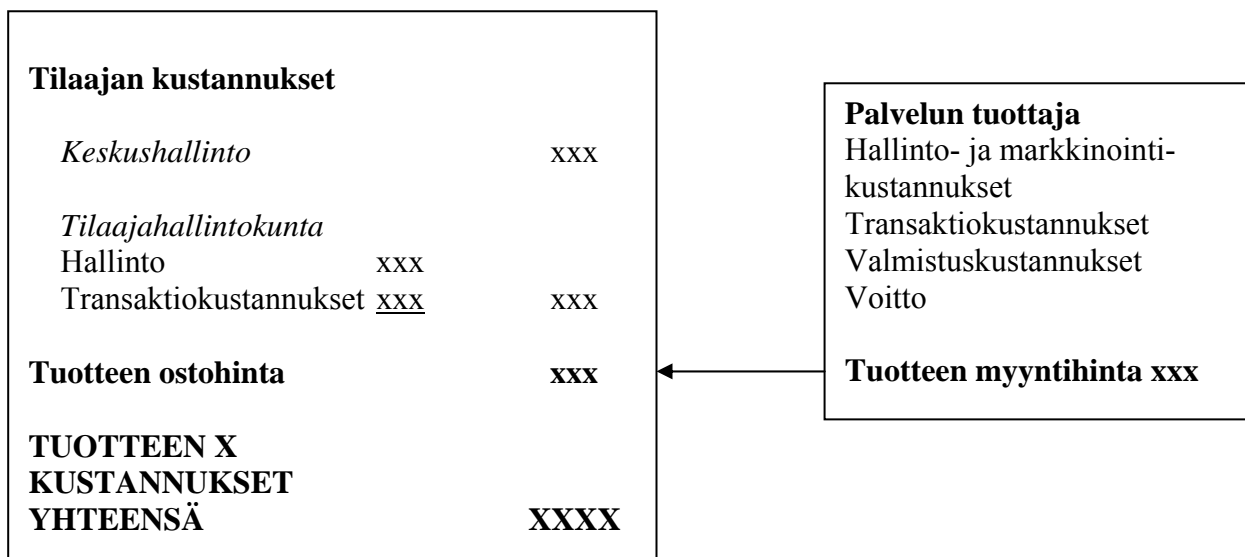
Kuvio 3. Toimintojen hajautettu hoitaminen hierarkkisessa organisaatiossa.

Toiminnot voidaan järjestää myös hajautetusti. Tällöin johtoa seuraavalla tasolla olevat yksiköt jakautuvat edelleen omiksi osastoiksi, jotka vastaavat itse eri toiminnoista, esimerkiksi tuotannosta, markkinoinnista ja taloushallinnosta. Tällöin siis organisaatiossa on useampi esimerkiksi taloushallinnosta vastaava yksikkö.

2.1.2. Markkinasuuntautunut toimintatapa

Markkinasuuntautuneella toimintamallilla tarkoitetaan tuotannon tekijöiden hankkimista oman tuotannon sijasta markkinoilla toimivilta toimijoilta eli yksityisiltä ammatinharjoittajilta tai yrityksiltä, kunnilta, kuntayhtymiltä, kuntien omistamilta yhtiöiltä tai liikelaitoksilta tai kolmannen sektorin toimijoilta. Markkinasuuntautunut toimintamalli nähdään vaihtoehtoisena mallina hierarkialle.

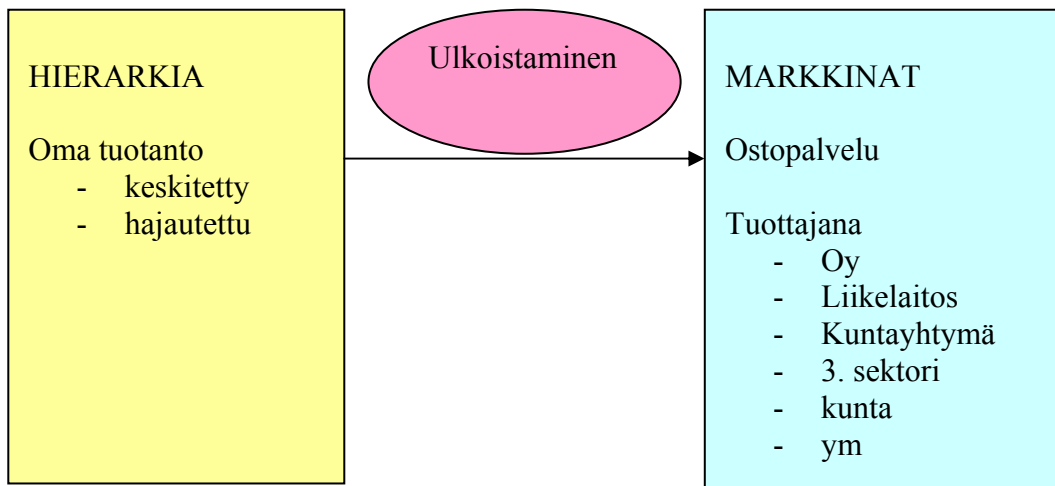
Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa tilaaminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan, jolloin hierarkkisen mallin valta ja vastuu jakautuu kahtia. Toiminnan ohjaus tapahtuu tilaajan ja tuottajan välisellä sopimuksella, joka määrittää myös toimijoiden vastuunjakoja. Ohjaus tapahtuu sopimalla esimerkiksi tuotemääristä ja laadusta, toimitustavasta ja –ajasta. Ohjauksen kohteena ovat tuotteet ja niiden vaikutukset. (Meklin 2006.) Tuotteen kustannukset muodostuvat sekä tuottajan että tilaajan kustannuksista, markkinasuuntautuneen toimintatavan mukaista tuotteen kustannusten muodostumista kuntasektorilla kuvataan kuviossa 4.



Kuvio 4. Tuotteen kustannusrakenne markkinasuuntautuneessa toimintatavassa (Kallio ym. 2006, 37).

Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirtymisellä eli ulkoistamisella tarkoitetaan yrityksen jonkin aikaisemmin itse suorittaman toiminnon ja siihen mahdollisesti liittyvien resurssien siirtämistä yrityksen ulkopuoliselle toimijalle, joka tarjoaa toiminnon yritykselle tietyksi ajaksi ja

ennalta sovitulla hinnalla (Heywood 2001, 27). Ulkoistamisen käsitteeseen liittyy siis vaatimus, että yritys on itse tuottanut toiminnon aikaisemmin erotuksena normaaliin palvelun ostoon, jossa yritys ostaa markkinoilta palvelun, jota se ei ole missään vaiheessa tuottanut itse. Ulkoistaminen on se toimenpide ja ajanjakso, jolla yritys siirtyy hierarkkisesta toimintamallista markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin. Ulkoistamista kuvataan kuviossa 5.

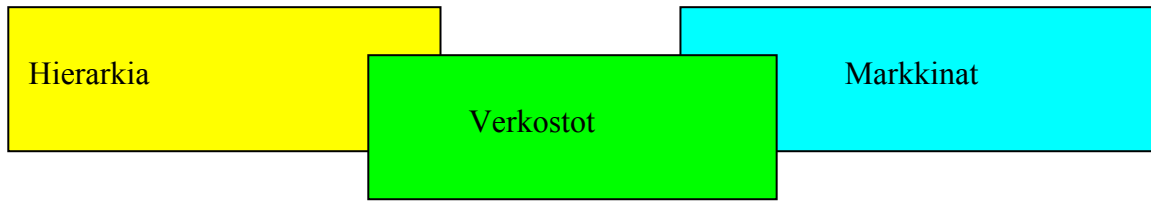


Kuvio 5. Ulkoistaminen.

Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan ei kuitenkaan tarvitse liittyä toiminnon ulkoistamisen vaatimusta, vaan yritys tai kunta voi hankkia markkinoilta myös sellaisia tuotteita ja palveluja, joita se ei ole missään vaiheessa tuottanut itse. Alihankinnan ja ostopalvelujen käyttäminen on ollut hyvin yleistä yrityksissä ja joissakin kunnissa jo vuosikymmenien ajan.

2.1.3. Verkostoituminen

Meklinin (2006) mukaan verkostoituminen on yksi markkinasuuntautuneen toimintamallin variaatioista. Vesalaisen (2002, 22–23) mukaan yritys voi organisoitua kolmella tavalla: hierarkkisesti, markkinasuuntautuneesti tai verkostotalouden periaatteiden mukaisesti. Vesalainen viittaa Thorelliin (1986) ja Ebersiin (1997), joiden mukaan verkostoituminen sijoittuu hierarkkisen ja markkinasuuntautuneesti organisoituneen liiketoimintamallin väliin kuvion 6 mukaisesti.



Kuvio 6. Hierarkia, verkostot ja markkinat.

Verkostoitumisen motiiveina voidaan pitää kustannusetujen hakemista sekä liiketoiminnan kasvun tavoittelua uuden liiketoiminnan synnyttämän tai paremman kilpailuaseman tuottaman markkinaosuuskasvun kautta. Verkostoitumisen hyötyinä Vesalainen mainitsee Kogutiin (1988) ja Gulatiin (1998) viitaten oppimisen ja informaation hankkimisen sekä Jarilloon (1993) viitaten nopean toimintaympäristön edellyttämän reagointivalmiuden erityisesti vertikaalisesti integroituneisiin (hierarkkisesti organisoituneisiin) yrityksiin verrattuna. (Vesalainen 2002, 14–15.)

Verkostomaisen toimintamallin avulla pyritään minimoimaan markkinasuuntautuneen toiminnan ja hierarkkisen toiminnan heikkoudet ja maksimoimaan hyvät puolet. Koska toimintamallien etujen maksimointi ja huonojen puolien minimointi on käytännössä mahdotonta, pyritään vahvuuksien ja heikkouksien optimointiin. Verkostoitumisen myötä yritysten välinen vaihdanta muuttuu vuorovaikutteisempaan suuntaan. Operatiivinen ja tuotannollinen vuorovaikutus muuttuu molemminpuoliseen kehittämiseen, yhteiseen markkinointiin ja visioiden ja strategioiden integrointiin, jolloin yhteistyö koskee useita yritystoiminnan funktioita ja tasoja. Verkostoitumista voi tapahtua siten, että hierarkkisesti organisoituneet yrityskokonaisuudet purkautuvat ja jakautuvat pienempiin toiminnallisiin yksiköihin, tai siten että markkinasuuntautuneista suhteista siirrytään verkostomaisiin yhteistyösuhteisiin. Hierarkkioiden pilkkoutuminen tapahtuu ulkoistamisen, yhtiöittämisen, tulosityksikkörakenteen tai tiimirakenteen kehittymisen kautta. Tämän seurauksena talouselämän rakenne muuttuu yhä verkostoituneemmaksi, minkä seurauksena päätöksenteko siirtyy alaspäin yhä pienempiin toiminnallisiin yksiköihin. (Vesalainen 2002, 22–24.)

Williamson (1975, 1981, 1985) on luonut pohjan pohdinnalle kannattaako yrityksen ostaa jokin hyödyke markkinoilta vai valmistaa se itse. Vesalaisen mukaan Theorelli (1986) täydensi tätä transaktiokustannusteoriaa, jonka ydin on ostaa tai valmistaa itse –pätöksenteko, verkostovaihtoehdolla, eli sillä, että jossain tapauksissa yrityksen on edullisempaa pyrkiä markkinoilta ostamisen ja itse valmistamisen välimuotoon (networks between markets and hierarchies). Transaktiokustannusteorian mukaan kustannukset jaetaan valmistuskustannuksiin,

jotka sisältävät kaikki yrityksen sisäiseen tuotannolliseen toimintaa liittyvät kustannukset ja vaihdantakustannuksiin, jotka tarkoittavat niitä kuluja, jotka syntyvät yritysten välisen vaihdannan toteuttamisesta. Vesalainen viittaa Scottiin (1988), jonka mukaan verkostoitumisvaihtoehdossa voidaan edellisten lisäksi puhua myös yhteistyökustannuksista (alliance cost). Transaktiokustannusteorian mukaan yritykset hakevat eri kustannustyyppien välistä tasapainoa siten, että lopputuloksena syntyy optimiratkaisu. (Vesalainen 2002, 26–27.)

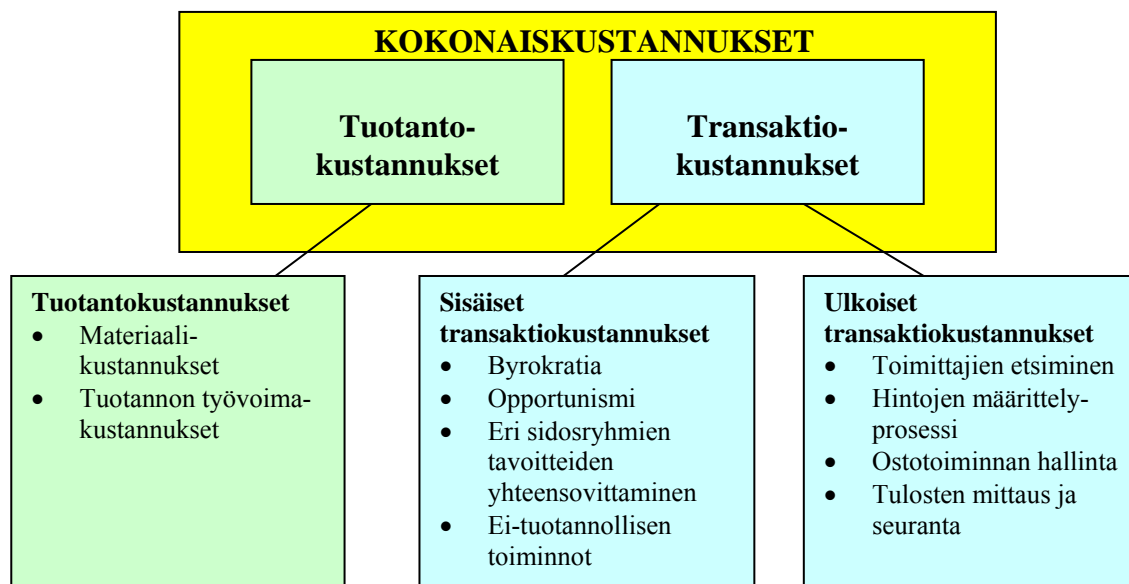
Tässä tutkimuksessa verkostomaisia toimintatapoja käsitellään markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan kuuluvina.

2.2. Transaktiokustannusteoria

Oman tuotannon eli hierarkian ja markkinasuuntautuneen toimintamallin välistä kannattavuutta voidaan analysoida transaktiokustannusteorian (transaction cost theory) avulla. Teoria tarkastelee markkinoita ja hierarkioita vaihtoehtoisina rakenteina. Vaihdanta hierarkioiden ja markkinoiden välillä aiheuttaa kustannuksia. Myös hierarkian sisäisestä vaihdannasta aiheutuu kustannuksia.

Kun tuote tai palvelu siirretään teknologisesti erotettavissa olevan rajapinnan poikki, tuotantovaiheesta toiseen, syntyy transaktio (Williamson 1985, 1). Transaktio voi tapahtua sekä yrityksen sisällä tai yritysten välillä. Tuotantovaiheesta toiseen siirtymisestä tai rajapinnan ylityksestä seuraa kustannuksia. Tämä transaktiokustannus ei johdu suoraan transaktiosta, vaan sillä tarkoitetaan transaktioon liittyviä välillisiä, yrityksen toiminnan organisointiin ja hallinnointiin liittyviä kustannuksia, joita syntyy ennen transaktion suorittamista, suorittamisen aikana ja suorittamisen jälkeen. Etukäteis- eli ex ante kustannuksia ovat mm. suunnittelu-, neuvottelu- ja sopimuksentekokustannukset. Jälkikäteis- eli ex post -kustannuksia ovat mm. transaktion huonosta vastaavuudesta johtuvat kustannukset, havaittujen epäkohtien ja virheiden reklamoinnista ja korjaamisesta aiheutuvat kustannukset, toiminnan vakiinnuttamis- ja hallintokustannukset sekä sopimuksen valvonnasta aiheutuvat kustannukset. (Williamson 1985, 20–21.) Ex nunc eli transaktion suorittamisen aikaisia kustannuksia ovat mm. laadun ja sopimuksen mukaisuuden seuranta, omien varajärjestelyjen ylläpitäminen ja palveluketjujen johtaminen ja sovittelu (Meklin 2006). Mikäli transaktio hankitaan markkinoilta, transaktiokustannuksia syntyy molemmilla sopimusosapuolilla, sekä tuottajalla että tilaajalla.

Tuotteen kokonaiskustannus määräytyy transaktiokustannusteorian mukaan siis tuotantokustannuksista ja transaktiokustannuksista. Tuotantokustannuksilla tarkoitetaan materiaali- ja työvoimakustannuksia, transaktiokustannuksia ovat mm. kustannukset toimittajien etsimisestä, hankintatoimen hallinnasta, toimittajien valvonnasta, organisaation sisäisestä byrokratiasta, koordinoinnista ja sidosryhmien politikoinnista. Kolme ensin mainittua ovat ulkoisia, kolme viimeksi mainittua sisäisiä transaktiokustannuksia. Kuviossa 7 kuvataan kokonaiskustannuksen muodostumista. (Camrass ja Farncombe 2001.)



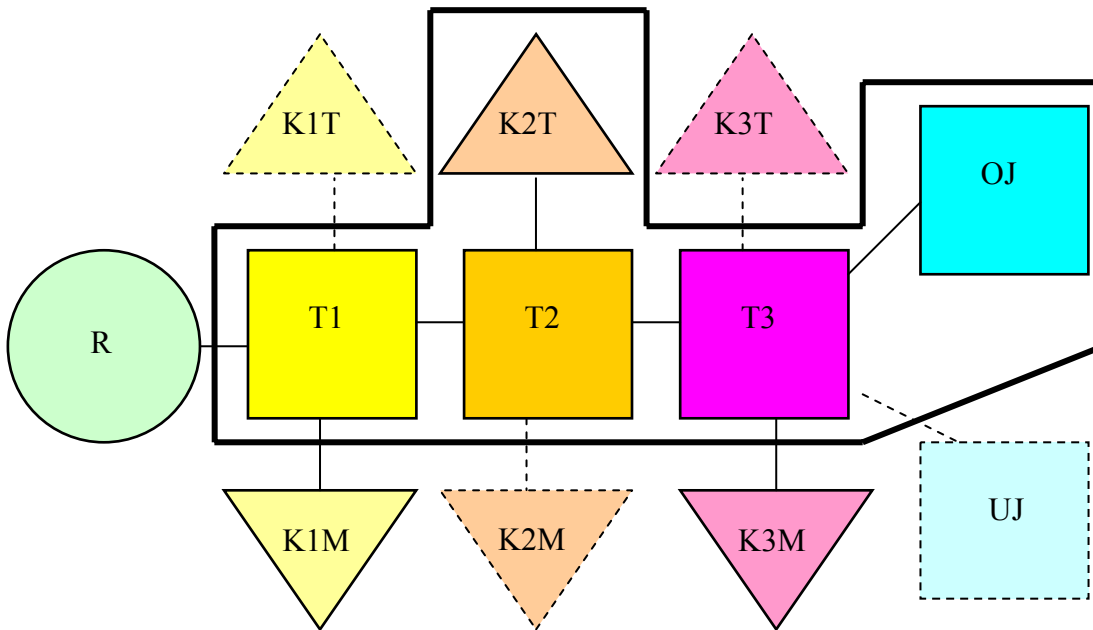
Kuvio 7. Kokonaiskustannusten muodostuminen (Camrass ja Farncombe 2001).

Transaktiokustannusteorian oppi-isänä pidetään Coasea, jonka vuonna 1937 ilmestynyt kirja ”Nature of the Firm” voidaan pitää ensimmäisenä askeleena kohti transaktiokustannusteorian tutkimusta. Coasen mukaan yrityksen tunnusmerkkeihin kuuluu hintamekanismin määrittäminen. Oikean hinnan löytyminen hintamekanismin kautta on organisoidun yrityksen ilmeisin kustannus. Coasen mukaan yrityksen kannattaa tehdä pitkäaikaisia sopimuksia useiden lyhytaikaisten sijasta, koska silloin jokaisesta yksittäisestä sopimuksesta aiheutuvia lisäkustannuksia pystytään vähentämään. Mikäli yritys pystyy tuottamaan toiminnon omassa organisaatiossa, se voi välttyä tietyiltä markkinakustannuksilta. Oman tuotannon pitää kuitenkin olla kustannuksiltaan edullisempaa kuin toiminnon ostamisen markkinoilta. Mikäli näin ei ole, voi olla kannattavaa hankkia toiminto markkinoilta. (Coase 1937, 389–392.)

Coase pohtii miksi transaktioita on tarjolla markkinoilla, jos yritys voi organisoimalla itse oman toimintansa vaikuttaa tuotannon kustannuksiin. Miksi yritykset eivät tuota kaikkia tuotannontekijöitään edelleen itse omassa yrityksessä? Coasen mukaan yrityksen kasvaessa sen tuotto saattaa pienentyä, koska uusien toimintojen aloittaminen saattaa nostaa yrityksen sisäisiä kustannuksia. Yrityksen täytyy saavuttaa piste, jossa se pysyy järjestämään ja tuottamaan uuden toiminnon omassa hierarkiassa pienemmin kustannuksin kuin mitä toiminnon hankkimisesta avoimilta markkinoilta aiheutuu. Toiseksi, yrityksen tuottamien transaktioiden lisääntyessä, yritys ei välttämättä onnistu saamaan irti parasta mahdollista hyötyä tuotannontekijöistään. Yrityksen täytyy löytää piste, jossa resurssien hukkaamisen menetys on yhtä suuri kuin transaktioiden vaihtokustannus avoimilla markkinoilla. Lisäksi yhden tai useamman tuotannontekijän hankintahinta saattaa nousta, koska pienen yrityksen ”muut kuin suurtuotannon” edut saattavat olla suuremmat kuin isossa yrityksessä. Näiden tekijöiden yhdistelmä määrää pisteen, johon saakka yrityksen kannattaa laajentua ja tuottaa transaktionsa itse. (Coase 1937, 394–395.)

Williamson kehitti edelleen Coasen teorioita. Yritystä voidaan transaktiokustannusteorian mukaan tutkia kolmella eri tasolla. Ensimmäinen taso on yritysrakenteen tutkiminen. Sen avulla pyritään selvittämään, miten yrityksen toiminnalliset osat tulisi järjestää. Toisena tasona mainitaan tehokkaan rajapinnan analysointi, minkä perusteella selviää mitkä toiminnot yrityksen kannattaa tuottaa itse ja mitkä hankkia markkinoilta. Kolmantena tasona Williamson mainitsee yrityksen henkilöresurssien organisoinnin tutkimisen. (Williamson 1981, 549.)

Tehokkaan rajapinnan tutkimisen taso liittyy toimintojen markkinoilta hankkimisen näkökulmaan. Tehokkaan rajapinnan avulla määritellään yrityksen oman toiminnan raja. Rajan määrittämisen yhteydessä yritys päättää mitkä toiminnot se tuottaa itse ja mitkä ostaa markkinoilta. Mikäli oma tuotanto on hallinnointikustannukset huomioiden kustannustehokasta, tuottaa yritys transaktiot itse. Mikäli markkinat ovat edullisempi vaihtoehto, hankkii yritys transaktionsa markkinoilta. Tehokasta rajapintaa kuvataan kuviossa 8. Kuviossa oletetaan, että yritys voi joko tuottaa itse tai ostaa ulkopuoliselta tuottajalta toiminnassa (tuotannossa) tarvittavia komponentteja, tavaroita ja/tai palveluita.



Kuvio 8. Tehokas rajapinta (Williamson 1985, 98).

R = raaka-aine

T1, T2, T3 = tuotannon vaiheet

K1T, K2T, K3T = tuotannossa tarvittavat komponentit, jotka tuotetaan itse

K1M, K2M, K3M = tuotannossa tarvittavat komponentit, jotka ostetaan markkinoilta

OJ = oma jakelukanava

UJ = ulkopuolinen jakelukanava

Yhtenäinen viiva kuvioiden välillä = toteutunut tapahtuma

Katkoviiva kuvioiden välillä = Ei toteutunut, mutta mahdollinen tapahtuma

Paksu musta viiva määrittää yrityksen rajan

Kuvion 8 mukaisessa esimerkissä tuotanto käsittää kolme eri vaihetta, jotka kaikki suoritetaan samassa yrityksessä. Tuotantoon tarvittava raaka-aine ostetaan markkinoilta. Tuotteeseen lisätään jokaisessa tuotantovaiheessa komponentti, K1, K2 ja K3, jotka voidaan joko tuottaa itse (K1T,...) tai ostaa markkinoilta, toiselta tuottajalta (K1M,...). Jakeluun yritys voi käyttää joko omaa (OJ) tai ulkopuolista (UJ) jakelukanavaa.

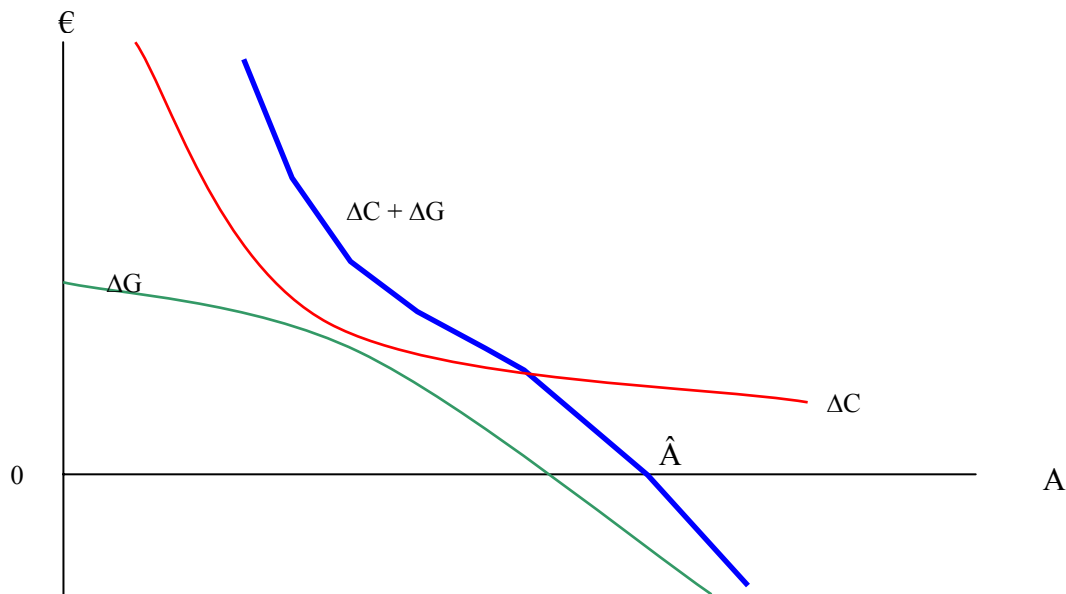
Toteutunutta tapahtumaa kuvataan yhtenäisellä viivalla kuvioiden välillä, mahdollista tapahtumaa katkoviivalla. Esimerkissä tuotantovaiheessa 1 ja 3 komponentti ostetaan markkinoilta, sen sijaan tuotantovaiheessa 2 yritys valmistaa komponentin itse. Oman toiminnan raja on tehokkuuden rajapinta; yritys tuottaa itse ne toiminnot, joissa se on tehokas. Yrityksen ydintoiminnot kuuluvat

tehokkaan rajapinnan sisäpuolelle. Yrityksen kilpailukyky perustuu ydintoimintoihin, joten sen on pystyttävä tuottamaan ne tehokkaasti.

Raaka-aineen tuottaminen ei yleensä ole yritykselle taloudellista, joten se hankkii sen yrityksen ulkopuolelta, markkinoilta. Raaka-aineen lisäksi yritys tarvitsee kuitenkin tuotannossaan monia palveluita ja suoritteita, joiden osalta yrityksen täytyy arvioida, kannattaako sen tuottaa ne itse vai hankkia markkinoilta; yrityksen täytyy arvioida näiden suoritteiden tuotanto- ja transaktiokustannukset. (Williamson 1985, 98.)

Transaktiokustannusteorian avulla voidaan siis päätellä kannattaako yrityksen tuottaa transaktio itse vai ostaa se markkinoilta. Päätökseen vaikuttaa Williamsonin mukaan (1985, 52–61):

- Transaktion epävarmuus. Mitä korkeampi epävarmuus transaktioon liittyy, toisin sanoen mitä vaikeampi on arvioida transaktioon liittyvien tapahtumien kulkua, sitä todennäköisemmin yritys tuottaa transaktion itse omassa hierarkiassaan. Epävarmuustekijänä voidaan mainita esimerkiksi ulkopuolisen toimittajan toimituskyky; tapahtuuko toimitus ajallaan vai onko myöhästymisen mahdollista tai jopa todennäköistä.
- Transaktion esiintymistiheys. Mitä harvemmin transaktio tapahtuu, sitä todennäköisemmin yritys hankkii sen markkinoilta. Jos yritys järjestää henkilöstölleen kerran vuodessa pikkujoulun, ei sen kannata perustaa omaa ravintolaa yhtä tilaisuutta varten, vaan hankkia transaktio markkinoilta. Jos yritys vastaavasti tarvitsee transaktiota usein ja toistuvasti, kannattaa sen tuottaa se itse.
- Transaktioon liittyvän tuotannontekijän spesifisyys. Jos tuotannontekijää voidaan käyttää vain tietyn transaktion yhteydessä, kannattaa yrityksen tuottaa se omassa hierarkiassaan. Mikäli tuotannontekijällä taas on laajempaa käyttöä, sen hankkiminen markkinoilta saattaa olla kannattavaa. Kuviossa 9 kuvataan tuotannontekijän erityisyyteen liittyvää oman tuotannon ja markkinoilta hankkimisen välistä määrittelyä.



Kuvio 9. Tuotanto- ja hallintokustannuskäyrät (Williamson 1985, 93; 1981, 560).

Esimerkissä oletetaan tuotanto- ja hallinnointikustannusten riippuvan transaktioon tarvittavien tuotannontekijöiden erityisyydestä. Tällöin ne voidaan määrittää tuotannontekijöiden erityisyyden funktiona. Tuotannontekijöiden erityisyyttä, jota merkitään A :lla, kuvataan vaaka-akselilla. Erityisyys kasvaa siirryttäessä vaaka-akselilla oikealle. Pysty akseli kuvaa transaktion kustannusta €, C tarkoittaa transaktion kokonaiskustannusta, funktio ΔC , jota kuvataan punaisella käyrällä on yrityksen oman tuotannon ja markkinoilta hankitun transaktion kustannusten erotus. Hallinnointikustannusta merkitään G :llä, funktio ΔG , jota kuvataan vihreällä käyrällä, on yrityksen oman tuotannon hallinnointikustannuksen ja markkinoilta hankitun transaktion hallinnointikustannuksen erotus. Sinisellä kuvattu funktio $\Delta C + \Delta G$ on kahden edellisen summa. Niin kauan kuin $\Delta C + \Delta G$ on positiivinen, on markkinoilta hankkiminen edullisempaa ja kun funktion arvo on nolla pisteessä \hat{A} , ovat markkinoilta hankkiminen ja oma tuotanto saman arvoisia. Kun funktion $\Delta C + \Delta G$ arvo on negatiivinen, kannattaa transaktio tuottaa omassa hierarkiassa. (Williamson 1981, 559.)

Kun tuotannontekijät ovat yleisiä, ovat sekä tuotanto- että hallinnointikustannukset edullisempia markkinoilta hankittuna kuin itse tuotettuna. Hankkimalla transaktion markkinoilta yritys pääsee hyötymään markkinoiden skaalaeduista. Markkinoilla on useita transaktion tarjoajia, jolloin hinnat pysyvät alhaisina.

Tuotannontekijöiden erityisyyden kasvaessa transaktion tarjoajat markkinoilla vähenevät, kunnes lopulta ostosta tulee kahdenkeskistä kauppaa. Tällöin oman tuotannon hallinnointi on edullisempaa. Samoin käy tuotantokustannukselle, erityisyyden kasvaessa omasta tuotannosta tulee kannattava vaihtoehto.

Transaktioteoria luonnehtii myös ihmisten käyttäytymistä viittaamalla rajoittuneeseen rationaalisuuteen ja opportunistisiin. Rajoittuneen rationaalisuuden (bounded rationality) käsitteen mukaan päätöksentekijät tekevät päätökset järjen perusteella, mutta järjen käyttö on rajoitettua. Tämä johtuu mm. ihmisen neurofysiologisista rajoista vastaanottaa, varastoida, hakea ja käsitellä tietoa virheettömästi. Rajoittunutta rationaalisuutta aiheutuu myös kielellisistä rajoituksista, kuten kyvystä viestiä tietojaan ja tunteitaan sanojen, lukujen ja kuvien avulla ymmärrettävästi (Williamson 1975, 21–22). Opportunismi tarkoittaa oman edun tavoittelemista epärehellisin ja epäeettisin keinoin. Oman edun tavoittelu voi tapahtua antamalla päätöksentekijöille puutteellista tai väärää tietoa. Opportunismi lisää epävarmuutta sekä yritysten välisissä transaktioissa että sopimuksissa, mikä johtaa yrityksen hallinnointivastuun lisääntymiseen. (Williamson 1985, 44–49.)

2.3. Tehokkuuden perustelut

Tuotannon vaihtoehtoisilla organisointitavoilla haetaan edullisinta tapaa hankkia tuotannontekijä joko omasta hierarkkisesta organisaatiosta, markkinoilta tai verkostoista. Hierarkiassa tuotanto saattaa olla tehotonta, koska aikaansaannosta ei tarvitse määritellä tarkasti. Myös yrityksen koko ja resurssit saattavat olla osasyynä tehottomuuteen. Markkinasuuntautuneeseen organisointimuotoon siirryttäessä tärkein syy on pyrkimys alentaa kustannuksia. Uskotaan, että tuotanto markkinoilla on kustannustehokkaampaa kuin omassa hierarkiassa.

Tuotantokustannukset riippuvat monesta tekijästä, esimerkiksi tuotantomäärästä, joka markkinoilla saattaa nousta huomattavasti suuremmaksi kuin omassa hierarkkisessa organisaatiossa ja tuotantotekniikasta. Markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan siirtyessä yritys pääsee osalliseksi markkinoiden mittakaavaeduista ja muista tehokkuuteen suotuisasti vaikuttavista tekijöistä.

Molempiin, hierarkkiseen ja markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan liittyy sekä tehokkuus- että tehottomuustekijöitä. Seuraavat alaluvut käsittelevät niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat tuotannon tehokkuuteen. Luvun aluksi käydään läpi kustannuskäsitteitä ja niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat

tuotteen kustannuksiin. Sen jälkeen käsitellään skaalatuottoja, mittakaavaetua, suurtuotannon haittoja ja yhdistelmäetua. Lopuksi kartoitetaan eri järjestämistapojen vahvuuksia ja mahdollisuuksia, jotka kuuluvat järjestämismallin tehokkuustekijöihin, sekä heikkouksia ja uhkia eli tehottomuustekijöitä.

2.3.1. Kustannuskäsitteitä

Kustannus-käsite liittyy kustannuslaskentaan. Kustannukset ovat tuotannontekijäin rahassa mitattua käyttöä. Niiden laskenta perustuu operatiiviseen tarkoituksenmukaisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja tasapuolisuuteen eri asioiden kesken. Kustannusten käsittelyyn ei liity lainsäädännöllistä ohjausta. Liikekirjanpitoon liittyvien menojen ja kulujen määrittäminen taas perustuu osittain kirjanpito- ja verolainsäädäntöön. Siksi kulujen ja menojen määrä saattaa poiketa kustannusten määristä. Kirjanpito toteutetaan sentin tarkkuudella, kustannusten tarkkuus määräytyy kustannuserälle annettavan painoarvon mukaan. (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 62.)

Tuotteen kustannuksiin lasketaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vain tuotteelle kuuluva osuus kustannuksista. Kustannukset voidaan jakaa kiinteisiin ja muuttuviin. Kustannusten riippuvuus yrityksen toiminta-asteesta määrää sen, kuuluvatko kustannukset muuttuvien vai kiinteiden kustannusten ryhmään. Muuttuvat kustannukset kasvavat tai vähenevät toiminta-asteen muuttuessa, ne aiheutuvat esimerkiksi valmistukseen käytetyistä raaka-aineista, tuotantotoimintaan ostetusta alihankintapalvelusta, valmistuksen palkkakustannuksista sivukuluineen ja energiankulutuksesta. Muuttuvat kustannukset riippuvat siis käyttökäytöistä. Kiinteät kustannukset määräytyvät lähinnä ajan perusteella, ne eivät ole riippuvaisia toiminta-asteesta, vaan yrityksen kapasiteetista. Tällaisia potentiaalitekijöistä aiheutuvia kiinteitä kustannuksia ovat mm. koneiden, laitteiden ja kaluston sitoman pääoman korot ja poistot, tilavuokrat, lämmitys ja siivous, yritysjohton ja toimihenkilöiden palkkakustannukset sivukuluineen sekä hallinto-, edustus- ja atk-kustannukset. (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 52–56.)

Kustannuksia voidaan luokitella kiinteisiin ja muuttuviin kustannuksiin jaottelun lisäksi myös erillis- ja yhteiskustannuksiin tai välittömiin ja välillisiin kustannuksiin kuvion 10 mukaisesti.

Erillis- kustannukset	Muuttuvat kustannukset	Välittömät kustannukset	Kokonais- kustannukset
	Kiinteät kustannukset	Välilliset kustannukset	
Yhteis- kustannukset			

Kuvio 10. Kustannusten luokitteluja (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 55).

2.3.2. Kustannuksiin vaikuttavat tekijät

Liiketaloustieteen keskeisimpiin kysymyksiin kuuluu mitkä ovat eri toimenpiteiden ja tekijöiden vaikutukset kustannuksiin. Ongelma on vaikea, koska eri toimenpiteet ja tekijät vaikuttavat kustannuksiin samanaikaisesti eikä yhden tekijän erillinen tarkastelu ole mahdollista. Kustannusten riippuvuus suoritelmäärästä on yksi perinteisimmistä ongelmista. Kustannusfunktioista puhuttaessa tarkoitetaan yleensä tarkastelutapaa, jossa yrityksen kustannuksia tarkastellaan suoritelmäärän funktiona. Myös tähän tarkastelutapaan liittyy useita ongelmia. Suoritelmäärää voidaan muuttaa työaika muuttamalla, henkilöstön määrää muuttamalla ja työvauhtia muuttamalla. Näillä muutoksilla saattaa suoritelmäärän muutoksen vaikutus kustannuksiin olla erilainen. Tarkasteltaessa kustannusten kehitystä suoritelmäärän suhteen voidaan havaita, että kokonaiskustannusten määrä voi vaihdella tasasuhteisesti, joka tarkoittaa, että niiden suhde suoritelmäärään tai yksikkökustannuksiin pysyy muuttumattomana tai ylisuhteisesti, jolloin kokonaiskustannusten suhde suoritelmäärään nousee. Kokonaiskustannukset ovat alisuhteisia silloin, kun niiden suhde suoritelmäärään alenee. (Honko 1989, 50–51.)

Keskimääräiset yksikkökustannukset ovat alimmillaan silloin, kun keskimääräiset yksikkökustannukset ovat rajakustannusten, yhden lisäyksikön tuotannosta aiheutuvien kustannusten, kanssa yhtä suuret. Mikäli kustannusten tasasuhteisuus, alisuhteisuus tai ylisuhteisuus kytketään yksinomaan muuttuvien kustannusten kehitykseen, riippuu kustannusten kuuluminen tasa-, ali- tai ylisuhteisiin rajakustannusten kehityksestä. (Honko 1989,52.)

Kustannusten riippuminen suoritelmäärästä poikkeaa paljon eri yrityksissä, jopa saman alan yrityksissä. Erot johtuvat mm. yritysten käyttämistä erilaisista tuotantotekijöistä ja niiden

hinnoista. Kustannukset saattavat eri ajanjaksoina vaihdella huomattavasti myös yrityksen sisällä. Yrityksen kokonaiskustannukset ovat hyvin monen muuttajan funktio, ja suoritemäärä on vain yksi muuttujista. (Honko 1989, 52–53.)

Verrattaessa suuren ja pienen yrityksen keskinäistä edullisuutta on huomioitava tuotannontekijöiden ostoon, suoritteiden myyntiin ja rahoitukseen, hallintoon ym. liittyvät tekijät. Optimaalista kokoa määriteltäessä on huomioitava, että valmistusteknisesti optimaalinen koko voi olla hallinnollisesti epäedullinen. Hallinnolliselta kannalta optimaalinen koko taas saattaa erota rahoituksen kannalta edullisimmasta koosta. Yrityksen optimikokoa määriteltäessä onkin selvítettävä kustannusfunktioiden eri osatekijät. Alimpien yksikkökustannusten saavuttamiseksi on löydettävä tasapaino eri osatekijöiden kesken. Lisäksi on huomioitava, että yritys, joka toimii alhaisimmilla kustannuksilla, ei välttämättä ole kannattavin. (Honko 1989, 55.)

Hongon (1989, 38) mukaan tuotanto voidaan jakaa kolmeen eri tuotantotyyppiin. *Yksittäistuotannossa* suoritteet ovat toisiinsa verrattuna erilaisia, jolloin mahdollisuudet prosessien yhdenmukaistamiseen ja automatisointiin ovat vähäisemmät. *Sarja- eli erästuotannossa* tuotteet ovat tietyn sarjan puitteissa samanlaisia. Sarjatuotannossa voidaan käyttää hyväksi prosessien yhdenmukaistamista ja automatisointia, ja sarjatuotannossa on mahdollista saavuttaa huomattavia mittakaavaetuja. Kolmantena tuotantotyyppinä Honko mainitsee *joukko- eli massatuotannon*, jossa tuotetaan tavallisesti suurina määrinä vain yhtä tuotetta, ja tuotannossa voidaan saavuttaa merkittäviä mittakaavaetuja.

2.3.3. Skaalaedut

Miten tuotoksen käy kun panosten määrä kaksinkertaistetaan? Kasvaako tuotos kaksinkertaiseksi, enemmän kuin kaksinkertaiseksi vai vähemmän kuin kaksinkertaiseksi? Vakioskaalatuotoilla tarkoitetaan sitä, että tuotos kasvaa suhteellisesti yhtä paljon kuin panostus. Kasvavat skaalatuotot ovat kyseessä silloin, kun tuotos kasvaa suhteellisesti enemmän kuin mitä panosmäärää kasvatetaan. Vastaavasti vähenevillä skaalatuotoilla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuotos kasvaa suhteellisesti panosmäärän lisäystä vähemmän. (Sloman 2000, 126.)

2.3.4. Mittakaavaetu

Kasvavien skaalaetujen käsite liitetään läheisesti mittakaavaetuun, economies of scale. Mittakaavaetua saavutetaan, kun yksikkökustannus laskee tuotannon määrän kasvaessa. Jos halutaan saavuttaa kasvavia skaalatuottoja tuotannontekijöille, tuotetaan enemmän tuotosyksiköitä käyttämällä vähemmän tuotannontekijöitä tuotettua yksikkö kohden. Tästä seuraa yksikkökustannuksen aleneminen. (Sloman 2000, 126.)

Slomanin mukaan (2000, 126–128) mittakaavaetujen saavuttamiseen on monia keinoja. Jotkut johtuvat kasvavista skaalatuotoista, toiset eivät. Seuraavat tekijöillä on vaikutusta mittakaavaedun saavuttamiseen:

- Erikoistuminen ja työnjako
Isoissa yksiköissä työt voidaan järjestää siten, että työntekijät voivat tehdä yksinkertaisempia, toistettavia töitä. Tällöin työntekijät voivat erikoistua omaan tiettyyn tehtävään, jolloin tarvitaan vähemmän koulutusta. Erikoistumisen ja työnjaon johdosta työntekijät ovat tehokkaita omassa tietyssä työssään. Etua saavutetaan erityisesti silloin, kun kyseessä on sarja- tai massatuotanto. Kun työntekijät erikoistuvat tiettyyn tehtäviin, aikaa ei tuhlaannu toiminnosta toiseen siirtymiseen, ja työnjohto ja valvonta helpottuvat. Lisäksi työntekijöiden erityistaidot voidaan hyödyntää.
- Yhteensovittaminen
Tuotannontekijöistä toiset saattavat olla minimikoossaan ja toiset eivät. Joitakin tuotannontekijöitä saattaa olla mahdotonta jakaa pienempiin yksiköihin. Mikäli esimerkiksi koneista ei saada täyttä hyötyä irti, jää kapasiteettia käyttämättä. Yhteensovittamisen haaste on suurimmillaan silloin, kun tuotannossa on useita koneita, ja jokaisen tuotantokapasiteetti on eri suuruinen. Taloudellisen ja tuotannollisen hyödyn saavuttamiseksi pyritään koneiden määrä ja teho mitoittamaan muihin tuotannontekijöihin nähden sellaisiksi, että kaikki koneet pystytään hyödyntämään täysimittaisesti.
- Tilavuuden vaikutus (container principle)
Tilavuudessa mitattavien käyttöomaisuushyödykkeiden (masuuneiden, öljytankkerien, säiliöiden) hankintamenoilla on taipumus olla tilavuus- ja pinta-alayksikköä kohden sitä alhaisempia mitä suurempia ne ovat tilavuudeltaan. Investoinnista saatava hyöty välittyy myös lopputuotteen yksikkökustannukseen, joka suuremmassa yksikössä on edullisempi kuin pienessä.
- Suurten koneiden tehokkuus

Suuret koneet ovat tehokkaampia kuin pienet. Suurten koneiden tehokkuus perustuu siihen, että niillä pystytään tietyllä panosmäärällä saavuttamaan suurempi tuotos kuin pienellä koneella käytettäessä vastaavaa panosmäärää. Jos esimerkiksi koneen käyttöön tarvitaan yksi henkilö riippumatta siitä onko kone suuri- tai pienitehoinen, saavutetaan suurempitehoisella koneella suurempi tuotos. Sen vuoksi on kannattavampaa käyttää suuritehoisia koneita.

- Sivutuotteet

Suuren tuotannon yhteydessä saattaa ylijäämämateriaalista olla mahdollista valmistaa sivutuotteita.

- Monivaiheinen tuotanto

Suuressa tuotantoyksikössä on mahdollista viedä tuote usean eri valmistusvaiheen läpi ilman, että sitä tarvitsee siirtää puoli-valmiina yrityksestä toiseen, jolloin siirtämisestä ei aiheudu kustannuksia.

Kaikki edellä mainitut esimerkit ovat tuotantoyksikköön liittyviä mittakaavaetuja. Ne johtuvat joko tuotantoyksikön tai koneiden koosta ja kapasiteetista. Seuraavat edut voivat johtua myös yrityksen suuresta koosta:

- Organisaation taloudellisuus

Suuressa yrityksessä tuotantoyksiköt voivat erikoistua johonkin tiettyyn toimintoon. Yrityksen hallinto voidaan hoitaa keskitetysti. Usein kahden yrityksen fuusion jälkeen voidaan saada säästöjä rationalisoimalla toimintoja. Tällöin tuotannon uudelleenorganisointi poistaa hävikkiä ja kaksinkertaisia toimintoja ja yleisesti alentaa kustannuksia.

- Yleiskustannusten jakautuminen

Yleiskustannukset muodostuvat organisaation yleisestä toiminnasta ja ovat vain epäsuorasti riippuvaisia tuotannon tasosta. Yleiskustannusten lisäksi tällaisia kustannuksia ovat tutkimus- ja kehittämismenot. Mitä suurempi yrityksen tuotanto on, sitä laajemmalle nämä kustannukset jakautuvat ja sitä vähemmän niillä on vaikutusta tuotteiden yksikkökustannuksiin.

- Rahoituksen edullisuus

Suuret yritykset pystyvät rahoittamaan toimintansa alhaisemmalla korkotasolla kuin pienet yritykset. Lisäksi suuret yritykset saavat hankittua raaka-aineensa edullisemmin. Näillä tekijöillä on tuotantokustannuksia laskeva vaikutus.

Kaikki edellä mainitut tekijät, joilla on vaikutusta mittakaavaedun saavuttamiseen ovat viittausta Slomaniin (2000, 126–128).

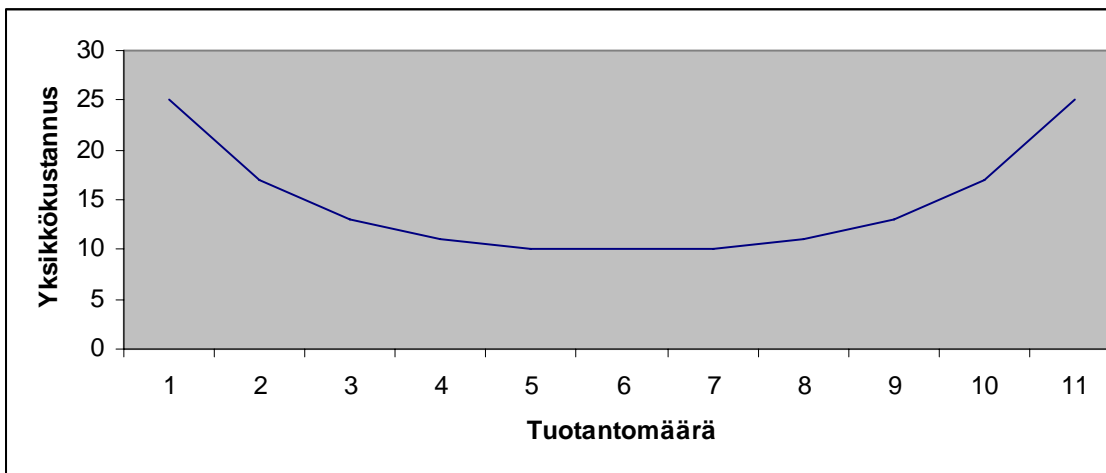
Kangasharjun (2004) mukaan mittakaavaedun saavuttamiseksi tuotanto tulee sijoittaa harvoin suuriin tuotantolaitoksiin useiden pienten sijasta. Tuomalan mukaan tärkein mittakaavaedun syy on suuret kiinteät kustannukset. Tuotoksen kasvaessa kiinteät kustannukset tulevat jaettavaksi useammalle tuotosyksikölle, jolloin keskimääräinen yksikkökustannus alenee tuotannon kasvaessa. Kuitenkin, tuotannon kasvaessa tietyn määrän yli, saattaa rajakustannus eli se kustannusten lisäys, joka aiheutuu toiminta-asteen nostamisesta yhdellä yksiköllä (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 59), ylittää keskimääräisen kustannuksen, jolloin mittakaavaetu häviää. (Tuomala 1997, 105.) Pyrittäessä mittakaavaedun saavuttamiseen on tuote Virkkusen (1990, 18) mukaan määriteltävä suuren käyttäjäjoukon yhteisen, keskimääräisen tarpeen täyttäväksi. Tällöin tätä vakioitua tuotetta voidaan tuottaa suuri määrä, ja tuotannon suuren volyymin avulla katetaan erikoisvälineistön kustannukset.

2.3.5. Suurtuotannon haitat

Yrityksen kasvaessa yli tietyn pisteen alkavat yksikkökustannukset nousta. Tämä suurtuotannon haitta, diseconomies of scale, johtuu toiminnan koordinoinnin vaikeutumisesta yrityskoon kasvaessa ja tullessa monimutkaisemmaksi sekä kommunikoinnin vaikeutumisesta. Työntekijät tuntevat ”vieraantuvansa” mikäli heidän työnsä on mielenkiinnottomaa ja yksitoikkoista tai he tuntevat olevansa mitättömän pieni osa organisaatiota. Motivaation puute saattaa johtaa huonolaatuiseen työhön. Työmarkkinoiden suhteet saattavat huonontua em. seikkojen sekä eri työntekijäryhmien välisten monimutkaisten suhteiden takia. Tuotantoprosessien täydellinen riippuvuus massatuotannosta saattaa johtaa huomattaviin häiriöihin, mikäli yhdessäkin tuotantovaiheessa on ongelmia. (Sloman 2000, 128, 140–141.)

Pitkässä juoksussa kaikki tuotannon kustannukset ovat muuttuvia. Tuotannon kasvaminen tietyn tuotannon tason yli aiheuttaa yksikkökustannuksen nousemisen rajakustannuksen ylittäessä keskimääräisen kustannuksen. Tuotanto pystytään hoitamaan tiettyyn määrään saakka tietyllä työvoimalla ja tietyllä konemäärällä. Kun tuotanto ylittää tämän määrän, joudutaan palkkaamaan lisää työntekijöitä ja hankkimaan uusia koneita. Jotta yksikkökustannus saadaan aikaisemmalle

tasolle, on tuotantomäärää nostettava. Mikäli tuotantomäärää ei onnistuta nostamaan riittävästi, yksikkökustannus nousee. Kuviossa 11 kuvataan pitkän aikavälin yksikkökustannusten tyypillistä käyttäytymistä. Tuotannon kasvaessa viiteen yksikköön yksikkökustannus alenee, saavutetaan mittakaavaetua. Tuotantomäärän ollessa viiden ja seitsemän yksikön välissä yksikkökustannus on vakio, ja tuotannon kasvaessa suuremmaksi kuin seitsemän yksikköä alkaa yksikkökustannus nousta.



Kuvio 11. Tyypillinen pitkän aikavälin keskimääräisten yksikkökustannusten käyrä (Sloman 2000, 141).

2.3.6. Yhdistelmäetu

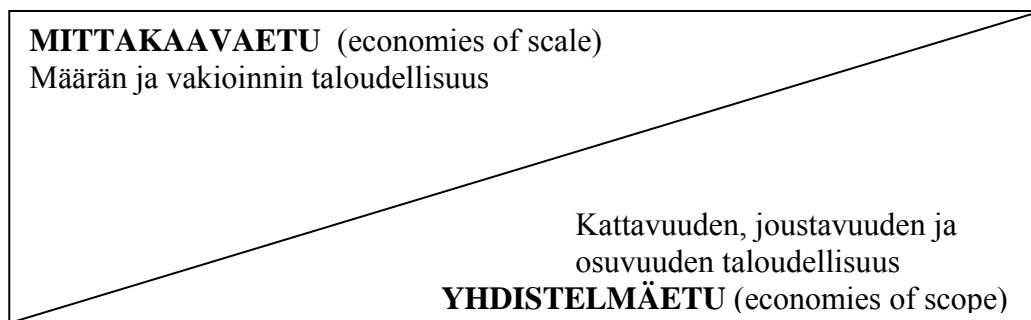
Yritys voi olla iso myös tuotevalikoimansa puolesta. Laajasta tuotevalikoimasta johtuen tuotteen tuotantokustannukset saattavat olla edullisemmat monituoteyrityksessä kuin yksituoteyrityksessä. Tämä johtuu yleiskustannusten jakomahdollisuudesta sekä organisaation taloudellisuudesta ja rahoituksen edullisuudesta. Economies of scope, yhdistelmäetu, tarkoittaa siis sitä, että tuotevalikoiman kasvaessa tuotteiden yksikkökustannukset alenevat. (Sloman 2000, 128.)

Vehmasen ja Koskisen (1998, 68) mukaan yhdistelmäedulla tarkoitetaan niitä kustannusetuja, jotka ovat seurausta useiden tuotteiden tuottamisesta yhdessä. Yhdistelmäetuja pystytään saavuttamaan erikoistumisella ja työnjaolla, kuten mittakaavaetujakin. Esimerkiksi kaksi työntekijää tekee asennuksia, jotka sisältävät osan kiinnityksen ja lopputuotteen testauksen. Kun molemmat työntekijät osallistuvat sekä osan kiinnitykseen että testaamiseen, pystyvät he tekemään yhteensä kahdeksan asennusta tunnissa. Kun työt järjestetään niin, että toinen työntekijä tekee osan

kiinnityksen ja toinen hoitaa testauksen, nousee asennusten määrä 12:een tunnissa, saavutetaan yhdistelmäetua.

Virkkusen (1990, 18–19) mukaan toiminta on taloudellista yhdistelmäedun seurauksena, kun samoja välineitä voidaan käyttää moniin eri tarkoituksiin ja tuote vastaa täysin asiakkaan tarvetta. Lisäksi kausi- ja olosuhdevaihtelujen hallinta on helpompaa yrityksissä, joissa saavutetaan yhdistelmäetua, kuin yhtä vakioitua tuotetta tuottavissa yrityksissä.

Virkkusen (1990, 19) mukaan yhdistelmäetu eli kattavuuden, joustavuuden ja osuvuuden taloudellisuus ja mittakaavaetu eli määrän ja vakioinnin taloudellisuus ovat usein toisensa poissulkevia periaatteita, mittakaavaetujen tavoittelu vaikeuttaa yhdistelmäetujen toteutumista ja päinvastoin. Tätä näiden kahden eri taloudellisuuden periaatteen välistä suhdetta kuvataan kuviossa 12.



Kuvio 12. Mittakaavaedun ja yhdistelmäedun saavuttamisen periaatteen jännite (Virkkunen 1990, 19).

Kannattavan toiminnan saavuttaminen edellyttää aineksia sekä mittakaavaeduista että yhdistelmäeduista, eli se löytyy jostain kuvion ääripäiden väliltä. Kuvion mukaan mittakaavaedun lisääntyminen vähentää yhdistelmäetua ja yhdistelmäedun lisääntyminen vähentää mittakaavaetua, mutta käytännössä on mahdollista löytää myös ratkaisuja, jossa mittakaavaetujen lisääminen ei vähennä yhdistelmäetuja ja päinvastoin. (Virkkunen 1990, 19.)

2.3.7. Eri toimintatapojen tehokkuus- ja tehottomuustekijät

Tehokkuustekijöinä voidaan pitää niitä tekijöitä, joiden vuoksi yrityksen kannattaa järjestää toimintonsa tietyllä toimintatavalla. Nämä tekijät sisältyvät SWOT-analyysin vahvuuksiin ja mahdollisuuksiin. Tehottomuustekijät puolestaan sisältyvät heikkouksiin ja uhkatekijöihin.

Johnson (1997, 9–11) pohtii markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymisen syitä, eli niitä tekijöitä, joiden vuoksi yrityksen kannattaa ulkoistaa toimintojaan. Nämä syyt voidaan jakaa taktisiin ja strategisiin. Taktisia syitä ovat mm. kustannusten alentamisen tai niiden paremman hallittavuuden tavoittelu, mikä mahdollistuu ulkopuolisen toimijan alhaisemman kustannusrakenteen, skaalaetujen tai tehokkaamman toiminnan ansiosta. Kustannusten alentamisen tavoittelu on yleisin syy markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymiseen (Milgate 2001, 6). Toisena syynä Johnson mainitsee toimintaan sidottujen pääomien alentamisen ja kohdistamisen yrityksen ydinalueille. Tämä tapahtuu tukitoimintojen, kuten esimerkiksi taloushallinnon tai siivouksen, ulkoistamisella. Kolmas taktinen syy markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymiseen on käteisten varojen hankkiminen. Yritys voi ulkoistamisen yhteydessä myydä resurssejaan, esimerkiksi koneita, minkä seurauksena yrityksen käteiset varat lisääntyvät. Neljäntenä syynä Johnson mainitsee yrityksen halun hyötyä resursseista, joita sillä itsellään ei ole. Yrityksen toiminnan laajentuessa maantieteellisesti on esimerkiksi tukipalvelujen hankkiminen markkinoilta nopeampi ja edullisempi vaihtoehto kuin oman toiminnan rakentaminen ja kehittäminen. Viidentenä syynä voidaan pitää halua siirtää vaikeasti johdettava tai hallitsemattomassa tilassa oleva toiminto yrityksen ulkopuolelle. Markkinasuuntautuneen järjestämistavan käyttöönoton seurauksena yrityksen on helpompi muokata organisaatiotaan.

Johnsonin mukaan yleisin strateginen syy markkinasuuntautuneen toimintamalliin siirtymiselle on yrityksen oman toiminnan ja huomion keskittäminen ydinalueelle. Tällöin yritys pystyy keskittymään niihin toimintoihin, joista sen kilpailukyky syntyy. Toisena strategisena syynä on markkinoilta saavutettava syvempi erityisosaaminen kuin mitä yrityksellä itsellään on. Kolmantena syynä voidaan pitää yrityksen halua hyötyä toisen yrityksen paremmista prosesseista. Neljäntenä syynä on yrityksen halu hajauttaa toiminnan riskejä siirtymällä markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin. Yrityksen investointitarpeen pienentyessä pienenevät myös taloudelliset riskit. Myös teknologinen riski pienenee, kun yrityksen ei tarvitse kehittää kaikkia osaamisalueita. Resurssien vapauttaminen muihin tarkoituksiin on Johnsonin mukaan viides strateginen syy markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymiselle. Tukitoimintojaan ulkoistamalla yritys pystyy vapauttamaan resursseja hyödyntäväksi ydintoiminnoissa, joissa resursseista saatava hyöty on suurinta.

Näistä Johnsonin mainitsemista syistä voidaan löytää markkinasuuntautuneen toimintatavan tehokkuustekijöitä. Yrityksen hankkiessa tuotannontekijän markkinoilta pystyy se hyödyntämään

markkinoiden skaalaedut, jonka seurauksena on kustannusten aleneminen omaan tuotantoon verrattuna. Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa yritys pystyy hyödyntämään toisen yrityksen parempia prosesseja ja saavuttamaan syvempää erityisosaamista kuin mitä sen on mahdollista saada omassa hierarkiassaan. Näin yritys pystyy hyötymään markkinoiden mittakaavaeduista.

Järvenpään, Partasen ja Tuomelan (2001, 104) mukaan markkinasuuntautuneen toimintatavan etuja ovat yritysten erikoistumisesta syntyvä mittakaavaetu, tehokkuus ja innovatiivisuus. Vesalaisen (2002, 22) mukaan markkinasuuntautuneessa toimintatavassa tehokkuus tulee esiin tuotantokustannusten minimoitumisena, koska tilaajan kilpailuttaessa toimittajia joutuvat nämä hintakilpailussa menestyäkseen virittämään kustannustehokkuutensa äärimmilleen. Markkinasuuntautunutta toimintatapaa käyttäessään yrityksen pyrkivät siis hyötymään markkinoiden mittakaavaeduista. Mittakaavaetuihin vaikuttavista tekijöistä toiset ovat helpommin saavutettavissa markkinoilla kuin omassa hierarkiassa. Suurten koneiden tehokkuus, suuremman koneen avulla saavutettava suurempi tuotos ja tästä seuraava alhaisempi tuotantokustannus on hyödynnettävissä markkinoilla, samoin yrityskoosta johtuva yleiskustannusten jakautuminen ja rahoituksen edullisuus. Sen sijaan organisaation taloudellisuus ei aina ole suoraan riippuvainen yrityksen koosta, ja siihen pystytään vaikuttamaan myös omassa hierarkkisessa järjestämismallissa. Samoin koneiden mitoitus kapasiteetiltaan yhteensopiviksi onnistuu niin omassa hierarkiassa kuin markkinoillakin. Erikoistumiseen ja työnjakoon pyritään myös pienemmissä yrityksissä, mutta suurin hyöty siitä saadaan suurissa yrityksissä sarja- ja massatuotannon yhteydessä. Monivaiheisesta tuotannosta saatavat mittakaavaedut soveltuvat omaan hierarkkiseen järjestämistapaan, koska sen edellytyksenä on, että tuotetta ei tarvitse siirtää puolivalmiina yrityksestä toiseen.

Mittakaavaedun saavuttaminen on siis riippuvainen myös tuotteesta. Etua voidaan saavuttaa sarja- ja massatuotantoon soveltuvilla tuotteilla, jotka ovat vakioitu soveltuvaksi suurelle käyttäjäjoukolle. Tällaiset tuotteet voidaan hankkia markkinoilta, mikäli ne eivät kuulu oman yrityksen ydinosaamisen piiriin, jolloin ne kannattaa tuottaa omassa hierarkkisessa organisaatiossa. Mittakaavaetua ei saavuteta yksittäistuotannossa, minkä vuoksi yksittäistuotannon tuotteet kannattaa yleensä tuottaa omassa hierarkiassa. Kiinteiden kustannusten vaikutus valmiin tuotteen yksikkökustannukseen on sitä pienempi mitä useammalle tuotosyksikölle ne ovat jaettavissa. Tämä puoltaa suurten tuotantoyksiköiden edullisuutta ja näin markkinaperusteista järjestämistapaa, samoin kuin tuotannon keskittäminen harvoihin, suuriin tuotantolaitoksiin useiden pienten sijasta.

Mittakaavaetua, jota edellisissä kappaleissa on mainittu saavutettavan markkinoilta, voidaan saavuttaa myös omassa organisaatiossa, mikäli organisaation koko on riittävän suuri. Näin mittakaavaetu ei ole ainoa peruste markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan siirtymiselle. Mittakaavaedun saavuttaminen ei aina vaadi suurtuotantoa, vaan yrityksen oman toimintaympäristön muuttaminen esimerkiksi työnjaolla ja erikoistumisella voi aikaansaada taloudellista tehokkuutta pienessäkin yrityksessä.

Meklinin (2006) mukaan markkinasuuntautuneen toimintatavan tehokkuusvaikutukset perustuvat mm. kilpailuttamiseen, jonka oletetaan lisäävän tehokkuutta. Jotta tuottajat pärjäisivät kilpailussa, on niiden etsittävä jatkuvasti tehokkaampia toimintatapoja. Jo kilpailuttamisen uhalla saattaa olla myönteinen vaikutus myös hierarkkiseen toimintatapaan, se saattaa lisätä hierarkian tehokkuutta. Yksikön toiminnan vertaaminen toisen vastaavanlaisen yksikön toimintaan saattaa muodostua tehokkuuskannustimeksi. Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa kapasiteetin tehokkaasta käytöstä on vastuussa tuottaja, jolla voi olla useampia asiakkaita, joilla se voi säädellä kapasiteettinsa käyttöä. Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirryttäessä kapasiteetin käyttöasteongelmat siirtyvät hierarkiasta markkinoilla toimivalle tuottajalle. Näiden tekijöiden lisäksi Meklin mainitsee markkinasuuntautuneen toimintamallin tehokkuustekijäksi tasaisen rajahyödyn (hyödyn lisäys tarkasteltavan tuotteen tai palvelun yhdestä lisäyksiköstä) saavuttamisen.

Oman tuotannon etuina voidaan pitää eri tuotantovaiheiden helpompaa sopeuttamista prosessiin ja opportunistin pienempää roolia (Järvenpää ym. 2001, 104). Myös kilpailuttamiseen, alihankkijoiden vaihtamiseen, valvontaan ja organisaatioiden väliseen yhteydenpitoon liittyvät liiketoiminnan vaihtokustannukset minimoituvat hierarkkisessa toimintatavassa (Vesalainen 2002, 22). Hierarkkisessa toimintamallissa on mahdollista hyötyä yhdistelmäedusta, joka korvaa pienikokoisissa organisaatioissa menetettävää mittakaavaetua. Yhdistelmäedun avulla tehtävistä voidaan yhdistellä järkevä ja toimiva kokonaisuus, josta saadaan myös taloudellista hyötyä.

Markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin liittyy myös riskejä. Sen vuoksi yrityksen/kunnan tulisi aina ymmärtää markkinasuuntautuneen järjestämismallin mahdollisuudet ja vaikutukset ennen päätöstä toiminnon ulkoistamisesta. Markkinasuuntautuneeseen järjestämismalliin siirtyminen edellyttää muutoksia toiminnon ulkoistavassa organisaatiossa ja johtamistavassa. Yrityksellä on oltava valmiudet toimia yhteistyössä toisten toimijoiden kanssa. Riskin pienentämiseksi kannattaa panostaa yhteistyökumppanin valintaan ja hyvään, aukottomaan yhteistyösopimukseen. On tärkeää, että molemmat osapuolet hyötyvät yhteistyöstä ja että toiminnon ulkoistava toimija on sisäistänyt

markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymisen seuraukset ja vaikutukset muuhun toimintaan.

Markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymiseen liittyy myös riskejä, joita voidaan pitää myös tehottomuustekijöinä. Suurimmat riskit ovat Quélin ja Duhamelin (2003, 657) mukaan:

- Riippuvuus toimittajasta
Yritys ajautuu riippuvaiseksi toimittajasta, mikäli se on ulkoistanut väärin toimintoja tai mikäli sopimussuhde kumppaneiden välillä ei ole toimiva. Kumppaneiden intressien tulee olla yhteneväiset.
- Piilokustannukset
Piilokustannuksia voi syntyä molemmissa yrityksissä. Tavoiteltuja kustannussäästöjä ei välttämättä saavuteta.
- Tietotaidon menettäminen
Liian lähellä yrityksen ydinosamista olevia toimintoja ei saisi ulkoistaa. Ulkoistamisen seurauksena yritys/kunta menettää tärkeitä tietoja ja taitoja. Ulkoistamisen yhteydessä tulisi aina tarkastella ulkoistetun henkilöstön vaikutusta myös yrityksen/kunnan mihin toimintoihin.
- Yhteistyökumppanin kyvyttömyys
Oikean kumppanin, toimittajan valinta on tärkeää. Toimittajalla täytyy olla mahdollisuuksia myös toimintansa kehittämiseen ja valmius reagoida vaadittaviin muutoksiin.
- Sosiaalinen riski
Ulkoistamisesta voi seurata negatiivista julkisuutta, mikäli se johtaa työpaikkojen vähenemiseen tai siirtymiseen toiselle paikkakunnalle.

Lisäksi markkinasuuntautuneen toimintatavan merkittävä tehottomuustekijä on transaktiokustannukset. Vaikka liiketoimi olisikin edullisempi hankkia markkinoilta, saattaa se transaktiokustannukset huomioden olla kokonaiskustannuksiltaan edullisempi hierarkkisessa organisaatiossa tuotettuna. Transaktiokustannusten tarkkaa määrää on vaikea, miltei mahdotonta arvioida ennakolta. Erityisesti palvelujen hankkimiseen liittyvien transaktiokustannusten määrä on vaikeasti arvioitavissa, koska palvelua ei voida tarkastella ainoastaan hinnan perusteella, vaan myös laatu tulee huomioida. Mikäli tilaaja joutuu tuotteen huonon laadun vuoksi ryhtymään toimenpiteisiin, voivat transaktiokustannukset nousta huomattavan korkeiksi.

Suurtuotannon haitoista johtuvia tehottomuustekijöitä saattaa esiintyä sekä markkinasuuntautuneessa toimintatavassa että omassa hierarkkisessa järjestämismallissa. Mikäli yrityskoko kasvaa kyllin suureksi, erityisesti sarja- ja massatuotannon yhteydessä, saattaa henkilöstö motivaatio laadukkaaseen työhön laskea yksitoikkoisen työn seurauksena. Mikäli tuotantoprosessissa ilmenee häiriöitä, jotka vaikuttavat lopputuotteeseen, siirtyvät ongelmat tuottajalta tilaajalle. Sen sijaan pienessä organisaatiossa henkilöstö on usein hyvin motivoitunutta ja sitoutunutta tehtäväänsä, jolloin vastuu työn laadusta kasvaa.

Järvenpään ym. (2001, 104–105) mukaan hierarkkisessa toimintamallissa kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan ovat vähäisemmät. Kustannustehottomuutta aiheuttavat myös hierarkian sisäinen byrokratia ja korkeat kiinteät kustannukset. Hierarkiaan liittyy lisäksi korkeampi epävarmuus kuin markkinasuuntautuneeseen järjestämismalliin. Vesalaisen (2002, 23) mukaan hierarkkiset toimintaketjut ovat sisäisesti tehottomia.

Hierarkkisessa toimintatavassa toiminnan ohjauksessa jäävät huomioimatta tuotteet ja niiden vaikutukset sekä käytettyjen resurssien aikaansaama vastike, Value for Money. Hierarkkisessa toimintamallissa olemassa olevaa ei välttämättä kyseenalaisteta, vaan resurssilisäyksen oletetaan lisäävän hyötyä. Todellisuudessa inkrementaalinen lisäysajattelu johtaa alenevaan rajahyötyyn, jolloin jokaisesta lisäyksiköstä saatava hyödyn lisäys on edelliseen yksikköön nähden pienempi. Hierarkkisessa toimintamallissa puuttuu luonnollinen kannustin tuottavuudelle, se kannustaa kasvattamaan organisaatiota ja menoja tuotteiden ja vaikutuksien sijasta. Hierarkiassa kapasiteetin käyttöaste saattaa olla alhainen ja ohjauskustannukset korkeat. (Meklin, 2006.)

Kuviossa 13 esitetään yhteenveto hierarkkisen järjestämismallin vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhkista edellä esitettyjen näkökantoihin perustuen. Markkinasuuntautuneen järjestämismallin SWOT-analyysi esitetään kuviossa 14.

Hierarkkinen toimintatapa	
Vahvuudet: <ul style="list-style-type: none"> - yhdistelmäetu (economies of scope) - riippumattomuus toimittajasta - tuotantovaiheiden helpompi sopeuttaminen prosessiin 	Heikkoudet: <ul style="list-style-type: none"> - kannustimet tehokkaaseen toimintaan vähäisemmät - byrokratia - korkeat kiinteät kustannukset
Mahdollisuudet: <ul style="list-style-type: none"> - vaikutusmahdollisuus omaan toimintaan - mittakaavaedun saavuttaminen 	Uhat: <ul style="list-style-type: none"> - epävarmuus - alhainen käyttöaste - korkeat ohjaukustannukset - aleneva rajahyöty - tuotteet , niiden vaikutukset ja Value for Money jäävät huomioimatta

Kuvio 13. Hierarkkisen toimintatavan SWOT-analyysi

Markkinasuuntautunut toimintatapa	
Vahvuudet: <ul style="list-style-type: none"> - mittakaavaetujen ja skaalaetujen hyödyntäminen - kustannus- ja muu tehokkuus - tasainen rajahyöty 	Heikkoudet: <ul style="list-style-type: none"> - transaktiokustannukset - riippuvuus toimittajasta - suurtuotannon haitat
Mahdollisuudet: <ul style="list-style-type: none"> - molemmilla osapuolilla mahdollisuus hyötyä - kustannusten aleneminen - vapautuvien resurssien ja pääomien suuntaaminen ydintoimintaan - hyötyminen resursseista, joita itsellä ei ole - mahdollisuus saavuttaa syvempi erityisosaaminen - riskien pienentäminen - organisaation muokkaaminen - mahdollisuus säädellä kapasiteetin käyttöä 	Uhat: <ul style="list-style-type: none"> - huono sopimus - yhteistyökumppanin kyvyttömyys - tietotaidon menettäminen - työpaikkojen vähenemisestä seuraava negatiivinen julkisuus

Kuvio 14. Markkinasuuntautuneen toimintatavan SWOT-analyysi.

Taloushallinnon ja empirian käsittelyyn tullaan käyttämään näitä teoreettisia jäsentelyjä.

3. Taloushallinto

Uuden julkisjohtamisen, New Public Managementin, periaatteisiin kuuluu mm. huomion kiinnittäminen tehokkuuden ja talouden kysymyksiin (Lähdesmäki 2003, 53). Uudessa julkisjohtamisessa, NPM:ssä kritiikkiä on kohdistettu erityisesti julkisen sektorin rakenteisiin: sääntöohjukseen, funktionaaliseen tehtäväpohjaiseen työnjakoon, voimakkaaseen organisaatiohierarkiaan, prosessien sisäisen yhteistyön ja kilpailuinstrumenttien käytön puutteeseen sekä strategisen johtamisen puutteeseen. Näiden korjaamiseksi NPM esittää tulosohjausta, tulosbudjetointia ja kilpailua eli hierarkioiden korvaamista markkinasuuntautuneella toimintatavalla. (Näsi ym. 2001, 21.) Taloushallinto on yksi niistä kuntien toiminnoista, joita on ruvettu tarkastelemaan NPM:n periaatteiden mukaisesti. Oman hierarkkisen organisaation alaisuudessa toteutettu taloushallinto ei ole enää itsestäänselvyys.

Kuntien tavoitteena on toteuttaa taloushallinto kustannustehokkaasti siten, että myös laatutekijöihin kiinnitetään huomiota. Kustannustehokkuuteen voidaan pyrkiä esimerkiksi tavoittelemalla mittakaavaetuja. Niitä saavutetaan suurikokoisissa tuotantoyksiköissä, esimerkiksi kunnissa. Hirvonen (2002, 53–56) tarkastelee suuruuden ekonomian (economies of scale) vaikutusta kuntien kustannuksiin. Mittakaavaedun pitäisi ilmetä siten, että asukaskohtaiset kustannukset olisivat pienimmät suurissa kunnissa, mikäli väestöpohjan ja tuotantokustannusten välillä vallitsisi suoraviivainen positiivinen riippuvuus. Kun asiaa tarkasteltiin poikkileikkausaineiston perusteella, ei kunnan asukasluvun ja asukasta kohti laskettujen käyttötalouden nettokustannusten välillä näyttänyt vallitsevan selvää lineaarista riippuvuutta. Sen sijaan luokitellun aineiston avulla ja kustannuslajeittain tarkasteluna joitakin viitteitä mittakaavaetujen olemassaolosta ilmeni. Erityisesti yleishallinnon, johon taloushallintokin yleensä luetaan kuuluvaksi, asukaskohtaiset menot laskivat kuntakoon kasvaessa siten, että menot olivat selvästi korkeimmat alle 3000 asukkaan kunnissa ja laskivat kuntakoon suureutuessa. Hirvosen mukaan mittakaavaetujen tilastollinen todentaminen oli kuitenkin pelkistetyssäkin vertailuasemassa vaikeaa.

Mittakaavaetujen saavuttaminen ei välttämättä ole riippuvainen ainoastaan organisaation koosta, vaan myös tuotteesta. Mittakaavaetuja voidaan saavuttaa sarjatuotannon tunnusmerkit täyttävillä tuotteilla, mutta ei yksittäistuotannon tunnusmerkistön täyttävillä tuotteilla. Taloushallinnossa on paljon tuotteita / suoritteita, joiden voidaan katsoa olevan yksittäistuotannon lopputuloksia. Tällaisia suoritteita ovat mm. tilinpäätös sekä kustannuslaskelmat. Taloushallinnon tehtäväkentästä

löytyy myös sarjatuotannon ominaispiirteitä täyttäviä tuotteita, kuten monet laskutukset, viitesuoritusten kohdistaminen reskontraan, kuukausittain samansuuruisina toistuvat palkat ja ostolaskut.

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien taloushallinnon vaihtoehtoisia toteuttamistapoja: omana toimintana, jolloin taloushallinto on kunnan tukipalvelua sekä markkinasuuntautuneen toimintatavan mukaan järjestettynä, jolloin taloushallintopalvelut ovat tuottajan ydintoimintaa. Lisäksi selvitetään, mitkä ja minkä tyyppiset taloushallinnon tehtävät ovat mahdollisia hankkia markkinoilta ja mitkä tehtävät on toteutettava omassa organisaatiossa. Luvussa tarkastellaan myös eri toimintatapojen vahvuuksia ja heikkouksia. Lisäksi käydään läpi kunnille ja kuntayhtymille suoritettun kyselyn tuloksia.

3.1. Taloushallinnon määritelmä

Neilimon ja Uusi-Rauvan mukaan (2005, 12–13) taloushallinto on johtamisen tukitoiminto. Sen tehtävänä on tuottaa taloutta kuvaavia ja johtamista avustavia raportteja johdon ja muiden sidosryhmien käyttöön päätöksenteon tueksi. Taloushallinnon tehtävänä on myös osallistua yrityksen talouden johtamiseen ja valvontaan sekä johdon konsultoimiseen.

Taloushallinto tukee yrityksen ydinliiketoimintaa. Se ei kuulu yrityksen ydinosaan, eikä sen avulla saavuteta kilpailuetua. Sen tehtävänä on avustaa yritysjohtoa yrityksen menestymisessä, joten se on perusta koko yrityksen toiminnan ohjauksessa. (Hookana, Länsiluoto ja Sirkemaa 2000, 38.)

Kinnunen, Laitinen, Laitinen, Leppiniemi ja Puttonen (2004) määrittelevät mitä osa-alueita yrityksen taloushallintoon kuuluu. Ensimmäisenä osa-alueena on kirjanpito ja tilinpäätöksen laatiminen ja hyväksikäyttö, toisena johdon laskentatoimi ja kolmantena rahoitus. Taloushallinnon tehtävät ovat osittain lakisääteisiä, osittain eivät. Taloushallinnon avulla tuotetaan tietoa sidosryhmille, avustetaan päätöksentekoa, seurantaa ja arviointia yrityksessä sekä tehdään johtopäätöksiä yrityksen kasvusta, kannattavuudesta, vakavaraisuudesta, maksuvalmiudesta ja riskeistä.

Kuntien ydintehtävä on julkisten palvelujen tuottaminen. Kuntien edellytetään tuottavan palvelut oikeusturvan ja erilaisten yhteiskunnallisten päämäärien toteutumisen lisäksi taloudellisesti,

tehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja nopeasti. Kuntaorganisaatio jakaantuu hallinnollisesti viranhaltijoihin ja poliittisiin päätöksentekijöihin, mikä asettaa tiettyjä vaatimuksia tiedottamiselle ja neuvonnalle. (Näsi ym. 2001, 13.) Taloushallinto toimii kunnissa, kuten myös yrityksissä ydintehtävän tukipalveluna. Se palvelee johtamista, tiedottamista, päätöksentekoa, seuranta ja arviointia sekä tuloksellisuuden edistämistä (Näsi ym. 2001, 14–16). Laskentatoimi on yksi taloushallinnon osa-alue. Se jakautuu rahoituksen ja johdon laskentatoimen osa-alueiksi. Näsi ym. kuvaavat laskentatoimen osa-alueita ja tehtäviä julkisessa hallinnossa kuvion 15 mukaisesti.



Kuvio 15. Julkisen hallinnon laskentatoimen systematiikka (Näsi ym. 2001, 15).

Taloushallinnon ei kuitenkaan voida nähdä olevan pelkkää laskentatoimintaa, vaikka laskentatoimi osa-alueineen (laskutus, myyntireskontra, kirjanpito, ostoreskontra, budjetointi, raportointi, maksuliikenne jne.) muodostaakin siitä tärkeän osan. Taloushallintoon luetaan kuuluviksi edellisten lisäksi myös talouden suunnittelu- ja seuranta, maksuvalmiudesta huolehtiminen, palkanlaskenta ja siihen liittyvät oheistehtävät, laskujen hyväksymismenettely, arviointi ja tilintarkastus sekä muut valvontatehtävät.

Taloushallinto voidaan, kuten mikä tahansa muukin tehtävän suorittaminen, jakaa kolmeen eri osa-alueeseen. Nämä osa-alueet ovat suunnittelu, toimeenpano ja valvonta. Näistä syntyy jatkuva prosessi, joka alkaa suunnittelusta, jonka jälkeen asiasta tehdään päätös. Päätöksentekoa seuraa toimeenpano, toimeenpanoa valvonta eli tarkkailu ja taas uusi suunnittelu. (Vehmanen ja Koskinen 1998, 28–29.)

Suunnittelufunktion alaisuuteen kuuluvia taloushallinnon tehtäviä ovat mm.

- talousarvion laadinta
- taloussuunnitelman laadinta
- maksuvalmiussuunnittelu
- johdon laskentatoimen suunnittelua ja päätöksentekoa avustavat laskelmat
- tilipuitteiden ym. suunnittelu.

Toimeenpanofunktion alaisuuteen kuuluvia tehtäviä ovat mm.

- kirjanpito
- myyntilaskutus
- myyntireskontra
- ostoreskontra
- maksuliikenne
- palkanlaskenta
- perintä
- tositteiden ym. aineiston arkistointi.

Valvontaan liittyviä tehtäviä ovat

- laskujen hyväksyminen ja asiatarkastus
- tilinpäätös ja toimintakertomus
- raportointi
- arviointi
- tilintarkastus
- sisäinen tarkkailu
- johdon laskentatoimesta jälkikäteislaskelmat ja tarkkailulaskelmat.

Tässä tutkielmassa termillä taloushallinto tarkoitetaan yleisesti taloushallinnon toimeenpanofunktion liittyviä tehtäviä.

3.2. Taloushallinto kunnan omana toimintana

Kunnat ovat järjestäneet taloushallintonsa perinteisesti omana toimintanaan. Taloushallinto voidaan organisoida kunnan omassa organisaatiossa joko omaksi yksikökseen tai se voi sisältyä eri hallintokuntien alaisuuteen.

Transaktionkustannusteorian mukaan kunnat tuottavat taloushallintopalvelut omassa organisaatiossaan, mikäli se on markkinasuuntautunutta toteuttamistapaa tehokkaampaa ja taloudellisempaa. Williamsonin mukaan toiminto järjestetään transaktiokustannusteorian perusteella omassa hierarkkisessa organisaatiossa mikäli transaktioon liittyy korkea epävarmuustekijä. Teorian perusteella kunta siis hoitaa taloushallintonsa omana toimintana, mikäli markkinoilla ei ole sellaista toimijaa, joka pystyy hoitamaan kunnan taloushallinnon paremmin tai vähintään yhtä tehokkaasti kuin kunta itse. Toiminto kannattaa järjestää itse myös mikäli sitä tarvitaan usein. Monet taloushallinnon tehtävät ovat usein esiintyviä ja siksi on perusteltua tuottaa ne itse. Taloushallinnon tehtävään saattaa liittyä myös korkea spesifisyys, jolloin se on perusteltua toteuttaa omana toimintana. Esimerkiksi talousarvion laadinnan ja kustannuslaskennan voidaan katsoa olevan niin spesifisiä tehtäviä, että on perusteltua toteuttaa ne omassa organisaatiossa.

Omassa hierarkkisessa organisaatiossa pyritään kustannustehokkuuteen työnjaolla ja erikoistumisella. Työnjako ja erikoistuminen edesauttavat myös taloushallintopalvelujen laadun saavuttamista. Mikäli taloushallinto hoidetaan kunnan omana toimintana, on kunnassa taloushallintoon erikoistunutta henkilöstöä, kuten kirjanpitäjiä, palkanlaskijoita, laskuttajia, ostoreskontranhoitajia jne. He vastaavat oman erikoisalansa tehtävien hoitamisesta. Suuremmissa kunnissa työnjakoa ja erikoistumista voidaan toteuttaa pidemmälle kuin pienissä kunnissa.

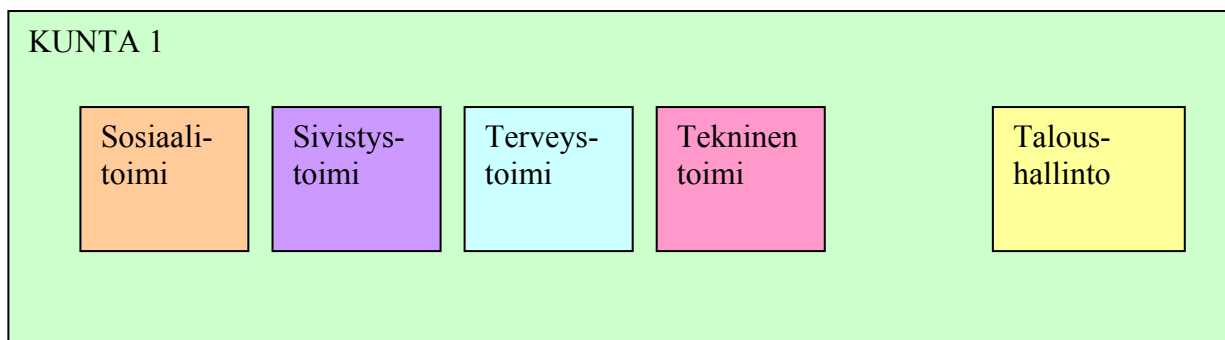
Monissa, varsinkin pienemmissä kunnissa taloushallinnon tehtäviä on yhdistelty muihin tehtäviin siten, että työntekijän tehtävistä vain osa on taloushallinnon tehtäviä. Työntekijälle on pystytty kokoamaan mielekäs, vaihteleva ja toimiva työkokonaisuus. Tehtävät voivat olla luonteeltaan sellaisia, että toiset, juoksevat asiat hoidetaan päivittäin ja toiset tehtävät harvemmin. Näin

tehtävien yhdistämisen ansioista työaika pystytään käyttämään tehokkaasti hyödyksi ja saavutetaan tällä tavalla kustannustehokkuutta hyötymällä yhdistelmäeduista (economies of scope).

Taloushallinnon järjestämisestä omana toimintana on monia etuja. Taloushallinnon palvelut ovat lähellä ja päätöksenteko on kunnan omassa käsissä. Henkilöstö tuntee toimintaympäristön ja asiakkaat, ja monesti taloushallinnon henkilöstön tehtäväkuva on monipuolinen ja haastava. Pienissä kunnissa ongelmiksi saattavat muodostua laajat tehtäväkuvat ja vaaralliset työyhdistelmät sekä puuttuva varahenkilöjärjestelmä. Toiminnan pienestä volyymista seuraa korkeat yksikkökustannukset ja toiminnan kehittämistä saattaa jarruttaa resurssipula. (Lepistö 2005, 10.)

3.2.1. Taloushallinnon hoito keskitetysti

Taloushallinto voidaan hoitaa joko omana taloushallinnon yksikkönä tai pienemmissä kunnissa yhdistettynä yleishallintoon. Keskitetysti hoidettua taloushallintoa kuvataan kuviossa 16.



Kuvio 16. Kuntakohtainen keskitetty taloushallinto.

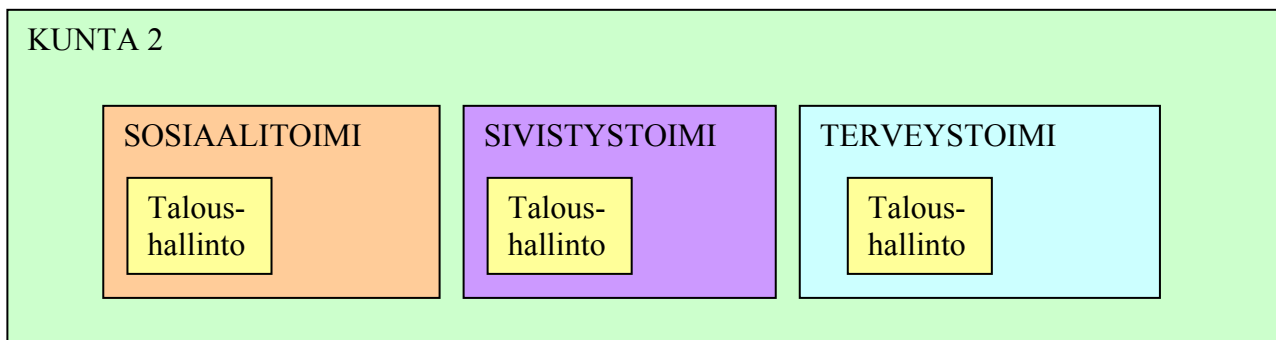
Myös keskitetysti hoidetussa järjestelmässä taloushallintoa hoidetaan aina jonkin verran hajautetusti, sillä kaikkia tehtäviä ei missään olosuhteissa voida keskittää. Esimerkiksi ostolaskujen asiatarkastus ja hyväksyminen on aina tehtävä siinä hallintokunnassa, joka tavaran tai palvelun on tilannut. Samoin myyntilaskutuksia koskevat tiedot lähtevät aina sieltä, missä laskutusperuste syntyy, vaikka laskutus olisikin hoidettu keskitetysti. Myös palkanlaskentaan tarvittavaa tietoa syntyy aina eri hallintokunnissa, joista ne on siirrettävä palkkoja laskevalle henkilöstölle.

Taloushallinnon hoitaminen keskitetysti on ollut yleistä erityisesti pienimmissä kunnissa. Mutta myös suuret kunnat voivat keskittää taloushallintonsa oman kunnan taloushallinnon palvelukeskukseen. Näin on tehty esimerkiksi Tampereella (Hyvönen ym. 2005, 220).

Keskittämällä, työnjaolla ja erikoistumisella kunnat pyrkivät omassa mittakaavassaan saavuttamaan mittakaavaetuja. Kuntaa voidaan lisäksi pitää niin sanottuna monituote- tai -palveluyrityksenä. Tämä tuo mahdollisuuksia järjestellä tehtäviä siten, että taloushallinnon tehtävien lisäksi henkilön toimenkuvaan saattaa liittyä myös muita tehtäviä tai toiminnon suorittamiseen voidaan käyttää useampia toimijoita. Tällä tavalla pyritään saavuttamaan yhdistelmäetua, economies of scope.

3.2.2. Hajautetusti hoidettu taloushallinto

Edellä mainitun keskitetyn mallin rinnalla käytetään isoissa kunnissa myös hajautettua mallia, jossa hallintokunnat, esimerkiksi sosiaalivirasto, huolehtivat itse omista taloushallinnon tehtävistään. Virastoilla ja laitoksilla on oma, taloushallintoon erikoistunut henkilöstö ja oma, taloushallinnon rutiinitoiminnot hoitava taloustoimisto. (Hyvönen ym. 2005, 217.) Hajautettua mallia kuvataan kuviossa 17.



Kuvio 17. Kuntakohtainen hajautetusti hoidettu taloushallinto.

Hajautetusti hoidetun taloushallinnon mallissa etuina voidaan pitää kapean sektorin tehtäviin keskittymisestä saatavaa asiantuntemusta ja osaamista. Virastoittain taloushallintoa hoidettaessa voidaan keskittyä myös johdon laskentatoimen hyväksikäyttöön paremmin kuin keskitetyssä mallissa. Ongelmiksi saattavat muodostua samat tekijät kuin keskitetysti hoidetussa taloushallinnossa.

Vaikka kunnan taloushallinto olisi hoidettu hajautetusti, tarvitaan myös aina yksikkö, joka kokoaa koko kuntaa koskevat tiedot yhteen, esimerkiksi talousarvioksi tai tilinpäätökseksi.

3.3. Markkinasuuntautuneet järjestämisvaihtoehdot

Taloushallinnon ulkoistamisella ja keskittämällä palvelukeskuksiin kunnat hakevat vähintään 20 prosentin kustannussäästöjä, joiden odotetaan syntyvät palvelujen keskittämisestä suurempiin yksiköihin. Saatavien kustannussäästöjen lisäksi palvelun oletetaan olevan laadukkaampaa suuremmissa yksiköissä, ja samalla uskotaan, että suuremmassa yksikössä toimimalla voidaan turvata ammattitaitoisen henkilökunnan saatavuus tulevaisuudessa. Uusien teknologisten ratkaisujen katsotaan olevan helpommin saavutettavissa palvelukeskusratkaisussa kuin perinteisessä kuntien omassa toiminnassa. Kuntien taloustilanteen heikentyessä voidaan taloushallinnon ja muiden alojen yhteistyöstä löytää keino, jonka avulla voidaan välttyä kuntaliitoksilta. (Hyvönen ym. 2005, 221–222.)

Taloushallinnon tehtäviä on tukitoimintoina suhteellisen helppo ulkoistaa. Perinteisesti yksityisellä sektorilla on toiminut tilitoimistoja, jotka ovat hoitaneet toimeksiantona yritysten kirjanpidon tilinpäätöksineen, palkanlaskennan, verosuunnittelun jne. Jotkut yritykset ovat ulkoistaneet taloushallintonsa varsin pitkälle, toiset taas hankkivat markkinoilta vain tietyt toiminnot, esimerkiksi kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen, ja hoitavat muut toiminnot, kuten esimerkiksi palkanlaskennan, omana toimintana.

Tilitoimistopalvelujen käyttö on ollut tunnusomaista pienimmille yrityksille. Suurissa ja keskisuurissa yrityksissä on yleensä ollut oma talousyksikkö, joka on vastannut yrityksen kirjanpidosta, palkanlaskennasta, reskontrien hoidosta ja muista taloushallinnon tehtävistä. Myös osassa suurista yrityksistä käytäntö on muuttunut. Erityisesti palkanlaskentatehtäviä on ulkoistettu, ja suurimmat tilitoimistot, kuten Pretax Oy ja Profit Center Oy, ovat perustaneet palkanlaskentaan keskittyneitä tytäryhtiöitä.

Taloushallintopalveluiden ulkoistaminen on kansainvälinen ilmiö. Tukipalveluja tuottavan yksikön toiminta voi ulottua jopa useiden maiden alueille. Esimerkiksi ABB-konsernilla on 33 palvelukeskusta, jotka toimivat 17 maassa ja työllistävät 3000 – 4000 työntekijää (Quinn, Cooke ja Kris 2000,4).

Johnsonin (1997, 9–11) mainitsemia ulkoistamisen taktisia ja strategisia syitä tarkasteltaessa voidaan löytää liittymäkohtia taloushallinnon ulkoistamiseen. Taktisena syynä pidettävä kustannussäästöjen tavoittelu skaalaetujen ja tehokkaamman toiminnan avulla keskittämällä

taloushallinto suurempiin yksikköihin mainitaan tavoitteeksi useissa taloushallinnon järjestämiselvityksiä koskevissa raporteissa (Horila 2001, Lepistö 2003; 2005). Samoin toiminnan kohdistaminen yrityksiin tai kuntien ydintoimintaan taloushallinto ulkoistamalla mainitaan em. raporteissa. Kuntien ydintehtävä on palvelujen tuottaminen. Neilimon ja Uusi-Rauvan mukaan (2005, 12) taloushallinto on johtamisen tukitoiminto, Hookanan ym. (2000, 38) mukaan taloushallinto ei kuulu yrityksen ydinosaan, joten se on taktisista syistä mahdollista ulkoistaa. Taloushallinnon tehtävien siirtäminen kunnan ulkopuoliselle toimijalle avaa mahdollisesti väylän parempaan ja syvempään osaamiseen kuin mitä kunnalla on mahdollista saavuttaa omana toimintanaan, koska taloushallintopalvelujen tuottaminen on tilitoimiston ydinosaa. Taloushallinnon palvelukeskukset pystyvät myös hyötymään paremmista prosesseista kuin kunta omana toimintana hoidetussa taloushallinnossa, koska suuremmalla yksiköllä on enemmän resursseja kehitystoimintaan. Myös toiminnan riskien pienentäminen voidaan nähdä yhtenä syynä taloushallinnon ulkoistamishalukkuuteen. Pienissä kunnissa joudutaan tehtäviä hoitamaan ns. vaarallisina työyhdistelminä, lisäksi varahenkilöstön puute aiheuttaa toimintariskin.

Taloushallinnon ulkoistamisella voidaan nähdä olevan liittymäkohtia myös joihinkin Hoodin mainitsemista NPM:n seitsemästä kehityspiirteestä. Ensimmäisen kehityspiirteen, organisaation pilkkomisen pienemmiksi, tuotepohjalta muodostettuihin itsenäisiin kustannus- tai tulosvastuullisiin yksiköihin voidaan nähdä liittyvän taloushallinnon ulkoistamiseen tai suurissa kaupungeissa sisäiseen keskittämiseen. Kuntien siirtäessä taloushallintonsa ulkopuolisiin palvelukeskuksiin on toiminnalle asetettu tavoitteeksi kustannussäästöjen saavuttaminen. Vastuu kustannustehokkuudesta ja kannattavuudesta on taloushallinnon palvelukeskuksilla eli palvelun tuottajalla.

Myös toisesta kehityspiirteestä eli kilpailun lisäämisestä sekä julkisen sektorin yksiköiden kesken että julkisen ja yksityisen sektorin välillä ja siitä seuraavasta kustannusten alenemisestä ja paremman suoritusasteen saavuttamisesta voidaan löytää liittymäkohtia taloushallinnon ulkoistamiseen. Tämän kehityspiirteen seurauksena aikaisemmin julkisen sektorin palveluksessa ollut työvoima jakaantuu, osa jää edelleen julkisen sektorin palvelukseen, osa siirtyy julkisia palveluja tilauksesta tai sopimuksen perusteella tuottavan yrityksen palvelukseen. Lapinlahden, Varpaisjärven ja Lehtimäen kunnat ovat kilpailuttaneet taloushallintonsa toteuttamisen. Kilpailutuksen perusteella taloushallinto on siirtynyt yksityisen yrityksen tuotettavaksi. Osa taloushallinnon henkilöstöstä on siirtynyt liikkeenluovutussääntöjen mukaisesti kilpailutuksen voittaneen yrityksen palvelukseen (Pekkanen). Henkilöstö on rekrytoitu peruskuntien palveluksessa

olleista työntekijöistä myös muodostettaessa kuntien yhteisiä taloushallinnon palvelukeskuksia (Horila 2001, Lepistö 2003; 2005).

Taloushallinnon ulkoistamisella haetaan kustannussäästöjä. Seutukeskus Oy Hämeen, Päijät-tili Oy:n, Tilike-kuntatilitoimiston toiminnan tavoitteena on saada 20 prosentin kustannussäästöt kuntien omana toimintana hoidettavaan taloushallintoon verrattuna (Hyvönen ym., 2005, 223). Tavoitteesta voidaan nähdä liittymäkohta NPM:n neljänteen kehityspiirteeseen, kurinalaisuuden ja säästäväisyyden korostamiseen resurssien käytössä vaihtoehtoja etsimällä ja vertailemalla.

Tässä tutkimuksessa markkinasuuntautuneina järjestämisvaihtoehtoina on käsitelty taloushallinnon järjestämistä kuntien välisenä yhteistyönä ja taloushallintopalvelujen hankkimista ulkopuoliselta, yksityisesti omistetulta yhtiöltä.

3.3.1. Kuntien välinen yhteistyö

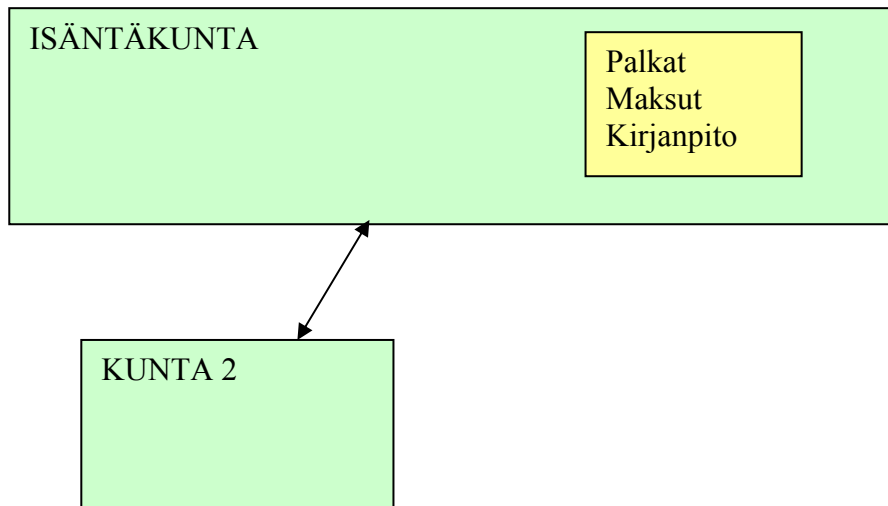
Kuntalain 76 §:n mukaan

”kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.”

Isäntäkuntamalli

Isäntäkuntamallilla tarkoitetaan kuntien välistä yhteistoimintaa siten, että yksi kunta hoitaa sovitut tehtävät muiden kuntien puolesta (Harjula ja Prättälä 2001, 471). Isäntäkunta eli palvelun tuottaja hinnoittelee antamansa palvelun ja ostajakunta eli tilaaja maksaa saamastaan palvelusta.

Isäntäkunta vastaa toiminnan hallinnoinnista, mutta kunnat voivat sopia myös yhteisestä toimielimestä, johon myös tilaajakunta saa nimittää edustajansa (Kuntalaki 77 §). Mikäli yhteistä toimielintä ei ole, päätöksenteko saattaa muodostua ongelmaksi. Isäntäkuntamalli toimii yleensä siten, että yhteistoiminnassa mukana olevista suurin kunta toimii palvelun tuottajana ja pienemmät tilaajina. Seurauksena saattaa olla David – Goljat –asetelma: tuottaja haluaa sanella toimintatavat ja tilaajat tuntevat, että heillä ei ole vaikutusmahdollisuuksia. Isäntäkuntamallia kuvataan kuviossa 18.

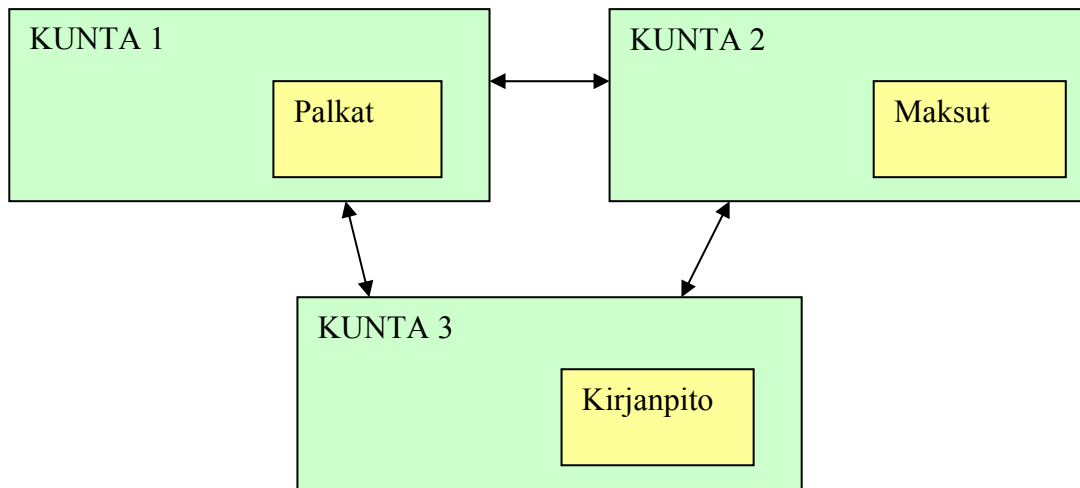


Kuvio 18. Isäntäkuntamalli.

Mallin avulla pyritään lisäämään kustannustehokkuutta tuotantoyksikön kokoa kasvattamalla. Henkilöstö pystyy työnjaon seurauksena erikoistumaan pidemmälle kuin kuntakohtaisesti hoidetussa taloushallinnossa. Isäntäkuntamalliin siirryttäessä otetaan yleensä käyttöön tuottajakunnan entiset toimintatavat, tilaajakuntien henkilöstö saatetaan osittain siirtää liikkeenluovutus – säännösten mukaisesti isäntäkunnan palvelukseen. Viitasaari ja Pihtipudas ovat aloittaneet uudenlaisen palveluyhteistyön vuoden 2005 alusta. Wiitaunioniksi kutsutussa mallissa molemmat kunnat toimivat joillakin alueilla isäntäkuntina, ja toiminta perustuu kokonaan uusittuihin toimintatapoihin ja prosesseihin, jotka on yhteistyöllä pyritty muodostamaan mahdollisimman taloudellisiksi ja toimiviksi. Taloushallinnon tuottamisesta Wiitaunionin alueella vastaa Pihtiputaan kunta. (Wiitaunioni.)

Verkostomalli

Verkostomalli on sovellus isäntäkuntamallista. Siinä kunnat sopivat taloushallinnon hajautetusta järjestämisestä esimerkiksi siten, että yksi kunta vastaa kirjanpidosta, toinen palkanlaskennasta, kolmas ostoreskontrasta kuvion 19 mukaisesti. Toisin sanoen kunta toimii isäntäkuntana, tuottajana, yhdellä taloushallinnon osa-alueella, ja tilaajana muilla, ja vastaavasti toinen kunta hoitaa toisen osa-alueen tehtävät eli toimii isäntäkuntana ja tilaa muiden osa-alueiden tehtävät toiselta kunnalta.



Kuvio 19. Verkosto- eli seudullinen työnjakomalli (Hyvönen ym. 2005, 220).

Verkostomallin etuna voidaan pitää toimintojen keskittämisestä saatavia etuja, henkilöstö keskittyy tiettyihin tehtäviin ja osaaminen paranee. Sama henkilö pystyy laskemaan useamman palkan, tallentamaan aikaisempaa enemmän ostolaskuja jne. pystyessään keskittymään vain tiettyyn tehtävään. Mittakaavaetuja tavoitellaan siis erikoistumalla. Mallia sovellettaessa ei välttämättä tarvita tilajärjestelyjä ja henkilöstön siirtoja, vaan toiminta voi jatkua samassa paikassa kuin aikaisemmin, kun taas puhtaaseen isäntäkuntamalliin siirryttäessä tuottajakunta todennäköisesti tarvitsee lisää henkilökuntaa, mistä seuraa lisätilan tarve. Peruskunnissa säilyy myös jonkin taloushallinnon osaamisalueen tietämys.

Verkostomallista voi tulla sekava, eikä keskittämisestä saatavia etuja välttämättä saavuteta. Palvelun saatavuus ja sijainti muuttuvat, ja tiedonkulun merkitys korostuu, kuten myös puhtaan isäntäkuntamallin ollessa kyseessä. (Lepistö 2003, 8.)

Ohjelmistoyhteistyö

Kunnat voivat hankkia taloushallinto-ohjelmistonsa niin sanottuna moniyrittäjäversiona tai seuratarkkaisuina. Ohjelmisto sijaitsee yhden kunnan tai yhtiön palvelimella, ja muut kunnat käyttävät tätä ohjelmistoa tietoliikenneyhteyksien avulla. Ohjelmistoyhteistyömallia voidaan pitää hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan yhdistelmänä.

Ohjelmistoyhteistyöstä kunnille koituu taloudellista hyötyä, koska moniyrittäjäversio on kuntakohtaiselta hankintahinnaltaan edullisempi kuin jos kunta hankkii ohjelmiston yksin. Lisäksi ohjelmiston käyttöönottoon liittyvä koulutus voidaan järjestää yhteisesti ja näin

koulutuskustannuksissa voidaan säästää huomattavasti. Moniyrittäjäversion sijaitessa vain yhden kunnan palvelimella hoidetaan ohjelmiston päivitykset keskitetysti yhden kunnan toimesta. Tämä vapauttaa resursseja toisissa kunnissa. Lisäksi kunnat voivat järjestää henkilöstön sijaisuuksia keskenään joustavasti, kun sama ohjelma ja samat tilikartat ovat käytössä useammassa kunnassa.

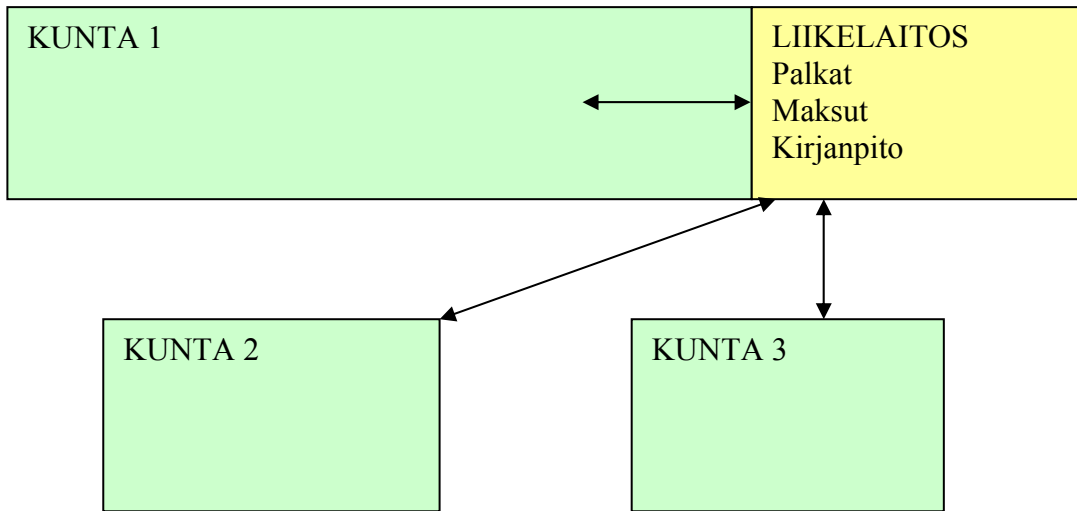
Ohjelmistoyhteistyö edellyttää ohjelman käyttöönottoa yhtäaikaaisesti. Fyysisten toimipaikkojen välillä on oltava tietoliikenneyhteydet, jotka täytyy suojata. Tietoliikenneverkko voi olla kuntien yhteinen, itse hankkima hallintoverkko, tai verkkoyhteydet voidaan ostaa myös yksityiseltä palveluntuottajalta. Mikäli päädytään rakentamaan oma verkko, on sen rakentaminen suhteellisen kallista, n. 7 €/metri (Lahtinen Jari, Lapuan kaupungin ATK-vastaava). Myös verkkopalvelun ostamisesta syntyy huomattavia kustannuksia, esimerkiksi Ylihärmän kunnan ja Lapuan kaupungin välinen tietoliikenneyhteys Vaasan Läänin Puhelin Oy:ltä ostettuna maksaisi 490 €/kk molemmille osapuolille.

Ohjelmistoyhteistyönä taloushallinto hoidetaan esimerkiksi Järviseludun seutukunnassa, johon kuuluvat Alajärvi, Lappajärvi, Evijärvi, Korteesjärvi ja Vimpeli. Kuntien omistama Järvinet Oy on hankkinut ohjelmiston, jota alueen kunnat käyttävät. Järvinet Oy omistaa alueella myös tietoliikenneverkon, jonka rakentamiseen se on saanut valtionavustusta, ja näin ollen kustannukset ovat pysyneet kohtuullisina.

Yleensä seudullinen ohjelmistoyhteistyö on välivaihe siirryttäessä taloushallinnon yhteiseen järjestämiseen joko isäntäkuntamallilla, liikelaitosmallilla tai yhtiöittämillä.

Liikelaitos

Liikelaitos-ratkaisua sovellettaessa jonkin yhteistyössä mukana olevan kunnan organisaatiossa eriytetään taloushallintoyksikkö liiketoimintaa harjoittavaksi liikelaitokseksi. Liikelaitoksen hallintoa varten saatetaan asettaa seudullinen johtokunta, mutta tavoitteenasettelusta vastaa sen kunnan valtuusto, jonka organisaatioon liikelaitos kuuluu. Liikelaitosmallia kuvataan kuviossa 20.



Kuvio 20. Liikelaitosmalli

Liikelaitoksen hallinto on kevyttä ja joustavaa osana jo valmista kuntaorganisaatiota, yhteinen johtokunta antaa vaikutusmahdollisuuksia myös tilaajakuntien edustajille. Vaikka liikelaitoksen kirjanpito eriytetään kunnan muusta kirjanpidosta, ei liikelaitos ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen. (Lepistö 2005, 9–10.)

Kiteen seudulla toimiva Tilike-kuntatilitoimisto toimii Kiteen kaupungin organisaatiossa liikelaitoksena. Ratkaisun avulla vältettiin pakollinen kilpailutus, sillä kunnat ja kuntayhtymät voivat ostaa palvelut liikelaitokselta ilman kilpailutusta. Tilike-kuntatilitoimisto on aloittanut toimintansa vuoden 2004 keväällä, ja se hoitaa kolmen kunnan ja alueen kansanterveystyön kuntayhtymän taloushallinnon tehtävät. Ratkaisu ei ole täysin keskitetty, sillä palkanlaskenta hoidetaan Kesälahden kunnassa. (Hyvönen ym. 2005, 219.)

Kuntayhtymä

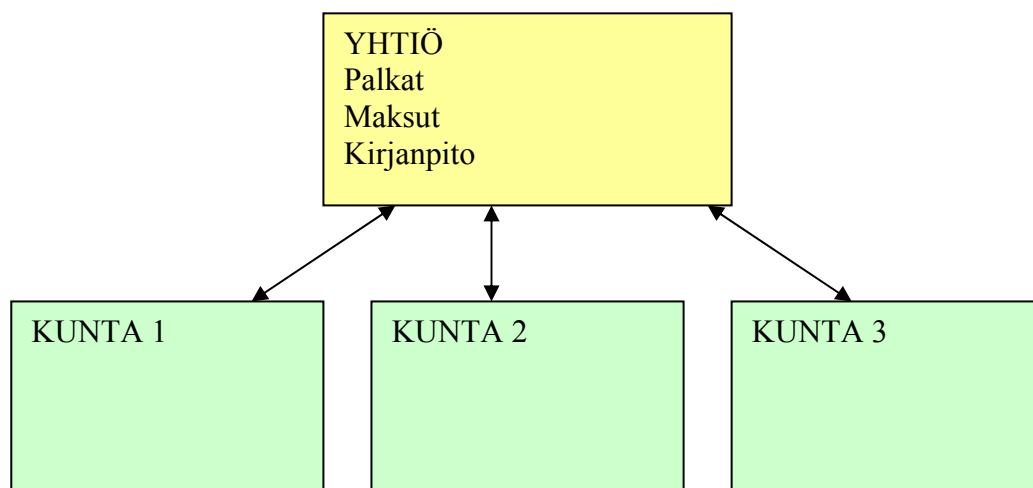
Kuntayhtymä perustetaan kuntalain 78 §:n mukaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella eli perussopimuksella. Kuntayhtymällä on kolme vaihtoehtoista organisaatiomallia: yhtymäkokousmalli, yhtymävaltuustomalli ja yhden toimielimen, tavallisesti hallitus, malli. (Harjula ja Prättälä 2001, 486–487.)

Tukipalvelujen tuottamiseen kuntayhtymä on mahdollinen, mutta raskas organisointimuoto, vaikkakin kuntayhtymässä päätöksenteko on demokraattista ja julkista (Lepistö 2005, 9), toisin kuin osakeyhtiömuotoisessa yksikössä.

Kuntayhtymämallilla taloushallinto toteutetaan Kainuun maakunta –kuntayhtymässä. Kuntayhtymä hoitaa yhdeksän kunnan taloushallinnon ja vastaa myös alueen sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä osin opetustoimesta. Kuntayhtymämalli liittyy Kainuun hallintokokeiluun, joka on voimassa 1.6.2003 – 31.12.2012. Kokeilu perustuu eduskunnan säätämään lakiin. (www.sap.com.)

Kuntien omistama yhtiö

Yleisimmin Suomessa käytetty kuntien taloushallinnon markkinasuuntautunut toimintamuoto on taloushallinnon hoitamiseksi perustettu erillinen osakeyhtiö. Kunta tai useat kunnat merkitsevät yhtiön osakkeita, saavat edustajansa yhtiökokouksiin ja sitä kautta mahdollisesti edelleen yhtiön hallitukseen. Kuvio 21 esittää tätä mallia. Osakeyhtiö on oma, erillinen oikeussubjekti, jolla on oma talous ja hallinto. Osakeyhtiön päätökset eivät ole julkisia, ja sen toiminta on yksityisoikeudellista.



Kuvio 21. Yhtiö (Hyvönen ym., 2005, 221).

Yksi taloushallinnon palvelukeskuksista toimii Hämeenlinnan seudulla Seutukeskus Oy Hämeen yhteydessä. Se on saanut alkunsa TAHTO-hankkeesta (Tahtoa taloushallinnon seutuyhteistyöhön), jonka tavoitteena oli aikaansaada Hämeenlinnan seudun kuntaorganisaatioille yhteinen talous-, palkka- ja materiaalihallinto. Taloushallinnon yksikön toiminta on alkanut 1.1.2003. Yhtiö hoitaa viiden Hämeenlinnan seudun kunnan ja yhden kuntayhtymän taloushallinnon tehtävät. Hanke on toiminut taloushallinnon vaihtoehtoisen järjestämistavan pilottina Suomessa.

Toiminnassa on myös muita osakeyhtiömuotoon organisoituja taloushallinnon palvelukeskuksia. Lahden seudulla toimii Päijät-tili Oy, Pieksämäen, Pieksänmaan ja Pieksämäen seudun terveydenhuollon kuntayhtymän taloushallinnosta vastaa Kuntalaskenta Oy. Karhukuntiin Porin

seudulle on perusteilla osakeyhtiömuotoinen, seudullinen taloushallinnon palvelukeskus, joka on aloittamassa tuotantotoimintaansa vuoden 2007 alusta.

3.3.2. Yksityinen yhtiö

Palvelun tuottamisvastuu voidaan siirtää sopimuksella yksityiselle palveluntuottajalle, johon kunnalla ei ole omistussuhdetta. Monissa yrityksissä taloushallinto on siirretty kokonaisuudessaan tällaisiin ulkopuolisten omistamiin palvelukeskuksiin, mutta kuntasektorilla toimintatapa laajemmassa merkityksessä on vasta alkamassa.

Jo vuosien ajan on tietty, yksittäinen taloushallinnon tehtävä saatettu hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta. Useimmiten toimeksianto on koskenut perintätoimintaa, jolloin kunnan saatavien perintä on siirretty perintätoimiston tehtäväksi.

Lapinlahden kunta on 1.1.2006 alkaen siirtänyt taloushallintonsa hoitamisvastuun kilpailutuksen perusteella Pretax Kunta Oy:lle. Osa kunnan taloushallinnon henkilöstöstä on siirtynyt liikkeenluovutussääntöjen mukaan Pretax Kunta Oy:n palvelukseen. (www.lapinlahti.fi) Myös Varpaisjärven kunta hankkii 1.4.2006 alkaen taloushallintopalvelut Pretax Kunta Oy:ltä. Lehtimäen kunta on siirtänyt taloushallintotehtävien tuottamisvastuun Silta Oy:lle 1.10.2006 alkaen. Lehtimäen kunnanjohtaja Pekkasen mukaan markkinasuuntautuneella toimintatavalla kunta saavuttaa viidessä vuodessa 250 000 euron säästön omaan hierarkkiseen toimintatapaan verrattuna. Kustannussäästö on merkittävä, sillä Lehtimäen oman tuotannon kustannus v. 2007 on arvioitu olevan 169 000 euroa. Yhteistyösopimus perustuu kokonaishintaan. Taloushallinnon palvelut siirtyvät kokonaisuudessaan budjetointia, tilinpäätöksen yhteydessä tehtäviä analysointeja ja laskujen hyväksyntää lukuun ottamatta ulkopuolisen palveluntuottajan tuotettavaksi. Kilpailuttaminen perustui tarjouspyyntöön, jossa oli määritelty taloushallinnon prosessit. Ennen kilpailuttamista kunta oli tilannut talous- ja palkkahallinnon selvityksen, jossa selvitettiin myös taloushallinnon kehittämistarpeet. Sopimus on viiden vuoden mittainen. Kolme kunnan työntekijää on siirtynyt liikkeenluovutussäännösten mukaisesti Silta Oy:n palvelukseen. (Pekkanen 10.9.2006.)

Pretax Kunta Oy:tä edustava Javeko Oy tarjoaa kunnille ja yrityksille taloushallintonselvitysten tekemistä. Yhtiön edustaja Veli-Matti Salmenkylä toteaa, että tilitoimistoyhtiö pyrkii hoitamaan lakisääteiset tehtävät pyritään hoitamaan nykyistä huomattavasti nopeammin ja toimintaa pyritään suuntaamaan informaation tuottamiseen johtamista varten. Tilitoimistoyhtiö vastaa myös toiminnan

ja prosessien kehittamisestä ja johtamisesta, jolloin kunnan ei tarvitse käyttää omia, rajallisia resurssejaan tähän. Toimintamallilla mahdollistetaan myös järjestelmäriippumattomuus. Uuden työnantajan palveluksessa henkilökunta osallistuu myös yksityissektorin yritysten taloushallinnon hoitamiseen entisen työnantajakuntansa tehtävien hoitamisen lisäksi. (Lehtimäen kunta 2006, Talous- ja palkkahallinnon prosessien kuvaus, tietojärjestelmien, henkilöstön ja kustannusten selvitys.)

3.4. Taloushallinnon tehtävien ulkoistaminen

Taloushallinnon tehtäviä ulkoistettaessa on selvitettävä, mitkä tehtävät voidaan ulkoistaa, mitä ei voida ulkoistaa ja mitä ei kannata ulkoistaa. Tehtävien määrittely on suoritettava jo siinä vaiheessa, kun markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymistä ruvetaan suunnittelemaan. Horilan (2001, 13) mukaan rajaus on tehtävä mahdollisimman kattavana ja selkänä. Lisäksi ennen ulkoistamispäätöstä on mietittävä tarkkaan mitä seurauksia toiminnan ulkoistamisesta on peruskunnan toimintaan sekä mitä kustannuksia peruskunnalle jää ulkoistamisen jälkeen ja syntykö mahdollisesti myös lisäkustannuksia (transaktiokustannuksia).

Taloushallinto voidaan lukea kuuluvaksi niin sanottuihin tukitehtäviin. Taloushallinto on kuitenkin nähtävä laajempänä kokonaisuutena, joka sisältää tukitehtäviä, organisaation strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen liittyviä tehtäviä sekä kehittämistehtäviä. Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen –työryhmäraportit -selvityksessä (2004, 128) todetaan, että organisaation johtamiseen ja ydinprosesseihin tiiviissä toiminnallisessa yhteydessä olevat tehtävät eivät ole ulkoistettavissa, ja vastaavasti ydintoiminnasta kokonaan riippumattomat perusprosessit ja niiden osiot voidaan ulkoistaa. Ydintoiminnan sisällöstä osittain riippuvien tukipalvelujen ulkoistaminen voi myös olla mahdollista. Tehtävän ulkoistamismahdollisuus riippuu siis tehtävän luonteesta ja suhteesta ydintoimintaan.

Tupa-projektin loppuraportin (Lepistö, 2003, 12) mukaan selkeästi toimialariippumattomat tukitehtävät voidaan hoitaa keskitetysti, kun taas kiinteästi toimintaan liittyvät tehtävät on tarkoituksenmukaista hoitaa peruskunnissa. Tahto-hankkeen (Tahdolla seudulliseen taloushallintoon: Kokemuksia Hämeenlinnan seudulta) loppuraportin mukaan peruskuntien tehtäväksi jää aina kokonaisuudessaan hoidettavaksi kaikki poliittinen päätöksenteko ja poliittista tai muuta harkintaa edellyttävä valmistelutyö (Horila 2001, 13).

Tärkein ulkoistamisen syy on kustannussäästöjen tavoittelu. Hierarkkisessa organisaatiossa tuotettuna taloushallinto on yrityksen / kunnan tukitehtävä, kun taas markkinoilla toimiville taloushallinnon palveluja tuottaville yksiköille taloushallintopalvelujen tuottaminen on ydintoimintaa. Ydintoiminnasta muodostuu yrityksen tulos, joten ydintoimintojen tuottamisen on oltava kustannustehokasta. Kustannustehokkuuteen pyritään mm. mittakaavaetujen avulla. Kun yritys hoitaa usean kunnan ja yrityksen taloushallinnon, saavuttaa se mittakaavaetuja todennäköisemmin kuin yksi kunta omassa hierarkkisessa organisaatiossaan. On kuitenkin huomioitava, että yrityksen suuri koko ei yksin takaa kustannustehokkuutta. Hongon mukaan yrityksen kokonaiskustannukset ovat monen muuttujan funktio, ja alimpien yksikkökustannusten saavuttamiseksi on löydettävä tasapaino eri osatekijöiden kesken (Honko 1989, 52–55). Tuotantoyksikön suuren koon lisäksi mittakaavaedun saavuttaminen riippuu mm. tuotantotyypistä; mittakaavaetua on mahdollista saavuttaa sarja- ja massatuotannossa, mutta ei yksittäistuotannossa. Kustannustehokkuuden, mittakaavaedun saavuttamisen tavoittamiseksi on taloushallinnon tehtäviä tarkasteltava sen pohjalta, mitkä tehtävistä voidaan hoitaa sarjatuotantona ja mitkä tehtävät täytyy hoitaa yksittäistuotantoa. Massatuotantoa ei ole mahdollista soveltaa taloushallinnon tehtäviin. Lisäksi taloushallinnon tehtävien ulkoistamismahdollisuutta selvitettäessä on huomioitava transaktiokustannusteorian mukaiset tekijät eli transaktion epävarmuus, transaktion esiintymistiheys ja transaktioon liittyvän tuotannon tekijän spesifisyys.

3.4.1. Ulkoistettavissa olevat tehtävät

Taloushallinnon tehtävistä ulkoistettavissa ovat ydintoiminnasta kokonaan riippumattomat, toisin sanoen toimialariippumattomat tehtävät. Tupa-projektin loppuraportin (Lepistö 2003, 12–13) mukaan

- ostolaskujen käsittely
- maksuliikenne
- myyntireskontra
- kirjanpito
- palkanlaskenta ja
- perintätoimi

ovat toimialariippumattomia ja siten ulkoistettavissa. Lisäksi keskitetysti voitaisiin hoitaa taloussuunnitelman tekninen valmistelu ja raportointi. Keskushallinnon tukitehtävien

alueellistaminen –työryhmäraportit –julkaisun (2004, 32) mukaan taloushallinnon tehtävistä alueellistettavissa (ulkoistettavissa) ovat

- osto- ja matkalaskujen käsittely
- ostoreskontran hoito ja maksatus
- myyntireskontra ja perintä
- laskujen ja kirjanpitoaineiston arkistointi
- keskuskirjanpitosiirrot ja tilitykset
- tietojärjestelmien pääkäyttäjätehtävät
- tilinpäätöslaskelmat ja tase-erittelyt
- käyttöomaisuuskirjanpito ja poistolaskenta
- raportointi kirjanpidosta
- tilipuitteiden ylläpito ja
- kustannuslaskenta.

Lisäksi henkilöstöhallinnon tehtävistä

- henkilöstön osaamiskartoituksen tekninen toteuttaminen
- nimitysprosessin tekniset osiot
- henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien ylläpito
- henkilöstötilinpäätöksen laatiminen
- palkkausjärjestelmien tekniseen ylläpitoon liittyvät tehtävät
- ves- ja tes-neuvonta
- työajanseurantajärjestelmiin liittyvät tehtävät ja järjestelmien tekninen ylläpito
- virkavapauksien valmistelutyö ja tekninen hallinnointi
- vuosilomien tekninen hallinnointi
- palkan ja palkkioiden laskennan ja maksatuksen eri työvaiheet

voidaan ottaa mukaan alueellistamistarkasteluun (Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen – työryhmäraportit 2004, 127–128).

Kustannussäästöihin oletetaan siis päästävän tuotantoyksikön kokoa kasvattamalla. Tavoitellaan mittakaavaetuja, joita Kangasharjun (2004) mukaan saavutetaan keskittämällä tuotanto suuriin tuotantoyksikköihin, taloushallinnon osalta usean kunnan taloushallinnosta vastaaviin palvelukeskuksiin. Tuomalan (1997, 105) mukaan mittakaavaetua saavutetaan, kun kiinteät kustannukset tulevat jaettavaksi useammalle tuotosyksikölle. Taloushallinnossa kiinteänä kustannuksena voidaan pitää esimerkiksi ohjelmiston hankintakustannusta ja vuosittaisia ylläpitokustannuksia. Pienessä kunnassa tositemäärä tai palkkalaskelmien lukumäärä on pienempi

kuin isossa kunnassa, jossa kiinteä ohjelmistokustannus voidaan jakaa useammalle tuotosyksikölle (esim. tositteelle tai palkkalaskelmalle). Tämän seurauksena suurempi kunta saavuttaa pienempään kuntaan nähden mittakaavaetua voidessaan jakaa saman kustannuksen useammalle suoritteelle. Sloman (2000, 126–128) mainitsee muun muassa erikoistumisen ja työnjaon, koneiden täysimittaisen hyödyntämisen ja suurten koneiden tehokkuuden keinoina saavuttaa mittakaavaetuja. Mittakaavaetua saavutetaan erityisesti silloin, kun kyseessä on sarjatuotanto. Suuremmissa yksiköissä, joko ulkopuolisessa palvelukeskuksessa tai riittävän suuressa kunnassa, on henkilöstön mahdollista keskittyä vain tiettyihin tehtäviin, jolloin työnjaon ja erikoistumisen seurauksena toiminta todennäköisesti on tehokkaampaa kuin pienessä yksikössä, jossa henkilöstö jakaa työpanoksensa usean eri tehtävän kesken. Taloushallinnon palvelukeskuksissa pyritään myös hyödyntämään täysimääräisesti ohjelmistoista saatavat ominaisuudet, jolloin koneiden / ohjelmien täysimääräisellä hyödyntämisellä voidaan tavoitella mittakaavaetuja.

Kirjoittaja tarkastelee seuraavaksi oman näkemyksensä mukaisesti taloushallinnon tehtävien järjestämismahdollisuuksia eri toimintojen osalta. Eri toimijoita tarkasteltaessa kunnasta tullaan käyttämään termiä peruskunta, ja mikäli tehtävä hoidetaan kunnan ulkopuolella, käytetään tällaisesta toimijasta termiä palveluntuottaja.

Ostoreskontra: Osto-prosessi alkaa peruskunnasta tavarantoimituksen tilaamisella. Hankinnasta ostaja saa laskun, joka tulee peruskuntaan yleisimmin paperiversiona, mutta voi tulla myös ns. sähköisenä laskuna. Mikäli ostoreskontra hoidetaan markkinasuuntautuneella toimintatavalla, tulee laskut siirtää kunnan ulkopuolisen talousyksikön järjestelmiin. Paperilaskujen osalta tämä tapahtuu skannaamalla. Mikäli laskut tulevat peruskuntaan, jää tämä tehtävä peruskunnan hoidettavaksi, tai vaihtoehtoisesti peruskunnasta laskut täytyy ensin lähettää paperimuodossa edelleen talousyksikköön, joka hoitaa laskujen skannaamisen tietojärjestelmään. Seuraavaksi laskut täytyy asiatarastaa ja hyväksyä.

Ostolaskujen käsittelyn voidaan katsoa olevan toiminto, jossa voidaan saavuttaa keskittämällä mittakaavaetua. Erityisesti, kun käytössä on sähköinen laskun käsittely, kierrätys ja arkistointi, jolloin lasku syötetään järjestelmään skannaamalla, joka on huomattavasti nopeampi vaihtoehto kuin käsin tallentaminen. Näin laskumäärä, jonka yksi työntekijä pystyy käsittelemään, kasvaa. Samalla työpanoksella saadaan useampi tuotos, eli yksikkökustannus laskee tuotannon määrän kasvaessa. Kyse on kasvavista skaalaeduista, jolloin saavutetaan myös mittakaavaetua. Sähköisestä laskun käsittelystä ja kierrätyksestä on myös muita etuja: tallennusvirheen mahdollisuus pienenee ja

laskun kierto nopeutuu. Suuremmissa yksiköissä yksikkökustannus muodostuu pienemmäksi myös erikoistumisen ja koneiden / ohjelmistojen täysimääräisen hyödyntämisen ansiosta. Mittakaavaetuja on kuitenkin mahdollista saada myös omassa hierarkkisessa organisaatiossa, mikäli organisaation koko on tarpeeksi suuri.

Ostolaskujen kierrätys onnistuu hyvin myös kunnan ulkopuolisesta yksiköstä. Sama henkilö voi hoitaa useamman kunnan tai yrityksen ostolaskujen skannaamisen järjestelmään ja asiatarastuksen ja hyväksymisen jälkeisen maksatuksen sekä sähköisen arkistoinnin. Ostoreskontraa voidaan pitää tehtävänä, joka asiatarastusta ja hyväksymistä lukuun ottamatta voidaan ja joka mahdollisesti kannattaa toteuttaa markkinasuuntautuneesti.

Pienessäkin kunnassa ostolaskujen vuosittainen lukumäärä on tuhansia, eli ostolaskuja saapuu kuntaa päivittäin ja niitä eräännyy päivittäin, ostolaskutoimintoja tapahtuu usein, jolloin toimintojen esiintymistiheyden perusteella se pitäisi hoitaa omassa hierarkkisessa organisaatiossa. Mikäli toiminto kuitenkin on hankittavissa edullisemmin markkinoilta kuin omasta hierarkiasta, kannattaa se transaktiokustannusteorian mukaan ulkoistaa.

Sähköisellä laskun kierrätyksellä ja ostoreskontran ulkoistamisella on vaikutusta myös sisäisen tarkkailun järjestämiseen. Väärinkäytösten riski saattaa kasvaa, kun maksettava lasku ei enää paperina kulje kenenkään käsien ja silmien kautta, vaan lasku menee automaattisesti maksatukseen.

Myyntireskontra ja perintä: Laskuja tuottavasta ohjelmasta siirretään laskutusaineisto sähköisesti myyntireskontraan, johon kirjataan saadut suoritukset. Mikäli suoritusta ei saada, tulostetaan asiakkaalle huomautuslasku, ja mikäli siihenkään ei saada suoritusta, siirretään saatava perintään.

Suoritukset myyntireskontraan tulevat nykyisin pääasiassa pankista kuntaan / palveluntuottajalle viitesuorituksina sähköisessä muodossa, jolloin niiden kohdistaminen ohjelmaan tapahtuu automaattisesti. Ohjelmisto pystyy kohdistamaan myyntireskontraan suurin piirtein samassa ajassa yhden tai sata laskua, toiminto voidaan suorittaa sarjatuotantona. Suurilla laskumäärillä ohjelmasta saadaan suurempi hyöty, jonka seurauksena on mahdollista saavuttaa mittakaavaetua. Tämän vuoksi myyntireskontran hoito kannattaa järjestää keskitetysti, joko palveluntuottajan tai peruskunnan toteuttamana.

Suoritusten kirjaamiseen myyntireskontraan ei liity korkeaa spesifisyyttä, saman ohjelmiston eri yhteisöä käyttäen yksi henkilö voi hoitaa useamman kunnan suoritusten kohdistamisen, joten toiminto olisi transaktiokustannusteorian mukaan hankittavissa markkinoilta. Toiminto esiintymistiheys on kunnissa kuitenkin suhteellisen korkea, jonka perusteella se voidaan tuottaa myös omassa organisaatiossa.

Mittakaavaetua voidaan saavuttaa myös huomautuslaskujen tulostuksessa. Yhdellä laskutusajomäärityksellä tulostuu reskontrassa avoimina olevien laskujen määrän mukainen määrä huomautuslaskuja, yhdestä satoihin. Suuressa yksikössä avoimia laskuja on luonnollisesti enemmän kuin pienessä, ja sen vuoksi suuressa yksikössä saavutetaan mittakaavaetua pienempään yksikköön verrattuna. Nykyaikaisista ohjelmista on mahdollista tulostaa myös julkisoikeudellisten saatavien ulosottohakemukset, mutta yksityisoikeudellisten saatavien perintä haastehakemuksen kautta vaatii aina oman perehtymisensä, jossa ei voida saavuttaa merkittäviä sarjatuotannon etuja. Huomautuslaskujen tulostus siis kannattaa hoitaa keskitetysti, joko peruskunnan tai palveluntuottajan toimesta. Monet kunnat ovat ulkoistaneet saataviensa perinnän perintätoimistoille. Nämä käsittelevät suuren määrän laskuja, jolloin mittakaavaedut kasvavat. Etua syntyy myös perintätoimiston asiantuntemuksesta, jonka se saavuttaa erikoistumalla vain perintätoimintaan. Nykyisillä ohjelmistoilla perintätoimi voidaan kuitenkin hoitaa tehokkaasti myös peruskunnan tai palveluntuottajan toimesta, mikäli siihen vain on käytettävissä riittävästi resursseja.

Maksuliikenne: Maksuliikenteellä tarkoitetaan palkkojen ja laskujen maksatusta, tiliotteiden ja viitesuoritusten noutamista pankeista sekä suoraveloitusaineistojen lähettämistä eli peruskunnan tai palveluntuottajan ja rahalaitoksen välistä aineiston siirtoa.

Tiliotteiden ja viitesuoritusten noutaminen pankeista voidaan hoitaa sarjatuotantona, samoin ostolaskujen ja palkkojen maksatus. Transaktiokustannusteorian mukaan transaktio kannattaa tuottaa omassa hierarkkisessa organisaatiossa, mikäli sitä voidaan käyttää vain tietyn toiminnon yhteydessä. Tämä voidaan tulkita siten, että maksuliikenne tulee hoitaa sen organisaation yhteydessä, joka hoitaa myös ne toiminnot, joihin maksuliikenne kohdistuu eli ostoreskontran, myyntireskontran, tositteiden kirjaamisen ja palkanlaskennan. Mikäli nämä toiminnot on ulkoistettu, kannattaa myös maksuliikenne ulkoistaa.

Pankkitilien tulee kuitenkin säilyä peruskunnan alaisuudessa, ja vastuu rahavarojen riittävydestä, maksuvalmiudesta jää kunnalle. Lisäksi tulee huomioidavaksi pankkitilien käyttöoikeus eli

maksumääräysmenettely – maksatuslistat tulee hyväksyä peruskunnassa aina ennen siirtoa pankkiin. Lisäksi pankkitilien käytön valvonnan järjestämiseen on kiinnitettävä huomiota.

Kirjanpito, keskuskirjanpitosiirrot ja tilitykset: Kirjanpidossa mm. rekisteröidään kunnan rahaprosessin tapahtumat, oikaisut ja korjaukset, täsmäytetään tilejä ja laaditaan tilinpäätös. Kirjanpitoon siirretään tietoa myös muista järjestelmistä, esimerkiksi palkanlaskennasta, ostoreskontrasta, laskutuksista ja käyttöomaisuuskirjanpidosta. Kirjanpidossa huolehditaan myös arvonlisäverotilityksistä, taloustilaston laadinnasta jne. Edellä mainitut, toimeenpanofunktion kuuluvat tehtävät voidaan antaa myös ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Useat tehtävät, kuten esimerkiksi tilinpäätös ja tasekirjan laadinta, jotka kuuluvat valvontafunktion alaisiin tehtäviin vaativat yhteistyötä peruskunnan kanssa. Tietyt tilinpäätökseen kirjattavat erät, esimerkiksi pakolliset varaukset ja luottatappiot, vaativat usein käsittelyn peruskunnan organisaatiossa. Lisäksi käyttöomaisuuden poistoperusteista päätetään aina peruskunnassa kunnanvaltuuston vahvistamassa poistosuunnitelmassa. Nämä tehtävät kuuluvat suunnittelufunktion alaisuuteen. Mikäli kirjanpito hoidetaan markkinasuuntautuneesti, on tiedonkulkuun peruskunnan ja talousyksikön välillä kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota tositteiden tiliöintiin, palveluntuottajan tulee tuntea peruskunnan toimintaa, jotta tositteet pystytään kohdistamaan oikeille tulo-/menokohdille.

Pelkässä tositteiden kirjaamisessa voidaan saavuttaa mittakaavaetua. Kun henkilö on erikoistunut tositteiden kirjaamiseen, pystyy hän vain tähän tehtävään keskittymällä ja rutinoitumalla kirjaamaan suuremman määrän tositteita kuin henkilö, joka tekee sitä vain harvoin muiden tehtävien ohella. Kirjanpidossa on kuitenkin paljon myös sellaisia tehtäviä, joita ei voida hoitaa sarjatuotantona, vaan ne vaativat yksittäistuotannon periaatteiden mukaisia toimenpiteitä. Tällaisia ovat täsmäytykset ja virheiden etsiminen ja niiden korjaaminen, sekä erilaisten tilitysten laatiminen. Nämä tehtävät liittyvät kuitenkin niin läheisesti tositteiden kirjaamiseen, toisin sanoen transaktioon liittyä niin korkea spesifisyys, että se tulee hoitaa samassa organisaatiossa kuin kirjaaminen.

Tilipuitteiden ylläpito: Mikäli kunnan kirjanpito hoidetaan markkinasuuntautuneella toimintatavalla esimerkiksi useamman kunnan talousyksikössä, siirrytään yleensä käyttämään yhteneväisiä, suositusten mukaisia tilikarttoja. Talousyksikkö valmistelee tilikartan, joka hyväksytään käytettäväksi jokaisen kunnan tilirakenteena. Kunnilla saattaa kuitenkin olla toimintansa erilaisuudesta johtuen erilaisia tarpeita, jotka täytyy pystyä huomioimaan.

Tilipuitteiden yhteisestä ylläpidosta ja yhtenäistämisestä voidaan siis saada hyötyä. Tilipuitteiden yhtenäistämällä edistetään kirjaustapahtuman suorittamista sarjatuotantona. Kun usean kunnan tilikartta on samanlainen, tositteiden kirjaus nopeutuu ja samalla usean eri tilikartan käytöstä aiheutuva virhemahdollisuus poistuu.

Raportointi: Raportointi liittyy tehtävien suorittamisen valvontafunktioon. Raportoinnin avulla tarkkaillaan ja arvioidaan suunnitelman, esimerkiksi talousarvion, toimeenpanon onnistumista. Lisäksi raportoinnin perusteella tehdään uusia suunnitelmia, joten se liittyy myös suunnittelufunktioon.

Raportointitarpeet eri kuntien välillä saattavat olla varsin erilaiset, vaikkakin perusraportit, kuten talousarvion toteutumisvertailut, ovat pitkälti samanlaisia eri kunnissa. Raportointi perustuu kirjanpitoon ja siitä saatavaan aineistoon, joten mikäli kirjanpito hoidetaan palveluntuottajan toimesta, on raportointivastuukin siirretty talousyksikölle. Vastaavasti mikäli kunta hoitaa kirjanpidon, ei raportointia voida yksistään hankkia palveluntuottajalta. Mikäli kirjanpito ja raportointi hoidetaan talousyksikön toimesta, vaatii raportoinnin järjestäminen palveluntuottajan ja peruskunnan välistä yhteistyötä. Raportointia on pystyttävä kehittämään sen mukaan kuin peruskunnan tarpeet muuttuvat. Raporttien oikea-aikaiseen saatavuuteen on myös kiinnitettävä huomiota. Mielestäni peruskunnan käytössä on ehdottomasti oltava selainpohjainen raportointiohjelma. Lisäksi on varmistettava, että raportteja pystytään tulkitsemaan peruskunnissa.

Suuremmissa yksiköissä työntekijän saattaa olla mahdollista erikoistua raporttien laatimiseen, mistä johtuen raportointi saattaa tehostua. Lisäksi kun useampi kunta voi käyttää samoja raporttipohjia, voidaan perusraportteja laatia ja tulostaa sarjatuotantona, ja tällä tavalla saavuttaa mittakaavaetua. Mikäli raportointitarve on yksilöllinen, ja raportti laaditaan yksittäistuotantona, ei mittakaavaetua voida saavuttaa.

Laskujen ja kirjanpitoaineiston arkistointi: Arkistointi liittyy tehtävien suorittamisen toimeenpanofunktioon, mutta se toteutetaan valvontafunktiota varten. Tositteet ja muu kirjanpitoaineisto tallennetaan myöhempää tarkastus- tai muuta tarvetta varten arkistoon. Eri aineistojen säilytysajat vaihtelevat, esimerkiksi tiliotteita säilytetään kaksi vuotta ja tasekirjat pysyvästi.

Arkistointi hoidetaan toimeenpanofunktion toteuttajan toimesta, eli mikäli toimeenpano eli kirjanpito, ostoreskontra, myyntireskontra ja palkanlaskenta hoidetaan peruskunnassa, hoitaa peruskunta myös arkistoinnin, ja päinvastoin. Paperisten tositteiden säilytys voidaan kuitenkin siirtää peruskuntaan, vaikka toimeenpanofunktiosta vastaisikin palveluntuottaja. Tasekirja, joka on arkistoitava pysyvästi, tulee aina arkistoida peruskunnan toimesta. Nykyaikaisiin ohjelmistoihin sisältyy myös niin sanottu sähköinen arkistointi, jolloin sähköiseen muotoon muunnettua ostolaskua tai muuta tositetta ei tarvitse tulostaa arkistointia varten paperille. Tiedot säilyvät sähköisinä järjestelmässä tai cd-levyllä. Tarvittaessa tosite haetaan tiedostosta tietokoneen näytölle, jolloin se on myös mahdollista tulostaa paperille.

Kustannuslaskenta: Kunnat tarvitsevat kustannuslaskentaa mm. hinnoitteluun, jälkikäteiseen kustannus seurantaan, etukäteen tehtävään tavoitteenasetteluun ja vaihtoehtojen selvittelyyn päätöksentekoa varten. Kustannuslaskenta voi liittyä siis sekä suunnittelu- että valvontafunktioihin. Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaisten toimintatapojen käyttöönoton voidaan katsoa lisänneen johdon laskentatoimen tarvetta kuntasektorilla (Näsi ym. 2001, 22–24). Toisaalta resurssien rajallisuudesta johtuen sisäisen laskennan kehittäminen on monissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa jäänyt taka-alalle (Näsi ym. 2001, 21). Kustannuslaskennan toteuttaminen vaatii hyvää tietoa ko. sektorin toiminnasta. Sen vuoksi johdon laskentatoimesta saadaan suurin hyöty silloin, kun kukin sektori toteuttaa sitä itse (Salo 2005, 21). Kustannuslaskelma on tavallaan aina yksittäistuote, jolloin sen tuottamisesta ei ole mahdollista saada mittakaavaetua, eikä sitä sen vuoksi ole perusteltua ulkoistaa. Toisaalta, erillisessä yksikössä voidaan muodostaa erillinen kustannuslaskenta-tiimi, jossa voidaan käyttää hyväksi kunnista paljolti puuttuvaa kustannuslaskennan osaamista. Tällöinkin laskelmien teko vaatii yhteistyötä peruskunnan kanssa.

Kustannuslaskentaan voidaan nähdä liittyvän korkea spesifisyyden, eli kustannuslaskenta tulee myös transaktiokustannusteorian perusteella hoitaa omissa organisaatioissa.

Taloussuunnittelu: Taloussuunnittelu on kunnan strategista suunnittelua, ja se on siksi toteutettava aina peruskunnan toimesta. Talousarvion laatimisen yhteydessä asetetaan päämääriä sekä toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita, joiden saavuttamista varten talousarvioon varataan tarvittavat määrärahat. Usein määrärahatarpeiden perustaksi voidaan tarvitaan tietoa aikaisemmin toteutuneista kuluista sekä uusia laskelmia esimerkiksi palkkamenoista. Taloussuunnittelun toteuttamiseen käytetään yleensä apuna taloushallinnon ohjelmistoa ja siitä saatavia raportteja.

Mikäli kirjanpito hoidetaan palveluntuottajan toimesta, voidaan taloushallinnon ohjelmistoa käyttää peruskunnassa selaimen kautta.

Sekä budjetin laatiminen että tavoitteiden asettaminen täyttävät myös yksittäistuotannon tunnusmerkit, eivätkä siksi ole ulkoistettavissa. Talousarvion laadintaprosessi vaatii aina yksityiskohtaista perehtymistä ja valmistelua, eikä siinä voida saavuttaa mittakaavaetua. Budjetointiin liittyy myös korkea spesifisyys, eikä sitä senkään vuoksi ole perustelua siirtää peruskunnan rajapinnan ulkopuolelle.

Palkanlaskenta: Palkanlaskenta liittyy tehtävien toimeenpanofunktioon. Sen toteuttamiseksi tarvitaan tietoa työsuhteen alkamisesta, palkan määrästä, tehdystä työajasta, vuosilomista, virkavapauksista, palkantarkistuksista, työsuhteen päättymisestä jne. Itse palkan määrän laskeminen on vain pieni osa palkkahallintoon kuuluvista tehtävistä.

Markkinoilla toimiva palveluntuottaja ei voi hoitaa kuntien palkkahallintoa kokonaisuudessaan. Se voi ottaa vastaan kunnan hallintokuntien tuottaman, palkan määrän perusteeksi tulevan tiedon, ja laskea sen perusteella palkat, hoitaa maksatuksen, hakea sairausvakuutus- ym. korvaukset, tilittää sosiaaliturvamaksut, ennakonpidätykset ja eläkevakuutusmaksut sekä hoitaa tilastoinnit ja neuvoa peruskuntien henkilökuntaa palkkahallintoon liittyvissä asioissa. Lisäksi palveluntuottaja voi tuottaa peruskunnille erilaisia raportteja, seurata vuosilomia jne. Päätökset palkantarkistuksista, virkavapauksista ja vuosilomista tehdään kuitenkin aina peruskunnissa. Samoin palkkojen maksuluettelot hyväksytään ennen maksatusta peruskunnassa. Peruskunnan tulee myös aina osallistua henkilöstötilinpäätöksen laatimiseen, vaikka siihen tarvittavat raportit saataisiinkin palveluntuottajalta.

Palkanlaskenta siis koostuu tehtäväalueista, joista osa voidaan hoitaa sarjatuotantona, mutta toiset tehtäväalueet muistuttavat yksittäistuotantoa. Kuukausipalkat ovat hyvä esimerkki toiminnosta, jonka suorittamisessa voidaan saavuttaa mittakaavaetua; kun tiedot on kerran tallennettu järjestelmään, voidaan niitä käyttää useampaan kertaan palkanmaksun perustaksi. Näin kuukausipalkkojen laskenta voidaan suorittaa perustamisvaiheen jälkeen kuukausittain sarjatuotantona. Yksi työntekijä pystyy hoitamaan jopa satojen palkansaajien palkanlaskennan. Palkanlaskennan piiriin voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan paljon myös sellaista valmistelutyötä, joka täytyy suorittaa yksittäistuotantona ennen varsinaista palkka-ajoa sekä erilaisia oheistehtäviä. Esimerkiksi kuukausipalkan lisäksi maksettavat vuorotyölisät eivät ole vakioita, vaan ne vaihtelevat

sekä henkilöittäin että kuukausittain. Palkkatiedot on mahdollista syöttää tai siirtää järjestelmään myös muualta kuin palkanlaskennasta, siellä missä tieto syntyy. Tällöin on mahdollista saavuttaa yhdistelmäetua (economies of scope). Esimerkiksi lasten päivähoitossa läsnäolotietojen syöttämisellä järjestelmään saadaan tiedot sekä päivähoitolaskutukseen että perhepäivähoitajien palkanlaskentaan tai terveyskeskuksessa työvuorot tallentamalla saadaan tiedot palkanlaskennan perustaksi.

Palkanlaskentaan liittyy niin kunnissa kuin yrityksissäkin tietty esiintymistiheys, joka on jokaisessa kunnassa vähintään muutamia kertoja kuukaudessa, mutta ei päivittäin. Transaktiokustannusteorian mukaan on todennäköistä, että transaktio hankitaan markkinoilta sitä todennäköisemmin, mitä harvemmin se tapahtuu. Kunnissa palkanlaskentaa suoritetaan suhteellisen usein, joten esiintymistiheyden alhaisuuden takia sitä ei tarvitse ulkoistaa. Lisäksi palkanlaskentaan liittyy oheistehtäviä, jotka eivät välttämättä voida toteuttaa markkinasuuntautuneella toimintatavalla.

3.4.2. Tehtävät, joita ei voida ulkoistaa

Kunnan strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen liittyviä tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista ulkoistaa. Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen –työryhmäraportit –julkaisun mukaan (2004, 32) taloushallinnon tehtävistä

- taloussuunnittelu
- kehys- ja talousarvioehdotusten laadinta
- sisäisten budjettien ja tilipuitteiden vahvistaminen
- laskujen asiatarkastus ja hyväksyntä
- laskutuspyynnöt
- kokonaisvastuu ja määräysten anto
- toimintakertomusten laadinta
- johdon raportointi ja analysointi
- sisäinen tarkastus ja valvonta

eivät ole alueellistettavissa (ulkoistettavissa). Julkaisun mukaan rajanveto ei kuitenkaan ole aivan ehdotonta, vaan yllä mainituista tehtävistä saattavat jotkut olla myös ulkoistettavissa. Horilan mukaan (2001, 13) peruskuntiin jää aina kokonaan hoidettaviksi

- kunnan talousstrategian valmistelu ja päättäminen
- kunnan henkilöstöpoliittisen strategian valmistelu ja päättäminen ja

- kunnan henkilöstön kehittäminen.

Kirjoittaja on kommentoinut edellisessä alaluvussa ulkoistettavissa olevien tehtävien kartoituksen yhteydessä myös niitä tehtäväalueita, joita ei voida antaa ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Tehtäviä kartoittaessa ilmenee, että miltei jokaiseen tehtäväkokonaisuuteen liittyy jonkin tehtäväalue, joka tulee jäämään peruskunnan hoidettavaksi. Toisin sanoen taloushallintoon liittyvää osaamista tullaan aina tarvitsemaan myös peruskunnissa. Vaarana on, että pyrittäessä ohentamaan organisaatiota syntyykin tavallaan kaksinkertainen järjestelmä: sekä peruskunnan että palveluntuottajan täytyy hallita asiat.

3.4.3. Tehtävät, joita ei kannata ulkoistaa

Kuten jo edellä on todettu, Tupa-projektin loppuraportin (Lepistö 2003, 12) mukaan kiinteästi toimintaan liittyvät tehtävät tulee hoitaa peruskunnassa. Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen – työryhmäraportit –julkaisun mukaan (2004, 128) ydintoiminnan sisällöstä osittain riippuvien tukipalvelujen ulkoistaminen voi myös olla mahdollista. Nähdäkseni laskutus on luettava tehtäväksi, joka liittyy kiinteästi kunnan toimintaan, esimerkiksi lasten päivähoitoon tai terveydenhuoltoon, ja on näin ollen osittain riippuvaista ydintoiminnan sisällöstä.

Toiminnallista estettä laskutuksen ulkoistamiselle ei ole, ongelma liittyy tarkoituksenmukaisuuteen. Asiakkaan käydessä terveyskeskuksessa hänen kuuluu maksaa esimerkiksi lääkärin vastaanotosta käyntimaksua 11,00 euroa. Asiakkaan ilmoittautuessa hänen tietonsa tarkistetaan ja tallennetaan järjestelmään, ja samalla asiakkaalle voidaan tulostaa lasku, jolloin lasku syntyy tietojen rekisteröinnin sivutuotteena kustannustehokkaasti. Mikäli laskutus halutaan siirtää palveluntuottajan hoidettavaksi, laskutuksen perustaksi tuleva tieto täytyy ensin siirtää terveyskeskuksesta palveluntuottajalle. Vaikka tieto voitaisiin siirtää sähköisessä muodossa, syntyy prosessista kaksinkertaisesti työtä ja kustannuksia, joten laskutus on tarkoituksenmukaisinta hoitaa siellä, missä laskutusperuste syntyy. Mikäli laskutus liittyy toiseen toimintoon, ja se saadaan tämän toiminnon sivutuotteena, saavutetaan myös yhdistelmäetua, economies of scope.

Edellistä ei välttämättä voida soveltaa kaikkeen kunnan laskutukseen. Toistuvaistyypisissä laskutuksissa, kuten esimerkiksi vuokralaskutuksessa, tieto pysyy suhteellisen samanlaisena kuukaudesta toiseen, eikä tietoa tarvitse tallentaa järjestelmään joka laskutuskertaa varten erikseen.

Tällöin voidaan laskut tulostaa esimerkiksi kuukausittain sarjatuotantona. Yksi työntekijä pystyy tulostamaan samoilla laskutuspyynnöillä suuren erän laskuja tai vain muutaman laskun. Mitä suurempi määrä laskuja voidaan tulostaa samalla pyynnöllä, sitä vähemmän yhteen laskuun tarvitaan työpanosta ja sitä tehokkaammin ohjelmaa voidaan hyödyntää. Kun tulostettavien laskujen määrä kasvaa yhtä laskutuspyyntöä kohden, saadaan samalla panoksella suurempi tuotos, jolloin on kyse kasvavista skaalaeduista ja pystytään saavuttamaan myös mittakaavaetua.

Nykyaikaisilla ohjelmistoilla laskutuksen tiedot voidaan siirtää sähköisesti erilliselle yksikölle, joka huolehtii ainoastaan laskujen tulostuksesta ja postituksesta niin sanottuna e-kirjeenä. Tällöin muodostuu myös huomattavia mittakaavaetuja, ja työpanosta vapautuu laskujen tulostamisesta ja postittamisesta. Mikäli asiakkaalla kuitenkin tulee laskusta kysyttävää, on tiedustelut ohjattava yksikölle, jossa laskutusperuste on syntynyt.

Mietittäessä taloushallinnon tehtävien siirtoa ulkopuoliselle palveluntuottajalle tulee prosessit kehittää sellaisiksi, että tieto tallennetaan järjestelmään vain kerran. Tämä sähköisten järjestelmien tehokas hyväksikäyttö onkin asetettu tavoitteeksi sekä Tahto-hankkeessa että Tupa-projektissa. Toisin sanoen kunnan ei kannata siirtää palveluntuottajalle sellaisia tehtäviä, joihin liittyvä tieto joudutaan syöttämään markkinasuuntautuneessa toimintatavassa järjestelmiin sekä peruskunnassa että palveluntuottajan toimesta. Lisäksi tehtävät, joihin liittyvä tieto löytyy helpoimmin peruskunnasta, kannattaa jättää kunnan omaksi tehtäväksi.

Yhteenvedona taloushallinnon tehtävien järjestämisestä voidaan todeta, että suunnittelu- ja valvontafunktion alaiset tehtävät tulee pääsääntöisesti hoitaa omassa hierarkkisessa organisaatiossa. Toimeenpanofunktion kuuluvat tehtävät taas voidaan toteuttaa sekä peruskunnan että ulkopuolisen palveluntuottajan toimesta.

3.5. Tutkimukseen liittyvä kysely

Tutkimuksen yhteydessä on kesällä 2006 toteutettu kysely joko puhelinhaastatteluna tai sähköpostin välityksellä taloushallintopalveluja markkinoilta hankkiville kunnille. Kysely lähetettiin 11 kunnalle tai kuntayhtymälle, vastaukset saatiin neljältä kunnalta ja yhdeltä kuntayhtymältä, yksi kunta ilmoitti, että se ei ole ulkoistanut taloushallintoaan, vaan hankkii ainoastaan ohjelmistopalvelut ulkopuoliselta toimijalta. Yksi kunta ilmoitti, että se tuottaa

taloushallintopalvelut edelleen itse. Kolme kuntaa ja yksi kuntayhtymä ei antanut vastauksia kahdesta vastauspyynnöstä huolimatta. Kysely tehtiin taloushallintopalvelunsa kuntien yhteistyönä toteuttaville kunnille. Lisäksi on sähköpostin välityksellä lähetetty eri kysymykset Lehtimäen kunnanjohtaja Leila Pekkaselle, joka edustaa tässä tutkimuksessa yksityiseltä yritykseltä taloushallintopalveluja hankkivaa kuntaa. Puhelinhaastatteluista on kirjattu muistiot, jotka on lähetetty haastatelluille hyväksyttäväksi.

Kyselyssä haettiin vastauksia siihen, mitä taloushallintoon liittyviä tehtäviä oli siirretty ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi ja mitä tehtäviä oli jäänyt peruskunnan vastattavaksi. Lisäksi tiedusteltiin, oliko kuntaan jäänyt taloushallinnon tehtäviä hoitavia työntekijöitä ja oliko henkilöresursseihin tullut muutoksia ulkoistaminen jälkeen. Kyselyssä selvitettiin, olivatko kunnat selvittäneet oman hierarkkisen taloushallintonsa kustannukset ennen ulkoistamispäätöksen tekemistä ja olivatko kunnat selvittäneet taloushallintonsa nykyisiä kustannuksia. Lisäksi tiedusteltiin transaktiokustannusten huomioimista ja niiden määrää. Myös taloushallinnon ulkoistamisesta seuranneita haittoja ja ongelmia kartoitettiin sekä ulkoistamisen vaikutusta palvelun laatuun ja kysyttiin, onko markkinasuuntautuneesta toimintatavasta aiheutunut päällekkäisyyksiä tehtävien hoitamisessa. Vastausten analysoinnissa kaikista vastaajista käytetään nimikettä kunta.

Vastausten perusteella myyntilaskutusten hoitaminen oli jäänyt kuntiin lukuun ottamatta Lehtimäkeä, joka oli siirtämässä myös laskutusten toteuttamisen tilitoimistoyhtiölle. Laskutusten lisäksi kuntiin oli jäänyt talousarvion laatimiseen liittyviä tehtäviä, laskujen asiataarkastus ja hyväksyminen sekä tilinpäätökseen liittyvien toiminta- ja tavoitteiden toteutumiskertomusten yms. laadinta. Tilinpäätös laadittiin yhteistyössä kunnan ja palveluntuottajan kanssa.

Kunnat olivat siirtäneet taloushallintohenkilöstönsä kokonaan uuden palveluntuottajan palvelukseen kahdessa kunnassa ja osittain kolmessa kunnassa. Kuntien muulle kuin taloushallinnon henkilöstölle oli siirretty taloushallinnon tehtäviä. Kahdessa kunnassa oli osa-aikainen kirjanpitäjä. Palkanlaskija tai muilla nimikkeillä olevia, osa-aikaisesti taloushallinnon tehtäviä hoitavia työntekijöitä oli kaikissa kunnissa. Laskutuksia hoitavaa henkilöstöä oli myös kaikissa kunnissa, joissa laskutus oli jäänyt kunnan tehtäväksi. Kahdessa kunnassa oli lisätty henkilöstöresursseja, näistä toisessa taloushallinnon tehtävät olivat vain osa henkilön työpanoksesta.

Taloushallinnon kustannuksia kunnat olivat selvittäneet varsin eri tavalla. Ulkoistamispäätöksen yhteydessä hierarkkisen toimintatavan menot oli selvitetty yhtä kuntaa lukuun ottamatta. Nykyisinä

kuluina oli selvitetty palveluntuottajalle maksettavaa määrää, jota oli verrattu oman tuotannon menoihin. Yleensä tieto taloushallinnon menoista perustui palveluntuottajan tekemään selvitykseen, yhdessä kunnassa oli selvitys tehty omana työnä. Yhdessä kunnassa palveluntuottajan kuluihin oli lisätty talouspäällikön palkkakulut. Vertailun perusteella kustannussäästöä oli saavutettu. Transaktiokustannuksina oli yhdessä kunnassa huomioitu yhteiseen taloushallintoon siirtymiseksi toteutetun projektin kustannukset, eli ex ante kustannuksia. Toinen kunta ilmoitti huomioineensa ulkopuolisen palveluntuottajan tekemän selvityksen kulut, joista aiheutui viidelle vuodelle jaettuna 3,37 prosenttia transaktiokustannuksia. Ex nunc ja ex post kustannuksia ei oltu huomioitu missään kunnassa lukuun ottamatta yhden kunnan huomioimaa talouspäällikön palkkakulua.

Kyselyn perusteella kirjanpito, ostoreskontra ja myyntireskontra olivat tehtäviä, joiden markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan ei ollut liittynyt suurempia ongelmia. Palkanlaskenta oli joissakin kunnissa aiheuttanut ongelmia. Siirtyminen markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan oli muuttanut esimiesten työnkuvaa ja lisännyt heidän tehtäviään. Esimiesten oli ollut pakko perehtyä taloushallinnon säännöksiin tarkemmin. Monessa kunnassa todettiin, että palvelun sijainti ”seinän takana” samassa rakennuksessa oli ollut tekijä, jota oli kaivattu. Tieto oli ulkoistamisen jälkeen hankittava eri tavalla kuin aikaisemmin, tietotaitoa oli menetetty. Lisäksi siirtymävaiheessa oli monessa kunnassa esiintynyt ongelmia, tilinpäätösten myöhästymistä yms.

Taloushallinnon laatu oli parantunut markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirtymisen jälkeen, kun ylimenokaudesta oli selvitty. Vastauksissa todettiin kuitenkin, että vuosien takaista omaa toimintaa oli mahdotonta verrata nykyiseen. Myös omaa toimintaa olisi kehitetty mikäli taloushallintoa ei olisi siirretty ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Vastaajien käsityksen mukaan toiminnan kehittäminen ja uusimmasta tekniikasta hyötyminen oli helpommin saavutettavissa markkinasuuntautuneessa toimintatavassa. Lisäksi henkilöstöriskin pieneneminen koettiin positiivisena tekijänä.

Vastaajien käsityksen mukaan markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtymisestä ei ollut aiheutunut tehtävien päällekkäisyyksiä kuin yhdessä kunnassa. Tässä kunnassa markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin oli siirrytty vasta tämän vuoden alusta, joten toiminta ei ollut vielä täysin vakiintunutta.

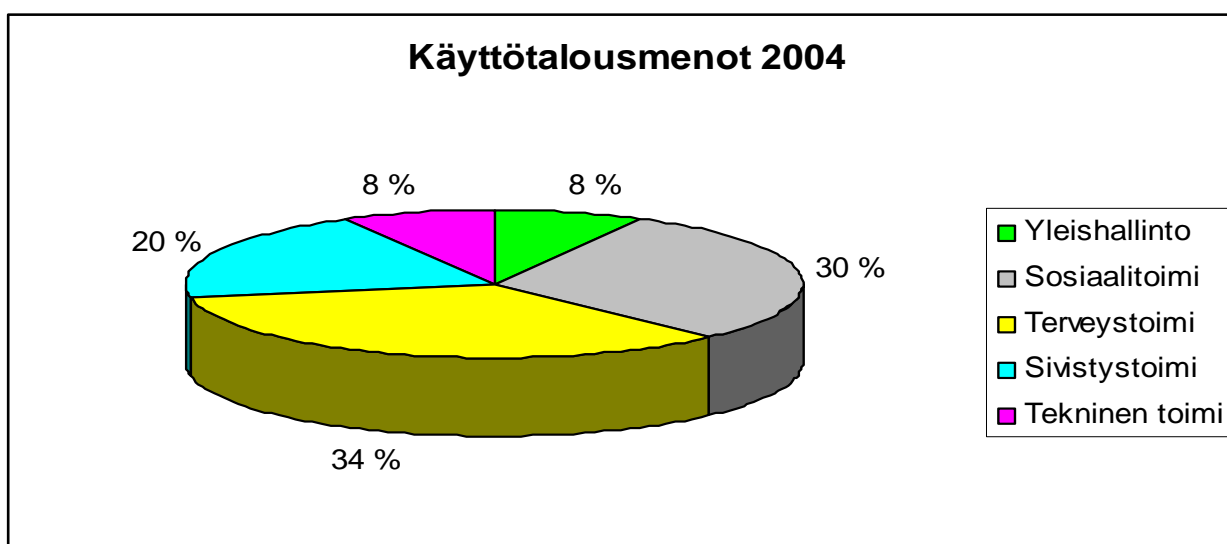
Kyselyn lopuksi esitettiin seuraava kysymys: ”Jos saisit nyt itse päättää, hoidettaisiinko kuntanne/kuntayhtymänne taloushallinto omassa organisaatiossa vai ulkoistettaisiinko se?”

Vastaajat yhtä lukuun ottamatta olivat sitä mieltä, että taloushallinnon ulkoistaminen oli ollut oikea ratkaisu. Tosin osa vastaajista myönsi omassa hierarkkisessa organisaatiossa toteutettavalla taloushallinnolla olleen omat hyvät puolensa, mutta että markkinasuuntautuneeseen toimintamalliin siirtyminen on väistämätön kehityspiirre kunnissa. Myös sen kunnan edustaja, joka piti hierarkkista toimintamallia parempana totesi, että markkinasuuntautunut toimintatapa on nykyaikaista, väistämätöntä kehitystä. Yhden kunnan edustaja totesi myös, että paluu takaisin hierarkkiseen toimintatapaan ei ole enää mahdollista, koska toiminnan uudelleenkäynnistäminen tulisi liian kalliiksi.

4. Ylihärmän kunnan taloushallinnon järjestäminen

4.1. Nykytilanteen kuvaus

Ylihärmän kunta on 3020 asukkaan (31.12.2005) kunta Etelä-Pohjanmaalla. Kunnan palveluksessa on noin 170 henkilöä ja sen budjetoidut käyttötalousmenot v:lle 2006 ovat 13 387 000 euroa (Ylihärmän kunta, talousarvio 2006) eli 4 433 €/asukas. Kunnan organisaatio jakautuu yleishallintoon, sosiaalitoimeen, terveystoimeen, sivistystoimeen ja tekniseen toimeen. Kunnan käyttötalousmenojen jakautumista vuoden 2004 tilinpäätöksen mukaisesti kuvataan kuviossa 22 (Ylihärmän kunta, tasekirja 2004, 33).

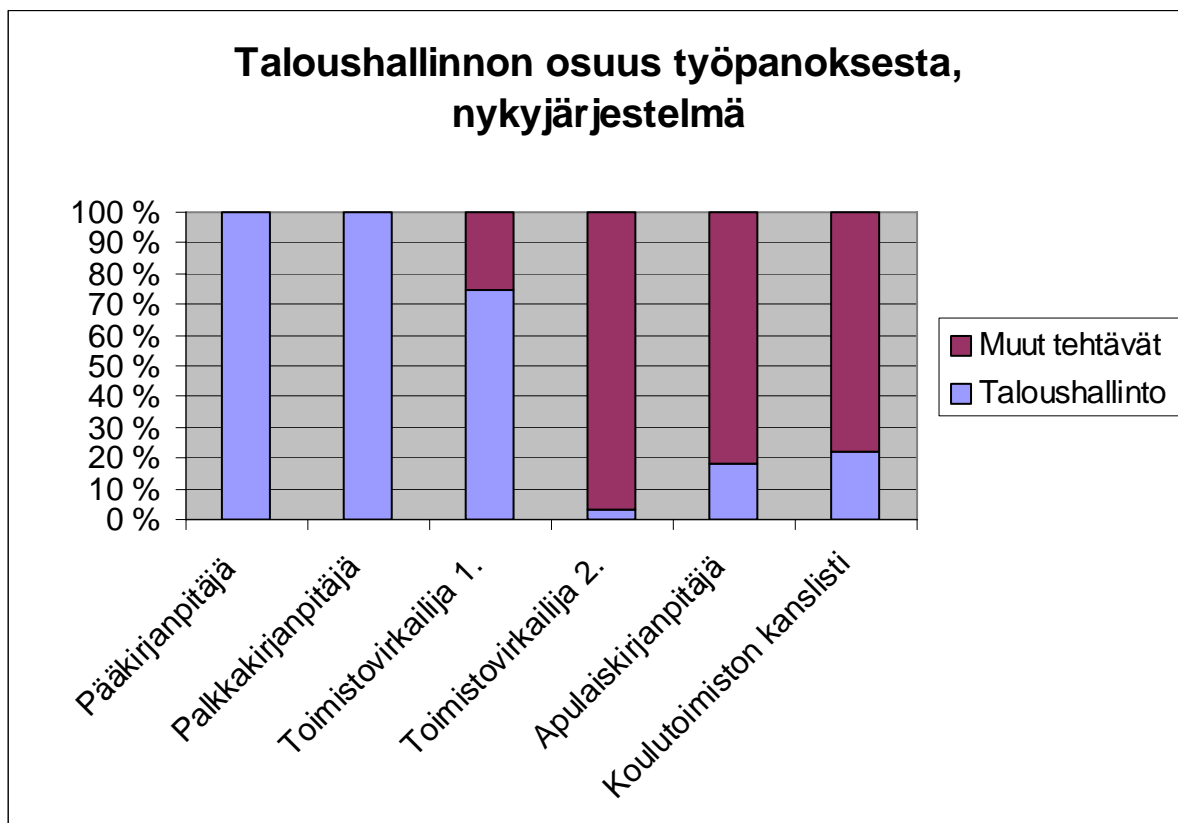


Kuvio 22. Ylihärmän kunnan käyttötalousmenojen jakautuminen hallinnonaloittain vuonna 2004.

Ylihärmän kunnan taloushallinto hoidetaan pääosin omassa organisaatiossa. Taloushallinnon toimeenpanofunktioon liittyvät tehtävät, joista tässä luvussa käytetään yleisesti termiä taloushallinnon tehtävät, on suurelta osin keskitetty yleishallinnon alaisuuteen. Yleishallinnossa hoidetaan kunnan kirjanpito, ostoreskontra, myyntireskontra ja palkanlaskenta opettajien palkkoja lukuun ottamatta. Lisäksi yleishallinto vastaa asuntojen ja toimitilojen vuokrien laskutuksesta, kauppahintasaamisten laskuttamisesta, asunto- ja antolainalaskutuksista sekä muista erilaisista laskutuksista. Kunnan taloudenhoidon toimintaohjeen 5 §:n mukaisesti se toimisto, jonka alaisesta toiminnasta laskutusperuste on syntynyt, huolehtii laskun laatimisesta, sen lähettämisestä asiakkaalle ja saatavan perinnästä, eli terveystoimi, sosiaalitoimi, sivistystoimi ja tekninen toimi laskuttavat itse omat saatavansa. Saatavien perintä on käytännössä järjestetty siten, että yleishallinto huolehtii huomautuslaskujen lähettämisestä, mutta hallintokunnat vastaavat itse

huomautuslaskutusten jälkeisestä perinnästä omien saataviensa osalta. Yksityisoikeudellisten saatavien oikeudellisesta perinnästä huolehtii perintätoimisto. Jätevesilaskutus hankitaan markkinoilta, Ylihärman Vesihuolto Oy:ltä, joka vastaa kunnan puhdasvesihuollosta. Kunnan laskutus ja palkanlaskenta siis hoidetaan hajautetusti, muilta osin taloushallinto hoidetaan keskitetysti.

Taloushallinnon henkilöstöön kunnassa kuuluvat yleishallinnosta pääkirjanpitäjä, palkkakirjanpitäjä, apulaiskirjanpitäjä ja toimistovirkailija. Yleishallinnon toisen toimistovirkailijan työpanoksesta myös pieni osa käytetään taloushallinnon tehtäviin. Taloushallinnon hoitamisesta on vastuussa hallintojohtaja. Taloushallinnon henkilöstön tehtäviin saattaa sisältyä myös muita kuin taloushallinnon tehtäviä. Työpanoksen jakautumista taloushallinnon ja muiden tehtävien kesken kuvataan kuviossa 23.



Kuvio 23. Taloushallinnon toimeenpanofunktion liittyvien tehtävien osuus taloushallinnon henkilöstön työpanoksesta.

Sosiaalitoimiston kanslisti ja perhepäivähoidon ohjaaja vastaavat sosiaalitoimen laskutuksista. Terveystoimen laskutuksia hoitavat terveyskeskusavustajat, johtava hoitaja, hammaslääkärit ja kanslisti. Koulutoimiston kanslistin tehtäviin kuuluu koulutoimen laskutukset sekä opettajien

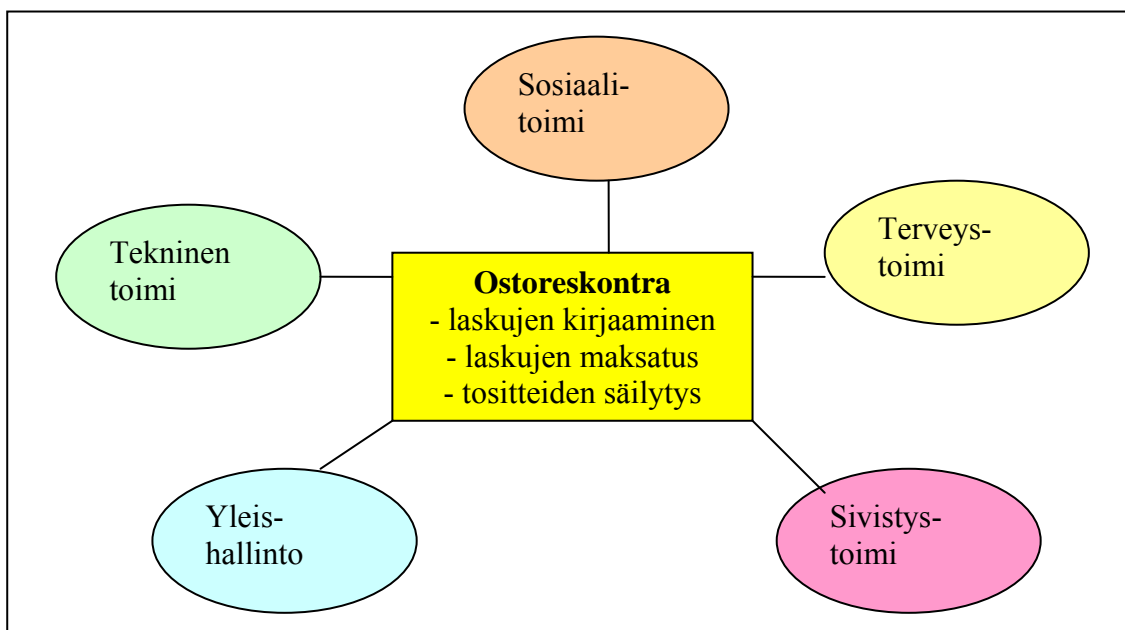
palkkojen ja luottamustoimipalkkioiden laskenta. Lisäksi kirjastotoimenjohtaja vastaa kulttuuritoimen laskutuksista. Teknisen toimen laskutukset hoitaa teknisen toimiston kanslisti. Palkkojen valmisteluun osallistuu palkanlaskijoiden lisäksi johtava hoitaja, perhepäivähoidon ohjaaja ja avopalveluohjaaja. Taloushallinnon toimeenpanofunktioon liittyvien tehtävien (kirjanpito, ostoreskontra, myyntilaskutus, myyntireskontra, palkanlaskenta ja maksuliikenne) hoitamiseen kunnassa osallistuu siis kaikkiaan 18 henkilöä ja tehtävien hoitamiseen käytetään 3,84 henkilötyövuotta taulukon 1 mukaisesti. Käytettyjen henkilötyövuosien määrä perustuu työntekijän omaan ja hänen esimiehensä arvioon.

Taulukko 1. Taloushallintoon käytetty työpanos Ylihärjän kunnassa

TALOUSSHALLINNON HENKILÖSTÖ		Kirjanpito Reskontrat Maksatus	Palkanlaskenta	Myyntilaskutus
Nimike	kpl	htv	htv	htv
Yleishallinto				
Hallintojohtaja	1	0,040	0,010	
Pääkirjanpitäjä	1	1,000		
Apulaiskirjanpitäjä	1	0,180		0,120
Toimistovirkailija	2	0,780		
Palkkakirjanpitäjä	1		1,000	
Sosiaalitoimi				
Kanslisti	1			0,070
Perhepäivähoidon ohjaaja	1		0,070	0,050
Avopalveluohjaaja	1		0,030	
Terveystoimi				
Johtava hoitaja	1		0,030	0,005
Kanslisti	1			0,140
Terveyskeskusavustaja	2			0,010
Hammaslääkäri	2			0,005
Sivistystoimi				
Kanslisti	1		0,220	0,025
Kirjastotoimenjohtaja	1			0,005
Tekninen toimi				
Kanslisti	1			0,050
Yhteensä	18	2,000	1,360	0,480

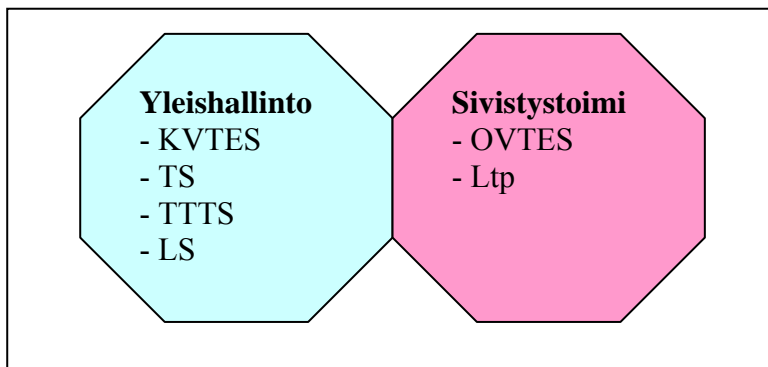
Ylihärjän taloushallinto hoidetaan Intime-e –ohjelmistolla. Ohjelmisto on ollut käytössä vuodesta 1995. Pitkän käyttöhistorian vuoksi ohjelma on tuttu henkilöstölle, ja sen vuoksi siitä saadaan paras mahdollinen saatavissa oleva hyöty taloushallintoon. Ohjelma on kuitenkin lähestymässä käyttöikänsä loppua, sen ylläpito päättyy ohjelmistotoimittaja Economa Oy:n mukaan vuoden 2007 lopussa.

Peilattaessa Ylihärnän kunnan taloushallintoa tämän tutkielman luvussa kaksi esitettyihin teorioihin voidaan todeta, että Ylihärnän taloushallinto hoidetaan pääosin omassa organisaatiossa. Oman organisaation sisällä ei organisaation pienuuden vuoksi ole mahdollista saavuttaa merkittävää mittakaavaetua, mutta kustannustehokkuuteen on pyritty keskittämällä taloushallinnon toimintoja yleishallinnolle. Esimerkiksi ostoreskontra hoidetaan keskitetysti yleishallinnon toimesta, vaikka sen hoitaminen hajautetusti siten, että jokainen hallintokunta kirjaisi itse ostolaskunsa, olisi täysin mahdollista. Nykyisin käytössä olevassa järjestelmässä laskut tuodaan hyväksytyinä yleishallintoon, jossa ne kirjataan ostoreskontraan yhden toimistovirkailijan toimesta. Keskitetyllä ostolaskujen kirjaamisella pyritään pienessäkin kunnassa saavuttamaan tehokkuutta, kun ostolaskujen kirjaaminen muodostaa pääosan ostoreskontrahoitajan työtehtävistä. Ostoreskontrahoitaja rutinoituu tehtävänsä, jolloin kirjaamistapahtuma ostolaskua kohden laskettuna vie lyhyemmän ajan. Erikoistumisesta on muitakin hyötyjä; ostoreskontrahoitaja esimerkiksi tuntee kunnan tilikartan, ja mikäli hyväksyjä on tiliöinyt laskun väärin, huomaa ostoreskontran hoitaja tämän ja korjaa virheen. Ostoreskontrahoitajan erityisosaamisalueeseen kuuluu myös arvonlisäverolaki, mikä on välttämätöntä kirjanpidon oikeellisuuden kannalta. Mikäli ostoreskontra hoidettaisiin hajautetusti, tulisi kaikkien kirjaajien hallita arvonlisäverosäännökset hyvin. Tästä aiheutuisi kunnalle lisäkoulutustarvetta ja kustannuksia. Myös siitä, että ostolaskutusitteiden säilytys ja arkistointi on keskitetty, on etua tositetta jälkeinpäin tarvittaessa. Kuviossa 24 kuvataan ostoreskontran keskitettyä hoitamista.



Kuvio 24. Ostoreskontran keskittäminen Ylihärnän kunnassa.

Varsinainen palkanlaskenta hoidetaan kahden eri henkilön toimesta. Palkkakirjanpitäjä vastaa Kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES), Teknisten sopimuksen (TS), Teknisten tuntipalkkaisten sopimuksen (TTTS) ja Lääkärisopimuksen (LS) mukaisista palkoista sekä lisäksi omaishoidon tukien ja lasten kotihoidon Ylihärmä-lisän maksatuksista. Koulutoimiston kanslisti puolestaan vastaan opettajien palkkojen (OVTES) ja luottamustoimipalkkioiden laskennasta. Lisäksi palkanlaskentaan tarvittavien vuorotyötietojen syöttämiseen palkanlaskentaohjelmaan osallistuvat johtava hoitaja, perhepäivähoidon ohjaaja ja avopalveluohjaaja. Palkanlaskenta on siis kunnassa keskitetty eri sopimusten perusteella siten, että molemmat palkanlaskentaan osallistuvat henkilöt vastaavat omista sopimusaloistaan. He ovat erikoistuneet ja keskittyneet tiettyihin virka- ja työehtosopimukseen kuvion 25 mukaisesti.



Kuvio 25. Ylihärmän kunnan palkanlaskenta.

Näin palkanlaskentaa keskittämällä palkanlaskijat ovat voineet erikoistua omiin sopimusaloihinsa ja työnjaon seurauksena toiminta on tehokkaampaa kuin tilanteessa, jossa kukin hallintokunta hoitaisi itse palkanlaskentansa. Jopa sivistystoimi, jolla on omaa palkanlaskentaa, on siirtänyt muun kuin OVTES:n alaisten työntekijöiden palkanlaskennan toisen hallintokunnan alaisuuteen. Näin kumpikin hallintokunta (yleishallinto ja sivistystoimi) hoitavat ne tehtävät, joihin niillä on paras osaaminen. Lisäksi vuorotyötietojen syöttämisellä palkanlaskentajärjestelmään siellä missä tiedot syntyvät, saavutetaan yhdistelmäetua.

Myyntilaskutukset hoidetaan suurimmaksi osaksi sen hallintokunnan toimesta, jonka alaisesta toiminnasta laskutusperuste on syntynyt. Sosiaalitoimen alaisen lasten päivähoidon laskutuksesta huolehtii perhepäivähoidon ohjaaja. Perhepäivähoidon ohjaaja kirjaa tietokoneohjelmaan tiedot lasten hoidossa läsnäolopäivistä, joiden perusteella saadaan tiedot sekä laskutukseen että palkanlaskentaan. Terveyskeskusavustaja tarkistaa asiakkaan henkilötiedot, kirjaa lääkärisäkäynnin

järjestelmään, josta samalla kerralla saadaan tulostettua asiakkaalle lasku lääkärin vastaanotosta. Samoin hammaslääkäri kirjaa tekemänsä toimenpiteen asiakkaan tietoihin ja tulostaa asiakkaalle laskun hoidosta samalla kerralla. Myös tästä syntyy yhdistelmäetua. Mikäli laskutustiedot siirrettäisiin eri henkilölle, joka tulostaisi laskun, syntyisi transaktion siirrosta lisäkustannuksia. Taloushallintoon liittyvä laskutustapahtuma siis nivoutuu toiseen toimintoon, josta se saadaan tavallaan sivutuotteena.

Jätevesilaskutuksen kunta ostaa Ylihärmän Vesihuolto Oy:ltä. Jätevesilaskutuksen laskutustiedot, kulutetut vesikuutiot, syntyvät puhtaan veden kulutuksen pohjalta. Puhdasvesihuollosta Ylihärmän kunnan alueella vastaa Ylihärmän Vesihuolto Oy, jätevesihuollosta vastaa Ylihärmän kunnan viemärilaitos. Mikäli kunta laskuttaisi itse jäteveden käyttömaksun, tarvittaisiin jätevesilaskutuksen laskutustiedoiksi kiinteistöillä kulutetut vesikuutiot, jotka syntyvät puhtaan veden kulutuksen pohjalta. Kulutustiedot tarvitaan myös Ylihärmän Vesihuolto Oy:n puhtaan käyttöveden laskutusperusteiksi. Mikäli kulutustiedot siirretään Ylihärmän kunnan laskutusperusteeksi, syntyy tästä rajapinnan ylityksestä transaktiokustannuksia, jolloin laskutus omana toimintana olisi kalliimpaa kuin puhdasvesilaskutuksen yhteydessä samoilla tiedoilla, ohjelmistoilla ja postimaksuilla. Järjestelmällä saavutetaan yhdistelmäetua, ja koska jätevesilaskutus syntyy tavallaan myös sivutuotteena, muodostuu myös mittakaavaetua. Transaktiokustannusteorian mukaan transaktio ulkoistetaan, mikäli kustannukset rajapinnan yli liikkumisesta huolimatta ovat pienemmät kuin oman tuotannon kustannukset. Ylihärmän kunnan kannalta jätevesilaskutusta voidaan pitää juuri sellaisena toimintona, jonka transaktiokustannusteorian perusteella kannattaa ulkoistaa.

Taloushallinnon toimeenpanofunktion tehtäviä hoitavista henkilöistä vain kahden työpanos koostuu täysin taloushallinnon tehtävistä. Muiden henkilöiden työnkuvaan sisältyy muitakin kuin taloushallinnon tehtäviä. Pienessä kunnassa, kuten Ylihärmässä, on pyritty saavuttamaan yhdistelmäedun avulla toimivia ja taloudellisia ratkaisuja. Yhdistelmäetuja on siis hyödynnetty Ylihärmän kunnan taloushallinnon tehtävissä runsaasti, vastaavasti mittakaavaedut ovat jääneet vähäisiksi organisaation pienestä koosta johtuen.

4.1.1. Nykyjärjestelmän kulut

Härnänmaan talous- ja tietohallintoryhmä teki vuonna 2005 selvityksen, jossa vertailtiin taloushallinnon toimeenpanofunktion tehtävien kuluja vuodelta 2004 samojen laskentaperusteiden mukaisesti (ilman tilakustannuksia, poistoja ja it-kustannuksia). Tutkielman tekijä on kuulunut em. ryhmään ja vastannut Ylihärnän kunnan osalta kulujen selvityksestä.

Ylihärnän kunnan taloushallinnon toimeenpanotehtävien menot vuonna 2004 olivat yhteensä 132 671 € ja ne muodostuivat taulukon 2 mukaisesti.

Taulukko 2. Taloushallinnon toimeenpanofunktion tehtävien menot vuonna 2004.

Menoryhmä	€
Palkat	92 850
Henkilöstösivukulut	27 220
Palvelut	2 866
Tarvikkeet	1 536
Muut kulut	1 914
Sisäiset vuokrat	6 285
Yhteensä	132 671

Menoista 13 365 € aiheutui myyntilaskutuksesta, muut menot (119 306 €) aiheutuivat kirjanpidosta, osto- ja myyntireskontran hoidosta, maksuliikenteen hoidosta ja palkanlaskennasta. Suunnittelu- ja valvontafunktion kuuluvien tehtävien hoitamisesta aiheutuvia menoja ei ole huomioitu tässä selvityksessä.

Härnänmaan seutukunnan menoverailun pohjalta laadittiin taloushallinnon tehokkuutta / taloudellisuutta kuvaavia tunnuslukuja taulukon 3 mukaisesti.

Taulukko 3. Härnänmaan kuntien taloushallinnon vuoden 2004 menojen vertailu (Kuisti 2005).

2004	Alahärnä	Kauhava	Lapua	Ylihärnä	Keskiarvo
As / taloushallinnon htv	1 048,0	948,5	1 159,0	908,0	1 048,7
Palkkalaskelmat / htv	1 123,9	1 030,1	1 369,0	1 345,5	1 225,3
€/ palkkalaskelma	31,20	33,00	22,30	25,00	26,70
€/ kirjanpidon tositem	10,10	15,90	10,20	8,90	11,10
€/ taloushallinnon htv	35 093,00	34 026,00	30 493,00	33 637,00	32 663,00
€/ asukas	33,50	35,90	26,30	37,00	31,10

Asukaskohtaiset menot olivat Ylihärnän kunnassa korkeimmat. Asukasmäärä taloushallinnon henkilötyövuotta kohden oli alhaisin Ylihärnässä. Palkkalaskelmia henkilötyövuotta kohden

tuotettiin Ylihärmässä selvästi enemmän kuin seutukunnassa keskimäärin, mutta vähemmän kuin Lapualla, samoin palkkalaskelmakohtainen meno ja meno / taloushallinnon henkilötyövuosi olivat Ylihärmässä seutukunnan toiseksi alhaisimpia. Kirjanpidon tositemuotoiset menot olivat Ylihärmässä seutukunnan alhaisin.

Härmänmaan talous- ja tietohallintotyöryhmän selvityksen perusteella (Kuisti 2005) voidaan päätellä, että taloushallinto on tuotettu Härmänmaan seutukunnassa edullisimmin Lapuan kaupungissa, joka on asukasmäärältään seutukunnan suurin kunta (14012 asukasta 31.12.2004). Menojen ero selittyy osittain mittakaavaedulla, mutta lisäksi on huomioitava myös toimintojen erilaisista järjestämis- ja toimintatavoista johtuvat erot, mistä syystä tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia. Koska kyseessä on vain yhden vuoden luvut, saattaa myös satunnaistekijöillä olla vaikutusta menoihin. Jotta selvitys olisi täysin luotettava, täytyisi seurantaajaksi olla pidempi. Selvityksen mukaan henkilöstömenojen osuus kokonaiskuluista oli 94 prosenttia, joten kustannussäästöihin päästään vain henkilöstöä vähentämällä.

Kuntien taloushallinnon kustannuksista ei ole saatavissa valtakunnallista vertailutietoa toisin kuin kuntien palvelutuotannon, kuten lasten päivähoitoon tai perusterveydenhuollon kustannuksista. Näin pienestä otoksesta kuin Härmänmaan seutukunta ei voida päätellä taloushallinnon kustannustasoa, mutta siitäkin voidaan todeta, että pieni kunta ei ole kaikessa tehottomin.

4.1.2. Nykyisen toimintamallin swot-analyysi

Ylihärmän kunnan taloushallinnon nykyisen toimintamallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat voidaan ryhmitellä kuvion 26 mukaan seuraavasti:

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tunnollinen henkilöstö - monitaitoinen henkilöstö - motivoitunut henkilöstö - henkilöstön pitkäaikainen kokemus taloushallinnon tehtävistä - henkilöstön korkea työmoraali - henkilöstön pysyvyys - hyvät tilat 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - varahenkilöstön puute - ohjelmiston vanhanaikaisuus
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - työtehtävien järjestelyllä mahdollisuus varahenkilöjärjestelmään - yhteistyökyky - ohjelmiston uusiminen 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaaralliset työyhdistelmät - henkilöstön sairastuminen tai kuolema

Kuvio 26. Nykyisen hierarkkisen toimintatavan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Taloushallinnon henkilöstö on tunnollista, motivoitunutta ja henkilöstön työmoraali on korkea, jokainen vastaa omasta tehtäväalueestaan itsenäisesti. Henkilöstön vaihtuvuus ei ole muodostunut ongelmaksi. Pienen kunnan yhdistelmätoimista johtuen taloushallinnon tehtäviä hoitavan henkilöstön toimenkuva sisältää myös muita kuin taloushallinnon tehtäviä.

Pienestä organisaatiossa ei ole mahdollista luoda kunnollista varahenkilöjärjestelmää. Käytännössä henkilöstö vastaa omien tehtävien hoitumisesta myös vuosilomien aikana, toisin sanoen vuosilomat joudutaan ajoittamaan tehtävien kannalta sopivaan aikaan, ja lomien jälkeen jokainen vastaa lomien aikana tekemättä jääneistä tehtävistään. Taloushallinnon ohjelmisto Intime-e on ollut käytössä vuodesta 1995 ja sen vuoksi helppo käyttää. Se on kuitenkin jäänyt vanhanaikaiseksi, eikä siinä ole kaikkia nykyajan vaatimusten mukaisia ominaisuuksia.

Hallintokuntien välisiä raja-aitoja poistamalla ja työtehtäviä järjestelemällä on kuitenkin mahdollista muodostaa kevyt varahenkilöjärjestelmä. Lisäksi henkilöstö on tottunut ratkomaan ongelmia yhdessä, mikä antaa mahdollisuuksia kahden hengen tiimien muodostamiseen jo olemassa olevan palkanlaskijatiimin mallin mukaisesti. Taloushallinnon ohjelmiston uusiminen tietää ylimääräistä työtä käyttöönoton yhteydessä, mutta nykyaikainen ohjelmisto tarjoaa myös uudenlaisia mahdollisuuksia, kuten sähköisen ostolaskujen kierrätyksen ja arkistoinnin ja tiedon syöttämisen järjestelmään suoraan toisesta hallintokunnasta.

Vaarallisia työyhdistelmiä pyritään välttämään, mutta niitä joudutaan käyttämään esimerkiksi vuosilomien aikana. Vaikka henkilöstö on ollut pitkään kunnan palveluksessa, ja sitä voidaan pitää luotettavana, pitää vaarallisten työyhdistelmien uhka kuitenkin tunnistaa. Henkilöstön

sairastumiseen tai pahimmassa tapauksessa kuolemaan liittyy sitä suurempi toimintariski mitä pienemmästä organisaatiosta on kyse.

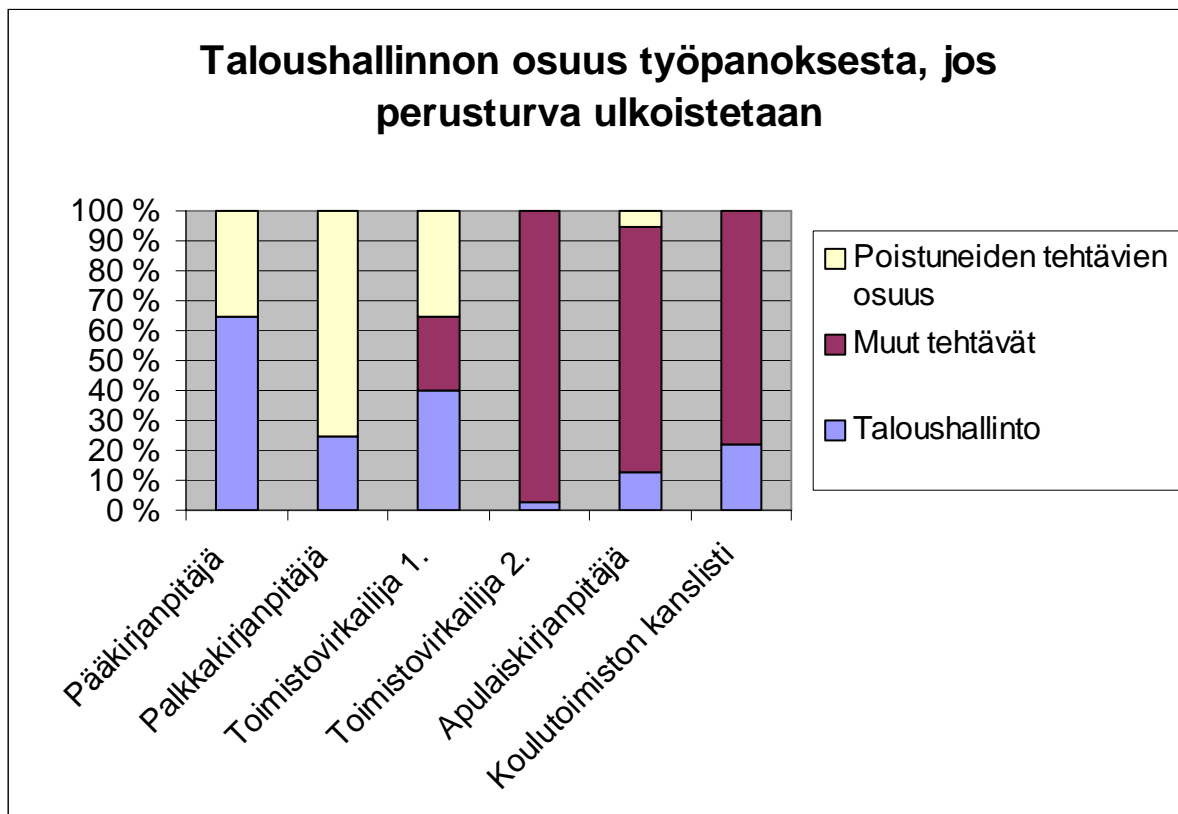
Tähän saakka Ylihärmän kunnan taloushallinto on pystytty hoitamaan hyvin käytössä olevalla mallilla. Varahenkilöstön puute ei ole aiheuttanut suurempia ongelmia, tosin muutama vuosi sitten henkilöstöllä oli kaksi kuukauden pituista sairauslomaa, joiden aikana sairauslomalla olleet henkilöt tulivat hoitamaan ne pakolliset työtehtävät, joihin ei ollut varahenkilöä. Henkilöstöstä yksi työntekijä saavuttaa laskennallisen eläkeiän vuonna 2012, seuraava vuonna 2018, joten henkilöstön eläköityminen lähivuosina ei muodostu ongelmaksi.

4.2. Tulevaisuuden vaihtoehdot ja niiden arviointi

Härmänmaan seutukunnan (Alahärmä, Ylihärmä, Kauhava, Lapua) ohjausryhmä päätti 8.4.2005 muun muassa, että Härmänmaan kunnille aikaansaadaan yhteinen taloushallinnon järjestelmä. 20.4.2005 seutukunnan johtoryhmä asetti kuntien taloushallinnon selvittämiseksi työryhmän, johon kuuluivat kunkin kunnan talousvastaavat. Johtoryhmä asetti tavoitteeksi seutukunnan taloushallinnon järjestämisen siten, että Lapua hoitaa muiden kuntien taloushallintopalvelut sovittua korvausta vastaan. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää tietohallinnon yhteistyömahdollisuudet. Seutukunta on myös tilannut Efeko Oy:ltä selvityksen perusturvan seutukunnallisesta järjestämisestä samoilla periaatteilla, eli Lapua toimisi niin sanottuna isäntäkuntana, joka vastaa palvelujen tuottamisesta muiden kuntien toimiessa tilaajina. Ylihärmän kunnanhallitus on kokouksessaan 2.5.2005 päättänyt osallistua selvitykseen, kuitenkin niin, että myös muut mahdolliset vaihtoehdot selvitetään. (Ylihärmän kunnanhallitus 2.5.2005, § 109.) Vuoden 2005 lopussa kuitenkin selvisi ettei kumpikaan selvitetystä yhteistyöalueista, taloushallinto ja perusturva, toteudu koko seutukunnan laajuisena yhteistyönä. Sen sijaan Ylihärmän kunnanhallitus on kokouksessaan 9.2.2006 päättänyt selvittää mahdollisuuden järjestää perusturvapalvelut yhteistyössä Lapuan kaupungin kanssa siten, että Ylihärmän kunta toimii palvelujen tilaajana ja Lapuan kaupunki tuottajana.

Kunta- ja palvelurakennehankkeeseen liittyen hallitus on antanut syyskuun 2006 lopussa eduskunnalle esityksen puitelaiksi. Esityksen mukaan puitelaki tulee edellyttämään kuntia järjestämään perusterveydenhuollon palvelut siten, että ne tuotetaan väestöpohjaltaan vähintään noin 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueilla. Tämä tarkoittaa Ylihärmän kunnan osalta sitä, että ainakin terveyskeskuspalvelut tulee tulevaisuudessa järjestää uudella tavalla. Perusterveydenhuollon

osuus Ylihärmän kunnan henkilöstöstä vuonna 2005 on noin 34 henkilöä (Ylihärmän kunta, henkilöstötilinpäätös 2005, 2). Lisäksi Ylihärämä selvittää koko perusturvan järjestämistä yhteistyössä Lapuan kaupungin kanssa siten, että Ylihärmän kunta toimisi tilaajana ja Lapuan kaupunki tuottajana. Tämä merkitsisi noin sadan työntekijän siirtymistä Lapuan kaupungin palvelukseen liikkeenluovutussäännösten mukaisesti. Perusturvan järjestämisen lisäksi tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolla olisi huomattava vaikutus myös kunnan taloushallintoon, erityisesti palkanlaskentaan sekä osto- ja myyntireskontraan; palkansaajien määrä laskisi noin 60 prosenttia, ostolaskujen noin 40 prosenttia tutkielman tekijän marraskuulta 2005 tekemän selvityksen mukaisesti. Kunnan johdon arvion mukaan perusturva-yhteistyö merkitsisi noin 1,5 henkilötyövuoden suuruisen resurssin vapautumista taloushallinnosta. Jäljelle jäävä organisaatio olisi vielä nykyistäkin ohuempi ja haavoittuvampi. Mikäli perusturva-yhteistyö toteutuu, on taloushallinto järjestettävä muuttuneiden tarpeiden mukaiseksi. Tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen vaikutusta taloushallinnon henkilöstön työpanokseen kuvataan kuviossa 27. Suurin vaikutus perusturvan ulkoistamisella olisi palkkakirjanpitäjän työpanokseen, josta noin 75 prosenttia siirtyisi Lapuan kaupungin vastattavaksi. Lisäksi perusturvan ulkoistaminen vähentäisi pääkirjanpitäjän tehtäviä noin 35 prosenttia, yhden toimistovirkailijan tehtäviä myös noin 35 prosenttia ja lisäksi apulaiskirjanpitäjän tehtäviä noin viisi prosenttia.



Kuvio 27. Perusturvan ulkoistamisen vaikutus taloushallinnon henkilöstön työpanokseen.

Koska Alahärmän kunta ja Kauhavan kaupunki eivät olleet halukkaita lähtemään seutukunnallisesti järjestettyyn taloushallintoon, on Ylihärmän kunnalla käytännössä tällä hetkellä neljä eri vaihtoehtoa taloushallinnon järjestämiseen;

- oma hierarkkinen organisaatio
- taloushallintopalvelujen ostaminen Lapuan kaupungilta
- taloushallintopalvelujen ostaminen yksityiseltä yhtiöltä
- ohjelmistopalvelujen ostaminen ulkopuoliselta tuottajalta ja taloushallinnon toteuttaminen omassa organisaatiossa.

4.2.1. Hierarkkinen toimintatapa

Williamsonin (1985, 52–61) mukaan yrityksen kannattaa tuottaa transaktio itse, mikäli yritys tarvitsee transaktiota usein ja toistuvasti, tuotannontekijää voidaan käyttää vain tietyn transaktion yhteydessä tai mikäli transaktion saatavuuteen markkinoilta liittyy epävarmuutta. Lisäksi tehokkaan rajapinnan analysoinnin perusteella voidaan selvittää, mitkä toiminnot yrityksen kannattaa tuottaa itse ja mitkä hankkia markkinoilta (Williamson 1981, 549). Yritys tuottaa itse ne toiminnot, joissa se on tehokas. Härmänmaan seutukunnan tieto- ja taloushallintotyöryhmän tekemän selvityksen (Kuisti 2005) mukaan voidaan päätellä, että Ylihärmän kunnan taloushallinto on hoidettu suhteellisen tehokkaasti kun arviointiperusteena käytetään suoritekohtaisia kuluja, €/palkkapussi tai €/tosite, joten toimintaympäristön pysyessä entisellään taloushallinto on jatkossakin mahdollista hoitaa omassa hierarkkisessa organisaatiossa.

Omassa organisaatiossa taloushallinnon nykyisiin ongelmakohtiin on pyrittävä löytämään ratkaisut. Intime-e ohjelmiston ylläpidon päättyessä 31.12.2007 on kunnan investoitava tai muulla tavalla saatava käyttöoikeus uuteen ohjelmistoon. Nykyaikainen ohjelmisto tarjoaa nykyiseen verrattuna monia uusia mahdollisuuksia, mm. sähköisen laskunkierrätyksen ja arkistoinnin sekä tiedon siirron palkanlaskentaan sähköisessä muodossa. Ohjelmiston uusiminen antaa monia mahdollisuuksia kehittää nykyisiä prosesseja ja toimintatapoja. Sen käyttöönottoon liittyvä koulutus tulee hyödyntää siten, että mahdollisimman moni työntekijä osallistuu koulutukseen ja saa valmiudet ohjelman käyttämiseen. Tällä sekä muulla mahdollisella lisäkoulutuksella on pyrittävä luomaan tarvittava varahenkilöjärjestelmä pienentämään nykyjärjestelmässä piilevää toimintariskiä. Taloushallinnon tehtäväkokonaisuuksiin muodostetaan kahden henkilön tiimejä, joiden molemmilla jäsenillä on tehtävän suorittamiseen tarvittava tietotaito. Palkkakirjanpitäjä ja koulutoimiston kanslisti

muodostavat jo nykyjärjestelmässä toimivan palkanlaskentatiimin, ostolaskutiimi muodostetaan kahdesta toimistovirkailijasta ja kirjanpito-myyntireskontratiimi pää- ja apulaiskirjanpitäjistä. Tiimit osallistuvat oman vastuualueensa toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Tiimien jäsenten työtilat tulee mahdollisuuksien mukaan järjestää siten, että yhteistyölle luodaan hyvät edellytykset. Lisäksi henkilöstölle on annettava mahdollisuus lisäkoulutuksen hankkimiseen oman erityisosaamisensa lisäämiseksi. Tiimiyttämällä mahdollistetaan työntekijöiden erityisosaaminen, erikoistuminen tiettyihin tehtäviin ja selvennetään työnjakoa. Hiljaisen tiedon menettämisen estämiseksi ja myös varahenkilöjärjestelmän luomiseksi jokainen työntekijä tekee ydintehtävistään kirjallisen prosessikuvauksen sekä ohjeet toiminnon suorittamisesta. Koska kaikkien henkilöiden työtehtävät eivät muodostu yksin kunnan taloushallinnon tehtävistä, pyritään yhdistelmäedun avulla saavuttamaan toimiva ja mahdollisimman taloudellinen kokonaisuus. Oman hierarkkisen toimintatavan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat esitetään kuviossa 28.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - yhdistelmäetu (economies of scope) - työyhteisön hyvä motivaatio - palvelu lähellä - päätöksenteko / vaikutusmahdollisuus - tuttu toimintaympäristö - tietotaidon säilyminen 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pieni organisaatio - kustannustaso, mittakaavaetuja ei saavuteta
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tiimien muodostaminen - uusi ohjelmisto, sähköiset toiminnot - uusien toimintatapojen omaksuminen - toimitilat 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kustannukset nousevat ohjelmistojen uusimisen myötä - resurssit toiminnan kehittämiseen vähäiset - tiedon puuttuminen uusimmista mahdollisuuksista - henkilöstöriskit

Kuvio 28. Hierarkkisen toimintatavan tulevaisuuden vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Mikäli Ylihärmän kunta siirtyy perusturvan järjestämisessä tilaaja-tuottajamalliin yhdessä Lapuan kaupungin kanssa, merkitsee se Ylihärmän kunnassa taloushallintoon tarvittavan työpanoksen vähentymistä noin 1,5 henkilötyövuoden verran. Vastaavasti Lapuan kaupungille perusturvayhteistyöstä aiheutuisi tarvetta lisätä taloushallinnon resursseja arviolta 0,5 – 1 henkilötyövuoden verran. Suurin vaikutus perusturvan siirtymisestä Lapuan alaisuuteen olisi Ylihärmän kunnassa palkkakirjanpitäjän tehtäviin, joista siirtyisi Lapualle noin 75 prosenttia.

Lisäksi perusturvan siirtyminen vaikuttaisi ostoreskontraa hoitavan toimistovirkailijan ja pääkirjanpitäjän tehtäviin, jotka vähenisivät noin 35 prosenttia. Perusturvayhteistyön toteutuessa tulisi palkkakirjanpitäjä siirtää Lapuan kaupungin työntekijäksi, jolloin Lapuan tarvitsema 0,5 – 1 henkilötyövuoden lisätarve pystyttäisiin täyttämään. Palkkakirjanpitäjällä on halutessaan mahdollisuus jäädä osa-aikaeläkkeelle vuonna 2007, joten Lapuulle jää joustovaraa siirrosta 0,5 henkilötyövuoden verran. Mikäli apulaiskirjanpitäjän virasta virkavapaalla oleva henkilö ei palaa tehtäväänsä, viransijaisuuden päättyessä jaetaan taloushallinnon tehtävät uudelleen esimerkiksi siten, että pääkirjanpitäjän tehtäviin lisätään palkkakirjanpitäjän jäljelle jääneet tehtävät, ostoreskontranhoitajan tehtävät siirretään toiselle toimistovirkailijalle, aikaisemmin ostoreskontraa hoitaneelle toimistovirkailijalle siirretään asuntotoimen tehtävät sekä myyntilaskutukset. Loput apulaiskirjanpitäjän taloushallinnon tehtävistä siirretään pääkirjanpitäjälle ja hallintojohtajalle. Näin laajasta tehtävien uudelleenjärjestelystä seuraa henkilöstön lisäkoulutustarvetta ja toimenkuvista muodostuu monien asiakokonaisuuksien hallintaa vaativia. Varahenkilöjärjestelmää on aiempaa vaikeampaa muodostaa organisaation pienentyessä edelleen. Se tuleekin rakentaa siten, että sijaisuudet hoidetaan tehtävittäin, ei henkilöittäin. Järjestelyn seurauksena Ylihärmän kunnan taloushallinnon henkilöstöstä poistuisi kaksi työntekijää. Mikäli virkavapaalla oleva henkilö palaa takaisin, joudutaan yksi työntekijä irtisanomaan tai ainakin osa-aikaistamaan. Yhteenveto taloushallinnon hierarkkisen toimintatavan mukaista vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista mikäli perusturvan osalta siirrytään tilaaja-tuottajamalliin esitetään kuviossa 29.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - palvelu säilyy lähellä - tietotaidon säilyminen 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - varahenkilö- / sijaisjärjestelyt - tehtävien uudelleenjärjestelyn tarve suuri - laajat tehtäväkuvat
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - koulutus - työsuhteiden joustokohdat 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaaralliset työyhdistelmät - sekavat tehtäväkuvat - henkilöstön loppuunpalaminen - irtisanomisesta aiheutuvat ongelmat

Kuvio 29. Hierarkkisen toimintatavan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat mikäli perusturvassa siirrytään tilaaja-tuottajamalliin.

4.2.2. Markkinasuuntautuneet toimintatavat

Johnsonin (1997, 9–11) mainitsemista ulkoistamisen syistä Ylihärmän kunnan taloushallinnon ulkoistamista voidaan taktiselta kannalta tarkastella tavoitteena alentaa taloushallinnon kustannuksia. Kustannusten aleneminen perustuisi esimerkiksi Lapuan kaupungilta ostettavien taloushallintopalvelujen osalta suuremmasta yksikkökoosta saataviin mahdollisiin mittakaavaetuihin, joita syntyisi erityisesti ostoreskontrassa ja palkanlaskennassa. Lapua on sekä asukasluvultaan että henkilöstömäärältään yli 4,5 kertaa suurempi kuin Ylihärämä, joten Lapuan tuotantona pitäisi syntyä mittakaavaetua Ylihärmän tuotantoon verrattuna.

Johnsonin toisena taktisena syynä mainitsemaa toimintaan sidottujen pääomien kohdistamista ydinalueille tukitoimintoja ulkoistamalla voidaan myös Ylihärmän osalta pitää taloushallinnon ulkoistamisselvityksen syynä. Taloushallinnon ohjelmisto on uusittava, ja uusiminen vaatii investointeja ohjelmistoihin ja laitteistoihin, kuten palvelimeen. Taktisena syynä mainittiin myös halu siirtää vaikeasti johdettava tai hallitsemattomassa tilassa oleva toiminto kunnan ulkopuolelle. Tämän seurauksena organisaatiota on helpompi muokata. Ylihärmän kunnan tapauksessa voidaan tällaisena syynä pitää päätöstä siirtyä perusturvan järjestämisessä tilaaja-tuottajamalliin, koska toimenpiteellä olisi vaikutuksia myös taloushallintoon.

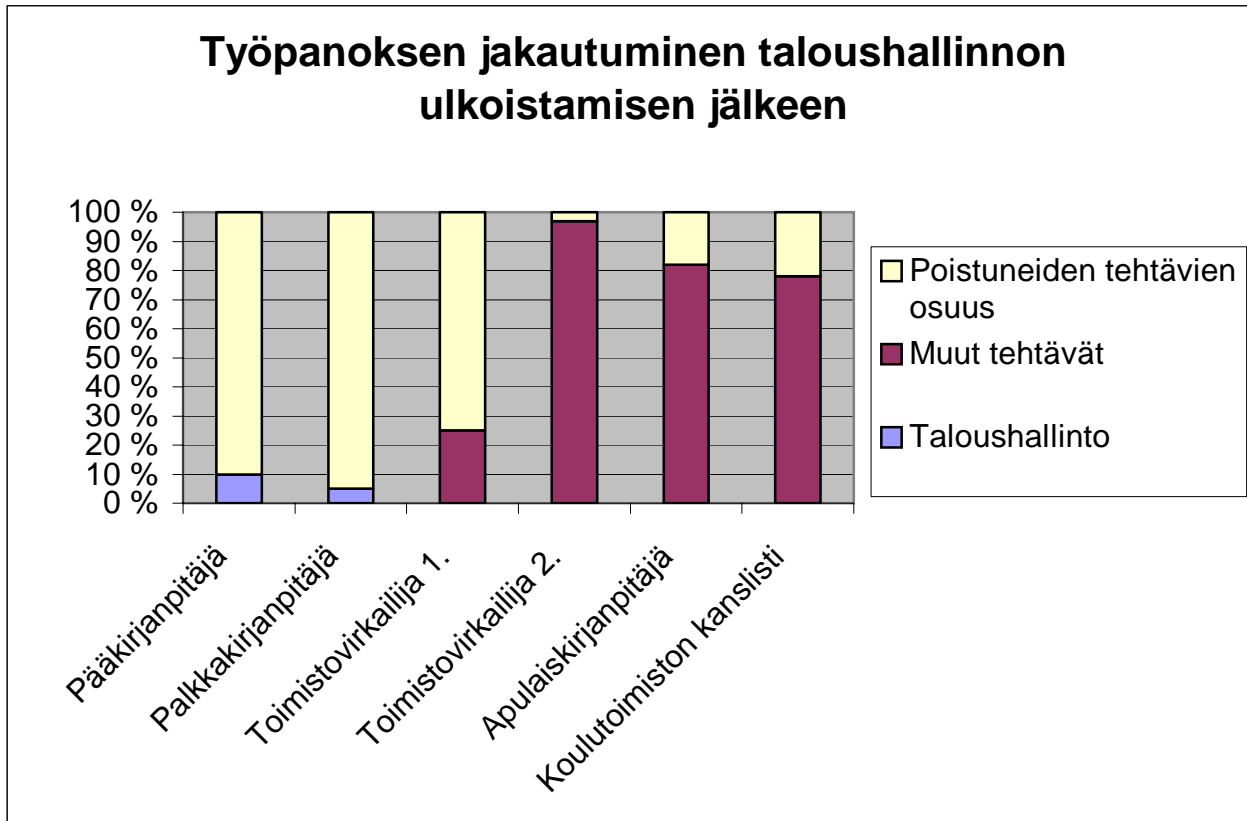
Strategisista syistä Ylihärmän kunnan taloushallinnon osalta voidaan kunnan oman toiminnan ja huomion keskittämistä ydinalueelle pitää ulkoistamisen syynä siinä tapauksessa, että perusturva päätetään tulevaisuudessa järjestää omana toimintana. Tällöin vapautuvat voimavarat pystytään kohdistamaan kunnan ydintoimintoihin. Siinä tapauksessa, että perusturvassa päätetään siirtyä tilaaja-tuottajamalliin, ei toiminnan keskittämistä ydinosamiseen voida pitää taloushallinnon ulkoistamisen syynä. Sen sijaan strategisen ulkoistamisen syinä mainittuja pyrkimystä saavuttaa syvempi erityisosaaminen kuin mitä kunnalla itsellään on, halua hyötyä toisen yrityksen paremmista prosesseista sekä halua hajauttaa riskejään voidaan kaikkien katsoa olevan mahdollisia syitä taloushallinnon ulkoistamiseen myös Ylihärmän kunnassa.

Käytännössä Ylihärmän kunnalla on tällä hetkellä kaksi vaihtoehtoa taloushallintonsa ulkoistamiseen. Toinen on taloushallintopalvelujen ostaminen Lapuan kaupungilta isäntäkuntamallin mukaisesti. Ainakin osa Ylihärmän kunnan taloushallinnon henkilöstöstä siirtyisi Lapuan

kaupungin palvelukseen liikkeenluovutussäännösten mukaisesti. Jotta molemmat osapuolet hyötyisivät järjestelystä, on siitä saatava pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä. Tämä ei ole mahdollista, mikäli henkilöstömäärä pysyy samana. Koska toiminto siirretään kunnan rajapinnan yli, muodostuu molemmille osapuolille lisäksi myös transaktiokustannuksia, jotka täytyy huomioida kustannusvaikutuksia arvioitaessa. Näitä kustannuksia ovat mm. tietoliikenneyhteyksien rakentaminen ja ylläpitäminen kuntien välillä. Lisäksi on selvitettävä, mitkä tehtävät voidaan ulkoistaa, mitä ei voida ulkoistaa, mitä tehtäviä ei kannata ulkoistaa ja tarvitaanko kunnassa kuitenkin taloushallinnon henkilöstöä, vaikka toiminto ulkoistettaisiinkin. Kuten aikaisemmin on jo todettu, kaikki poliittista päätöksentekoa edellyttävät eli suunnittelufunktioon liittyvät tehtävät täytyy edelleen hoitaa peruskunnassa, eikä myöskään valvontaan liittyviä tehtäviä voida ulkoistaa toiselle kunnalle tai tilitoimistoyhtiölle. Näitä tehtäviä ovat mm. talousarvion ja –suunnitelman laadinta, toimintakertomusten tekeminen ja tasekirjan kokoaminen, maksuvalmiudesta huolehtiminen jne. Myös kustannuslaskentaan tarvitaan tietotaitoa peruskunnassakin. Taloushallintonsa järjestämisessä markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirtyneiden kuntien mukaan eniten ongelmia on ollut palkanlaskennan käytäntöjen muuttamisessa. Tiedon syöttäminen järjestelmään on jäänyt peruskunnissa esimiesten tehtäväksi. Palkanlaskenta ei siis toimi, elleivät tiedot peruskunnasta mene taloushallintoyksikköön perille. Lisäksi palkanlaskennan tietotaidon menettäminen koettiin taloushallinnon ulkoistaneissa kunnissa ongelmaksi. Myyntilaskutuksen perustana oleva tieto on parhaiten saatavilla sen toiminnon yhteydestä, johon laskutus liittyy, esimerkiksi hammashoitomaksu hammashoitolasta, joten myyntilaskutusta ei ole perusteltua lähteä siirtämään rajapinnan yli toisen organisaation alaisuuteen, vaan transaktiokustannusteorian perusteellakin myyntilaskutus kannattaa hoitaa omana toimintana.

Mikäli taloushallinnon toimeenpanofunktioon liittyvien tehtävien (palkanlaskenta, kirjanpito, osto- ja myyntireskontrat ja maksuliikenne) toteuttamisessa siirrytään markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan, muuttuu taloushallinnon henkilöstön työpanoksen tarve kuvion 30 mukaiseksi. Tehtävien ulkoistamisen seurauksena vapautuu Ylihärmän kunnassa työpanosta noin kolmen henkilötyövuoden verran. Ylihärmän kunnassa taloushallinnon henkilöstöstä apulaiskirjanpitäjä on tällä hetkellä virkavapaalla ja hänellä on viransijainen. Yhden työntekijän on halutessaan mahdollista jäädä osa-aikaeläkkeelle vuonna 2007. Kunnalla on siis mahdollisia joustokohtia vähentää henkilöstöä ilman irtisanomisia 1,5 henkilötyövuoden verran mikäli virkavapaalla oleva henkilö ei palaa takaisin. Virkavapaalla olevan henkilön tehtävistä kuitenkin vain 18 prosenttia on

ulkoistettavissa olevia taloushallinnon tehtäviä, joten ulkoistamisesta seuraa tehtävien uudelleenjärjestelyjä.



Kuvio 30. Taloushallinnon henkilöstön työpanoksen jakautuminen

Mikäli taloushallinto päätetään siirtää Lapuan kaupungin vastattavaksi, siirretään taloushallinnon henkilöstöstä kaksi henkilöä liikkeenluovutussäännösten mukaisesti Lapuan kaupungin palvelukseen. Siirrettäviä henkilöjä voivat olla pääkirjanpitäjä, palkkakirjanpitäjä ja toinen toimistovirkailijoista eli ostoreskontranhoitaja. Apulaiskirjanpitäjää ei siirretä Lapuan kaupungin alaisuuteen, ja mikäli hän ei palaa virkavapaan jälkeen tehtävänsä, sijaisen määräaikainen virkasuhde päättyy ja virkaan liittyviä tehtäviä hoitamaan siirretään joko pääkirjanpitäjä tai toimistovirkailija. Lisäksi apulaiskirjanpitäjän tehtäviin siirretään toimistovirkailijalta kunnan keskusarkiston hoito. Apulaiskirjanpitäjän toimenkuvaan jouduttaneen lisäämään myös peruskuntaan pakosta jääviä taloushallinnon tehtäviä kuten tasekirjan ja talousarvion ja -suunnitelman kokoamiseen liittyviä tehtäviä. Apulaiskirjanpitäjän tehtäviin kuuluneet myyntilaskutukseen liittyvät tehtävät siirretään koulutoimiston kanslistille, jolloin hänen työpanoksestaan vapautuvasta 22 prosentista saadaan korvattua 18 prosenttia. Käytännön

kokemuksen mukaisesti kunnassa tarvitaan palkanlaskennan ulkoistamisen jälkeenkin palkanlaskentaan liittyvää asiantuntemusta, ja koulutoimiston kanslistin työpanoksesta neljä prosenttia tullaan tarvitsemaan näihin tehtäviin. Toisen toimistovirkailijan työpanoksesta vajaaksi jäävä kolmen prosentin työpanos tulee täyttymään taloushallinnon kuntaan jäävistä tehtävistä.

Ylihärmän kunnan taloushallinnon siirtäminen Lapuan kaupungin alaisuuteen ja Ylihärmän kunnan tehtävien uudelleenjärjestely merkitsisi siis kahden henkilön siirtymistä Ylihärmän kunnan palveluksesta Lapuan kaupungin palvelukseen ja yhden henkilön työsuhteen päättymistä. Mikäli nyt virkavapaalla oleva henkilö palaisi virkaansa, merkitsisi se yhden henkilön irtisanomistarvetta. Isäntäkuntamallin vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia kuvataan kuviossa 31.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - valmis toimintamalli, toiminnan aloittaminen helppoa - Lapuan kustannustaso edullisempi - vastuu toiminnasta, varahenkilöjärjestelmistä, toiminnan kehittämisestä ja ohjelmistoista siirtyy pois kunnalta 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transaktiokustannukset - yksikkökoko jää pieneksi, mittakaavaetuja ei saavuteta samassa määrin kuin usean kunnan yksikössä - ei varmaa tietoa kustannuksista - tietotaidon menettäminen - töiden uudelleenjärjestelyt Ylihärmässä - tilakysymykset - vaikutusmahdollisuuksien puuttuminen
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - työsuhteiden joustokohdat - yhdistelmäetu 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - saavutettava kustannussäästö jää vähäiseksi - resurssien mahdollinen riittämättömyys kehittämistoimintaan - huono sopimus - rajakustannus, mikäli henkilöstöresursseja joudutaan lisäämään - työsuhteiden irtisanomistarve

Kuvio 31. Isäntäkuntamallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat

Milgaten (2001, 6) mukaan tärkein syy ulkoistamiseen on kustannussäästöjen hakeminen. Tämä pätee myös Ylihärmän kunnan tapauksessa. Kunnan tilinpäätös on ollut alijäämäinen jo useita vuosia, taseessa on kattamatonta alijäämää vuodelta 2005 noin 410 000 €. (Ylihärmän kunta, tasekirja 2005). Talouden tasapainottamiseksi on etsittävä keinoja, on puututtava rakenteisiin. Taloushallinnon ulkoistaminen on yksi näistä vaihtoehtoista.

Taloushallinnon ulkoistamisesta saatavia kustannushyötyjä on vaikea täysin varmasti arvioida. Tuotantokustannusten lisäksi on huomioitava myös transaktiokustannukset. Mikäli kustannukset jäävät transaktiokustannukset huomioiden alhaisemmiksi ostopalveluna kuin omana tuotantona, kannattaa toiminto transaktiokustannusteorian mukaisesti hankkia markkinoilta. Lapuan kaupungin tuottamana taloushallinnon kustannukset voidaan jakaa joko asukaslukuperusteisesti tai aiheuttamisperiaatteella. Molemmissa vaihtoehdoissa on etukäteen sovittava yleiskustannusten vyörytysperiaatteista. Lisäksi tulee huomioida tilakustannus, mikäli Ylihärmän työntekijät siirtyvät Lapuan kaupungin ylläpitämiin tiloihin sekä tietoliikenneyhteyksien perustamisesta ja ylläpidosta sekä ohjelmistosta aiheutuvat kulut. Ainakin näitä kuluja voidaan pitää transaktion suorittamisen aikana syntyvinä transaktiokustannuksina. Ennen taloushallinnon ulkoistamista on lisäksi syntynyt ex ante kustannuksia ulkoistamisen suunnittelusta ja koordinoinnista, yhteistyökumppanin kanssa neuvottelemisesta ja sopimuksen tekemisestä. Ex post kustannuksia tulevat olemaan toiminnan vakiinnuttamis- ja hallintokustannukset, mahdollisesti havaittavien virheiden reklamoinnista ja korjaamisesta aiheutuvat kustannukset ja sopimuksen valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi joudutaan huomioimaan omassa organisaatiossa taloushallinnon tehtävien hoitamiseen jatkossa tarvittavat resurssit. Päätyneistä työsuhteista jää myös Ylihärmän kunnan vastattavaksi heidän tulevista eläkkeistä 31.12.2005 mennessä kertynyt eläkevastuu, eli heidän eläkkeellesiirtymisen jälkeen Kuntien eläkevakuutuksen Ylihärmän kunnalta perimä eläkemenoperusteinen eläkemaksu.

Tilattaessa taloushallintopalvelut Lapuan kaupungilta on mahdotonta etukäteen määritellä tarkkoja kuluja. Mikäli taloushallinnon ulkoistamisen seurauksena Ylihärmän kunnan työntekijämäärä laskisi kolmella ja Lapuan lisääntyisi kahdella, ei tästä voida suoraan päätellä, että Ylihärmälle tuleva kustannussäästö olisi yhden henkilötyövuoden kulujen suuruinen. Lapuan kaupungin palvelukseen siirtyvät työntekijät eivät tee ainoastaan Ylihärmän taloushallintoon liittyviä tehtäviä, vaan tehtävät tulevat muodostumaan sekä Lapuan että Ylihärmän tehtävistä. Lisäksi Ylihärmän tehtävien hoitamiseen tarvitaan myös Lapuan kaupungin palveluksessa olleen henkilöstön työpanosta. Ei siis voida päätellä, että Ylihärmän kunnan taloushallinto hoidetaan Lapuan kaupungin alaisuudessa yhtä henkilötyövuotta pienemmällä panoksella kuin Ylihärmän omana toimintana. Mikäli Lapua olisi halukas tuottamaan Ylihärmän kunnan taloushallintopalvelut euroa / asukas –kustannusperiaatteella siten, että Lapuan vuoden 2004 kustannustaso ei merkittävästi nouse, muodostuisi Ylihärmän maksusuosuudeksi 79.426,00 € (26,30 € x 3020 asukasta). Ylihärmän kunnan palveluksesta poistuvien kolmen työntekijän palkkakulut sivukuluineen (palkkamenot + eläkevakuutusmaksu 17,5 prosenttia + muut sivukulut 8 prosenttia) olivat vuonna 2004 yhteensä 89.015,00 €. Tuotantokustannuksista olisi siis mahdollista saada 9.589,00 €:n säästö.

Transaktiokustannuksina on kuitenkin huomioitava tietoliikenneyhteyksien rakentamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvat kulut, esimerkiksi ylläpito Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tarjouksen mukaisesti maksaa 490,00 €/kk eli 5.880,00 €/vuosi. Näiden kulujen huomioimisen jälkeen säästö olisi kutistunut 3.709,00 euroon/vuosi, lisäksi muut transaktiokustannukset ovat huomioimatta.

Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat hankkivat taloushallintonsa toimeenpanofunktion kuuluvat tehtävät yksityiseltä yhtiöltä. Myös Lehtimäen kunta on siirtynyt markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan 1.10.2006 alkaen. Ylihärman kunnan kohdalta taloushallintopalveluiden ulkoistaminen yksityiselle yhtiölle merkitsisi toimintojen uudelleenjärjestämisen kannalta samaa kuin taloushallintopalvelujen toteuttaminen tilaamalla palvelut Lapuan kaupungilta, eli henkilöstön vähennystarve olisi noin 3 henkilötyövuotta. Sekä Lapinlahti että Lehtimäki ovat sitoneet taloushallinnon henkilöstön siirtymisen ulkopuolisen yhtiön palvelukseen sopimuksella, jolloin irtisanomisilta on välttytty. Myös Ylihärman tulisi neuvotella henkilöstön mahdollisesta siirrosta yhtiön palvelukseen, mutta mikäli se ei ole mahdollista, seuraisi ulkoistamispäätöksestä kolmen työntekijän irtisanomistarve. Päätöksestä ulkoistaa taloushallinto yksityiselle yhtiölle merkitsisi samoja tehtävien uudelleenjärjestelyjä kuin taloushallinnon siirtämisessä Lapuan kaupungin alaisuuteen.

Mikäli taloushallintopalvelut tilattaisiin yksityiseltä yhtiöltä, aiheutuisivat kustannukset sovitun kokonaishinnan perusteella. Hankintakulut voidaan arvioida tarkasti, kun palvelun osto perustuu pitkäaikaiseen sopimukseen. Hankintahinnan lisäksi kokonaiskustannuksiin on huomioitava myös transaktiokustannukset. Yhteistoimintasopimuksessa tulee eritellä tarkoin kaikki ne toiminnot jotka halutaan ulkoistaa, joten tarjouspyynnön laatimiseen tulee kiinnittää huomiota. Lehtimäen kunta oli tilannut Javeko Oy:ltä selvityksen ja suunnitelman taloushallinnon järjestämisestä. Tämän pohjalta taloushallintopalvelua oli helpompi ryhtyä kilpailuttamaan. Kuntien taloushallinnon erityisyydestä johtuen mahdollisia tarjoajia on tällä hetkellä rajoitetusti. Lehtimäen kunta oli jättänyt tarjouspyynnön kolmelle toimijalle ja sai tarjouksen kahdelta. Mikäli sopimuksessa ilmenee puutteita, heijastuvat ne takaisin korkeina transaktiokustannuksina. Ulkoistamissopimuksen tulee aina olla aukoton, jotta sen sisällöstä ei tarvitse neuvotella jälkikäteen. Erityisen tärkeänä pidän sopimuksen aukottomuutta siinä tapauksessa, että taloushallinto päätetään ulkoistaa yksityiselle yhtiölle. Myös siinä tapauksessa, että taloushallintopalvelut päätetään ulkoistaa yksityiselle yhtiölle, tarvitaan tietoliikenneyhteydet kunnan ja palvelun tuottajan välille. Taloushallinnon toimeenpanofunktion alaisten tehtävien yksityiseltä yhtiöltä hankkimisen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia esitetään kuviossa 32.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kustannukset tiedossa koko sopimuskaudeksi - vastuu toiminnasta, varahenkilöjärjestelmistä, toiminnan kehittämisestä ja ohjelmistojen ylläpidosta kunnan ulkopuolella - toiminnan tehostuminen 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transaktiokustannukset - tietotaidon menettäminen - omassa organisaatiossa tarvitaan osaamista jatkossakin - aiheuttaa kunnassa töiden uudelleenjärjestelyjä - vaikutusmahdollisuuksien puuttuminen
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - työsuhteiden joustokohdat - mittakaavaeduista hyötyminen 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - puutteet sopimuksessa - hinta sopimuskauden jälkeen ? - palveluntarjoajien vähäisyys - palveluntarjoajan kyvyttömyys - palvelu siirtyy kauas - työsuhteiden mahdolliset irtisanomistarpeet

Kuvio 32. Vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat hankittaessa taloushallinnon palvelut yksityiseltä yritykseltä.

Kolmas markkinasuuntautunut toteuttamisvaihtoehto, tai oikeammin yhdistelmävaihtoehto taloushallinnon hoitamiseen on toteuttaa taloushallinto omalla henkilöstöllä hankkimalla ohjelmistopalvelut ulkopuoliselta toimijalta, esimerkiksi Järvinet Oy:ltä tai seuturatkaisuna Lapuan kaupungin kanssa. Järvinet Oy tarjoaa jo tällä hetkellä ohjelmistopalvelut Järvisseudun seutukunnan kunnille. Ohjelmistopalveluiden ostaminen edellyttää moniyritysversion hankkimista kyseessä olevasta ohjelmistosta sekä tietoliikenneyhteyden muodostamista ulkopuolisen tarjoajan palvelimelle. Ohjelmiston ja tilikartan ollessa sama usean kunnan alueella voidaan sijaisuusjärjestelyt tarvittaessa hoitaa toisen kunnan toimesta. Sijaistamista varten kuntien kannattaa laatia toimintamalli ja sopimus sekä luvussa 4.2.1. mainitut kirjalliset ohjeet. Toinen vaihtoehto ohjelmistopalvelun hankkimiseen on käyttöoikeuden ostaminen, jolloin kunta maksaa ohjelmiston käyttöoikeudesta joko kuukausi- tai vuosimaksun. Ohjelmistotoimittaja vastaa päivitysten tekemisestä sekä muusta teknisestä ylläpidosta. Tähän vaihtoehtoon ei ole mahdollista rakentaa kunnan ulkopuolista sijaisuusjärjestelyä. Ohjelmistoyhteistyön vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat esitetään kuviossa 33.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - edullisempi hankintahinta - ohjelmistojen täysimääräinen hyödyntäminen - ohjelmiston ylläpito ei ole omalla vastuulla - palvelu säilyy lähellä - yhdistelmäedun säilyminen - tietotaidon säilyminen 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - järjestelmäriippuvuus - ei saavuteta mittakaavaetuja - tietoliikenneyhteyksistä johtuvat kustannukset (transaktiokustannukset)
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sijais- / varahenkilöjärjestelyt - yhteinen kehittäminen ja koulutus 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ei alentavaa vaikutusta kustannuksiin

Kuvio 33. Ohjelmistoyhteistyövaihtoehdon vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Taloushallinnon järjestämismahdollisuuksista päätettäessä ei päätöksentekoa tule perustaa yksin mahdollisiin kustannussäästöihin. On huomioitava transaktiokustannusten lisäksi myös palvelun siirtymisestä organisaation ulkopuolelle aiheutuvat seuraukset, kuten tietotaidon menetys, vaikutukset palvelun saatavuuteen ja muut tekijät, joita ei voida arvioida rahamääräisesti. Tämä pätee kaikissa kuntien palvelujen ulkoistamisessa; hinta ei ole palvelujen arvioinnissa ainoa huomioon otettava tekijä.

4.3. Ehdotus Ylihärmän kunnan taloushallinnon järjestämiseksi

Mikäli kunnan toimintaympäristössä ei tapahdu olennaisia muutoksia, voidaan taloushallinto hoitaa edelleen omana toimintana. Toiminnan kehittämisessä kannattaa kuitenkin varautua mahdolliseen siirtymiseen markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan yhtenäistämällä kunnan tilikartta lähikuntien kanssa mahdollisimman paljon toisiaan vastaavaksi. Lisäksi uudesta ohjelmistosta päätettäessä tulee huomioida naapurikunnissa käytössä olevat ohjelmistot mahdollisen yhteistyön aloittamisen varalta.

Suurimmat mittakaavaedut saavutetaan mahdollisimman suuressa yksikössä. Tällainen yksikkö hoitaisi vähintään kaikkien Härmänmaan seutukunnan peruskuntien sekä Kauhavan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän taloushallinnon, jopa suurempi yksikkökoko olisi toivottava. Yksiköstä tulisi muodostaa juridiselta muodoltaan osakeyhtiö, ja kaikille osakkaille taattaisiin vaikuttamismahdollisuudet yhtiön hallituksen jäsenyyden kautta. Yhtiö aloittaisi toimintansa

puhtaalta pöydältä ja sen pyrkimyksenä olisi ottaa käyttöön toimintansa kannalta parhaat ja edullisimmat toimintatavat ja prosessit. Haastattelemieni taloushallintonsa ulkoistaneiden peruskuntien taloushallinnosta vastaavien henkilöiden mielestä taloushallinnon ulkoistaminen on ollut hyvä vaihtoehto sen jälkeen kun käynnistysvaiheeseen liittyneistä ongelmista on selvitty. Eniten ongelmia on aiheutunut palkanlaskentaan, sen sijaan ostoreskontran hoito ja varsinainen kirjanpito ovat hoituneet ongelmitta. Taloushallinnon siirtäminen Lapuan kaupungin alaisuuteen tarkoittaisi jo olemassa olevien toimintatapojen hyödyntämistä. Ylihärjän kunnalla ei ole tietoa näiden toimintatapojen hyvydestä, eikä ulkoistamisen jälkeen kunnalla olisi vaikutusmahdollisuutta toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Toisaalta jo olemassa olevien toimintatapojen käyttöönotto ei aiheuttaisi merkittäviä käynnistysvaikeuksia. Lisäksi uuden yksikön toiminnan aloittamisesta aiheutuu aina perustamis- ym. kustannuksia.

Mikäli päädytään markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan on kuntien yhteisesti omistama yhtiö mielestäni paras ratkaisu. Kuntien omistama yhtiö tuntee kunnat toimintaympäristönä. Riittävän kokoisena yksikkönä se pystyy hyötymään mittakaavaeduista ja sillä on resursseja toiminnan kehittämiseen. Uuden teknologian mahdollistamat sähköiset, selainpohjaiset toiminnot mahdollistavat sen, että palvelun ei tarvitse sijaita fyysisesti samoissa tiloissa. Kunnilla on jonkin verran vaikutusmahdollisuuksia yrityksen hallituksen kautta. Yhtiön perustamissopimuksessa on sovittava, että yhtiölle ei aseteta tuottovaatimusta, mutta tarvittavat resurssit toiminnan kehittämiseen turvataan. Kuntien yhteisesti omistaman yhtiön etuna voidaan pitää toiminnan jatkuvuuden varmuutta ja vaatimukseksi voidaan asettaa pyrkimys vakaaseen kustannuskehitykseen.

Yksityiselle yhtiölle ulkoistamisen etuna on etukäteen sovittu hinta, jolloin vaihtoehdon vertaaminen oman toiminnan sekä muiden tarjoajien kustannuksiin on helppoa. Uhkana on kuitenkin hinnan nouseminen sopimuskauden jälkeen, varsinkin, jos markkinoilla ei ole nykyistä enempää soveltuvia tarjoajia. Transaktiokustannusteorian mukaan tuotannontekijöiden ollessa yleisiä, ovat sekä hallinto- että tuotantokustannukset edullisempia markkinasuuntautuneessa toimintatavassa. Tällöin markkinoilla on useita tarjoajia, jolloin hinnat pysyvät alhaisina ja ostaja pääsee hyötymään markkinoiden skaalaeduista. Tällä hetkellä kuntien taloushallintopalvelujen varteenotettavia tarjoajia on kaksi, jolloin vaarana on, että ostosta tulee jatkossa kahdenkeskistä kauppaa. Tällöin sekä oman tuotannon hallinnointi että myös oma tuotanto ovat kannattavampi vaihtoehto. Mikäli markkinoille syntyy enemmän tarjontaa, esimerkiksi viisi varteenotettavaa yritystä, muuttuu tilanne siten, että taloushallintopalvelun hankkiminen yksityiseltä yritykseltä on

kannatettava vaihtoehto ja Ylihärman kunnankin tulee harkita taloushallintopalvelujen kilpailuttamista. Kokonaishinnan tulee kuitenkin olla vähintään 10 prosenttia edullisempi kuin oman tuotannon kustannukset, muuten transaktiokustannukset ja muut palvelun saatavuuteen ja muuttumiseen vaikuttavat tekijät huomioiden palvelun hankkiminen markkinoilta ei ole järkevää. Lisäkustannusten eliminoimiseksi markkinoilta hankittavien toimintojen rajaaminen on suoritettava erityisen huolellisesti. Lisäksi yksityisesti omistetussa yhtiössä on aina asetettu sijoitetulle pääomalle tuottovaatimus, joka huomioidaan palvelujen hinnoittelussa. Myös vaikutusmahdollisuus ulkopuolisen yhtiön toimintaan puuttuu totaalisesti.

Siinä tapauksessa, että Ylihärman kunta päättää siirtää perusturvansa Lapuan kaupungin tuotettavaksi, on harkittava vakavasti myös taloushallinnon ulkoistamista. Jäljelle jäävästä organisaatiosta muodostuu hyvin ohut ja haavoittuva, kunnollista varahenkilöjärjestelmää on käytännössä miltei mahdoton aikaansaada. Taloushallinnon tehtäviä tekevien henkilöiden toimenkuvista muodostuu hyvin laajoja ja vaativia, minkä seurauksena saattaa olla henkilöstön loppuunpalaminen. Mikäli perusturvan tuottaminen siirtyy Lapuan kaupungin vastattavaksi, on luotava tietoliikenneyhteydet kuntien välille. Tällöin taloushallinnon yhteydet voidaan hoitaa samoilla kustannuksilla. Perusturvan ulkoistamistapauksessa ainakin palkanlaskenta kannattaa ulkoistaa Lapuan kaupungin alaisuuteen. Toisaalta Ylihärman kunnalta löytyy erityisen hyvä asiantuntemus terveystoimen palkanlaskentaan, joten on selvitettävä mahdollisuus siirtää palkanlaskennassa kuntien väliseen verkostomalliin, jossa Ylihärman kunta vastaisi terveystoimen palkanlaskennasta kokonaisuudessaan, ja Lapuan kaupunki muusta palkanlaskennasta. Lisäksi muu taloushallinto siirtyisi Lapuan kaupungin tuotettavaksi. Näin Ylihärman kunnalla säilyisi tiettyä taloushallinnon asiantuntemusta, josta molemmat osapuolet voisivat peliteorian mukaisesti hyötyä. Peliteorian keskeisiä kysymyksiä ovat Vesalaisen (2002, 27) mukaan (Treynor 1999) se, voivatko molemmat osapuolet voittaa ja voittavatko molemmat yhtä paljon? Keskeisistä käsitteistä Vesalainen mainitsee nollasummapelin, win/win-asetelman ja win/loose-asetelman. Verkostoitumisessa vain win/win-tilanne johtaa tuloksellisen ja aidon yhteistyösuhteen syntymiseen. Sen sijaan markkinasuuntautuneessa liiketoimintasuhteessa on nollasummapeli sallittu ja yleisesti vallitseva asiantila. Lapuan ja Ylihärman yhteistoiminnan tulee perustua molempien osapuolten hyötymiseen. Taloushallinnon siirtämisestä Lapuan kaupungin alaisuuteen tulisi olla hyötyä sekä Lapuan kaupungille että Ylihärman kunnalle. Tämä ei ole mahdollista mikäli taloushallinnon yhdistämisen seurauksena työntekijämäärää ei ole mahdollista vähentää enemmän kuin mitä transaktioiden siirtämisestä rajapinnan yli aiheutuu kustannuksia molemmille osapuolille.

Lisäksi perusturvayhteistyö johtanee pitkässä juoksussa kuntaliitokseen, minkä vuoksi taloushallintotehtäviä on perusteetonta siirtää kolmannen osapuolen toteutettavaksi.

5. Päätelmät

Tutkimuksen tavoitteena oli kehittää esimerkkikuntaan, Ylihärmään, edullisin ja toimivin taloushallintoratkaisu. Ehdotus ratkaisuksi on esitetty luvussa 4.3. Tutkimuksen tavoitteen saavuttamiseksi kartoitettiin ne olemassa olevat vaihtoehdot, joita kunnat voivat käyttää taloushallintonsa järjestämiseen sekä selvitettiin, mitkä ovat eri vaihtoehtojen edut ja haitat. Lisäksi selvitettiin mitä taloushallinnon palveluja on yleensä mahdollista toteuttaa markkinasuuntautuneella toimintatavalla. Tutkimuksen tulokset esitetään luvuissa 5.1. ja 5.2.. Lisäksi yhteenveto tutkielman päätelmistä esitetään luvussa 5.3..

5.1. Taloushallinnon järjestäminen

Kunnat voivat toteuttaa taloushallintonsa omassa hierarkiassa tai hankkimalla palvelun markkinoilta. Hierarkkisessa toimintatavassa taloushallinto voidaan toteuttaa joko keskitetysti tai hajautetusti omana toimintana. Keskitetty toimintatapa tarkoittaa sitä, että kunnassa toimii taloushallinnon tehtäviin erikoistunut yksikkö, joka vastaa koko kunnan toimeenpanofunktion alaisten taloushallintotehtävien toteuttamisesta. Hajautetulla toimintatavalla tarkoitetaan sitä, että hallintokunnilla, kuten esimerkiksi sosiaalivirastolla tai terveystaloudella, on oma taloushallintopalveluja tuottava yksikkö. Hajautettua hierarkkista toimintamallia esiintyy suuremmissa kunnissa, pienet kunnat käyttävät yleensä keskitettyä toimintatapaa. Hajautettua toimintamallia käyttävissä kunnissa on kuitenkin aina oltava myös keskitetty yksikkö, joka vastaa koko kuntaa koskevista tehtävistä, esimerkiksi tilinpäätöksestä.

Hierarkkisessa toimintatavassa on mahdollisuus hyötyä yhdistelmäeduista (economies of scope) eli kattavuuden, joustavuuden ja osuvuuden taloudellisuudesta. Oman tuotannon etuja ovat myös riippumattomuus toimittajasta, tuotantovaiheiden helpompi yhteensovittaminen, palvelun läheisyys ja saatavuus sekä mahdollisuus vaikuttaa omaan toimintaan. Suuremmissa kunnissa on mahdollista saavuttaa myös mittakaavaetua (economies of scale) eli määrän ja vakioinnin taloudellisuutta. Kannattava toiminta edellyttää aineksia sekä mittakaavaedusta että yhdistelmäedusta (Virkkunen 1990, 19), ja tämä kahden eri taloudellisuuden periaatteen optimipiste on mahdollista löytää myös hierarkkisesta toimintatavasta.

Oman tuotannon tehottomuustekijöinä eli haittoina voidaan pitää toiminnan tehottomuutta, byrokratiaa ja korkeita kiinteitä kustannuksia. Kiinteitä kustannuksia ovat taloushallinnon osalta ohjelmistokustannukset, jotka muodostuvat pienessä kunnassa suhteellisesti korkeimmiksi kuin suurissa kunnissa. Myös kapasiteetin alhainen käyttöaste, korkeat ohjauskustannukset ja aleneva rajahyöty ovat mallin tehottomuustekijöitä. Erityisesti pienissä kunnissa omaan tuotantoon liittyy toimintariskejä, kuten vaarallisiin työyhdistelmiin sekä henkilöstön sairastumiseen tai kuolemaan ja avainhenkilöiden irtisanoutumiseen liittyviä riskejä.

Markkinasuuntautuneita taloushallinnon järjestämismalleja ovat kuntien välisenä yhteistyönä toteutettavat mallit sekä yksityiseltä palveluntarjoajalta hankittava palvelu. Kuntien välisenä yhteistyönä taloushallinto voidaan toteuttaa isäntäkuntamallilla, verkostomallilla, ohjelmistoyhteistyöllä, liikelaitosmallilla tai joko kuntayhtymän tai kuntien omistaman yhtiön toimesta. Vuoden 2006 aikana on ainakin kolme kuntaa siirtänyt taloushallintopalvelujen tuottamisvastuun yksityisesti omistetulle yhtiölle. Kuntien välisiä, yhteisiä markkinasuuntautuneita toimintatapoja on ollut käytössä jo vuodesta 2003, mutta yksityisten yhtiöiden kanssa taloushallintoyhteistyö on alkanut siis vasta vuonna 2006.

Markkinasuuntautuneen toimintamallin etuina eli tehokkuustekijöinä voidaan pitää mahdollisuutta hyödyntää markkinoiden mittakaava- ja skaalaetuja, joiden avulla saavutetaan kustannusten alentumista. Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirtymisen seurauksena kunta voi suunnata vapautuvat resurssit tukipalvelun sijasta ydintoimintaan, palvelujen tuottamiseen kuntalaisille. Markkinasuuntautuneen toimintatavan avulla kunta voi päästä hyötymään sellaisista resursseista joita sillä itsellä ei ole, taloushallinnossa esimerkiksi toiminnan kehittämisresursseista tai erikoisohjelmistoista. Markkinasuuntautuneen toimintatavan ansioista kunta voi pienentää toimintariskejä ja saavuttaa syvempää erityisosaamista. Lisäksi markkinasuuntautuneen toimintatavan etuna on tasaisen rajahyödyn saavuttaminen.

Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan liittyy myös haittoja eli tehottomuustekijöitä. Suurin haittatekijä on transaktiokustannukset, joihin palataan vielä myöhemmin. Muita haittatekijöitä ovat riippuvuus toimittajasta ja oman tietotaidon menettäminen. Uhkatekijöitä ovat huonosta sopimuksesta johtuvat ongelmat ja sopimuskumppanin kyvyttömyys. Taloushallintopalvelunsa markkinoilta hankkiville kunnille tehdyssä kyselyssä mainittiin tietotaidon menettämisen lisäksi haittatekijäksi taloushallinnon siirtymisen pois omasta tilasta, läheltä muita toimintoja. Tämä aiheutti heikennystä palvelun saatavuuteen.

Taloushallinnon tehtävät voidaan lukea kuuluviksi suunnittelu-, toimeenpano- ja valvontatehtäviin. Näistä suunnittelu- ja valvontafunktioon kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää pois omasta organisaatiosta raportointia ja tilintarkastusta lukuun ottamatta. Tilintarkastajanhan pitää aina olla riippumaton, eikä tilintarkastusta voi suorittaa hierarkian sisällä toimiva henkilö. Toimeenpanofunktion tehtävät voidaan toteuttaa sekä hierarkkisella että markkinasuuntautuneella toimintatavalla. Näin ollen taloushallinnon tehtävistä markkinasuuntautuneesti toteutettavissa ovat toimeenpanofunktion alaisuuteen kuuluvat tehtävät, kuten kirjanpito, ostoreskontran hoito, palkanlaskenta, myyntireskontran hoito ja maksuliikenne. Myös myyntilaskutus on mahdollista järjestää markkinasuuntautuneesti, mutta usein siitä aiheutuisi niin suuret transaktiokustannukset, että myyntilaskutuksen toteuttaminen omana toimintana on edullisempi vaihtoehto. Valvontafunktion tehtävistä on tilintarkastus aina hankittava kunnan / yrityksen ulkopuolelta.

Jotta taloushallinnon tehtävät kannattaa hankkia markkinoilta, tulee niiden hankintahinta markkinoilla olla edullisempi kuin oma tuotanto. Hankintahinnan lisäksi on huomioitava transaktiokustannukset ennen vertailua oman hierarkkisen tuotannon kustannuksiin. Tuotteen yksikkökustannus riippuu monesta tekijästä, yksi niistä on tuotantomäärä. Tuotantomäärän suurentuessa yksikkökustannus alenee mittakaavaedun ansiosta. Mittakaavaetua on kuitenkin mahdollista saada vain sarjatuotannon ja massatuotannon yhteydessä, mutta ei yksittäistuotannon tunnusmerkit täyttävälle tuotteille. Nykyaikainen teknologia, sähköiset yhteydet ja ohjelmien ominaisuudet mahdollistavat mittakaavaetujen saavuttamisen monissa taloushallinnon tehtävissä. Esimerkiksi kun käytössä on sähköinen laskutus, laskun kierrätys ja arkistointi, on ostoreskontra toiminto, jossa saavutetaan huomattavaa mittakaavaetua, koska toiminnot voidaan toteuttaa sarjatuotantona pitkälle automatisoidun prosessin avulla. Myös myyntireskontrassa voidaan saavuttaa sähköisten toimintojen avulla mittakaavaetua, samoin osassa palkanlaskennan toimintoja. Suuremmissa yksiköissä mittakaavaetujen saavuttamiseen voidaan pyrkiä myös työnjaolla ja erikoistumisella, joiden seurauksena osaamisen taso paranee ja sen seurauksena tehtävä pystytään suorittamaan nopeammin eli kustannustehokkaammin.

Taloushallintopalvelunsa markkinasuuntautuneella toimintatavalla toteuttaville kunnille tehdyn kyselyn perusteella peruskunnassa tarvitaan aina jonkin verran taloushallinnon henkilöstöä ja osaamista. Kolmessa kunnassa viidestä kuntaan jäi taloushallinnon tehtäviä hoitavia työntekijöitä siinä vaiheessa kun taloushallinnossa siirryttiin markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan. Toiseen niistä kunnista, joihin taloushallinnon henkilöstöä ei jäänyt, oli jouduttu myöhemmin palkkaamaan

työntekijä taloushallinnon tehtävien hoitamiseen. Myös yhdessä kunnassa, johon taloushallinnon henkilöstöä oli jäänyt, oli jouduttu palkkaamaan lisää yksi henkilö, jonka tehtävistä osa oli taloushallintoon liittyviä. Peruskunnissa siis tarvitaan aina myös taloushallintoon liittyvää tietotaitoa. Kuntaan jääneen henkilöstön on täytynyt syventää tietämystään mikäli kunnassa ei ole varsinaista taloushallinnon henkilöstöä.

5.2. Transaktiokustannukset

Transaktiokustannusteoria tarkastelee markkinoita ja hierarkioita vaihtoehtoisina rakenteina. Hierarkioiden ja markkinoiden välillä tapahtuvasta vaihdannasta aiheutuu aina transaktiokustannuksia, jotka täytyy huomioida verrattaessa oman tuotannon kustannuksia markkinoilta hankkimisen kustannuksiin. Transaktiokustannuksia syntyy ennen transaktion suorittamista, sen suorittamisen aikana ja jälkeen. Taloushallinnon ulkoistamista suunniteltaessa syntyy kustannuksia yhteistyökumppanin etsimisestä ja tarjouspyynnön laatimiseen liittyvästä prosessista, jonka yhteydessä ulkoistettava palvelu täytyy määritellä tarkasti. Esimerkiksi Seutukeskus Oy Hämeeltä taloushallintopalvelut hankkivat kunnat osallistuivat ennen ulkoistamista yhteisen taloushallinnon järjestämisen suunnitteluun osallistumalla TAHTO-hankkeeseen, josta aiheutuneet kustannukset täytyy huomioida ex ante kustannuksina. Taloushallintopalveluiden markkinoilta hankkimisen aikana syntyy kustannuksia esimerkiksi siitä, että myös hierarkkisessa organisaatiossa täytyy olla resursseja taloushallinnon tehtäviin. Kustannuksia syntyy myös mikäli taloushallintopalvelujen laatu ei vastaa oletettua, mahdollisesti esiintyvien virheiden reklamoinnista ja korjaamisesta. Kyselyyn vastanneissa kunnissa oli ilmennyt jonkin verran toiminnan hidastumista, erityisesti palkkahallinnossa ja tilinpäätöksen valmistumisessa. Myös oman tuotannon käynnistäminen uudelleen on kallista, mikäli siihen joudutaan palaamaan. Tuotteen kokonaiskustannus muodostuu siis tuotantokustannuksista ja transaktiokustannuksista, taloushallinnon markkinasuuntautuneessa järjestämismallissa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle maksetusta hinnasta sekä transaktiokustannuksista.

Siinä vaiheessa, kun päätös taloushallinnon ulkoistamisesta tehtiin, selvitettiin oman tuotannon kustannukset karkealla tasolla neljässä kunnassa viidestä. Yksikään kunta ei huomionnut transaktiokustannuksia markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirtymisestä päätettäessä, yksi kunta huomio kuitenkin taloushallinnon ulkoistamista valmistelleen projektin kustannukset. Markkinasuuntautuneella toimintatavalla hoidetun taloushallinnon kustannuksia oli selvitelty

kolmessa kunnassa. Näistä yhdessäkään ei oltu huomioitu transaktiokustannuksia, ainoastaan tuotantokustannukset eli taloushallinnon palvelukeskukselle maksettavat kustannukset. Yhdessä kunnassa oli lisäksi huomioitu palvelukeskuksen toimesta laskettujen kustannusten lisäksi talouspäällikön palkkakulut. Markkinasuuntautuneeseen toimintatapaan siirtymisen johdosta taloushallinnon tehtävien siirtymisestä hierarkian sisällä muulle henkilöstölle aiheutuneita kustannuksia ei oltu huomioitu. Vaikka otos on pieni, voidaan varovaisesti päätellä, että transaktiokustannus on kunnissa melko vieras sekä käsitteenä että laskelmissa mukaan otettavana kustannuseränä.

5.3. Yhteenveto päätelmistä

Tutkimuksen tuloksena voidaan päätellä, että

- markkinasuuntautuneella toimintatavalla voidaan järjestää taloushallinnon tehtävistä toimeenpanofunktioon kuuluvia tehtäviä. Suunnittelu- ja valvontafunktioihin liittyvät tehtävät tulee tilintarkastusta ja raportointia lukuun ottamatta järjestää hierarkiassa, tilinpäätökseen liittyvät tehtävät ovat osittain toteutettavissa markkinasuuntautuneella toimintatavalla
- nykyaikaisten taloushallinto-ohjelmistojen sähköisten toimintojen hyväksikäyttö mahdollistaa mittakaavaetujen saavuttamisen
- peruskunnissa tarvitaan aina tietty määrä taloushallinnon osaamista ja resursseja, koska osa tehtävistä, myös toimeenpanofunktioon liittyvistä, on kuitenkin suoritettava edelleen omana toimintana
- kunnat eivät huomio transaktiokustannuksia riittävässä määrin markkinasuuntautunutta ja hierarkkista toimintatapaa verrattaessa
- markkinasuuntautunut toimintatapa ja sähköisten prosessien käyttöönotto sekä toimintojen siirtyminen pois omasta organisaatiosta aiheuttaa tarpeita tarkistaa sisäisen tarkkailun toimintatapoja

- markkinasuuntautuneella toimintatavalla tavoiteltavat edut eli kustannustehokkuus, varahenkilöjärjestelmä, hyvä laatu ja ammattitaitoisen henkilöstön saamisen varmistaminen voidaan saavuttaa myös omassa organisaatiossa, mikäli organisaation koko on riittävän suuri. Hierarkiassa pystytään hyötymään myös yhdistelmäedusta, jota tarvitaan mittakaavaedun lisäksi kannattavan toiminnan saavuttamiseksi.

Lähteet

- Camrass, R. ja Farncombe, M. (2001): *The Atomic Corporation – A Rational Proposal for Uncertain Times*. Capstone Publishing Limited.
- Coase, R. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*, 4, November, 386 – 405.
- Ebers, M. (1997): *The Formation of Inter-organizational Networks*. Oxford University Press. New York.
- Gulati, R. (1998): Alliances and Networks. *Strategic Management Journal*, Vol.19, 293-317.
- Harjula, H. ja Prättälä, K. (2001): *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Talentum Media Oy. Jyväskylä.
- Heywood, B. J. (2001): *The outsourcing dilemma – the search for competitiveness*. Pearson education limited. Harlow. Iso-Britannia.
- Hirvonen, T., toim. (2002): *Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Hood, C. (1995): The ”New Public Management” in the 1980s. Variation on the theme. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20. No 2/3, pp. 93-109.
- Hookana, H., Länsiluoto, A. ja Sirkemaa, S. (2000): Taloushallinnon henkilöstö kaipaa atk-osaamista. *Yritystalous* 5. 38-41.
- Honko, J. (1989): *Liiketaloustiede*. Espoo.
- Horila, H. (2001): *TAHTO-hanke, Tahdolla seudulliseen taloushallintoon: Kokemuksia Hämeenlinnan seudulta*. Kunnallissalan kehittämissätiö. Hämeenlinna.
- Hyvönen, T., Järvinen, J., Oulasvirta, L. ja Pellinen, J. (2005): Taloushallinnon palvelukeskukset kunnissa – organisoituminen ja sen taustat kolmessa pioneerikunnassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005*. ss 215-227.
- Jarillo, C. (1988): On Strategic Networks. *Strategic Management Journal* 9: 31-41.
- Johnson, M. (1997): *Outsourcing in brief*. Butterworth-Heinemann. Oxford. Iso-Britannia
- Jylhä, E., Paasio, A. ja Strömmer, R. (1998): *Menestyvä yritys*. Oy Edita Ab. Helsinki.
- Järvenpää, M., Partanen, V. ja Tuomela, T. (2001): *Moderni taloushallinto – Haasteet ja mahdollisuudet*. Edita Oyj. Helsinki.
- Kallio, O., Martikainen, J., Meklin, P., Rajala, T. ja Tammi, J. (2006): *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampereen yliopisto. Tampere.

Kangasharju, A. (2004): Alueellinen keskittäminen historiaa ja tulevaisuutta myös Suomessa. Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/tup/kuntapuntari/kuntap_3_2004_alue.html>. Luettu 10.5. 2006.

Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen – työryhmäraportit, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2004: Helsinki.

Kinnunen, J., Laitinen, E. K., Laitinen, T., Leppiniemi, J. ja Puttonen, V. (2004): *Mitä on yrityksen taloushallinto?* KY-Palvelu Oy. Keuruu.

Kogut, B. (1988): Joint Ventures: Theoretical and empirical perspectives. *Strategic Management Journal*, Vol. 9, 319-332.

Kuisti, T. (2005): *Härmänmaan talous- ja tietohallintotyöryhmän selvitys*.

Lehtimäen kunta (2006): *Talous- ja palkkahallinnon prosessien kuvaus, tietojärjestelmien, henkilöstön ja kustannusten selvitys*.

Lepistö, A. (2005): *Seudullinen talousyksikkö – projektin loppuraportti*, Porin seutu. Pori

Lepistö, A. (2003): *TUPA-projekti, loppuraportti*. Rauman seutu.

Lähdesmäki, K. (2003): *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia.

Meklin, P. (2006): *Tilaaaja-tuottajajärjestelmä lisää tuottavuutta?* Luentomateriaali, Kuntajohtajapäivät 2006.

Milgate, M. (2001): *Alliances, outsourcing and the lean organization*. Quorum Books. Connecticut. USA.

Neilimo, K. ja Uusi-Rauva, E. (2005): *Johdon laskentatoimi*. Oy Edita Ab. Helsinki.

Nenonen, H.: Palkkahallinto on seuraava ulkoistuksen kohde. *Kauppalehti* 1.11.2005.

Nenonen, M.: <http://www.wmdata.fi/wmwebb/Services/files/Kunta_insertti.pdf>. Luettu 3.12.2005

Näsi, S., Hokkanen, A. ja Latvanen, J. (2001): *Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä*. Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunnan julkaisuja 125/2001. Jyväskylä.

Pekkanen, L.: sähköpostihaastattelu 10.9.2006.

Quélin, B. ja Duhamel, F. (2003): Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy: Outsourcing motives and risks. *European Management journal* Vol. 21 No.5 pp 647-661.

Quinn, B., Cooke, R. ja Kris, A. (2000): *Shared services, Mining for Corporate Gold*. Pearson Education Ltd. Lontoo.

Salo, L. (2005): *Johdon laskentatoimi kunnissa*. Kandidaattitutkielma.

- Scott, A. (1988): *New Industrial Spaces*. Pion. London.
- Sloman, J. (2000): *Economics*. Pearson Education Ltd. Edinburgh.
- Theorelli, H. B. (1986): Networks: between markets and hierarchies. *Strategic Management Journal*, vol 7, pp. 37 – 51.
- Treynor, J. (1999): Zero sum. *Financial Analyst Journal*, 55, 8-12.
- Tuomala, M. (1997): *Julkistalous*. Gaudeamus. Tampere.
- Vehmanen, P. ja Koskinen, K. (1998): *Tehokas kustannushallinta*. WSOY. Porvoo.
- Vesalainen, J. (2002): *Kaupankäynnistä kumppanuuteen, yritystenvälisten suhteiden elementit, analysointi ja kehittäminen*. Metalliteollisuuden kustannus Oy. Tampere.
- Virkkunen, J. (1990): *Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta, Tulosjohtamisen tehokkuuskäsitys ja sen ylittämisen mahdollisuudet*. Julkishallinnon kouluttajat ry. Helsinki.
- Wiitaunioni: <<http://www.viisaankivi.fi/wiitaunioni/>>. Luettu 2.8.2006.
- Williamson, O. (1975): *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications*. The Free Press. New York, USA.
- Williamson, O. (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22 (2), October. 233-261.
- Williamson, O. (1981): The Economies of an Organization: The transaction cost approach. *The American journal of sociology* Vol.87, No.33 (Nov. 1981) 548-577.
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institution of Capitalism, Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press. New York, USA.
- www.lapinlahti.fi: <<http://www.lapinlahti.fi/?page=palvelut.hallintokeskus.palkkajataloushallinto>> . Luettu 1.10.2006.
- www.sap.fi:
<<http://www.sap.fi/finland/company/customers/Kainuu.pdf#search=%22kainuun%20maakunta%22>> . Luettu 29.9.2006.
- Ylihärmän kunnanhallitus. Kokouspöytäkirja 2.5.2005.
- Ylihärmän kunnanhallitus. Kokouspöytäkirja 9.2.2006.
- Ylihärmän kunta. Henkilöstötilinpäätös 2005.
- Ylihärmän kunta. Talousarvio 2006.
- Ylihärmän kunta. Tasekirja 2004.

Ylihärmän kunta. Tasekirja 2005.

Ylihärmän kunta. Taloudenhoidon toimintaohje.

Kuviot ja taulukot

- Kuvio 1. Hierarkkinen toimintatapa (Kallio ym. 2006, 20).
- Kuvio 2. Toiminnon keskitetty hoitaminen hierarkkisessa organisaatiossa.
- Kuvio 3. Toimintojen hajautettu hoitaminen hierarkkisessa organisaatiossa.
- Kuvio 4. Tuotteen kustannusrakenne markkinasuuntautuneessa toimintatavassa (Kallio ym. 2006, 37).
- Kuvio 5. Ulkoistaminen.
- Kuvio 6. Hierarkia, verkostot ja markkinat.
- Kuvio 7. Kokonaiskustannusten muodostuminen (Camrass ja Farncombe 2001).
- Kuvio 8. Tehokas rajapinta (Williamson 1985, 98).
- Kuvio 9. Tuotanto- ja hallintokustannuskäyrät (Williamson 1985, 93; 1981, 560).
- Kuvio 10. Kustannusten luokitteluja (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 55).
- Kuvio 11. Tyypillinen pitkän aikavälin keskimääräisten yksikkökustannusten käyrä (Sloman 2000, 141).
- Kuvio 12. Mittakaavaedun ja yhdistelmäedun saavuttamisen periaatteen jännite (Virkkunen 1990, 19).
- Kuvio 13. Hierarkkisen toimintatavan SWOT-analyysi.
- Kuvio 14. Markkinasuuntautuneen toimintatavan SWOT-analyysi.
- Kuvio 15. Julkisen hallinnon laskentatoimen systematiikka (Näsi ym. 2001, 15).
- Kuvio 16. Kuntakohtainen keskitetty taloushallinto.
- Kuvio 17. Kuntakohtainen hajautetusti hoidettu taloushallinto.
- Kuvio 18. Isäntäkuntamalli.

- Kuvio 19. Verkosto- eli seudullinen työnjakomalli (Hyvönen ym. 2005, 220).
- Kuvio 20. Liikelaitosmalli.
- Kuvio 21. Yhtiö (Hyvönen ym. 2005, 221).
- Kuvio 22. Ylihärmän kunnan käyttötalousmenojen jakautuminen hallinnonaloittain vuonna 2004.
- Kuvio 23. Taloushallinnon toimeenpanofunktioon liittyvien tehtävien osuus taloustalouden henkilöstön työpanoksesta.
- Kuvio 24. Ostoreskontran keskittäminen Ylihärmän kunnassa.
- Kuvio 25. Ylihärmän kunnan palkanlaskenta.
- Kuvio 26. Nykyisen hierarkkisen toimintatavan vahvuuden, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.
- Kuvio 27. Perusturvan ulkoistamisen vaikutus taloushallinnon henkilöstön työpanokseen.
- Kuvio 28. Hierarkkisen toimintatavan tulevaisuuden vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.
- Kuvio 29. Hierarkkisen toimintatavan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat mikäli perusturvassa siirrytään tilaaja-tuottajamalliin.
- Kuvio 30. Taloushallinnon henkilöstön työpanoksen jakautuminen taloushallinnon toimeenpanofunktioon kuuluvien tehtävien ulkoistamisen jälkeen.
- Kuvio 31. Isäntäkuntamallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.
- Kuvio 32. Vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat hankittaessa taloushallinnon palvelut yksityiseltä yritykseltä.
- Kuvio 33. Ohjelmistoyhteistyövaihtoehdon vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Taulukko 1. Taloushallintoon käytetty työpanos Ylihärmän kunnassa.

Taulukko 2. Taloushallinnon toimeenpanofunktion tehtävien menot vuonna 2004.

Taulukko 3. Härmänmaan kuntien taloushallinnon vuoden 2004 menojen vertailu (Kuisti 2005).