



**TURUN KAUPPAKORKEAKOULU**  
**Turku School of Economics**

## **KUNNAN OSTOPALVELUJEN RISKIENHALLINTA**

**Toiminta-analyttinen case-tutkimus:  
Kuopion kaupunki**

Liiketaloustiede, laskentatoimen pro  
gradu -tutkielma

Laatija  
Antti Hantula 9606

Ohjaajat  
Professori Hannu Schadéwitz  
Lehtori Tuula Vilja

27.5.2008  
Turku

## **Kiitossanat**

Haluan kiittää ohjaajieni lisäksi kaikkia henkilöitä, joilta olen saanut asiantuntevia kommentteja ja neuvoja tutkielman teon aikana. Erityisesti haluan mainita Oy Auditor Ab:n toimitusjohtaja Pentti Hakulisen ja tarkastuspäällikkö Markus Kiviahon, joilta sain arvokkaita kommentteja tutkielman teon eri vaiheissa. Kiitokset myös toimitusjohtajan sihteerille Ulla Jalkaselle, joka avusti tutkielman lähdemateriaalin lainaamisessa.

Kiitän myös Kuopion kaupungin hankintajohtajaa Leena Piekkolaa ja sisäistä tarkastajaa Esko Karvista sekä hankintasihteereitä Anne Hämystä ja Tiina Tiihosta. Kaupungin asiantuntijoiden haastattelut mahdollistivat case-tutkimuksen toteutuksen.

Hyvää kesää toivottaen,

Antti Hantula

## Sisällys

1	JOHDANTO.....	6
1.1	Johdatus aihepiiriin.....	6
1.2	Aikaisempi tutkimus aiheesta.....	10
1.3	Tavoite ja rajaukset.....	13
1.4	Metodologia ja menetelmät.....	14
1.5	Empirian kuvaus.....	15
1.6	Tutkielman kulku.....	16
2	KUNNAN OSTOPALVELUJEN RISKIT.....	17
2.1	Kunnan toiminta.....	17
2.1.1	Kuntaorganisaatio yleisesti.....	17
2.1.2	Kunnan palvelutehtävä.....	18
2.1.3	Kunnan ostopalvelut ja hankintaprosessi.....	20
2.2	Kunnan riskit.....	22
2.2.1	Riskiteoria.....	22
2.2.2	Ostopalvelujen riskit osana kunnan riskejä.....	24
2.2.3	Ostopalvelujen riskien määrittäminen.....	26
3	KUNNAN OSTOPALVELUJEN RISKIENHALLINTAPROSESSI.....	30
3.1	Riskiennhallinta ja COSO ERM -malli.....	30
3.2	Riskiennhallintaprosessi ostopalveluille.....	33
3.2.1	Vastuiden ja tavoitteiden määrittely.....	33
3.2.1.1	Vastuut.....	33
3.2.1.2	Tavoitteiden ja mittarien asettaminen.....	35
3.2.2	Riskienn tunnistaminen ja arviointi.....	37
3.2.2.1	Tunnistamisen toteutus.....	37
3.2.2.2	Arviointi.....	39
3.2.3	Riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa.....	42
3.2.3.1	Vastaamisen määrittely.....	42
3.2.3.2	Päätöksenteko.....	43
3.2.3.3	Hankinnan toteutus.....	47
3.2.3.4	Valvonta.....	51
3.2.4	Riskiennhallintaprosessin seuranta.....	55
3.3	Teoreettinen viitekehys ostopalvelujen riskiennhallintaprosessille.....	57
4	CASE: KUOPION KAUPUNKI.....	62
4.1	Kaupungin esittely ja ostopalvelut.....	62

4.1.1	Esittely .....	62
4.1.2	Kaupungin ostopalvelujen hankintaprosessi .....	64
4.2	Ostopalvelujen riskit .....	65
4.3	Ostopalvelujen riskienhallintaprosessi .....	68
4.3.1	Vastuiden ja tavoitteiden määrittely .....	68
4.3.1.1	Vastuut .....	68
4.3.1.2	Tavoitteiden ja mittarien asettaminen .....	69
4.3.2	Riskien tunnistaminen ja arviointi .....	71
4.3.3	Riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa .....	72
4.3.3.1	Päätöksenteko .....	72
4.3.3.2	Hankinnan toteutus .....	75
4.3.3.3	Valvonta .....	78
4.3.4	Riskienhallintaprosessin seuranta .....	80
4.4	Ostopalvelujen riskienhallintaprosessin analysointi.....	83
4.4.1	Teoreettiseen viitekykseen vertaaminen .....	83
4.4.2	Kuopion kaupungin viitekehys .....	87
5	YHTEENVETO.....	94
5.1	Johtopäätökset .....	94
5.2	Tulosten yleistettävyys ja rajoitteet .....	98
5.3	Jatkotutkimuksen mahdollisuudet .....	99
	LÄHDELUETTELO.....	100
	LIITE 1: HAASTATTELUIJEN TIEDOT .....	108
	LIITE 2: KUOPION KAUPUNGIN TUTKITUT DOKUMENTIT .....	110
	LIITE 3: KUNNAN TOIMIJOIDEN TEHTÄVÄT .....	111

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1: Sosiaalihuollon tuotannon määrän kehitys vuosina 1995–2004 tuottajasektoreittain, ind. 1995=100 (Tilastokeskus 2005). ....	7
Kuvio 2: Ostopalvelun hankintaprosessi (mukaillen: Siltala 2003, 34) .....	21
Kuvio 3: Kunnan riskikartta (Kuntaliitto 2003, 30). ....	25
Kuvio 4: Ostopalvelujen riskienhallintaprosessi (mukaillen: COSO 2004a, 5–7). ....	32
Kuvio 5: Riskimatriisi (mukaillen: COSO 2004b, 17, 49).....	41
Kuvio 6: Päätöksentekomalli ostopalvelujen riskienhallintaan (mukaillen: Lonsdale 1999, 181).....	44
Kuvio 7: Teorettinen viitekehys ostopalvelujen riskienhallintaprosessille .....	58
Kuvio 8: Teoreettisen viitekehyyksen vaiheet .....	61
Kuvio 9: Kuopion kaupungin organisaatiokaavio (mukaillen: Kuopion kaupunki 2008a).....	63
Kuvio 10: Kaupungin ostopalvelujen riskimatriisi.....	67
Kuvio 11: Viitekehys kaupungin ostopalvelujen riskienhallintaprosessille .....	91

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1: Ostopalvelujen riskit .....	29
Taulukko 2: Ostopalvelujen riskit ja riskeihin vastaaminen .....	54

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus aihepiiriin

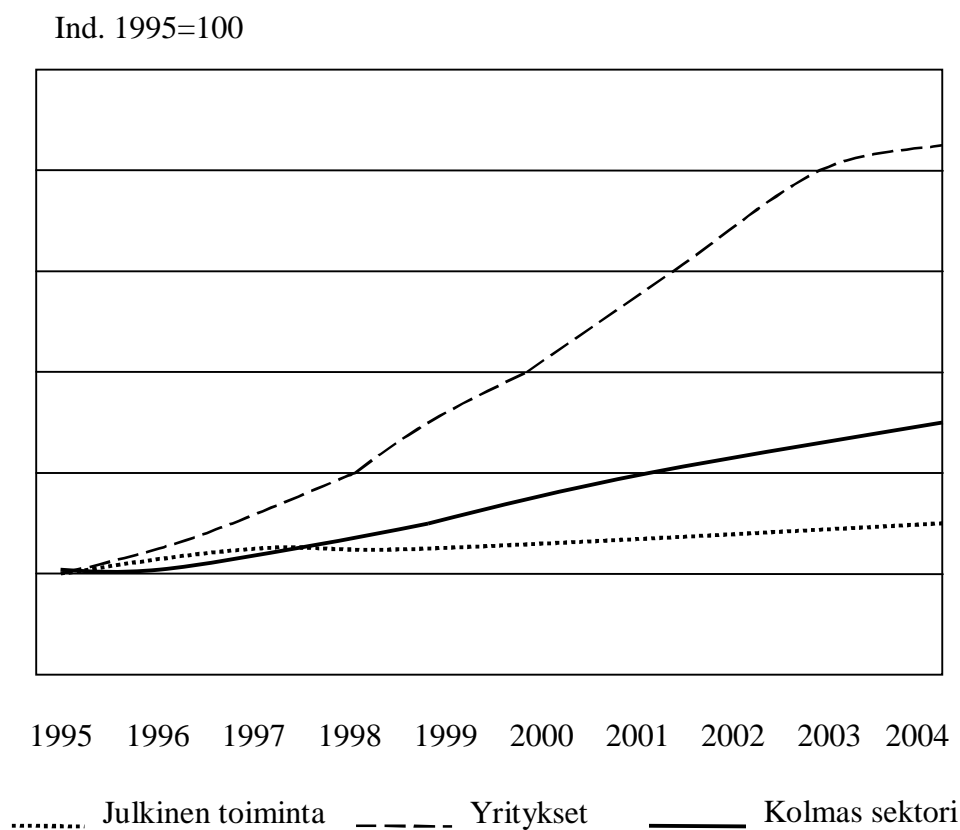
Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan (365/1995 1.3 §). Kestävän kehityksen näkökulmasta vastuu toiminnasta tarkoittaa sitä, että kunta ei voi tehdä sellaisia taloudellisia päätöksiä, jotka vaarantaisivat sen tulevaisuuden (KM 1993:33, 330). Asukkaiden hyvinvoinnin näkökulmasta kunnan lähtökohtana on niukkojen resurssien käyttäminen niin, että kunnan asukkaat saavat mahdollisimman suuren hyödyn, ja tätä kautta tarpeensa tyydytettyä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 57, 77) Asukkailla on lainsäädännöllinen oikeus saada paras mahdollinen vastine maksetulle kuntaverolle, ja tästä johtuen kuntien tilivelvöllisillä toimijoilla on velvollisuus mahdollisimman tulokselliseen toimintaan, jolla tavoitteet saavutettaisiin. Tuloksellisuudella tarkoitetaan kunnan toiminnan taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta (Anttiroiko ym. 2007, 83).

Kuntien toiminta on nykyisin laajaa, markkinaorientoitunutta ja tuloksellisuuteen pyrkivää. Kuntien toiminnan laajuutta kuvaa esimerkiksi kuntien toimintakulujen vuosittainen määrä. Kuntien toimintakulut olivat vuonna 2006 yhteensä noin 25,9 miljardia euroa. (Tilastokeskus 2008a, 62). Tämä oli arviolta noin 16 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. (Tilastokeskus 2008b). Kuntien ja kuntayhtymien menot ovat kasvaneet joka vuosi 2000-luvun aikana (Kuntaliitto 2008a). Myös työnantajana kuntasektorin rooli on merkittävä. Työssäkävivistä suomalaisista joka viides on kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa, ja ammattinimikkeitä on yli viisi tuhatta (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2007). Lisäksi yksittäisten kaupunkien toiminta saattaa olla kuntasektorilla huomattavaa. Esimerkiksi Turun kaupungin toimintakulut vuonna 2006 olivat noin miljardi euroa ja Kuopion kaupungin vastaavasti noin 466 miljoonaa euroa (Tilastokeskus 2008a, 78, 114).

Kunnat toimivat yhä enemmän yksityisoikeudellisina oikeushenkilöinä, jotka tekevät muun muassa sopimuksia, hankintoja ja myyntejä. Uuden julkisjohtamistavan syntyessä myös kuntien talouden ohjaus muuttui 1990-luvun laman seurauksena vanhasta resurssiohjausmallista tulosohjausmalliin, jossa panostetaan toiminnan tuloksellisuuteen. (Anttiroiko ym. 2007, 62–63, 84–85, 164) Kuntien taloudelliset ongelmat 2000-luvulla ovat myös lisänneet kuntien markkinaorientoitumista. Taloudelliset ongelmat johtuvat muun muassa lisääntyneistä peruspalvelujen tarpeista suurten ikäluokkien ikääntyessä. Lisäksi kuntien työntekijöistä kolmannes on eläköitymässä vuoteen 2010 mennessä (Kuntaliitto 2002, 6). Kuntien talouden perustan heikentyessä uhkana on kuntien kyvyttömyys hoitaa peruspalveluihin liittyviä lakisääteisiä tehtäviään. Kuntatalouden tilanne

on nostanut paljon keskustelua mediassa, ja muun muassa Parkkinen toteaa, että kunta-laisten eläköityminen ja kuntapalveluiden surkea tuottavuuden kasvu on yhdistelmä, joka ajaa suomalaiset kunnat velkaloukkuun (Kauppalehti 10.1.2008). Taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi hallitus käynnisti keväällä 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli niin sanotun Paras-hankkeen, jonka eräänä peruslinjauksena on omaksua palvelujen tuottamiseen markkinaperusteisia tuotantotapoja (Anttiroiko ym. 2007, 100).

Ostopalvelujen käyttö tarjoaa kunnalle erään varteenotettavan markkinaperusteisen tuotantotavan, jossa kunta ostaa palvelun yksityiseltä sektorilta. Ostopalvelu voi olla lähes mikä tahansa kunnan tarjoama palvelu erilaisista toimistopalveluista erikoissairaanhoidon palveluihin (Kuntaliitto 2007). Vuodeksi 2008 arvioidaan palvelujen ostojen olevan 17 prosenttia kuntasektorin ulkoisista menoista eli noin 6,2 miljardia euroa (Kuntaliitto 2008a). Kuntien taloustilanteen kiristyminen, kuntakentän organisoitumisessa tapahtuvat muutokset ja hankintasäännösten muutokset ovat vaikuttaneet keskeisesti kuntien palvelujen järjestämiseen. Erilaisia palveluja tuottavia toimijoita on tullut lisää, ja ostopalvelut ovat lisääntyneet (Kuntaliitto 2006). Nykyisin yritykset tarjoavat hyvinkin aktiivisesti palvelujaan kunnille (Kuntaliitto 2001).



Kuvio 1: Sosiaalihuollon tuotannon määrän kehitys vuosina 1995–2004 tuottajasektoreittain, ind. 1995=100 (Tilastokeskus 2005).

Kuntien ostopalvelujen käyttö on kasvanut viime vuosina. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudissa yritysten tuottamien palveluiden määrä on ollut selvässä kasvussa jo viime vuosikymmeneltä lähtien. Kuvio 1 esittää kuntien sosiaalipalvelujen osalta yksityisen sektorin tuotannon merkittävän kasvun verrattuna julkisen sektorin ja kolmannen sektorin tuotantoon. Kolmannella sektorilla viitataan voittoa tavoittelemattomaan yhteiskunnalliseen sektoriin, joka koostuu yhdistyksistä, osuuskunnista ja säätiöistä.

Ostopalveluiden käyttö lisääntyy, koska niillä voidaan saavuttaa haluttua joustavuutta ja kustannustehokkuutta (Siltala 2003, 12). Ostopalvelujen käytön ennustetaan kasvavan esimerkiksi juuri sosiaali- ja terveystaloudien tuottamisessa sekä kiinteistöpalvelujen tuottamisessa (Ruokojoki 2007; Lith 2006, 3). Väestön ikääntyminen, palveluiden tarpeen lisääntyminen ja taloudelliset vaikeudet aiheuttavat kunnille tarpeen palvelurakenteiden muutokseen. Toimivilla ostopalveluilla voidaan tuottaa palveluja edullisesti, tehokkaasti ja määrällisesti riittävästi.

Kuntien ostopalvelujen käyttöön on kuitenkin liittynyt viime vuosina myös ongelmia, eikä ostopalveluja aina pystytä järjestämään tuloksellisesti. Kunnilla onkin huomattavasti kehitettävää ostopalvelujen hankintaosaamisessa ja ohjaamisessa (Kuntaliitto 2002, 11). Palvelujen oston kustannustehokkuus on alhaista, ja markkinaoikeudessa käsitellään satoja valituksia liittyen kuntien julkisiin hankintoihin (ks. Talouselämä 9.2.2007). Myös yritykset odottavat kunnilta enemmän ammattitaitoa ostopalvelujen käyttöön. Esimerkiksi Ikäheimo<sup>1</sup> korostaa kehittämistarpeita kuntien ostopalvelujen kilpailuttamisessa ja valvonnassa, jotta ostopalvelujen hyödyt saataisiin paremmin esiin. (Kauppalehti 25.3.2008). Kustannuksiltaan korkea ja laadultaan heikko ostopalvelu vähentää kuntalaisten hyvinvointia ja heikentää kunnan taloutta.

Markkinaperusteisten ostopalvelujen lisääntynyt käyttö sekä kuntasektorin lainsäädännölliset, rakenteelliset ja väestölliset muutokset asettavat haasteen kuntien riskienhallinnalle. Riskienhallinnan tarvetta kunnallishallinnossa voidaankin perustella usealla eri tavalla. Nykyinen kuntaorganisaation toiminta muistuttaa yrityksen toimintaa. Periaatteessa kunnan yksiköt ovat talousyksiköitä, jotka tarvitsevat toimintaansa tuotannon-tekijöitä, joiden avulla tuotetaan suoritteita tai palveluja kuntalaisille (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 106). Kunta tuottaa pääasiassa palveluita. Kuntaorganisaation ja yrityksen tavoitteet sekä lainsäädännöllinen ja toiminnallinen ympäristö eroavat kuitenkin toisistaan. Yritys tavoittelee kannattavuutta, kunta puolestaan palvelujen tuloksellisuutta eli taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa palvelujen järjestämistä. Yhteistä organisaatioilla on se, että ne pyrkivät saavuttamaan asetetut tavoitteet tehokkaalla ja taloudellisella toiminnalla. Näin tavoitteiden saavuttamista vaarantavia riskejä on tarpeen hallita molemmissa organisaatioissa. Esimerkkejä kuntasektorilla toteutuneista riskeistä ovat muun muassa ammattijärjestö Tehyn työtaistelu ja Nokian kaupungin juomaveden saas-

---

<sup>1</sup> Ikäheimo on Lappset Group Oyj:n hallituksen puheenjohtaja.



tuminen. Molemmilla tapahtumilla on huomattavat vaikutukset kuntasektorin toiminnallisiin kuluihin.

Yleisesti kunnan riskienhallinnan järjestämisestä ei ole säädetty lainsäädännössä, eikä siitä ole annettu määräyksiä (Raivio & Lonka 2004, 12). Uuden kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee kuitenkin arvioida kunnan sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä, johon riskienhallinta kuuluu. (27.4.2007/519, 73 §; Kiviaho & Westman 2007, 56–57). Kuntaliiton 2000-vuoden riskienhallinnan ohjeen mukaan suunnitelmallista ja kokonaisvaltaista riskienhallintatyötä on tehty kunnissa jo parinkymmenen vuoden ajan (Kuntaliitto 2000, 7). Riskienhallinnan painopisteen voidaan kuitenkin nähdä siirtyvän yhä enemmän perinteisestä, teknisestä riskienhallinnasta kohti kompleksisuuden, epävarmuuden ja monimerkityksellisuuden hallintaa, eli toisin sanoen kohti kokonaisvaltaisempaa riskienhallintaa (Räikkönen & Rouhiainen 2003).

Kokonaisvaltainen riskienhallinta onkin viime vuosina korostunut julkisella sektorilla. Tästä kertoo muun muassa se, että tunnetusta COSO ERM -riskienhallintamallista on luotu kansainvälinen suositus myös julkisen sektorin yksiköille (ks. INTOSAI 2007). Suomessa valtionhallinnossa on järjestelmällisesti kehitetty sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia, kuten kansainvälisiä suosituksia ja sisäisen tarkastuksen ammattistandardeja (Pakarainen & Sinersalo 2007, 90). Valtiovarainministeriö myös suosittelee valtion virastoille ja laitoksille käytettäväksi COSO ERM -mallin sovellusta riskienhallinnassaan (Valtiovarainministeriö 2005). Kuntaliitto on puolestaan julkaissut kunnille konserniohjeen, jossa määritellään kuntakonsernin riskienhallintaa (Kuntaliitto 2005, B 8.5). Tämän lisäksi kunnan riskienhallintaa käsitellään Hallituksen esityksessä Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006, 20, 22, 31).

Toimintaympäristön monimutkaisuuden lisääntyessä kunta tarvitsee riskienhallintajärjestelmän, joka pystyy sopeutumaan nopeisiin muutoksiin osana organisaation hallinnointi- ja kontrollijärjestelmää. Hyvässä hallinnointijärjestelmässä riskejä hallitaan asianmukaisesti ja riittävästi toimivalla riskienhallintajärjestelmällä, joka on osa organisaation sisäistä valvontaa (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 124–125; Blumme, Karhu, Kontula, Laitakari, Linna, Nordin, Sovasto, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2005, 78). Yleisesti riskienhallinta voidaan määritellä prosessiksi, jolla organisaatio pyrkii hallitsemaan tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia riskejä ja mahdollisuuksia (Blumme ym. 2005, 78–79).

Riskienhallintaprosessin alussa määritetään eritasoiset tavoitteet ja vastuut, johon liittyy myös riskienhallinnan ohjeiden ja politiikan määrittely. Näin muodostuu ikään kuin organisaation sisäinen riskienhallinnan toimintaympäristö. Tämän jälkeen riskejä tunnistetaan ja arvioidaan sekä määritellään riskeihin vastaamisen toimenpiteet. Lisäksi riskienhallintaprosessissa määritellään valvonnan ja seurannan periaatteet. Valvonta ja seuranta eroavat siinä, että valvonnalla varmistetaan sovittujen riskeihin vastaamisen

toimenpiteiden tehokas toteutuminen (INTOSAI 2007, 31–32). Seurannalla puolestaan viitataan koko riskienhallintaprosessin toteutumisen seurantaan organisaatiossa (INTOSAI 2007, 37).

Riskienhallinta julkisten palveluiden tuottamisessa on tulossa yhä tärkeämmäksi osaksi kunnan toimintaa (Duggan 2006, 25). Yhtenä riskienhallinnan tärkeänä osana voidaankin nähdä ostopalvelujen käytön riskienhallinta, koska palvelujen osto lisääntyy jatkuvasti kuntasektorilla. Palvelujen ostaminen ja kilpailuttaminen aiheuttavat kunnalle erityisiä riskejä, jotka vaativat riskienhallintaa (Barret 2000). Ostopalvelujen käytön riskiksi voidaan määritellä esimerkiksi palvelun heikko laatu. Vaatimukset palvelujen kestävistä, tehokkaasta ja laadukkaasta tuottamistavasta edellyttävät kokonaisvaltaista riskienhallintaa, jotta tavoitteet saavutettaisiin. Ostopalvelujen hankintaprosessiin liittyvien riskien hallinta vaatii kunnalta muun muassa laatumittareita ja toimivan kustannuslaskentajärjestelmän. Hankintaprosessi ulottuu päätöksenteosta palvelun valvontaan, jolloin prosessin jokaisessa vaiheessa riskejä tulee hallita.

Toimiva riskienhallinta edellyttää tietoa tavoitteista, vaikuttavista riskeistä, riskien vakavuudesta ja todennäköisyydestä sekä riskeihin vastaamisen toimenpiteiden kunnallaisesta toteuttamisesta (Kuuluvainen 2006, 36). Tämä pätee myös ostopalvelujen riskienhallintaan. Ostopalvelujen valvonnalla lisäksi varmistetaan se, että palveluntuottaja toteuttaa palvelun sopimuksen mukaisesti. Seurannalla puolestaan varmistetaan ostopalvelujen riskienhallintaprosessin toteutuminen organisaatiossa. Tämä kokonaisuus on yhdisteltävä, jotta liialliset riskit voidaan välttää (Kuuluvainen 2006, 36). Toimiva ostopalvelujen riskienhallintaprosessi osa kunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmää sekä sisäistä valvontaa, ja mahdollistaa ostopalvelujen tuloksellisen järjestämisen kunnan asukkaille.

Tässä tutkielmassa määritetään systemaattinen riskienhallintaprosessi kunnan ostopalveluille. Tämän jälkeen analysoidaan riskienhallintaprosessin toteutumista case-tutkimuksen avulla. Riskienhallintaprosessin tavoitteena on edistää kunnan ostopalvelujen taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa järjestämistä.

## **1.2 Aikaisempi tutkimus aiheesta**

Käsillä oleva tutkielma keskittyy aikaisemmasta tutkimuksesta poiketen määrittämään riskienhallintaprosessin toteutusta Suomen kuntien ostopalveluihin liittyen. Kuntien ostopalvelujen käyttöä on Suomessa tutkittu jonkin verran (ks. esim. Karisto 2006; Lith 2006; Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002). Muun muassa kuntien kiinteistöpalveluihin liittyen kunnan ostopalvelujen käyttöä on tutkittu, ja siitä on tehty useita raportteja (ks. esim. Kauppinen & Leväinen 2003) Ostopalveluihin liittyvissä tutkimuksissa ja raporteissa on analysoitu muun muassa erilaisten ostopalvelujen tehok-

kuutta ja nykytilaa kuntasektorilla. Myös ostopalvelujen käytön kehittämistarpeet ja ongelmat ovat olleet tutkimuksen kohteena. Kulmala ym. (Kulmala, Ojala, Ahoniemi & Uusi-Rauva 2006, 131, 146) analysoivat tutkimuksessaan ostopalvelujen kustannuksia julkisella sektorilla. He toteavat ostopalvelujen riskien ja niiden kustannusvaikutusten määrittämisen olevan tarpeellista, jotta merkittävimmät riskit ostopalvelun kustannustehokkuudelle voitaisiin tunnistaa. Meklin (2006, 310) toteaa yleisesti, että ostopalveluita on Suomessa tutkittu kuitenkin varsin vähän verrattuna siihen millä laajuudella niistä keskustellaan.

Kansainvälisesti julkisen sektorin ostopalvelut ja niiden kilpailuttaminen on melko laajalti tutkittu aihe (ks. esim. Harrington 2003; Webster & Harding 2001). Muun muassa ostopalveluiden käytön tuloksellisuutta on tutkittu merkittävässä määrin. Osa tutkijoista määrittää ostopalveluiden olevan yleisesti toimiva väline kustannusten alentamiseen ja tehokkuuden lisäämiseen, mutta kriitikot puolestaan toteavat ostopalveluiden käytön johtavan muun muassa palvelun alhaiseen laatuun (Jensen & Stonecash 2004, 3–4). Jensen ja Stonecash (2004, 16) korostavat, että kaikki julkisen sektorin ostopalveluprojektit ovat luonnostaan aina riskejä sisältäviä, koska sopimukset ovat epätäydellisiä, lopulliset kustannukset epävarmoja ja suoritteet usein aineettomia. Sopimuksella voidaan siirtää osa riskeistä palveluntuottajalle, mutta tuottaja vaatii myös palkkion riskin kantamisesta. Näin sopimuksen laadinta on erittäin tärkeässä roolissa ostopalvelujen onnistumisen kannalta. (Jensen & Stonecash 2004, 17, 23).

Burnes ja Anastasiadis (2003) vertailevat julkisen ja yksityisen sektorin ostopalvelujen käytäntöjä. He päättelivät yhteenvedossaan, että yksityinen sektori voi oppia julkiselta sektorilta järjestelmällisempää lähestymistapaa ostopalveluihin. Julkinen sektori voi puolestaan oppia yksityiseltä sektorilta strategisempaa näkökulmaa ostopalvelujen käyttöön. Strategisesti julkisen sektorin organisaation tulisi pohtia enemmän sitä, mikä on sen ydinosaaminen, eikä ajatella kaikkien palvelujen olevan samantasoisia. Ydinosaamisen määrittelemättä jättäminen johtaa siihen, että julkinen sektori menettää yhden oleellisimmista eduista, joka ostopalveluilla voidaan saavuttaa eli keskittymisen oman ydinosaamisen kehittämiseen. (Burnes & Anastasiadis 2003, 365)

Harland ym. (2005) tutkivat ostopalvelujen hyötyjä ja riskejä organisaatiotasolla, sektoreittain ja kansallisella tasolla. Tutkijat toteavat, että enemmän riskejä sisältyy julkisen sektorin palvelujen ostoon kuin yksityisellä sektorilla tapahtuvaan ostopalvelujen käyttöön. Tämä johtuu siitä, että julkisen sektorin tulisi turvata palvelut yhteisölle, jolloin taloudellisuus, hajautuminen ja ilman säännöksiä toimiminen yksityisellä sektorilla voivat johtaa veronmaksajien hyvinvoinnin vähentymiseen. (Harland, Knight, Lamming & Walker 2005, 839)

Yksi Iso-Britannian johtavista julkisen laskentatoimen ja julkisten palvelujen ammatillisen asiantuntemuksen toimielimistä on muodostanut suosituksen julkisten palvelujen riskienhallinnalle (ks. CIPFA 2001). Lisäksi OECD on julkaissut suosituksen ostopalve-

luiden käytölle julkisella sektorilla. Suosituksessa määritetään keskeisiä käytäntöjä ostopalvelujen onnistumiseksi. Suosituksen pohjana ovat lukuisat case-tutkimukset eri maista. (ks. OECD 1997)

Yleisesti Suomen kuntien riskienhallintaan liittyviä tutkimuksia on tehty jonkin verran (ks. esim. Raivio & Lonka 2004; VTT 2002). Tutkimuksissa keskitytään yleensä kehittämään yhden tai useamman kunnan riskienhallintaa määrittelemällä kunnan tietyn osa-alueen riskejä ja niiden hallintaa. Kuntaliitto on myös julkaissut ohjeita ja suosituksia, joissa käsitellään kuntien riskienhallintaa (ks. esim. Kuntaliitto 2005; 2003; 2000).

Kansainvälisesti julkisen sektorin riskienhallintaa on tutkittu merkittävästi, ja siitä on kirjoitettu useita tieteellisiä artikkeleita. Esenberg (1992, 73) toteaa riskienhallinnan olevan yksi nopeimmin kasvavista toiminta-alueista julkisen sektorin toiminnassa. Riskienhallintaa korostetaan kansainvälisissä hyvän hallintotavan suosituksissa, joita on julkistettu julkiselle sektorille (ks. esim. CIPFA & OPM 2004). Tämän lisäksi on julkaistu tarkempia suosituksia liittyen julkisen sektorin sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan (ks. esim. INTOSAI 2007, 2004). Monet kyseisistä suosituksista sisältävät ohjeita organisaatioiden riskienhallintaprosessiin liittyen. Julkisen sektorin suosituksissa korostuu myös yksityisen sektorin corporate governance -suositusten soveltaminen julkisen sektorin organisaatioille. Näin julkisia organisaatioita ohjataan tehokkaaseen riskienhallintaan osana hyvää hallinnointijärjestelmää (ks. esim. Audit Commission 2003, 4).

Barret (2000) korostaa corporate governance -ajattelua tarvittavan myös julkisella sektorilla, kun julkiset organisaatiot pyrkivät yhä parempaan suorituskykyyn tuottaessaan julkisia palveluja. Julkinen sektori on tilivelvollinen yhteisölle, joten sen velvollisuutena on kehittää toimiva riskienhallintajärjestelmä strategista ja toiminnallista suunnittelua varten. Riskienhallinta on elintärkeä johtamisväline julkisella sektorilla. Erityisesti palvelujen osto ja kilpailuttaminen yksityiseltä sektorilta sisältää riskejä ja mahdollisuuksia, jotka edellyttävät julkisen sektorin organisaatiolta riskienhallintaa, jotta tulokellinen palvelujen järjestäminen toteutuisi, ja organisaation tilivelvollisuus yhteisöä kohtaan täyttyisi. (Barret 2000)

Edellä esitetyn perusteella aikaisempi tutkimus määrittää ostopalvelujen riskienhallinnan oleelliseksi toiminnoksi julkisella sektorilla. Käsillä olevassa tutkimuksessa käytetäänkin aikaisempaa tutkimusta ostopalvelujen riskienhallintaprosessin muodostamiseen. Näin aikaisempi tutkimus ohjaa riskienhallintaprosessin määrittämistä kunnan ostopalveluille.

### 1.3 Tavoite ja rajaukset

Tutkimusongelmana on määrittää riskienhallintaprosessi kunnan ostopalveluille. Tutkielmaa ohjaa seuraava kysymys:

- Miten kunnan ostopalvelujen riskienhallintaprosessi toteutetaan?

Teoreettisena tavoitteena on luoda viitekehys kunnan ostopalvelujen riskienhallintaprosessille. Tämän jälkeen empiirisenä tavoitteena on analysoida case-tutkimuksessa kunnan ostopalvelujen riskienhallintaprosessin toteutumista teoreettisen viitekehysten avulla.

Kunnan ostopalvelujen riskejä tarkastellaan liiketaloudellisesta näkökulmasta, joten tutkielmassa ei tarkastella vakuutettavia riskejä. Tutkielmassa ostopalvelut rajataan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan väliseksi toiminnaksi, jossa kunta toimii palvelun ostajana, ja yksityisen sektorin organisaatio tuottaa palvelun sopimuksen mukaisesti. Tällöin kunnan yhteistyökumppanina ei ole toinen julkinen organisaatio, eikä organisaatio, jossa kunnalla olisi äänivaltaa tai omistusta. Ostopalveluja käsitellään hankintaprosessina, jossa kunta tekee päätöksen ostopalveluiden käytöstä, valitsee tuottajan kilpailuttamalla, tekee sopimuksen valitun palveluntuottajan kanssa ja valvoo tuottajan toimintaa.

Tutkielmassa ei keskitytä tiettyihin palveluihin tai erilaisiin ostopalvelujen hankintamenettelyihin, vaan hankintaprosessi kuvataan yleisellä tasolla. Riskienhallintaprosessin pohjana käytetään kansainvälisesti tunnettua COSO ERM -mallia, josta on tehty sovellus julkiselle sektorille (INTOSAI 2007). COSO ERM -mallia pidetään hyödyllisenä riskienhallinnan viitekehysenä, ja sitä suositellaan sovellettavaksi muun muassa Suomen valtion virastoissa ja laitoksissa (Collier ym. 2007, 22; Valtiovarainministeriö 2005).

Tutkielman terminologiassa ulkoistamisesta sekä muista ostopalvelujen määritelmän mukaisista tilanteista käytetään yhteistä termiä ostopalvelu (ks. Kauppinen & Leväinen 2003, 9). Ulkoistaminen on yksi ostopalvelujen erikoistapaus, jossa ulkoistava organisaatio siirtää palveluntuottajalle toiminnon, joka on aiemmin tehty sisäisten resurssien avulla. Palveluntuottajalle siirtyy samalla vastuu toiminnasta sekä mahdollisesti henkilöstöä ja muita resursseja. Ostopalveluilla viitataan myös tilanteeseen, jossa johtaminen ja hallinta pysyvät organisaatiossa, mutta tehtävän suoritus ostetaan organisaation ulkopuolelta. Tällöin voi olla kyse yksittäisten palveluiden, palvelupakettien tai kokonaispalvelujen hankinnasta. (Kauppinen & Leväinen 2003, 9) Julkis-yksityisyhteistyöhankkeet (JYY) eivät kuulu tutkielman ostopalvelu-määritelmään.

## 1.4 Metodologia ja menetit

Silvermanin (2001, 4) mukaan metodologia tai menetelmä ei voi olla tutkimuksen kannalta oikea tai väärä, ainoastaan hyödyllinen tai vähemmän hyödyllinen riippuen muun muassa tutkimusaiheesta. Tähän tutkielmaan on valittu metodologiaksi toiminta-analyttinen tutkimusote (ks. esim. Lukka 1991; Kasanen, Lukka & Siitonen 1991).

Toiminta-analyttinen lähestymistapa on tässä tutkielmassa hyödyllinen, koska se pyrkii analysoimaan yksittäistapauksia mahdollisimman syvällisesti ja kokonaisvaltaisesti. Juuri tämä on tutkimusotteen keskeinen vahvuus. Toiminta-analyttisessä tutkimuksessa analysointi tehdään yleensä useilla rinnakkaisilla metodeilla, ja tutkimusotteen kontribuutio perustuu pääasiassa empiiriseen materiaaliin. Tällöin laadulliset aineistot ja niiden analysointi nousevat tärkeään rooliin. Toiminta-analyttinen tutkimusote on tyypillisimmin deskriptiivinen tutkimusote, joka pyrkii vastaamaan miten- ja miksi-kysymyksiin. (Lukka 1991, 167, 170, 171, 177)

Käsillä olevassa tutkielmassa analysoidaan ostopalvelujen riskienhallintaprosessia yksittäistapauksen pohjalta. Teoriaosuudessa riskienhallintaprosessin viitekehys kuvataan kirjallisuuden, artikkelien, suositusten ja aikaisemman tutkimuksen perusteella. Tämän jälkeen empiirisessä osuudessa tehdään deskriptiivinen case-tutkimus, jossa analysoidaan yksittäisen kunnan ostopalvelujen riskienhallintaprosessia (ks. Kasanen ym. 1991, 315). Yin (2003, 41) määrittelee case-tapauksen paljastavaksi, jos kohde osa sellainen, jota ei ole aikaisemmin kuvattu. Näin ostopalvelujen riskienhallintaprosessin määrittäminen kunnassa on myös paljastava case-tapaus, koska prosessia ei ole aikaisemmin Suomen kuntasektorilla kuvattu (ks. Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 162).

Case-tutkimuksen metodeina käytetään teemahaastattelua sekä dokumenttien analysointia. Teemahaastattelu on lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuoto. Haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joiden varassa haastattelu etenee. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48) Teemahaastattelu valittiin tutkielman metodiksi, koska se on muodoltaan niin avoin, ettei se tarpeettomasti rajoita haastateltavaa (Eskola & Suoranta 1998, 88). Teemahaastattelujen lisäksi dokumenttien analysoinnilla kerätään lisätietoa haastatteluinformaation rinnalle. Kahden menetelmän käyttö lisää tutkielman validiteettia, koska jos menetelmät tuottavat saman tuloksen, voidaan tutkijan konstruktion luottaa enemmän kuin käytettäessä vain yhtä menetelmää (Koskinen ym. 2005, 158).

Case-tutkimuksessa tehdään yksi ryhmähaastattelu ja yksi yksilöllinen haastattelu. Ryhmähaastattelussa haastateltavat ovat paikalla samanaikaisesti, ja vastaavat vapaasti. Ryhmän haastattelu on tehokas tiedonkeruun muoto, koska samalla saadaan tietoja usealta henkilöltä yhtä aikaa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 205). Ryhmähaastattelussa asiat myös muistuvat paremmin mieleen ja väärinymmärryksiä ei synny yhtä hel-

posti. Toisaalta ryhmässä voi olla dominoivia henkilöitä, jotka pyrkivät määräämään keskustelun suunnan. Tämä tulee ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa ja johtopäätöksiä tehtäessä. (Hirsjärvi ym. 2007, 206)

## 1.5 Empirian kuvaus

Tutkielman case on Kuopion kaupunki. Case-tutkimus tehdään vertaamalla kaupungin ostopalvelujen riskienhallintaprosessin toteutumista teoreettiseen viitekehykseen. Kuopion kaupunki valittiin tutkimuskohteeksi, kun Oy Auditor Ab:n toimitusjohtaja Hakulinen arvioi kaupungin edustavan keskiarvoa kahdestakymmenestä suurimmasta Suomen kaupungista, joilla on riittävästi resursseja ja tarpeeksi toimivat markkinat ostopalvelujen käyttöön palveluntuotannossa (Hakulinen, puhelinhaastattelu 5.5.2008). Lisäksi Kuopion kaupunkikonsernin riskienhallinnan oletetaan olevan korkealla tasolla. Kaupungissa on oma sisäinen tarkastus, ja konsernivalvonnan järjestäminen on kuntakonsernissa määrätty lailla (Kuntalaki 27.4.2007/519 § 25a). Riskienhallinta puolestaan on osa konsernivalvontaa (Kiviaho & Westman 2007, 56–57).

Kuopion kaupungissa myös panostetaan innovatiivisen toimintaympäristön kehittämiseen ja yritystoiminnan tukemiseen alueella, jotta kaupunki menestyisi kilpailukykyisenä kasvukeskuksena ja vastaisi muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin, kuten ikärakenteen vanhenemiseen. Kuopion kuntaorganisaatiossa halutaan kehittää erityisesti kaupungin johtamisjärjestelmää, muutoskykyä ja palvelurakennetta sekä tasapainottaa omaa taloutta, jotta kaupunki pystyisi tulevaisuudessakin tarjoamaan asukkailleen hyvän elämän ja laadukkaat palvelut kilpailukykyisesti. Kaupungissa pyritään muun muassa järjeistämään palveluprosesseja palveluntuottamisessa sekä kehittämään tilaajaosaamista, kun palveluja ostetaan ulkopuolelta. (Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2012, 2005, 8–16)

Kaupungin ostopalvelujen käyttö on myös kasvanut viime vuosina, ja näin ostopalveluihin käytetyt määrärahat ovat kasvaneet kaupungin eri toimialoilla (Toinen seurantaraportti 2007, 2). Kaupungin talouden kehitys oli vuonna 2007 yleistä kuntatalouden kehitystä heikompaa, ja talous muodostui alijäämäiseksi (Tilinpäätös 2008, 7). Näin Kuopion kaupunki voidaan nähdä mielenkiintoisena kohteena case-tutkimukselle, jossa pyritään riskienhallinnan avulla lisäämään ostopalvelujen taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa järjestämistä.

Case-tutkimus tehdään haastatteleamalla kaupungin hankintajohtaja Leena Piekkolaa, hankintasihteereitä Anne Hämystä ja Tiina Tiihosta sekä kaupungin sisäistä tarkastajaa Esko Karvista. Hankintatoimen henkilöitä haastatellaan ryhmähaastatteluna, ja sisäistä tarkastajaa haastatellaan yksilöllisesti. Hankintatoimen henkilöt toimivat Kuopion seudun hankintakeskuksessa. Hankintajohtaja johtaa ostopalvelujen kilpailutustoimintaa, ja

hankintasihteerit vastaavat erityisesti palvelujen hankintojen kilpailuttamisesta. Kuopion seudun hankintakeskus kilpailuttaa palvelujen hankintoja, ja tarjoaa esimerkiksi neuvontapalveluja kaupungin virastoille ja laitoksille palvelujen hankintaan liittyen. Näin haastateltavilla voidaan nähdä olevan todenmukainen ja asiantunteva kuva kaupungin ostopalveluihin liittyvistä toimista.

Sisäinen tarkastajan tehtävänä on puolestaan Kuopion kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi. Näin ollen hänellä voidaan nähdä olevan asiantunteva kuva myös ostopalvelujen riskienhallinnan toteutumisesta kaupungissa. Tutkielman haastateltuja tehtäessä Kuopion kaupungin haastateltaville lähetettiin etukäteen sähköpostilla alustavat haastattelukysymykset, ja tämän jälkeen sovittiin haastattelun ajankohta puhelimitse. Haastattelujen lisäksi tutkielmassa analysoidaan kaupungin riskienhallintaan ja ostopalveluihin liittyviä dokumentteja. Materiaali hankitaan kaupungilta. Haastattelutiedot ja kaupungin tutkitut dokumentit ovat liitteinä (ks. liite 1 & liite 2).

## 1.6 Tutkielman kulku

Tutkielman toisessa luvussa kuvataan ostopalveluita osana kunnan toimintaa ja kunnan riskejä. Aluksi määritellään kuntaorganisaation toimintaa yleisesti sekä ostopalveluita osana kunnan palvelujen järjestämistä. Ostopalvelujen hankintaprosessi kuvataan vaiheittain. Tämän jälkeen siirrytään esittelemään riskiteoriaa ja riskejä. Riskejä määritettäessä käsitellään ensin ostopalvelujen riskejä osana kunnan riskejä, ja sen jälkeen keskitytään määrittämään ostopalvelujen riskit yksityiskohtaisesti.

Kolmannessa luvussa luodaan teoreettinen viitekehys kunnan ostopalvelujen riskienhallintaprosessille. Luvun alussa kuvataan riskienhallintaa yleisesti. Tämän jälkeen määritetään tutkielman kannalta keskeinen ostopalvelujen riskienhallintaprosessi, jossa vaiheina ovat vastuiden ja tavoitteiden määrittely, riskien tunnistaminen ja arviointi, riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa ja riskienhallintaprosessin seuranta. Luvun lopussa kuvataan teoreettinen viitekehys kokonaisuudessaan.

Neljännessä luvussa analysoidaan ostopalvelujen riskienhallintaprosessia Kuopion kaupungissa. Luvun alussa esitellään kaupunki ja sen ostopalvelut. Tämän jälkeen tunnistetaan kaupungin ostopalvelujen riskejä. Riskien tunnistamisen jälkeen keskitytään määrittelemään ostopalvelujen riskienhallintaprosessin toteutumista kaupungissa. Näin prosessin toteutumista verrataan teoreettiseen viitekehukseen, ja määritetään yhtäläisyydet ja eroavaisuudet. Viidennessä luvussa kootaan yhteen tutkielman tulokset ja tehdään johtopäätökset. Tämän lisäksi pohditaan tulosten yleistettävyyttä, rajoitteita ja jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.



## 2 KUNNAN OSTOPALVELUJEN RISKIT

### 2.1 Kunnan toiminta

#### 2.1.1 *Kuntaorganisaatio yleisesti*

Kuntalaissa (365/1995) määritellään kunnan perusorganisaatio. Tähän kuuluvat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Lisäksi valtuustolle annetaan oikeus valita kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia ja liike- tai muun laitoksen taikka tietyn tehtävän hoitamista varten perustettavia johtokuntia. (Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen & Säilä 2004, 7) Suuren kaupungin organisaatorakenne on yleensä laaja kokonaisuus, joka koostuu useista eri lautakunnista, liikelaitoksista, kunnan omistamista yhtiöistä ja muista yksiköistä. Tällöin kyseessä on monitasoinen kuntakonserni. Suurissa kuntakonserneissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi perustaa myös erillinen sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka toimii suoraan kunnanhallituksen tai kunnanjohtajan alaisuudessa (Blumme ym. 2007, 76). Liitteessä 3 kuvataan lyhyesti kunnan perusorganisaation toimielimien ja sisäisen tarkastuksen tehtävät sekä yleisesti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävät (ks. liite 3).

Kuntaorganisaatiossa toimivat henkilöt ovat joko poliittisia päätöksentekijöitä eli luottamushenkilöitä, tai kunnan virastoissa tai muissa yksiköissä työskenteleviä virkaita tai työsuhteisia työntekijöitä. Näin kunnissa on yhtäältä poliittinen ja toisaalta ammatillinen henkilöstö ja näiden näkökulmista kumpuava toiminta. (Anttiroiko ym. 2007, 68)

Kunnan toimielinten jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia. Tilivelvollisuuteen liittyy tehtävien tunnollinen hoitaminen, oikeudenmukaisuus ja suoriutuminen sekä vastuu päätöksistä ja toimista, joita tehdään julkisilla varoilla (INTOSAI 2004, 10). Tilivelvollisen viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus. (Kuntalaki 1995/365 § 75)

Kunnan toimijoiden tavoitteena on tarjota kunnan asukkaille paras mahdollinen vastike verorahoille. Kun kunnan oletetaan pyrkivän aikaansaamaan mahdollisimman paljon hyvinvointia, tulee kunnan johdon päättää kolmesta keskeisestä asiasta kunnan taloudelliseen toimintaan liittyen:

- Mikä on oikea verojen ja erilaisten maksujen taso?

- Miten hankitut varat kohdennetaan?
- Miten yksiköt saadaan toimimaan tuloksellisesti?

Verojen ja maksujen taso määrittelee kunnan tulopohjaa, ja varojen kohdentaminen kuvastaa asukkaiden palvelutarpeita. (Anttiroiko ym. 2007, 77) Kun verovaroilla saatua rahoitusta on rajallisesti, on toiminta pyrittävä järjestämään tuloksellisesti, jotta se tarjoaa mahdollisimman hyvän vastineen verorahoille (Mäenpää, Paloviita, Auvinen, Hyvönen & Lakonen 2000, 7). Palvelujen tuloksellisuus tarkoittaa, että kunnan on järjestettävä palvelunsa mahdollisimman taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Vaikuttavuudella viitataan siihen, että suoritteet saavat aikaan toivottuja vaikutuksia. (Anttiroiko ym. 2007, 77, 80) Palvelujen tehokkuutta määriteltäessä viitataan yleensä taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Laatu puolestaan liittyy palvelujen vaikuttavuuteen. (Mäenpää ym. 2000, 7, 10)

Kunta talousyksikkönä eroaa yrityksestä, jonka toiminnan tavoitteena on tuottojen ja kulujen erona ilmaistu liiketaloudellinen kannattavuus ja omistajien hyödyttäminen. Kuntaorganisaatio kokonaisuudessaan pyrkii tuloksellisuuteen, mutta ei liikevoittoon. Kunnan tuloslaskelmassaan näyttämä ylijäämä voi olla seurausta esimerkiksi tehostuneesta toiminnasta. Toisaalta ylijäämä voi seurata myös esimerkiksi laiminlyödyistä palvelutehtävistä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 106–107)

Kuntastrategia on yhä useammassa kunnassa käytetty pitkän aikavälin johtamisen väline. Kuntastrategia on yleensä poliittisen ja ammatillisen johdon yhdessä valmisteleva suunnitelma, jossa ilmaistaan kunnan kehittämisen pitkän aikavälin tavoitteet ja keskeiset valinnat. Yleisen kuntastrategian ohella kunnat valmistelevat usein eri toimialojen ja toimintakokonaisuuksien strategioita, kuten esimerkiksi palvelustrategian. (Anttiroiko 2007, 73)

Kunnan toiminnan ja talouden ohjauksessa ja suunnittelussa keskeisimmässä asemassa ovat talousarvio ja -suunnitelma. Talousarvio on vuosittainen ja taloussuunnitelma kolme- tai useampivuotinen kuvaus talouden arvioidusta kehittymisestä. Kuntalaissa määritellyssä tulosohjausmallissa talouden ohjaus perustuu talousarvioissa määriteltyihin toiminnallisiin tavoitteisiin. Kunnan valtuusto hyväksyy hallituksen valmistelevan talousarvion ja -suunnitelman. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 18, 20)

### **2.1.2 Kunnan palvelutehtävä**

Kunnan palvelutehtävänä on huolehtia kuntalaisten peruspalveluista, joten sen tehtäväkenttä on varsin laaja. Tehtäväkenttää voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Hallinnollisesta näkökulmasta palvelutehtävät voidaan jaotella hyvinvointipalveluihin ja perusrakennepalveluihin. Ensimmäiseen kuuluvat sosiaali-, terveys-, opetus- ja kulttuuripalvelut. Jälkimmäiseen kuuluvat puolestaan infrastruktuuriin ja ympäristöön liittyvät

palvelut. (Anttiroiko ym. 2007, 55) Palvelutarve on kunnissa erilainen. Väestön ikärakenne ja sosiaalinen rakenne vaihtelevat kunnissa aiheuttaen eroja palvelujen kysynnässä ja tarpeessa. Myös politiikka vaikuttaa, minkä seurauksena kuntien välillä on palvelujen suhteen painotuseroja (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 108).

Kunnan palvelutehtävien kannalta on oleellista tunnistaa kunnan rooli julkisoikeudellisena yhteisönä ja yksityisoikeudellisena yhteisönä. Julkisoikeudellisen yhteisön ominaisuudessa kunnan toimintaa säätelee muun muassa kuntalaki (365/1995), laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) ja muut erityislait. Erityislakien mukaan määritellään esimerkiksi kunnan lakisäätteiset viranomaistehtävät, joita kunta ei saa antaa yritysten tai yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi (Anttiroiko ym. 2007, 59–60). Ympäristönsuojelu, pelastustoimi ja rakennusvalvonta ovat esimerkkejä kunnan lakisäätteisistä viranomaistehtävistä (Kuntaliitto 2001, 10). Yksityisoikeudellisina oikeushenkilöinä kunnat tekevät esimerkiksi työsopimuksia, kauppoja ja hankintoja. Tällöin kunnan tulee noudattaa yksityisoikeudellista lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi työsopimuslakia, vahingonkorvauslakia ja kilpailulainsäädäntöä (Anttiroiko ym. 2007, 62–63).

Osana kunnan kokonaisstrategiaa kunnilla tulee olla selkeä näkemys palvelujärjestelmänsä tulevaisuudesta eli siitä, miten kunta vastaa palvelujen järjestämisestä kuntalaisille. Palvelut on mahdollista järjestää:

- omana toimintana sitä jatkuvasti kehittäen
- yhteistyössä toisten kuntien tai muiden julkisyhteisöjen kanssa
- ostopalveluina
- yhteistyössä yksityisten tuottajien kanssa. (Kuntaliitto 2002, 9)

Omassa tuotannossa kunta suorittaa työn omassa organisaatiossaan, ja voi käyttää organisaation sisällä esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallia (ks. esim. Anttiroiko ym. 2007, 212). Lisäksi kunta voi perustaa omaa palvelun tuotantoa varten liikelaitoksia tai yhtiöitä. Toisena palvelun järjestämismuoto on kuntayhteistyö. Tämä tarkoittaa kunnan verkostoitumista muiden kuntien kanssa yhteisiä organisaatioita ja virkoja luomalla sekä kuntayhtymiä perustamalla. Ostopalvelut puolestaan tarjoavat kunnalle mahdollisuuden ostaa palvelun organisaation ulkopuolelta. Neljäntenä mahdollisuutena kunnat voivat käyttää erilaisia julkis-yksityis-yhteistyömuotoja<sup>2</sup>. (Siltala 2003, 29) JYY-hankkeet ovat yleensä niin laajoja hankkeita, että niiden toteutus ei ole mahdollista muilla keinoin kuin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä (Grimsey & Lewis 2004, 57–58).

---

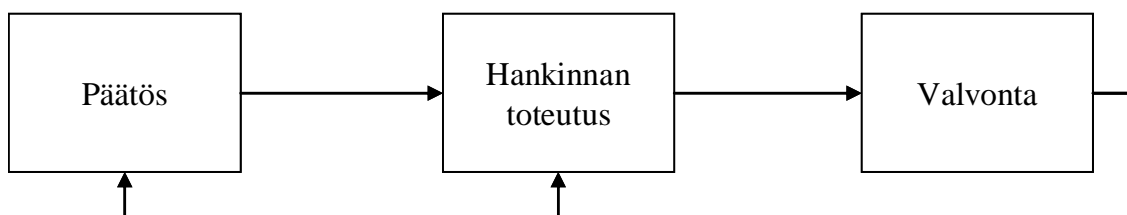
<sup>2</sup> Julkis-yksityis-yhteistyö (JYY, Public-private partnership, PPP) (ks. esim. Grimsey & Lewis 2004)

### 2.1.3 *Kunnan ostopalvelut ja hankintaprosessi*

Ostopalvelut on markkinaperusteinen tapa, missä kunta toimii tilaajana ostaessaan palveluja yksityisen sektorin organisaatioilta (Meklin 2006, 309–310). Ostettuja palveluja käytetään pääasiassa tukemaan ja täydentämään kunnan omaa palveluntuotantoa sekä tasoittamaan työhuippuja (Leväinen 2004, 10; Kuntaliitto 2001, 13). Ostopalveluiden käytöllä haetaan kuitenkin myös kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta palvelujen järjestämiseen. Talousteoriassa ostopalvelujen käyttöä perustellaan mittakaava-etuilla ja erikoistumisella, joita syntyy sekä ostaja- ja myyjäpuolelle, jolloin molemmat osapuolet hyötyvät. (Meklin 2006, 304) Ostaja eli kunta hyötyy muun muassa seuraavista seikoista:

- Kunta voi keskittyä ydintehtäväänsä, ja siinä tarvittavan kapasiteetin ylläpitämiseen ja tehokkaaseen käyttämiseen.
- Kunta voi siirtää vastuun kokonaisuuden kannalta suppeammista tukipalvelutehtävistä toisille toimijoille; nämä tukitoiminnot saattavat olla riskialttiita, haastavia suorittaa ja hinnaltaan korkeita.
- Kunnan tukitoiminnoissa osaamiskapasiteetin ylläpitäminen on resursseja kuluttavaa ja osaaminen voi olla liian pinnallista.
- Kapasiteetin käyttöaste voi kunnan tukitoiminnoissa olla ajoittain alhainen. (Meklin 2006, 304–305)
- Kunta saa käyttöönsä palveluja tuottavan yrityksen laajemmat kehittämisresurssit (Leväinen 2004, 11).
- Kunta saa käyttöönsä palvelutuottajan laajemman asiantuntemuksen (Leväinen 2004, 11).
- Kunta voi vertailla yksityisen sektorin tuottamien palveluiden laatua ja kustannuksia itse tuotettuihin palveluihin (Kuntaliitto 2001, 13).
- Ostopalvelut voivat tehostaa kunnan mahdollisesti vanhoja ja tehottomia johtamis- ja työkäytäntöjä, sekä ohjata henkilöstöä asiakassuuntautuneempaan toimintaan (Webster & Harding ym. 2001, 240).

Ostopalveluiden käyttöä voidaan kuvata hankintaprosessina. Yksityiskohtaisen hankintaprosessin kuvaaminen on vaikeaa johtuen esimerkiksi kuntien erilaisista palvelutarpeista. Prosessia voidaan kuitenkin havainnollistaa yleisellä tasolla Kuvion 2 mukaisesti. (Siltala 2003, 12)



Kuvio 2: Ostopalvelun hankintaprosessi (mukaillen: Siltala 2003, 34)<sup>3</sup>

Hankintaprosessi alkaa siitä, että kunnan tulee päättää palvelustrategiastaan. Palvelustrategiassa määritellään, kuinka kunnan palvelut järjestetään seuraavan kymmenen vuoden aikana eri toimialoilla (Kuntaliitto 2008b). Palvelustrategian luomiseksi ja palveluportfolion muodostamiseksi kunnan tulee analysoida tuotannon eri vaihtoehtoja.

Jos päätös ostopalvelujen käyttöön tehdään, alkaa hankinnan toteutuksen vaihe. Ensiksi suoritetaan valmistelu, jossa määritellään tarkasti ostettavan palvelun tarve ja tavoitteet. Tämän jälkeen siirrytään palvelun kilpailuttamiseen. Kilpailuttaminen vaatii todennäköisesti eniten työtä ja on samalla tärkein osa ostopalvelujen hankintaprosessia. (Siltala 2003, 36–43) Kuntien palvelujen ostot kilpailutetaan noudattaen lakia julkisista hankinnoista (30.3.2007/348). Laki sisältää säännökset julkisesta hankintamenettelystä, jonka pääperiaatteena on kilpailuttaminen, avoimuus, syrjimättömyys ja tarjoajien tasa-puolinen kohtelu. Kunnan tulee muun muassa valita lainsäädännöllisesti oikea menettelytapa kilpailuttamisen järjestämiseen. Kunnan on huomioitava myös muut mahdollisesti ostopalvelujen käyttöön liittyvät lait, kuten työsopimuslaki (26.1.2001/55). Näin kunnalta vaaditaan merkittävää lainsäädännön tuntemusta, jotta kilpailuttaminen toteutuu lainsäädännön mukaisesti.

Kilpailuttaminen sisältää tarjouspyynnön laadinnan ja tarjousten arvioinnin. Tarjouspyyntö on oleellinen asiakirja, koska siinä kunta eli tilaaja määrittelee mitä haluaa ostaa. (Sauvonsaari 2006, 3) Tarjouspyyntöjen lähettämisen tai tarjouspyyntöilmoituksen tekemisen jälkeen seuraavana vaiheena on arvioida määräaikaan mennessä saapuneita tarjouksia. Tarjouksia arvioidaan valittujen kriteerien perusteella. Tarjouksen arvioinnissa tarkastellaan muun muassa tarjoajan tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet selviytyä sopimuksen tehtävistä, ehtojen täytyminen sekä muiden tietojen oikeellisuus (Siltala 2003, 42). Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348 § 62) määrää valinnan tehtäväksi joko alhaisimman hinnan tai kokonaistaloudellisuuden perusteella (Siltala 2003, 42). Tarjouksen arvioinnin jälkeen parhaan tarjouksen lähettäjä kutsutaan neuvotteluun, jossa varmistetaan ja täsmennetään sopimuksen lopulliset ehdot. Tällöin varmistetaan myös palveluntuottajan resurssit. (Siltala 2003, 44) Tämän jälkeen tehdään kirjallinen

<sup>3</sup> Siltala (2003, 12) kuvaa kunnan toimitilapalvelujen vaihtoehtoisten tuotantotapojen käyttöönottoon liittyvää prosessia erityisesti ostopalvelujen näkökulmasta.

sopimus valitun palveluntuottajan kanssa. Se sitoo molempia osapuolia, ja kumpikaan ei saa perusteetta luopua siitä. (Sauvonsaari 2006, 4)

Ostopalvelujen hankintaprosessin viimeisenä kokonaisuutena on palvelun toteutumisen valvonta, jossa valvotaan palveluntuotannon tarkoituksenmukaisuutta. Sopimuksen erääntymisen lähestyessä voidaan myös tehdä jälkiarviointi. Jälkiarvioinnissa käyttäjätyytyväisyystiedot, tapaamisten pöytäkirjat, taloushallinnon asiakirjat, palvelutasokuva-ukset ja muu materiaali mahdollistavat tietojen vertailun ja analysoinnin, mitä voidaan käyttää tulevaisuuden hankintaprosessien vaiheissa hyödyksi. (Siltala 2003, 49–51) Yleisesti ostopalvelujen käyttö vaatii kunnalta merkittävästi erilaista osaamista (Kuntaliitto 2002, 10).

## 2.2 Kunnan riskit

### 2.2.1 Riskiteoria

Sanan riski sanotaan perustuvan alun perin sanaan ”risiko”, jolla tarkoitettiin karien kiertämistä (Kahra, Kuusela & Kanto 2005). Miettisen (2002, 26) mukaan riskin luonteeseen liittyvät kolme peruskomponenttia ovat vaara, epävarmuus ja mahdollisuus. Perinteisesti erilaisia riskejä tarkastellaan vaaran näkökulmasta, ja tunnistetaan riskin yhteys epävarmuuteen. Riskiin liittyy kuitenkin myös mahdollisuus, että jotain hyvää tapahtuu. Tällöin riskinä on se, että jotain hyvää jää tapahtumatta (Kuntaliitto 2000, 9).

Kvantitatiivisesti riski määritellään yleensä mahdollisuudeksi, että määritelty vaara toteutuu. Riskiin sisältyy näin vaaran toteutumisen mahdolliset seuraukset sekä seurausten todennäköisyydet. Tällöin puhutaan riskin odotusarvosta. (Norman & Lindroth 2004, 14) Raivio ja Lonka (2004, 9) kuitenkin toteavat, että vaikka riski matemaattisesti kuvataan tapahtuman todennäköisyyden ja suuruuden tulona, niin yhteiskunnallisessa mielessä riskien määrittelyssä on organisaation huomioitava molempiin suureisiin liittyvä subjektiivisuus ja monimuotoisuus sekä riskin ajallinen kehittyminen ja hallittavuus. Riskejä ei voida asettaa yhdelle viivalle, ja mikä tahansa yksi ulottuvuus riskien kuvaamiseksi on liian yksinkertaistettu näkemys. (Raivio & Lonka 2004, 9)

Tavallisesti riskien tutkimus liittyy päätöksentekoon, jota yksilö tai organisaatio on tekemässä. Epävarmuus syntyykin tällöin siitä, että päätöksentekijällä ei ole tietoa ongelman ratkaisemiseksi, ja tilanne vaikuttaa epäselvältä. (Brindley & Ritchie 2004, 6–8) Taloudellisessa toiminnassa joudutaan tekemään päätöksiä, joiden seurauksia ei päätöshetkellä tunneta. Päätöksentekotilanteessa seurauksien todennäköisyydet voivat olla tunnettuja tai tuntemattomia. Jos todennäköisyyksiä ei tiedetä, niin ne on arvioitava, jol-

loin kyseessä on subjektiivinen todennäköisyys. Subjektiiviset todennäköisyydet perustuvat arvioihin tulevaisuuden kehityksestä sekä siitä saatavaan informaatioon. (Kahra ym. 72–73)

Päätöksen seurauksena yksilö saa toimenpiteestään hyödyn, jonka arvo selviää vasta, kun päätöksen seurauksena on toteutunut. Valintoja tehtäessä päätösmahdollisuuksia vastavia tulevaisuudennäkymiä arvostetaan ja vertaillaan odotetun hyödyn periaatteella. Yksi taloustieteen keskeisistä oletuksista on, että päätöksentekijät käyttävät kaiken mahdollisen informaation maksimoidakseen odotettua hyötyään. Yksilöt voivat nähdä päätöksen hyödyn monella eri tavalla, ja tämä vaikuttaa päätöksentekoon. (Kahra ym. 2005, 74–78) Hyötyteorian mukaan yksilöt ovat (Ritchie & Marshall 1993, 150):

- riskin karttaji
- riskin rakastaji
- riskineutraaleja.

Näin päätöksentekoon vaikuttavat yksilön mielikuva riskistä ja sen lisäksi yksilön halukkuus ottaa riskiä. Myös muun muassa päätöksentekijöiden määrä vaikuttaa päätökseen. (Brindley & Ritchie 2004, 6–8) Riskin arviointiin liittyy siis monenlaisia tekijöitä, joita ei voida perustella suoralla logiikalla ilman psykologista näkökulmaa. Arviointiin vaikuttavat näennäisesti epärelevantit seikat, kuten esimerkiksi ongelman muotoilu. (Kahra ym. 2005, 78)

Ritchie ja Marshall (1993, 188) määrittävät riskiin vaikuttavat tekijät liiketaloudellisessa päätöksenteossa. Näitä ovat ympäristön, toimialan ja organisaation tekijät sekä päätökskohtaiset tekijät ja päätöksentekijän ominaisuudet. Riskiin vaikuttaviin tekijöihin liittyvät käsitteet systemaattinen ja epäsystemaattinen riski. Systemaattinen riski syntyy pääasiassa kolmesta ensimmäisestä riskiin vaikuttavasta tekijästä eli ympäristön, toimialan ja organisaation tekijöistä. Näihin tekijöihin organisaatio pystyy vaikuttamaan vain rajallisesti tai ei ollenkaan. Epäsystemaattinen riski puolestaan syntyy organisaation päätöksenteosta ja strategioista eli kahdesta viimeisestä tekijästä. Näihin riskitekijöihin organisaatio pystyy vaikuttamaan. Tämä on systemaattisen ja epäsystemaattisen riskin keskeinen ero. (Brindley & Ritchie 2004, 8–10)

Scapens, Ezzamel, Burns ja Baldvinsdottir (2003) määrittelevät riskien arvioinnin olevan osa johdon laskentatoimen tehtäviä. Riskien arviointi tulee yhä enemmän osaksi johdon laskentatoimen tehtäviä, koska ympäristön monimutkaisuus ja epävarmuus lisääntyvät. (Burns & Baldvinsdottir 2007, 119, 125) Collier, Berry ja Burke (2007, 6) toteavat inhimillisen komponentin olevan oleellinen tekijä laskentatoimen riskiarvioissa. Riski tulee nähdä myös positiivisena mahdollisuutena, ei vain negatiivisena tekijänä. Riskin näkeminen mahdollisuutena potentiaalsiin hyötyihin johtaa pyrkimykseen maksimoida hyötyjä samalla, kun haittoja minimoidaan. Riskien hallitseminen onkin siirtynyt haittojen minimoinnista ja vaarojen estämisestä kohti mahdollisuuksien hallintaa,

jossa pyritään säilyttämään ja lisäämään arvoa organisaation sidosryhmille. (Collier ym. 2007, 6–8)

Collier, Berry ja Burke (2007, 13) korostavat myös riskin subjektiivisuutta ja laadullisuutta. Kirjallisuudessa usein oletetaan, että riski on mitattavissa, kun lasketaan esimerkiksi todennäköisyyksiä, herkkyyttä tai nettonykyarvoa. Kuitenkin monikaan riski ei ole objektiivisesti tunnistettavissa tai mitattavissa, vaan on subjektiivinen ja laadullinen. Esimerkiksi talouden laskukaudet, ydinosaamisen menettäminen ja maineen menettäminen perustuvat subjektiivisiin arvioihin. Täten riski on merkittävältä osin sosiaalisesti rakennettua, ja sen hallitseminen heijastuu tästä sosiaalisesta rakenteesta. Sosiaalisen rakenteen näkökulmasta riski liittyy organisaation ulkoisiin tai sisäisiin tapahtumiin, tietoon näistä tapahtumista, johdon mielikuvaan näistä tapahtumista ja organisaation formaaleihin ja epäformaaleihin tapoihin käsitellä riskejä. (Collier ym. 2007, 13–14) Yleisesti organisaatiot pyrkivät pääsemään asetettuihin tavoitteisiin. Riski voidaankin määritellä epävarmuudeksi tapahtumasta, jolla voi olla vaikutusta organisaation tavoitteiden saavuttamiseen (Blumme ym. 2005, 80).

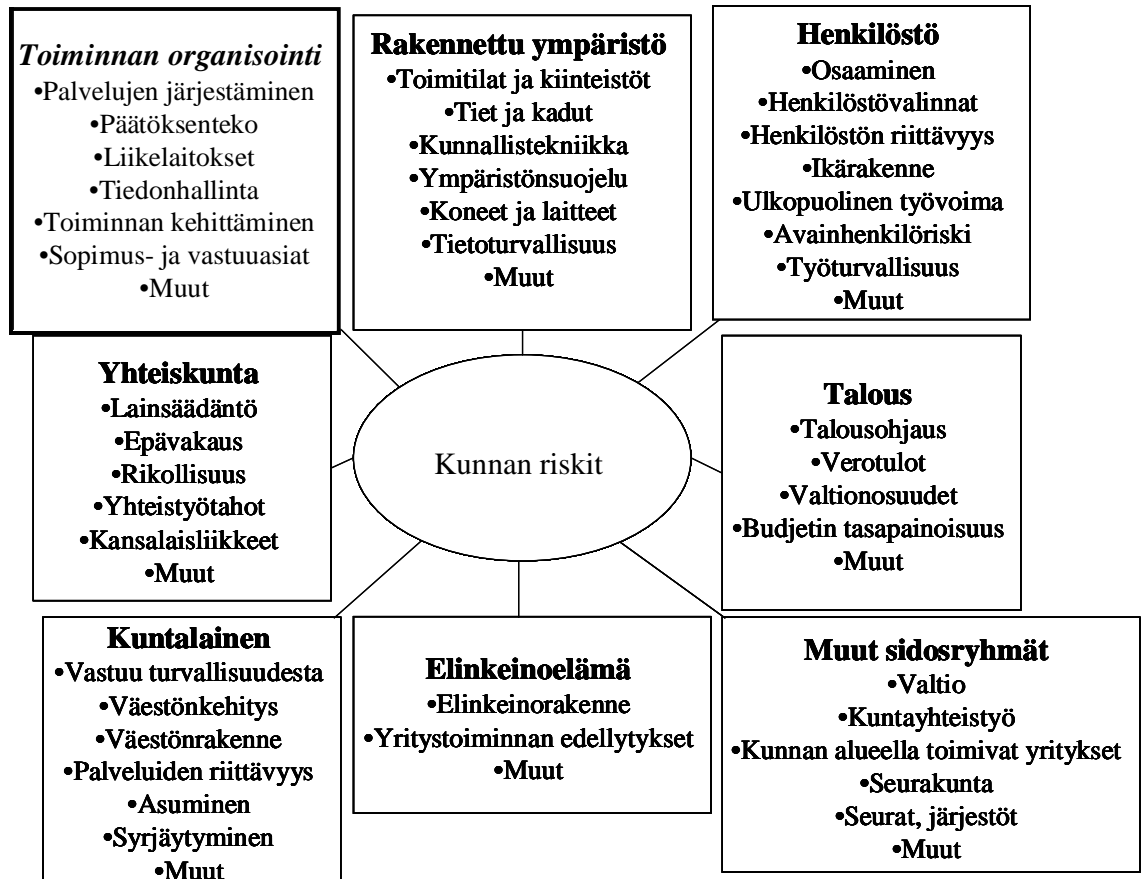
Riskiteorian mukainen päätöksentekotilanne voidaan edellä esitetyn perusteella yhdistää myös ostopalvelujen käytön toimintoihin. Ostopalvelujen käytössä kunnan täytyy tehdä useita päätöksiä koko hankintaprosessiin liittyen; esimerkiksi ostetaanko ulkopuolelta vai ei, miten palvelun sisältö määritellään tai miten valvotaan. Riskiteorian mukaisesti tiedot kunnan päätöksiin vaikuttavista tekijöistä ovat epätäydellisiä, ja joudutaan tekemään subjektiivisia arvioita. Näin myös kunnan päätöksentekotilanne ja päätöksentekijän ominaisuudet vaikuttavat päätökseen. Ostopalvelujen käytössä kunta joutuu myös arvioimaan omaa riskinottohalukkuuttaan; onko se hyötyteorian mukaan riskineutraali, riskin rakastaja vai riskin karttaja. Joka tapauksessa se, mitä kunta ostopalvelujen osalta päättää, voi vaikuttaa kuntaorganisaation tavoitteiden saavuttamiseen; positiivisesti tai negatiivisesti.

### **2.2.2 Ostopalvelujen riskit osana kunnan riskejä**

Kuntaliiton (2000, 9) mukaan kunnan liikeriskeihin luetaan mukaan ostopalveluihin ja kilpailuttamiseen liittyvät riskit. Näin ostopalvelujen käytöstä aiheutuvat riskit ovat osa kunnan liikeriskejä. Tehdessään ostopalvelusopimuksen yrityksen kanssa, kunta toimii liiketoiminnallisessa ympäristössä, ja näin sen tulee huomioida toiminnassaan myös liikeriskit. Yleisesti kunnan riskiympäristöä voidaan kuvata riskikartan avulla, joka antaa yleiskuvan kuntaan mahdollisesti liittyvistä riskitekijöistä (Kuntaliitto 2003, 29)<sup>4</sup>. Kuvio 3 havainnollistaa kunnan riskitekijöitä.

<sup>4</sup> Kuntaliiton (2003) teos on tehty VTT:n (2002) KUNNARI-tutkimukseen perustuen.





Kuvio 3: Kunnan riskikartta (Kuntaliitto 2003, 30).

Kuviosta 3 voidaan havaita kunnan riskiympäristön moninaisuus. Ostopalvelujen riskit liittyvät kunnan toiminnan organisointiin, joka on kuviossa kursivoituna. Ostopalvelu on yksi kunnan palvelujen järjestämisen tapa, ja ostopalveluihin liittyy myös muun muassa päätöksentekoa, tiedonhallintaa, toiminnan kehittämistä sekä sopimus- ja vastuuasioita. Nämä kaikki liittyvät kuviossa toiminnan organisointiin.

Kasanen, Lundström, Puttonen ja Veijola (1996, 27–28) määrittelevät operationaaliset riskit ja taloudelliset riskit seuraavasti:

- Operationaalisilla riskeillä tarkoitetaan tappion vaaraa, joka aiheutuu mahdollisista puutteista järjestelmissä, toimintatavoissa tai valvontarutiineissa.
- Taloudelliset riskit liittyvät puolestaan perusliiketoiminnan kannattavuuteen ja rahoitustoimintaan, joihin liittyy voiton tai tappion mahdollisuus.

Ostettaviin palveluihin tarvitaan myös sisäisiä järjestelmiä, toimintatapoja ja valvontaa, joten ostopalvelujen riskit muistuttavat läheisesti juuri operationaalisten riskien määritelmää (vrt. Kasanen ym. 1996, 27–28). Samaa operationaalista eli toiminnallista linjaa mukailien ostopalvelujen riskit sopivat toimintariskien määritelmään, johon Jaurin (1997, 25) mukaan kuuluu muun muassa vajavaiset resurssit, väärät mittaussmene-

telmät, puutteellinen valvonta sekä kaikki johtamiseen liittyvät epäonnistumiset. Näin ostopalvelujen riskeihin liittyy voimakkaasti operationaalisten riskien piirteitä.

Palvelujen järjestäminen on kuitenkin kunnan perustehtävä ja perustoiminto, joten se on vuorovaikutuksessa kunnan riskiympäristön muihin tekijöihin, kuten esimerkiksi kunnan talouteen ja elinkeinoelämään. Näin ostopalvelujen riskeihin liittyy myös taloudellisten riskien piirteitä (vrt. Kasanen ym. 1996, 27–28). Valkama ja Siitonen (2006, 129) toteavatkin, että taloudellisessa mielessä tarkasteltuna koko kunnallishallinnon perusriski on se, miten palvelut voidaan järjestää taloudellisesti ja tehokkaasti. Tällöin nousee esiin kysymys siitä, mitkä potentiaaliset tekijät voivat vaarantaa palvelujen järjestämisen taloudellisesti ja tehokkaasti (Valkama ja Siitonen (2006, 119). Näin myös ostopalvelujen perusriskinä on se, että ostopalvelua ei pystytä toteuttamaan taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Johtopäätöksenä ostopalvelujen riskit voidaan määrittellä kunnan toiminnan organisointiin liittyviksi riskeiksi, joihin liittyy operationaalisten ja taloudellisten riskien piirteitä. Näin ostopalvelujen riskit ovat osa kunnan liikeriskejä.

### 2.2.3 *Ostopalvelujen riskien määrittäminen*

Kunnan ostopalvelujen kustannukset ovat osa kunnan menoja, joten ne vaikuttavat muun muassa budjetin tasapainoisuuteen ja talouden ohjaukseen. Kustannustehokkuuden saavuttamiseen ja kasvattamiseen ostopalvelujen avulla on periaatteessa edellytykset, mutta kuitenkin on olemassa elementtejä, jotka saattavat aiheuttaa sen, ettei tavoiteltu kustannustehokkuus toteudu (Meklin 2006, 305).

Kulmala ym. (2006, 140–141, 146) määrittävät tutkimuksessaan useita ostopalvelujen kustannustehokkuuteen liittyviä riskejä julkisella sektorilla. Näitä ovat muun muassa

- kustannuslaskentajärjestelmän kyvyttömyys laskea sisäisen tuotannon kustannuksia oikein
- kyvyttömyys arvioida ostopalvelun todellisia kustannuksia, esimerkiksi henkilöstön aiheuttamat kustannukset
- osaamisen puute palvelun ostamisessa
- palveluntuotantoon liittyvän kustannustiedon menettäminen ostopalvelun myötä
- palveluntuottajan liian suuri markkinaosuus johtuen kilpailun puutteesta markkinoilla
- palvelun keskeytymiseen johtavat palveluntuottajan ongelmat
- palveluntuottajan ongelmat palvelun tuottamisessa ja yhteistyössä. (Kulmala ym. 2006, 140–141, 146)

Wisniewsky (1991, 96) korostaa puolestaan osaamisen puutetta tavoitteiden ja mittarien asettamisessa. Liian usein ostopalveluiden tuottamisen tavoitteet määritellään epäselvästi. Palvelun sisällön määrittelyn eli palvelun tuotteistamisen epämääräisyys johtaa eri-

mielisyyksiin palvelun ostajan ja tuottajan välillä. Väriin mittarien valitseminen tavoitteisiin nähden johtaa puolestaan palvelun arvioinnin epäonnistumiseen. (Wisniewsky 1991, 96–97)

Australian Commission Industry (1996) määrittelee raportissaan ostopalvelujen päätöksenteossa huomioitavia asioita, joista voidaan tunnistaa myös ostopalvelujen riskejä. Esimerkiksi sopimuksen pituus altistaa julkisen organisaation erilaisille riskeille. Lyhyessä ostopalvelusopimuksessa palvelujen kehittämiseksi ja koulutukselle ei välttämättä löydy palveluntuottajalle kannustimia (Webster & Harding 2001, 234). Tällöin palvelun kehittyminen vaarantuu. Pitkäaikaisella sopimuksella julkisen sektorin organisaatio voi puolestaan lukittautua alhaista laatua tuottavaan palveluntuottajaan ja menettää joustavuutensa (Webster & Harding 2001, 234). Ostopalvelujen käytössä huomioitavaa on lisäksi muun muassa se, että toimivan kannustinjärjestelmän luominen voi olla jopa mahdotonta (Webster & Harding 2001, 234).

Harland ym. (2005, 839) määrittelevät ostopalvelujen merkittävimmän riskin liittyvän tarpeeseen kehittää uusia johtamistaitoja, osaamista ja päätösprosesseja ostopalvelujen käyttöä varten. Julkisella organisaatiolla on vaarana muun muassa ostaa ostopalveluna toiminto, jossa sen osaaminen on korkeatasoisinta. Organisaatio voi lisäksi epäonnistua yhteistyösuhteen johtamisessa, mikä voi johtaa esimerkiksi kontrollin menettämiseen ja palvelutason laskuun. Ostopalvelujen käytön jälkeen on ongelmallista palata enää entiseen toimintatapaan. (Harland ym. 2005, 839, 841)

Kunnan palvelujen kustannustehokas järjestäminen on oleellista, mutta laatu ei myöskään saa heikentyä samanaikaisesti, koska laadun heikentyminen johtaisi kunnan palvelutehtävän laiminlyöntiin. Ostopalvelujen käyttöön kriittisesti suhtautuvat tutkijat määrittelevätkin kustannussäästöjen mahdollisesti johtavan palvelun laadun heikkeneemiseen (Jensen & Stonecash 2004, 3). Myös Leväinen (2004, 11) määrittelee ostopalveluiden ongelmiksi laadun kontrollin menettämisen ja oman tekemisen laatutietoisuuden menettämisen. Lisäksi hän määrittelee ongelmiksi vaikeuden palata aikaisempaan tilanteeseen, henkilöstöasiat ja negatiiviset taloudelliset sivuvaikutukset (Leväinen 2004, 11).

Suomen kunnissa edellä kuvattuja riskitekijöitä on tullut esiin ostopalvelujen käytössä. Kuntaliiton (2002, 3–5, 11) mukaan ostopalveluihin liittyvää osaamisen vahvistamista tarvitaan erityisesti tarjouspyyntöjen laadinnassa, kilpailuttamisessa, kustannuslaskennan ja laatujärjestelmien kehittämisessä sekä seurannassa. Vaillinaisesti tai heikosti valmistellut tarjouspyynnöt johtavat usein puhtaaseen hintakilpailuun kokonaistaloudellisen edullisuuden sijaan, ja vertailu-, arviointi- tai laatujärjestelmiä on otettu käyttöön vielä liian harvoissa kunnissa. Koska kunnallisen palvelutoiminnan kustannuksia ei ole ollut tarvetta verrata palvelun hintaan yksityisillä markkinoilla, ei kunnille ole syntynyt vakiintunutta käytäntöä kustannuslaskennasta tältä osin. (Kuntaliitto 2002, 3–5, 11)

Epätasapainoa kuntien talouteen ja palvelujärjestelmään aiheuttaa väestön muuttoliike taajamiin ja suuriin keskuksiin. Muuttotappiokuntiin jää vajaakäyttöistä tai tyhjää toimitilakapasiteettia. Kasvukeskuksissa palvelujen tarve ja kysyntä lisääntyvät voimakkaasti aiheuttaen lisäkapasiteetin tarvetta palvelujen tarjontaan. Kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen kysynnän lisääntyminen sekä entistä maksukykyisemmät ja vaativammat asiakkaat edellyttävät kunnalta yhä kehittyneempää toimintaa. Myöskään kilpailuttamisen mahdollisuudet maan eri osissa eivät tällä hetkellä vielä kaikilla aloilla toteudu, koska tuottajia ja ostajia ei ole riittävästi. Suomessa on väestöpohjaltaan pieniä kuntia, joissa ei ole lainkaan yksityisiä terveydenhuollon tai vanhustenhuollon palvelujen tarjoajia. Mikäli kunta ei ylläpidä omaa palvelutuotantoa, on palvelualoille vaarana syntyä yksityisiä monopoleja. (Kuntaliitto 2002, 5–6) Palvelujen ostaminen ja markkinoiden hyödyntäminen vaikuttavat myös kunnan oman toiminnan kehittämiseen. Siirtyminen ostopalveluihin saattaa merkitä kunnan oman toiminnan supistamista tai lakkauttamista joko tilapäisesti tai jopa pysyvästi. Muutokset saattavat merkitä henkilöstölle lomautuksia tai irtisanomisia. (Kuntaliitto 2002, 9)

Kunnan ostopalveluissa palveluntuottaja on vastuussa sopimuksessa määräytyistä toiminnoista, mutta tämä vastuu on pitkälti vain taloudellista. Kunnan vastuu kuntalaisia kohtaan on sen sijaan paljon laajempaa. Palveluiden järjestämisvastuun vuoksi kunnat joutuvat käytännössä vastuuseen myös markkinoiden häiriöttömästä toiminnasta. Tämä vastuu voi konkretisoitua palveluntuottajan konkurssien ja vakavien suoritushäiriöiden johdosta. Kunta on joka tapauksessa vastuussa kuntalaisille siitä, että palvelut järjestetään. Vaarana on myös se, että markkinajohtajana palveluyritys pyrkii käyttämään väärin saavuttamaansa hallitsevaa markkina-asemaa. Omaa asiantuntemusta tarvitaan palveluprosessin valvomiseen ja kustannusten arviointiin. (Sauvonsaari 2006, 4)

Yhteenvedona ostopalveluiden riskeistä voidaan edellä esitetyn perusteella todeta, että jaotellessa ostopalveluiden riskejä erilaisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat ostopalvelujen tulokselliseen toteutumiseen, voidaan tunnistaa ainakin kahdeksan riskitekijää. Nämä riskitekijät voidaan puolestaan jakaa taloudellisiin riskeihin, jotka vaikuttavat välittömästi kunnan talouteen sekä operationaalisiin riskeihin, jotka liittyvät kunnan toimintatapoihin, valvontaan, resursseihin ja johtamisen epäonnistumiseen. (vrt. Kasanen ym. 1996, 27–28; Jauri 1997, 25). Operationaaliset riskit vaikuttavat näin välillisesti kunnan talouteen. Ostopalvelujen riskit esitetään jaoteltuna taulukossa 1.

Taulukko 1: Ostopalvelujen riskit

<b>Taloudelliset riskit</b>	Esimerkki
Kustannusten kasvu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hintojen nousu</li> <li>• riittämätön kustannuslaskentajärjestelmä</li> <li>• siirtymiskustannukset</li> <li>• kilpailutuskustannukset</li> <li>• valvontakustannukset</li> </ul>
<b>Operationaaliset riskit</b>	Esimerkki
Laadun heikkeneminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jonotusaikojen kasvu</li> <li>• laatumittarien puute</li> </ul>
Osaamisen ja tiedon menettäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oman palvelutuotannon osaamisen menettäminen</li> <li>• uuden teknisen tiedon menettäminen</li> </ul>
Palvelun keskeytyminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluntuottajan konkurssi</li> <li>• lainsäädännön muutokset</li> <li>• muu keskeytymiseen johtava tapahtuma</li> </ul>
Palvelun kehittymättömyys	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluntuottaja ei kehitä palveluteknologiaansa</li> </ul>
Joustavuuden menetys	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluntuottajan monopoliasema</li> </ul>
Kysynnän vaihtelut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kysynnän väheneminen alueella</li> </ul>
Henkilöstö-ongelmat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• henkilöstön vastustus</li> </ul>

Riskitekijät liittyvät toisiinsa. Esimerkiksi osaamisen ja tiedon menettäminen ostopalveluiden käytön myötä johtaa joustavuuden menettämiseen (Webster & Harding 2001, 234). Riskitekijöitä yhdistää myös esimerkiksi se, että usean riskitekijän toteutuminen johtaa asiakastyytyväisyyden laskuun. Näitä riskejä on hallittava niin, että asetetut taloudelliset tavoitteet saavutetaan ilman laadullisten tavoitteiden heikkenemistä, jolloin saadaan aikaiseksi palvelujen vaikuttavuutta, ja tuloksellisen toiminta saavutetaan.

### **3 KUNNAN OSTOPALVELUJEN RISKIENHALLINTAPROSESSI**

#### **3.1 Riskienhallinta ja COSO ERM -malli**

Yksityisen sektorin yhtiöt pyrkivät lisäarvon luomiseen osakkeenomistajille. Julkisella sektorilla tämä tarkoittaa, että viranhaltijan tulee palvella yleistä etua oikeudenmukaisesti ja käyttää julkisia varoja asianmukaisesti. (INTOSAI 2007, 6) Kunta ei tavoittele palveluita järjestäessään liikevoittoa, vaan tuloksellisuutta, jotta julkisia varoja käytettäisiin asianmukaisesti. Riskienhallinta on prosessi, jolla organisaatio käsittelee sen toimintoihin liittyviä riskejä; tavoitteena saada hyötyä jokaisesta toiminnosta pyrittäessä saavuttamaan organisaation kokonaistavoitteita (Collier ym. 2007, 22). Riskienhallinnan avulla kunta pyrkii hallitsemaan riskejä, jotka vaikuttavat palvelujen tulokselliseen järjestämiseen, mikä on kunnan perustoiminto.

Riskienhallinta mahdollistaa julkiseen organisaatioon kohdistuvien negatiivisten riskien ja potentiaalisten mahdollisuuksien johtamisen optimaalisella tavalla. Tällöin riskienhallinta on osa organisaation prosesseja, rakennetta ja kulttuuria. (Australian Government 2006, 8) Luontevimmin riskienhallinta toteutuu johtamis- ja ohjausprosesseissa, jolloin se edistää perustehtävän toteutumista tuloksellisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti (Kiviaho & Westman 2007, 56–57). Kokonaisvaltainen riskienhallinta kytetään organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin (Blumme ym. 2005, 83–84).

Riskienhallinta on osa organisaation sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta (Blumme ym. 2005, 78; IIA 2004, 15–16; COSO 1992). Sisäisen valvonnan avulla pyritään varmistamaan oikean ja riittävän tiedon tuottaminen toiminnan kehityksestä kohti tavoitteita. Kun johdolla on käytettävissään tiedot toiminnan kehityksestä, toimintaa uhkaavista riskeistä ja mahdolliset suositukset sisäisten kontrollien parantamisesta, tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyys kasvaa. Sisäisen valvonnan päätavoite on toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallinta. (Porokka-Maunuksela ym. 2005, 47–48).

Sisäinen tarkastus on organisaatiossa keskeinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja toimivuuden arvioija (Blumme ym. 2005, 70). Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. (IIA 2004, 7) Sisäinen tar-

kastus arvioi koko organisaation riskienhallintaprosessia alkaen strategiatasosta ja päätyen prosessi-, toiminto-, ja tehtäväkohtaisiin arvioihin. Riskien arviointi tehdään läheisessä yhteistyössä vastuullisen johdon kanssa. (Kuuluvainen 2006, 36–37) Ostopalvelut voidaan katsoa hankintaprosessiksi, johon liittyy monia tehtäviä ja toimintoja. Kuntaorganisaatiossa sisäisen tarkastuksen suorittama ostopalvelujen riskien arviointi tulee tehdä yhteistyössä hankintayksikön vastuullisten johtajien kanssa.

Riskienhallintaprosessia on määritelty useilla eri tavoilla (ks. esim. Duggan 2006, 25; Hallikas 2004, 52; Kuntaliitto 2003, 6). Kansainvälisesti tunnettu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli on COSO ERM -malli. Esimerkiksi Collier, Berry ja Burke (2007, 22) toteavat COSO ERM -mallin olevan yksi hyödyllisimmistä riskienhallinnan viitekehysistä. Kansainvälinen, Yhdistyneisiin kansakuntiin tai sen erikoistuneisiin elimiin kuuluvien jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten ammatillinen järjestö INTOSAI<sup>5</sup> on kehittänyt mallista myös julkiselle sektorille sovelluksen, jossa koko riskienhallintaprosessi etenee samoilla periaatteilla kuin COSO ERM -mallissa (ks. INTOSAI 2007).

Riskienhallinnan tavoitteena julkisella sektorilla on riskien ja mahdollisuuksien tehokas johtaminen, jolloin arvoa luodaan vaikuttavilla palveluilla, jotka järjestetään tuottavasti ja taloudellisesti. Lisäksi huomioidaan myös muut arvot, kuten tasavertaisuus ja oikeudenmukaisuus. (INTOSAI 2007, 6) Muun muassa oikeat strategiset päätökset ja resurssien tuloksekas kohdistaminen mahdollistavat tavoitteiden saavuttamisen. COSO ERM -mallin perusajatuksena on luoda yhteys organisaation tavoitteiden, toiminnallisen rakenteen ja riskienhallinnan välille (COSO 2004a, 5–7).

COSO ERM -malli korostaa riskienhallinnan toteutusta organisaation kaikilla tasoilla, mikä mahdollistaa riskienhallinnan tarkastelun laajasti sekä koko organisaation näkökulmasta, että tarvittaessa vain tietyn toiminnon tai yksikön näkökulmasta. (COSO 2004a, 6–7) Ostopalveluiden käyttö muodostaa kunnan tietyn toimintakokonaisuuden, johon liittyvät muun muassa kunnan valtuuston, hallituksen, johdon, sisäisen tarkastuksen ja hankinnasta vastaavan yksikön toimet. Tähän toimintakokonaisuuteen liittyviä riskejä pyritään hallitsemaan riskienhallinnanprosessin avulla, jotta ostopalveluille asetetut tavoitteet saavutettaisiin.

Sekä yksityisellä että julkisella sektorilla organisaatioiden tulee löytää kustannustehokkain tapa hallita riskejä. (Esenberg 1992, 78). Tästä johtuen organisaation tulee olla tietoinen riskienhallintaan käytetyistä resursseista, ja saatavat hyödyt tulee määritellä (Duggan 2006, 26). Todennäköisyydeltään ja vaikutukseltaan alhaisiin riskeihin ei ole tarkoituksenmukaista käyttää resursseja, kun taas korkeat riskit saattavat vaatia useita eri toimenpiteitä (Raivio & Lonka 2004, 11). Näin riskienhallinnan luoma hyöty ylittää sen aiheuttamat kustannukset, ja asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan edistää riskienhallinnalla. Tärkeää on kuitenkin huomata, että tavoitteiden saavuttamiseen ei

---

<sup>5</sup> INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions)

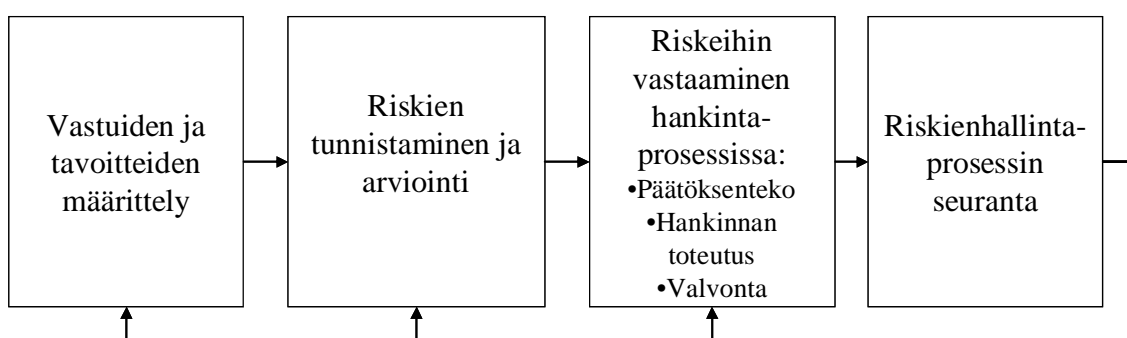
voida saada täyttä varmuutta, koska organisaation ulkopuoliset tekijät, kuten muut organisaatiot tai ympäristön muutokset, voivat vaikuttaa kuntaorganisaation toimintaan (COSO 2004a, 39).

Duggan (2006, 26) määrittelee riskienhallinnan muodostavan seuraavia hyötyjä julkisen sektorin organisaatiolle:

- kommunikointi hallituksen ja johdon välillä lisääntyy
- resursseja käytetään vaikuttavammin
- jatkuvan kehittymisen tukeminen
- johtamisen osa-alueet, kuten sisäinen tarkastus ja strateginen suunnittelu kehittyvät
- vähentää negatiivisia yllätyksiä toiminnassa
- luo varmuutta ja luottamusta sidosryhmille
- edistää uusien mahdollisuuksien hyödyntämistä.

Julkisella sektorilla lainsäädännön ja muiden säännösten mukainen toiminta nousee yhä tärkeämmäksi, joten riskienhallinta voidaan helposti käsittää vain sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi. Kuitenkin riskienhallinta, joka toimii osana strategista ja operatiivista johtamista, voi tarjota kuntaorganisaation johdolle mahdollisuuden ratkaista merkittävimpiä haasteitaan, ja kehittää koko palveluntarjontaansa aikaisempia tavoitteita korkeammalle tasolle. (Duggan 2006, 26)

Riskienhallinnalle, kuten muillekin johtamistehtäville, voidaan luetella kaavamaisesti perustehtävät. Jokainen tehtävä on toteutettava asianmukaisesti, jotta riskienhallinta on toimivaa. (Jauri 1997, 16) Ostopalvelujen riskienhallinnalle voidaan muodostaa riskienhallintaprosessin mukainen viitekehys. Mukailleen COSO ERM -mallia, voidaan ostopalvelujen riskienhallintaprosessi esittää kuvion 4 mukaisesti.



Kuvio 4: Ostopalvelujen riskienhallintaprosessi (mukailleen: COSO 2004a, 5–7).

Aluksi prosessissa määritellään ostopalvelujen ja riskienhallinnan vastuut sekä tavoitteet ostopalveluille. Samalla määrittyy kuntaorganisaation sisäinen toimintaympäristö ostopalvelujen riskienhallinnalle. Tämän jälkeen tunnistetaan ja arvioidaan ostopalvelujen riskejä. Kolmannessa vaiheessa puolestaan määritellään keskeiset riskeihin vastaamiskeinot hankintaprosessin vaiheissa. Viimeisessä vaiheessa seurataan koko ris-



kienhallintaprosessia, ja kehitetään prosessin vaiheita seurannan perusteella. Riskienhallinnan tulee toteutua osana kunnan johtamis- ja ohjausprosesseja, jolloin se edistää kunnan toiminnan tuloksellisuutta ja hyvän hallintotavan mukaisuutta (Kiviaho & Westman 2007, 56–57). Näin myös ostopalvelujen riskienhallintaprosessin tulee olla osa johtamis- ja ohjausjärjestelmää, ei vain erillinen prosessi. Keskeisimpänä tehtävänä riskienhallintaprosessi edistää kuntaorganisaatiota pääsemään ostopalveluille asetettuihin tavoitteisiin eli palvelun tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Näin luodaan kuntalaisille vastiketta verorahoille.

## **3.2 Riskienhallintaprosessi ostopalveluille**

### ***3.2.1 Vastuiden ja tavoitteiden määrittely***

#### ***3.2.1.1 Vastuut***

Riskienhallinnan keskeisten vastuiden selkeä määrittely organisaatiossa on riskienhallinnan toteutumisen ja tehokkuuden kannalta oleellista (COSO 2004a, 83). Vasta vastuiden selkeän määrittelyn ja ymmärtämisen jälkeen on riskienhallintaprosessi mahdollista toteuttaa tehokkaasti. Näin myös ostopalveluiden riskienhallintaprosessi vaatii sen, että ostopalvelujen käyttöön liittyvät vastuut sekä riskienhallinnan vastuut ovat selkeästi määriteltyjä.

Ostopalvelujen käyttö tulisi olla integroitu kunnan kokonaisvaltaiseen strategiaan, ja se vaatii ylimmän johdon omistautuneisuutta ja johtajuutta (OECD 1997, 7). Kunnan valtuuston tehtävänä on asettaa yksiköille ja tulosalueilla selkeät tavoitteet. Näiden avulla se ohjaa kunnan palvelujen järjestämistä. Valtuusto muodostaa toimialoittaiset palvelustrategiat ja hankintapolitiikan. Valtuustolla on velvollisuus ja oikeus tietää, mitä palveluita verorahoilla saatiin ja saavuttiko organisaatio asetetut tavoitteet. Käytännön palvelujen järjestämisestä ovat vastuussa kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä johtavat viranhaltijat ja lautakunnat. (Kuntaliitto 2006)

Ostopalvelujen käyttö ainakin suuressa mittakaavassa tarvitsee valtuuston hyväksynnän, ellei vastuuta ole delegoitu johtokuntatasolle. Delegointi ja päätöksentekohierarkia riippuvat kuntakohtaisesta organisaatorakenteesta ja kunkin tehtäväkokonaisuuden vastuualueesta; normaalisti palvelujen hankintojen yleisohjeena ovat kunnalliset hankintamääräykset, joiden vahvistaminen kuuluu valtuustolle. Hankinnan suunnittelun opera-

tionaalinen päätöksenteko on yleensä yksikön sisäistä päätöksentekoa. Virkamiehet vastaavat päätöksenteosta omilla vastualueillaan. (Siltala 2003, 26, 35) Kunnat voivat myös muodostaa hankintarenkaita, jolloin kuntien hankintayksiköiden viranhaltijat voivat kilpailuttaa yhdessä tarjouksia. Päätösvalta ja muutoksenhakumahdollisuus säilyvät kuitenkin peruskunnalla. (Leväinen 2004, 7)

Kunnan keskushallinto päättää riskienhallinnan tavoitteista, visioista ja strategiasta (Kuntaliitto 2003, 10). Kuntaorganisaation hallituksen tehtävänä on vahvistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet. Näin kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset vastaavat myös kuntaorganisaation ohjauksesta ja valvonnasta, mihin riskienhallinta kuuluu. Kuntaorganisaation johdon ja muiden esimiesten tehtävänä on suunnitella, organisoida, ohjata ja valvoa toimintaa siten, että tavoitteiden saavuttamisesta saadaan riittävä varmuus. (Kiviaho & Westman 2007)

Keskushallinto päättää muun muassa riskienhallinnan pääperiaatteista kuten yleisestä ohjeistuksesta, apuvälineiden kehittämisestä, henkilöstön riskienhallintakoulutuksesta, riskienhallinnan yleisestä valvonnasta, raportointivaatimuksista, konsernitason mittareista ja riskinotosta. (Kuntaliitto 2003, 10) Nämä kuvastavat ikään kuin kuntaorganisaation sisäistä riskienhallinnan toimintaympäristöä. Määriteltävään riskinottoon liittyvät termit riskinottohalukkuus ja riskinsietokyky. Ne määritellään seuraavasti:

- Riskinottohalukkuus viittaa hyväksyttävään jäännösrisktiin eli riskinottohalukkuuteen koko organisaation tasolla.
- Riskinsietokyky viittaa yksittäisten tavoitteiden hyväksyttävään vaihteluväliin. (Kuuluvainen 2006, 36)

Näin riskinottohalukkuus on riskitaso, jonka kuntaorganisaatio on valmis hyväksymään tuottaessaan kuntalaisille hyvinvointia palvelujen muodossa. Riskinsietokyky puolestaan on hyväksyttävä vaihteluväli kunnan yksittäisissä tavoitteissa. Riskinottohalukkuuden määrittely ohjaa kunnan strategian ja tavoitteiden määrittelyä. (INTOSAI 2007, 23–24)

Kunnan jokainen yksikkö vastaa oman riskienhallintansa toteutuksesta. Yksikön toiminnan riskit tulee olla arvioitu ja tarpeelliset toimenpiteet riskien hallitsemiseksi tulee olla tehty. Lisäksi yksiköt vastaavat muun muassa keskushallinnon käsittelyä vaativien toimenpiteiden raportoinnista eteenpäin sekä riskienhallinnan dokumentoinnista, tiedonkulusta ja oman ohjeistuksen ajantasaisuudesta. (Kuntaliitto 2003, 11) Kunnan sisäisen tarkastuksen yksikkö tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan riskienhallinta- ja valvontaprosessien arviointiin ja kehittämiseen. Näin se tukee ja tuottaa lisäarvoa johdolle. (Kiviaho & Westman 2007)

Yhteenvedona ostopalvelujen riskienhallinnan vastuista voidaan todeta, että valtuusto tekee poliittisen päätöksen palvelustrategiasta ja hyväksyy hankintaohjeet. Virastot, laitokset tai muut yksiköt vastaavat operationaalisesta päätöksestä ostaa palveluja ulkopuolelta. Vastuut riippuvat paljon kuntakohtaisesta organisaatorakenteesta. Normaalisti

vastuut määritellään kunnallisissa hankintaohjeissa. Riskienhallinnan vastuu ostopalveluista on hankkivan yksikön viranhaltijoilla. Kokonaisvastuu riskienhallinnasta on kunnan hallituksella ja johdolla. Näin ostopalvelujen riskienhallintaa ohjaavat kunnan riskienhallinnan strategia ja riskienhallinnan ohjeet.

### *3.2.1.2 Tavoitteiden ja mittarien asettaminen*

Toiminnan tavoitteet tulee olla määritelty ennen kuin riskienhallinnan keinoja voidaan toteuttaa (COSO 2004a, 35). Tavoitteet on myös viestittävä koko organisaatioon niin, että koko henkilöstö ymmärtää organisaation tavoitteet ja miten heidän tehtävänsä vaikuttavat näiden tavoitteiden saavuttamiseen (INTOSAI 2007, 17). Organisaation tulee asettaa

- strategisia tavoitteita
- toiminnallisia tavoitteita
- raportoinnin tavoitteita
- lakien, säännösten ja suositusten noudattamiseen liittyviä tavoitteita (COSO 2004a, 35).

Strategiset tavoitteet ostopalveluissa liittyvät kunnan palvelustrategian muodostamiseen. Tavoitteissa tulee olla määriteltynä mitä palveluita halutaan järjestää kuntalaisille (Kuntaliitto 2006, 2). Päätökset palveluiden ostamisesta ovat oleellinen osa palvelustrategiasa määriteltäviä linjauksia (Kuntaliitto 2002, 9). Tämä liittyy hankintaprosessin ensimmäiseen vaiheeseen eli päätöksentekoon ostopalveluista, jolloin kunnan toimintaympäristö ostopalveluille määrittyy.

Kunnan valtuusto hyväksyy kunnan talousarviossa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja osoittaa näitä vastaavat määrärahat ja tuloarviot (Meklin 2006, 310). Näin asetetaan kunnan eri yksiköille ja tulosalueille tavoitteet. Toiminnallisina tavoitteina tulee määritellä muun muassa millaisin laatu- ja tulostavoitein palveluja tulee järjestää (Kuntaliitto 2006, 2). Samalla myös ostopalvelujen tavoiteltu tuloksellisuus määritellään talousarviossa.

Raportoinnin tavoitteilla varmistetaan raportoinnin luotettavuus, jotta organisaation johto saa ajantasaista ja riittävää tietoa päätöksentekoa varten. Raportoinnin tavoitteisiin sisältyy myös ulkoinen raportointi. (INTOSAI 2007, 23) Ostetut, tarkasti määritellyt palvelut vaativat sekä päivittäistä kommunikointia että määrämuotoista suorituksen raportointia (Sundbäck, Kaleva, Kauppinen, Pietilä & Kärnä 2002, 46). Ostopalveluun liittyvät yksityiskohtaiset raportoinnin tavoitteet määritellään viimeistään tarjouspyynnön laadinnan yhteydessä. Lakien ja säännösten noudattamiseen liittyvänä tavoitteena kunnan voidaan katsoa tavoittelevan vähintäänkin sitä, että koko hankintaprosessi tehdään julkisiin hankintoihin liittyvää lakia (30.3.2007/348) sekä muita lakeja ja säännök-

siä noudattaen, jotta tilivelvollisuus toteutuisi kunnassa. Kunta voi myös päättää seurata esimerkiksi OECD:n (1997) suositusta ostopalveluihin liittyen. Lainsäädännön mukaisuuden tavoite tulee määritellä esimerkiksi hankintaohjeissa tai palvelustrategiassa.

Asetettujen tavoitteiden tulee olla ymmärrettäviä ja mitattavia (COSO 2004a, 36). Kun tavoitteet määritellään yksityiskohtaisesti mitattavaan muotoon, niin samanaikaisesti kunta määrittää mittareita ja standardeja ostettavan palvelun laadulle ja tuloksellisuudelle. Mittareiden tulisi havainnollistaa asetettujen tavoitteiden saavuttamista, ja keskittyä tuotoksiin – ei vain panoksiin (Sundbäck ym. 2002, 49). Lisäksi suoritusta tulisi mitata suhteessa määritettyyn perusarvoon tai palvelustandardiin, ja mittariston perusteissa tulisi muistaa, että vain realistiset, saavutettavissa olevat standardit ovat tehokkaita (Sundbäck ym. 2002, 49). Kuntasektorilla palvelujen tuloksellisuutta tavoitellaan ja arvioidaan

- taloudellisuuden (kustannukset/suoritteet)
- tuottavuuden (suoritteet/tuotannontekijät)
- vaikuttavuuden (tyydytetyt palvelutarpeet/todetut palvelutarpeet) avulla (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 138–139; Mäenpää ym. 2000, 8–10).

Suoritteiden nimeäminen ja mittaaminen on kunnallisessa toiminnassa ongelmallista, koska monet suoritteet ovat yksilöllisiä. Markkina-arvon puuttuessa ei suoritetta mitata rahamääräisenä, vaan tuotettuna määränä ja mahdollisesti erilaisina laatuoluokkina. Suoritteita ovat muun muassa hoidettujen potilaiden määrä tai päivähoidossa olevien lasten määrä. Tällöin taloudellinen tavoite hoitopalveluissa voi esimerkiksi olla muotoa euroa/hoitopäivä, tuottavuuden hoitopaikkoja/hoitaja ja vaikuttavuuden asiakastyytyväisyys. (Mäenpää ym. 2000) Ostopalveluissa taloudellisuuden tavoite on tavoiteltu ostohinta, ja tuottavuuden tavoite on tavoiteltu suoritteiden määrä. Nämä määritellään talousarviossa määrärahoina ja suoritemäärinä.

Vaikuttavuuteen luetaan muun muassa palvelutaso, palvelukyky, palvelujen laatu ja palvelujen saatavuus. Vaikuttavuuden mittaaminen on usein haasteellisempaa kuin taloudellisuuden ja tehokkuuden mittaaminen. Toiminnan tavoitteet ja arviointi jää kuitenkin kapea-alaiseksi, jos vaikuttavuutta ei oteta huomioon (Mäenpää ym. 2000). Näin ostettavalla palveluilla tulee olla myös laatuksiteerit (Kuntaliitto 2006, 2). Kunta voi edellyttää palveluntuottajalta tiettyä laadunhallintajärjestelmää, ja kunta voi myös asettaa mittareita laadulle. Laatua voidaan tavoitella ja mitata useilla erilaisilla mittareilla. Näitä ovat esimerkiksi (Lecklin 2006, 154):

- valmistusprosessin kesto (pv)
- asiakkaan jonotusaika
- asiakastyytyväisyys (%)
- valitusten lukumäärä
- henkilöstön tyytyväisyys (%)
- jätteiden määrä (tn)

- virheiden lukumäärä/lasku.

Vaikuttavuutta osoittavat laatumittarit tulee myös määritellä talousarviossa, kun vaikuttavuuden tavoitteita asetetaan. Lisäksi kunta voi edellyttää palveluntuottajalta tietyn tasoista omavaraisuusastetta tai muuta mittaria osoittamaan yrityksen taloudellista tilannetta.

Tavoitteiden asettamisen yhteydessä kunnan tulee ottaa huomioon kuntaorganisaation riskinottohalukkuus ja riskinsietokyky, jotka kunnan ylin johto on määritellyt. (INTOSAI 2007, 23–24) Riskinottohalukkuus määritellään riskienhallinnan ohjeissa tai strategiassa. Riskinsietokyky eli tavoitteiden vaihteluvälit voidaan määritellä talousarviossa tavoitteen asettelun yhteydessä. Seuraava esimerkki kuvaa kunnan riskinsietokykyä.

*Kunnan tavoitteena on, että jonotusaika palveluun on keskimäärin kymmenen minuuttia. Kunta on kuitenkin päättänyt, että on hyväksyttävää, jos jonotusaika on keskimäärin viisitoista minuuttia. Tällöin riskinsietokyky eli sallittu vaihteluväli on kymmenen ja viidentoista minuutin välillä.*

Toimimalla riskinsietokyvyn määrittelemän vaihteluvälin sisällä, kunnalla on korkeampi varmuus siitä, että se toimii riskinottohalukkuuden mukaisesti ja saavuttaa tavoitteen sa (INTOSAI 2007, 23–24).

### **3.2.2 Riskien tunnistaminen ja arviointi**

#### **3.2.2.1 Tunnistamisen toteutus**

Riskienhallinnan keinot jaotellaan riskien tunnistamiseen, riskien arviointiin ja riskeihin vastaamiseen. Riskien tunnistamisvaiheessa kunta määrittelee tapahtumia, jotka voivat toteutuessaan vaikuttaa kunnan strategian ja tavoitteiden toteutumiseen. Riskejä arvioiessa analysoidaan puolestaan tunnistettujen riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutusta. Riskeihin vastatessa määritetään keinoja hallita erityisesti todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan korkeita riskejä. (INTOSAI 2007, 24–32)

Ostopalvelujen riskejä tunnistaessa tulee aina ottaa tilannetekijät ja organisaation erityispiirteet huomioon (Sundbäck ym. 2002, 24). Ostopalvelujen riskien tunnistamiseen ja arviointiin vaikuttavat muun muassa kuntaympäristö, ostettava palvelu, kuntaorganisaatio ja arvioivat henkilöt. Esimerkiksi erilaisten riskien ajankohtaisuus ja harvinaisuus tavanmukaisesti vaikuttavat riskien arvioinnin päätelmiin (Valkama & Siitonen 2006, 119). Riskinäkemysten muodostumiseen vaikuttavat myös arvioijan tietotaso. Riskien

arviointi ja tunnistaminen on yleisesti vaikea prosessi, koska se suuntautuu tulevaisuuteen (Valkama & Siitonen 2006, 119). Ostopalvelujen riskien tunnistamiseen ja arviointiin voidaan käyttää apuvälineinä tekniikoita, joiden avulla kunta voi tunnistaa ja arvioida ostopalvelujensa käyttöön liittyviä riskejä.

Tunnistettavat tapahtumat voivat olla positiivisia mahdollisuuksia tai negatiivisia riskejä. Tapahtumat eivät usein toteudu erillisinä, vaan toinen tapahtuma saattaa aiheuttaa toisen tai tapahtumat voivat toteutua samanaikaisesti. Näin ollen arvioijan tulisi ymmärtää miten tapahtumat liittyvät toisiinsa. Tapahtumien tunnistamisessa on myös tärkeää analysoida sekä kunnan ulkoisia että sisäisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat tapahtumiin. Lisäksi tunnistamisessa tulisi käyttää tekniikoita, jotka huomioivat sekä tulevaisuuden että menneisyyden. (INTOSAI 2007, 24–32)

Riskien tunnistamisessa voidaan käyttää työryhmiä tunnistamaan riskejä. Ryhmien koko riippuu tutkittavan toiminnon koosta, laajuudesta ja toiminta-alueesta sekä organisaation resursseista ja riskienhallintaprosessin tavoitellusta syvyydestä. (Duggan 2006, 27) Työryhmä valitaan henkilöistä, jotka ovat sidoksissa työnsä tai tehtäviensä sisältämän vastuun vuoksi arviointikohteeseen ja tuntevat kohteen asiat monipuolisesti. Hankintaprosessia analysoidessa jokaisesta prosessin vaiheesta tulee olla henkilö työryhmässä. Ennen riskien tunnistamisen aloittamista tulee prosessi kuvata vaiheineen prosessikuvauksena. (Kuntaliitto 2003, 18–19) Mukailien Siltalan (2003) hankintaprosessin määritelmää, voidaan ostopalvelujen hankintaprosessin yksittäisiksi vaiheiksi määritellä esimerkiksi päätöksen tekeminen, valmistelu, tarjouspyynnön laatiminen, tarjousten arviointi, sopimuksen tekeminen ja valvonta. Valvontaan liittyy myös jälkiarvioinnin tekeminen. OECD (1997, 9) korostaa, että jo päätöksentekovaiheessa, jossa julkinen organisaatio määrittää erilaisia palvelun järjestämisen vaintohtoja, tulisi myös ostopalvelujen riskit systemaattisesti määrittää ja arvioida.

Juras (2007, 43) määrittää yleisen viitekehysten tunnistamaan ostopalveluihin liittyviä riskejä ja kustannuksia. Erityisesti viitekehys edistää johdon päätöksentekoa siitä, halutaanko käyttää ostopalveluja vai ei. Viitekehys perustuu kuuteen peruskysymyseen, joihin vastaamalla organisaatio tunnistaa keskeisimpiä riskitekijöitään ostopalveluihin liittyen. Jokaisen peruskysymyksen taustalla on tarkentavia kysymyksiä, joita organisaation tulee pohtia. Peruskysymyksiä ovat:

- Miksi käyttää ostopalveluja? (esim. Mitkä ovat ostopalveluiden tavoitteet? Ovatko ostopalvelut osa strategiaa?)
- Mitä ostetaan? (esim. Miten tehtävä määritellään? Onko tehtävästä prosessikuvauksia? Onko tuottajalla kokemusta tehtävän toteutuksesta?)
- Kuka toimii? (esim. Onko toteuttavalla tiimillä tarvittavaa osaamista? Siirtyykö henkilöstöä? Miten henkilöstöä käsitellään? Onko tuottajalla tarvittavaa osaamista?)

- Miten ostopalvelu toteutetaan? (esim. Miten kustannukset ja mittarit määritellään? Mahdollistaako sopimus tarpeiden muuttuessa joustavuuden?)
- Missä ostopalvelut ovat? (esim. Onko tuottajan sijainti ja ympäristölliset tekijät otettu huomioon?)
- Milloin ostopalvelu toteutetaan? (esim. Onko ajankohta sopiva? Tehdäänkö muutos asteittain? Kuinka kauan toimeenpano kestää?)

Asetetut kysymykset auttavat määrittämään yleisiä ja yksittäisiä riskejä ostopalveluihin liittyen sekä vaikeasti havaittavia ostopalvelujen kustannuksia. (Juras 2007, 45–50)

Riskien tunnistamisessa voidaan käyttää useita muitakin tekniikoita. Näitä ovat muun muassa:

- tarkastuslistat
- toimintovirheanalyysit
- avainsanalistat.

Tarkastuslistassa on luetteloitu prosessin vaiheisiin liittyviä muistettavia seikkoja. Tarkastuslistoja käytetään kysymällä, onko listan esittämä seikka otettu huomioon toiminnassa ja voiko se muodostaa mahdollisen riskitekijän. Toimintovirheanalyysin tavoitteena on puolestaan henkilöstön suorittaman tehtävän eri vaiheisiin liittyvien virhemahdollisuuksien tunnistaminen. Analyysi aloitetaan tehtävän yksityiskohtaisella kuvaamisella, jonka jälkeen työtehtäviä analysoidaan toiminto kerrallaan ja käsitellään kyseeseen tulevat virhemahdollisuudet. Avainsanalistoja käytetään tuomaan esiin uusia näkökulmia käsiteltävään kohteeseen. Tämä on erityisen hyödyllistä silloin, kun riskien tunnistaminen on koettu erityisen haasteelliseksi. Avainsanalistan muodostavat sanaryhmät, joissa esitetään sanoja liittyen esimerkiksi tehtävän toteutukseen, toimintaympäristöön, työvälineisiin, informaatioon, tehtävän tekijään ja muihin muuttujiin. (Kuntaliitto 2003, 31–33, 56) Näin myös ostopalvelujen hankintaprosessin riskien tunnistamisessa voidaan käyttää hyväksi tarkastuslistoja, toimintovirheanalyysiä ja avainsanalistoja. Ostopalvelujen työtehtävät voidaan jaotella hankintaprosessin prosessikuvauksen mukaisesti. Tärkeitä analysoitavia työtehtäviä ovat esimerkiksi ostopalvelujen käyttöön johtavan päätöksen tekeminen ja tarjouspyynnön laatiminen.

### 3.2.2.2 Arviointi

Riskien tunnistamisen jälkeen tulee riskit arvioida. Riskien arvioinnissa arvioija rakentaa itselleen riskinäkemyskseen. Ennustuksia on ongelmallista tehdä, joten paremmin voidaan todeta, mitä jokin mahdollistaa ja mitä jokin menetelmä sulkee pois. Riskien arvioinnissa voidaan kuitenkin hyödyntää laaja-alaista näkemystä siitä, mitkä ovat asioiden mahdollisia kehitysvaihtoehtoja. Kehityspolkujen lisäksi riskien arvioinnissa on syytä pyrkiä tunnistamaan niin sanottuja riskikeskittymiä. Niukkoja resursseja kannattaa

keskittää sellaisiin kohteisiin, joihin kasaantuu taloudellisesti merkittävää riskipotentiaalia. (Valkama & Siitonen 2006, 119) Esimerkiksi ostopalvelujen riskien ja niiden kustannusvaikutusten arvioinnin avulla saadaan esiin riskit, jotka ovat merkityksellisimpiä uhkia kustannustehokkuudelle (Kulmala ym. 2006, 146).

Riskillä on kaksi osaa: riskin todennäköisyys ja riskin taloudellinen seuraus. Nämä muodostavat kokonaisriskin. Kun kokonaisriskiä hallitaan riskeihin vastaamalla, niin kokonaisriski laskee. Tällöin jäljelle jää jäännösriski. Jäännösriskin tulisi olla organisaation riskinottohalukkuuden mukainen koko organisaation osalta, ja riskinsietokyvyn mukainen yksittäisten tavoitteiden osalta. (Kuuluvainen 2006, 36) Näin ollen kunnan tulee arvioida tunnistettujen riskien todennäköisyyttä ja seurausta ennen riskeihin vastaamista sekä riskeihin vastaamisen jälkeen, jolloin arvioidaan toimitaanko kunnassa riskinottohalukkuuden ja riskinsietokyvyn mukaisesti.

Ostopalvelujen riskien arviointiin voidaan käyttää useita erilaisia tekniikoita (ks. esim. COSO 2004b, 33–53). Käytettävän tekniikan tulisi olla riittävän yksinkertainen ja selkeä, jolloin se tuottaa helposti viestittävässä muodossa olevaa tietoa. Eräs yksinkertainen tekniikka on arvioida riskitapahtumien todennäköisyyttä ja seurausta lajittelemalla riskien todennäköisyys ja vakavuus viiteen laadulliseen luokkaan. Näin saadaan tunnistetut riskit priorisoitua, jolloin riskeihin vastaamisen resurssit voidaan kohdistaa keskeisimpiin riskeihin. (Sundbäck ym. 2002, 22) Riskejä arvioivan ryhmän tulee arvioinnissa pohtia tunnistettujen riskien syitä ja seurauksia (Kuntaliitto 2003, 22). Yksittäisen riskin todennäköisyyden ja vakavuuden arviointiin voidaan käyttää muun muassa seuraavia kysymyksiä:

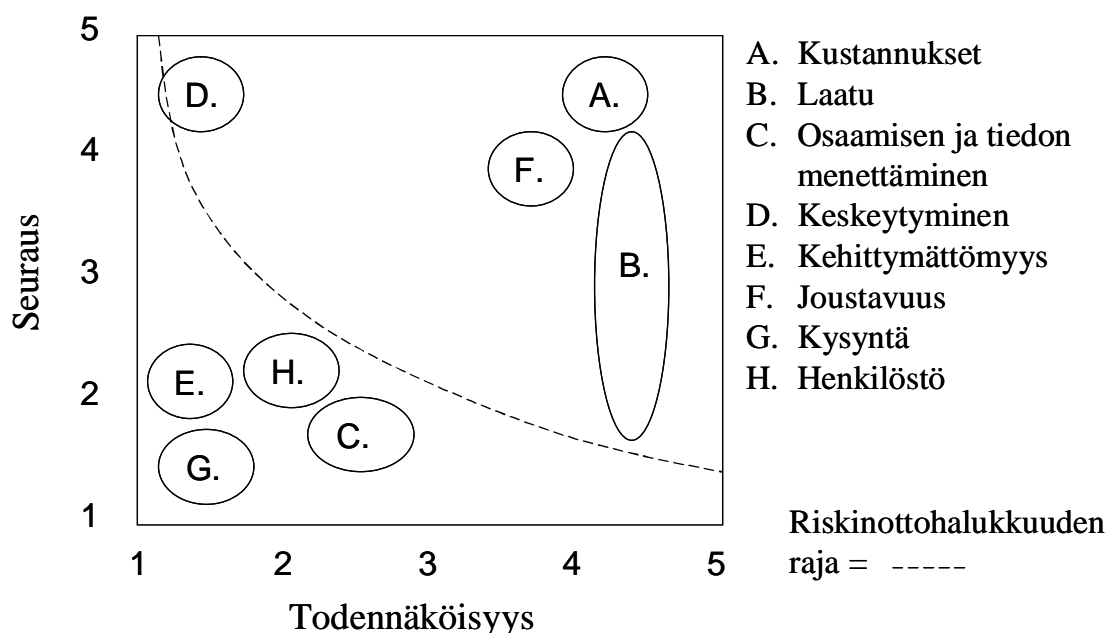
- Mitkä ovat tapahtuman todennäköiset seuraukset?
- Mitkä ovat tapahtuman pahimmat mahdolliset seuraukset? (Kuntaliitto 2003, 22)
- Onko organisaatiossa tapahtunut vastaavia seurauksia aiheuttaneita tapahtumia aikaisemmin?
- Onko muissa organisaatioissa tapahtunut vastaavia seurauksia aiheuttaneita tapahtumia aikaisemmin?
- Onko tiedossa ”läheltä piti” -tilanteita?
- Onko kyseessä oleva tapahtuma jostakin syystä todennäköinen juuri tässä yhteistyösuhteessa? (Sundbäck 2002, 22)

Seurauksia arvioitaessa on kehittävää pohtia sekä välittömiä että välillisiä seurauksia, jotka riskin toteutuminen voi aiheuttaa (Kuntaliitto 2003, 22). Kun jokainen tunnistettu ostopalvelujen riski on käsitelty, voidaan muodostaa riskimatriisi, jossa kuvataan tunnistettujen riskien seurauksia ja todennäköisyyttä sekä kunnan riskinottohalukkuutta. Riskien todennäköisyyden ja seurauksien laadullinen jaottelu viiteen eri luokkaan on esitetty riskimatriisin janoilla. Riskin seurausta kuvastavat luokat voivat olla esimerkiksi mitätön, alhainen, kohtalainen, korkea ja katastrofaalinen seuraus (COSO 2004b, 37).



Todennäköisyyden laadulliset luokat voivat puolestaan olla esimerkiksi todella alhainen, alhainen, kohtalainen, korkea ja erittäin korkea (COSO 2004b, 36). Erilaisten riskien sijainti riskimatriisissa havainnollistaa riskin todennäköisyyttä ja seurausta. Riskien muoto puolestaan kuvastaa sitä, kuinka paljon hajontaa voi olla tapahtuman seurauksessa tai todennäköisyydessä (COSO 2004b, 49). Todennäköisyydeltään ja seurauksiltaan merkittävät riskit ovat kuvion oikeassa yläkulmassa. Näihin riskeihin tulee kunnan ensisijaisesti kohdistaa resurssiaan, jotta riskejä hallittaisiin niin, että jäännösriski olisi määrältään organisaation riskinottohalukkuuden mukainen, ja yksittäisten tavoitteiden mittarit olisivat riskinsietokyvyn sisällä. Riskimatriisin käyttöä ostopalvelujen riskien arvioinnissa voidaan havainnollistaa esimerkin avulla.

*Ostopalvelujen riskeihin liittyvä riskimatriisi voi olla esimerkiksi kuvion 5 mukainen. Kuviossa kunta on tunnistanut kahdeksan riskiä, joiden todennäköisyyttä ja seurauksia on arvioitu.*



Kuvio 5: Riskimatriisi (mukaillen: COSO 2004b, 17, 49)

*Ostopalvelujen tunnistetut riskit on esitetty ja nimetty kirjaimin kuvion vieressä. Kunta on myös määritellyt kuvioon riskinottohalukkuutensa. Riskejä arvioidessaan kunta on määritellyt osaamisen ja tiedon menettämisen, palvelun kehittymättömyyden, henkilöstön ongelmat ja kysynnän vaihtelut riskeiksi, jotka eivät ole todennäköisyydeltään tai seurauksiltaan kyseisen ostopalvelun kannalta merkittäviä riskejä. Merkittäviksi riskeiksi ostopalvelun käytössä kunta määrittelee kustannusten kasvun, joustavuuden menettämisen ja laadun heikkenemisen. Näiden todennäköisyys ja seuraukset ovat vähintäänkin korkeita. Laadun heikkenemisen*

*todennäköisyys on suuri, mutta riskin toteutumisen seuraus voi vaihdella alhaisesta korkeaan, joten lopullista vaikutusta on vaikea arvioida. Palvelun keskeytymisen riskin kunta on arvioinut seuraukseltaan katastrofaaliseksi tai korkeaksi, mutta kyseisen riskin todennäköisyys on arvioitu alhaiseksi. Kunta kohdistaa kaikkiin riskinottohalukkuuden ulkopuolelle määriteltyihin riskeihin riskienhallinnan resurssejaan, jotta riskit saataisiin riskinottohalukkuuden mukaisiksi.*

Huomioitavaa on se, että merkittävimmät riskit voivat vaihtua tavoitteiden ja riskiympäristön muuttuessa. Riskien arviointi ei ole vain kertaluonteista toimintaa, vaan riskien arviointi tulee olla toistuvaa ja yhteydessä kuntaorganisaation muihin toimintoihin. Tavoitteena on löytää merkittävimmät riskit, joihin johdon tulee kiinnittää säännöllistä huomiota, ja joihin on tärkeintä vastata ensisijassa. (INTOSAI 2007, 26–29) Kunnan tuleekin löytää ostopalvelujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkittävimmät riskit, ja ensisijassa kohdistaa niihin niukkoja riskienhallinnan resurssejaan. Kunnan riskienhallinnan ohjeiden tulisi ohjata myös kunnan ostopalvelujen riskien tunnistamista ja arviointia.

### **3.2.3 Riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa**

#### **3.2.3.1 Vastaamisen määrittely**

Tunnistettuja ja arvioituja riskejä tulisi analysoida yhteisenä portfoliona, jotta voidaan määrittää kustannustehokkaimmat toimenpiteet vastata riskeihin. Vastaamisen toimenpiteiden jälkeen jäännösriskin tulisi olla kuntaorganisaation riskinottohalukkuuden ja riskinsietokyvyn mukainen. Riskeihin vastatessa kunnan tulee myös huomioida mahdolliset riskit ja positiiviset mahdollisuudet, jotka syntyvät riskeihin vastatessa. (INTOSAI 2007, 29–31) Riskeihin vastaamisen keinoja on monia, ja kuhunkin riskiin vastataan sen luonteen mukaisesti (Koivu 2006, 52). Yleisesti määriteltynä riskiin voidaan vastata (Hallikas & Virolainen 2004, 59):

- siirtämällä riskiä
- pienentämällä riskiä
- poistamalla riski
- hyväksymällä riski
- jatkamalla riskin arviointia.

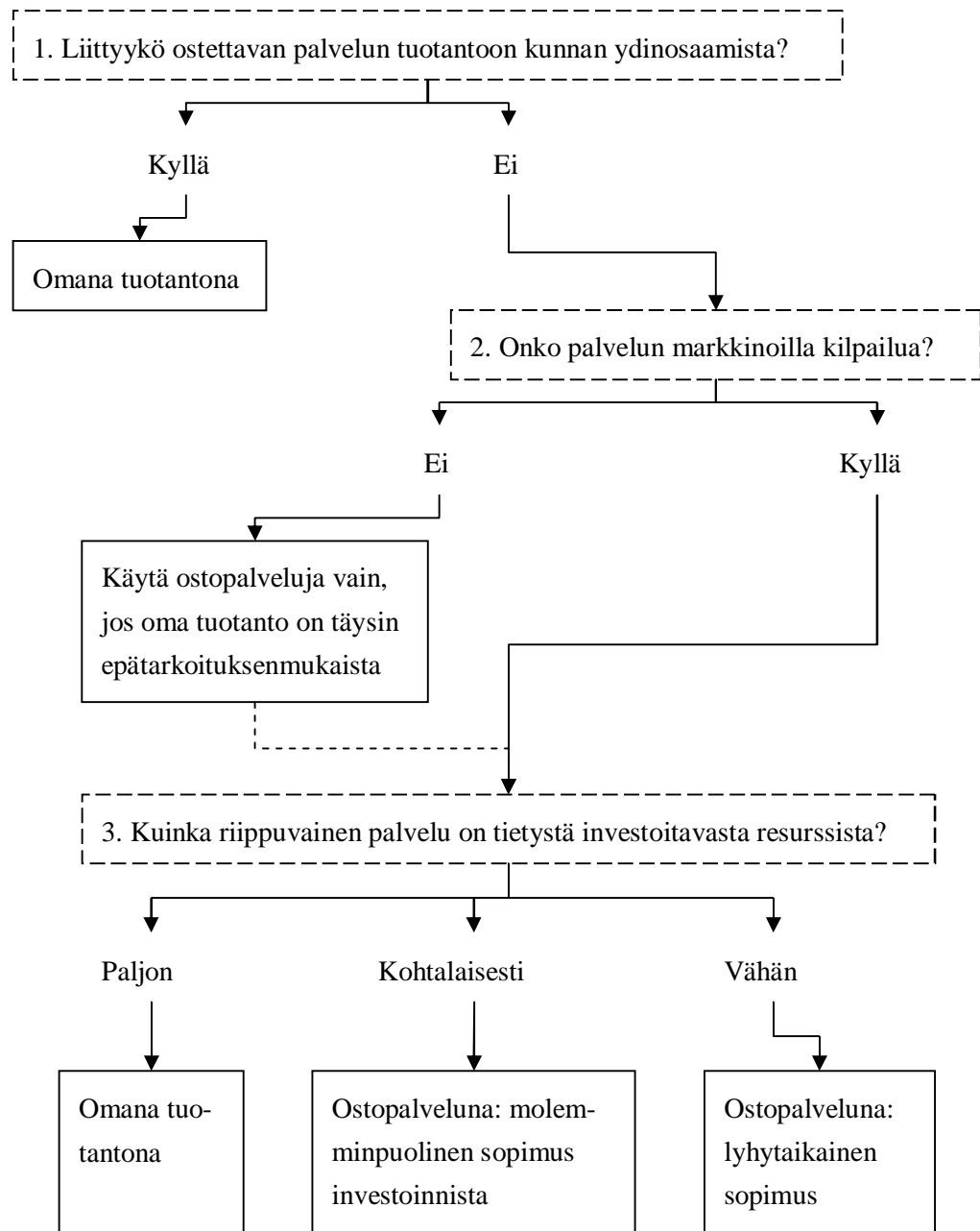
Riskin siirtämistä tapahtuu ostopalvelujen käytössä, koska palveluntuotannon riskejä siirretään yritykselle sopimuksen avulla (INTOSAI 2007, 30). Ostopalveluissa esimer-

kiksi palveluntuotannon kustannuksiin liittyvää riskiä siirretään palveluntuottajalle. (Leväinen 2004, 10). Ostopalvelujen riskejä puolestaan pienennetään erilaisten hankintaprosessin toimenpiteiden avulla, kuten esimerkiksi toimivalla valvontajärjestelmällä. Palvelun ostoon liittyviä riskejä voidaan myös poistaa ostopalvelujen käytöstä pidättäytymällä, jolloin ostopalveluihin liittyviä riskejä ei esiinny. Lisäksi joitakin ostopalvelujen riskejä voidaan hyväksyä, jos ne ovat jo riskinottohalukkuuden mukaisia. (INTOSAI 29–30) Viimeisenä vaihtoehtona riskeihin vastaamiselle on jatkaa riskin arviointia tehokkaan toimenpiteen löytämiseksi.

Ostopalvelujen riskitekijöitä voidaan tunnistaa ainakin kahdeksan: kasvavat kustannukset, heikko laatu, osaamisen ja tiedon menettäminen, palvelun keskeytyminen, palvelun kehittymättömyys, joustavuuden menettäminen, kysynnän vaihtelut ja henkilöstön ongelmat. Ostopalvelujen riskienhallinnan lähtökohtana on se, että tunnistettuihin ja arvioituihin riskeihin pyritään vastaamaan niin, että ostopalveluille asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Tämä edellyttää riskienhallintaa jokaisessa hankintaprosessin vaiheessa eli päätöksenteossa, hankinnan toteutuksessa ja valvonnassa.

### ***3.2.3.2 Päätöksenteko***

Kunnan palvelustrategiaa muodostettaessa ollaan hankintaprosessin ensimmäisessä vaiheessa eli päätöksentekovaiheessa, jolloin kunnan tulee päättää käytetäänkö ostopalveluja vai ei. Tämä strateginen päätös palvelujen järjestämistavasta; mitä ostetaan ulkopuolelta ja mitä tuotetaan itse (Kuntaliitto 2002, 3). Riskienhallinnan tavoitteena onkin ohjata toimintaa kohti parempia päätöksiä, joissa riskien synnyttämiin uhkiin on varauduttu (Jauri 1997, 12). Lonsdale (1999) on muodostanut päätöksentekomallin liittyen ostopalvelujen riskienhallintaan. Malli keskittyy päätöksentekoon siitä, käytetäänkö ostopalvelua vai ei. Mallia voidaan havainnollistaa kuvion 6 mukaisesti.



Kuvio 6: Päätöksentekomalli ostopalvelujen riskienhallintaan (mukaiillen: Lonsdale 1999, 181).

Mallin lähtökohtana on se, että organisaation ei tule ostaa sellaista palvelua ulkopuolelta, joka on organisaatio ydinosaaamista. Barthélemy (2003, 88) määrittelee ostopalvelujen käytön yleiseksi virheeksi omaan ydinosaaamiseen liittyvän palvelun ostamisen ulkopuolelta. Yritykset ovat viime vuosina keskittyneet perustoimintaansa ja ostavat ulkopuolelta tukipalveluitaan. (Leväinen 2004, 5) Kunta voikin oppia yksityiseltä sektorilta strategisempaa näkökulmaa ostopalvelujen käyttöön. Strategisesti kunnan organisaation tulee pohtia enemmän mikä on sen ydinosaaaminen, eikä ajatella kaikkien palve-

lujen olevan samantasoisia. Ydinosaamisen määrittelemättä jättäminen johtaa siihen, että kunta menettää yhden keskeisen ostopalvelujen käytön eduista, eli mahdollisuuden keskittyä oman ydinosaamisen kehittämiseen. (Burnes & Anastasiadis 2003, 365) Täten kuntaorganisaation tulee arvioida omia palveluresurssejaan ennen päätöksentekoa, ja määritettävä ydinosaamisensa (ks. esim. Cox & Lonsdale 1998, 25–39). Ydinosaamista voivat olla esimerkiksi organisaation sisäiset tuotantoprosessit, jotka mahdollistavat tietyn palvelun tuottamisen erityisen kustannustehokkaasti verrattuna ulkoisiin palveluntuottajiin. (Lonsdale 1999, 177–179)

Mallin toisessa vaiheessa päätöksentekijöiden tulee arvioida ostettavan palvelun markkinoita. Kapea-alaisilta markkinoilta tulisi ostaa palveluja vain, jos oman tuotannon järjestäminen on huomattavan epätarkoituksenmukaista; esimerkiksi kunnalla ei ole resursseja tuottaa itse. Tämä päätös johtuu siitä, että riippuvuus palveluntuottajasta eli joustavuuden menettäminen syntyy osittain juuri ostettaessa palveluja kapea-alaisilta markkinoilta. (Lonsdale 1999, 179, 181) Kuntaliitto (2002, 9) toteaaakin, että mikäli palvelun markkinat ovat puutteelliset, tulee kunnan pyrkiä luomaan tai vahvistamaan elinkeinoelämän edellytyksiä toimivien markkinoiden aikaansaamiseksi, silloin kun se kunnan palvelujärjestelmän strategian toteuttamiseksi on tarpeen. Kilpailua markkinoilla voidaan edistää muotoilemalla ostopalvelukokonaisuudesta markkinoiden yrityksille kiinnostava. Tämä voidaan tehdä määrittelemällä palvelun sisältöä ja sopimuksen pituutta soveltuviksi alueen yrityksille. (OECD 1997, 10) Markkinoita arvioitaessa on tärkeää arvioida myös palvelun kysyntää. Tämä pienentää kysynnän vaihtelun riskiä, koska kysynnän muutoksia osataan näin ennakoita.

Riippuvuuden syntymisen syynä voi olla myös virheellinen ostopalvelun investointitarpeen arviointi. Yksityiskohtaiset investoinnit ostopalveluun, kuten kustannuksiltaan korkeat koneet, voivat sitoa organisaatiota palveluntuottajaan. Tätä arvioidaan päätöksentekomallin kolmannessa vaiheessa. Jos ostopalvelu on kohtalaisen riippuvainen tietystä yksityiskohtaisesta toiminnosta tai resurssista, johon tulee investoida, niin investoinnit tulisi määritellä sopimuksessa molemminpuolisiksi, jotta molemmat osapuolet ovat yhtä riippuvia toisistaan. Tietystä resurssista tai toiminnosta korkeasti riippuva palvelu kannattaa puolestaan tuottaa itse. Erityisistä investoinneista vain vähäisesti riippuva palvelu voidaan suorittaa lyhyellä ostopalvelusopimuksella. (Lonsdale 1999, 177–181)

Kokonaisuudessaan riskienhallinnan päätöksentekomalli ohjaa kuntaa arvioimaan palveluresurssejaan ja ydinosaamistaan. Tämän lisäksi kunnan tulee arvioida palvelun markkinoiden tilannetta, ja tarvittaessa pyrittävä edistämään kilpailua markkinoilla. Kunnan tulee myös arvioida ostettavan palvelun sisällön riippuvuutta tietyistä investoitavista resursseista tai toiminnoista, mikä vaikuttaa mahdollisesti tehtävän sopimuksen sisältöön ja pituuteen. Näin päätöksentekomalli ohjaa kuntaorganisaatiota pienentämään

riippuvuuden eli joustavuuden menettämiseen liittyvää riskiä sekä osaamisen menettämisen riskiä.

Ostopalvelujen käytön päätöksentekovaiheessa tulee ostopalvelu myös tuotteistaa sekä selvittää ostopalvelun kustannukset ja oman palveluntuotannon kustannukset, jotta eri vaihtoehtoja voidaan vertailla (Wisniewsky 1991, 95–96). Palvelun tuotteistamista ohjaavat palvelulle asetetut taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden tavoitteet. Kustannusten osalta ostopalvelujen päätöksenteossa vertaillaan yleensä juuri ostopalvelun ja oman tuotannon kustannuksia (Wisniewsky 1991, 95).

Eryteisesti kuntien tulee tuotteistamisessa arvioida palvelun vaikuttavuutta, ei vain kustannuksia. Esimerkiksi, jos palvelun saatavuus heikentyy ostopalvelujen käytön myötä, niin tällöin kuntalaisten kustannukset saattavat nousta. Näin kunta ikäänkuin vain siirtäisi kustannuksiaan kuntalaisille. (Meklin 2006, 311–313) Riskiä palvelun heikosta laadusta voidaan pienentää tuotteistamalla palvelu tarkasti, ja keskittymällä erityisesti palvelun haluttuun vaikuttavuuteen, johon laatu sisältyy. Laadunhallinnan kannalta on tärkeää määrittää myös mitattavat asiat, mittarit ja mittaustavat sekä osapuolten tapaamiset sopimuksen aikana (Siltala 2003, 40). Mittarien määrittely jo tavoitteiden asetelun yhteydessä edistää palvelun tuotteistamista. Lisäksi palveluntuottajalta voidaan vaatia esimerkiksi laadunhallintajärjestelmää tai tiettyä laatusertifikaattia.

Ostopalvelujen kustannuksia arvioitaessa kunnan on kyettävä määrittämään kyseessä olevan palveluntuotannon kustannukset omassa organisaatiossa tuotettuna (Sundbäck ym. 2002, 24). Lisäksi kunnan tulee ottaa huomioon mitä kustannuksia säilyy, poistuu ja syntyy ostopalvelujen käytön myötä. Eryteisesti ostopalvelujen myötä syntyviä transaktiokustannuksia on haastavaa arvioida. Transaktiokustannukset syntyvät (Meklin 2006, 312–316):

- ennen toiminnan aloittamista
- toiminnan aikana
- toiminnan jälkeen.

Ennen ostopalvelujen aloittamista kustannuksia voi syntyä esimerkiksi vanhan järjestelmän purkamisesta, ostopalvelujärjestelmän käyttöönotosta ja hankintaprosessin toteutuksesta. Ostopalvelun aikana syntyy transaktiokustannuksia esimerkiksi valvonnasta, yhteydenpidosta, omien varajärjestelmien ylläpidosta, havaittuihin virheisiin puuttumisesta jne. Eryteisesti valvontakustannukset voivat vaatia merkittävän osan ostopalveluihin varatuista määrärahoista (Marvel & Marvel 2007, 522–523). Jälkeenpäin kustannuksia voi syntyä esimerkiksi tuottajien vaihtamisesta tai mahdollisesta palvelujen siistämisestä. (Meklin 2006, 312–316)

Transaktiokustannuksia on mahdollista saada esiin toimintolaskennan avulla, sillä toimintolaskennassa erityisesti henkilön työpanos voidaan kohdistaa suoraan erilaisille

toiminnoille eikä epämääräisiin yleiskustannuksiin (ks. lisää Torppa & Wallin 1996)<sup>6</sup>. Palvelukohtaisten kustannusten selvittämisessä on kunnan arvioitava kuinka tarkasti kustannukset on tarpeen selvittää verrattuna selvittämisen aiheuttamiin kustannuksiin. (Meklin 2006, 316) Näin kunta tarvitsee kustannusten arviointiin sopivan kustannuslaskentajärjestelmän ja kustannuslaskennan osaamista. Ostopalvelujen kustannuksiin liittyvää riskiä pienennetään toimivan kustannuslaskentajärjestelmän avulla (Sundbäck ym. 2002, 23). Hankintaosaamisen lisäämiseksi henkilöstöä voidaan kouluttaa kustannuslaskentaan sekä muihin päätöksentekovaiheen toimintoihin.

### 3.2.3.3 *Hankinnan toteutus*

Jos ostopalveluja päätetään käyttää, niin seuraavaksi kilpailutetaan palvelu laatimalla tarjouspyyntö, arvioimalla tarjoukset ja tekemällä sopimus valitun tuottajan kanssa. Päätöksentekovaiheessa tehty tavoitteen asettelun mukainen palvelun sisällön ja kustannusten määrittely auttaa tarjouspyynnön ja sopimuksen laadinnassa. Jo tarjouspyyntöä laadittaessa on määriteltävä, minkälaista sopimusta ollaan tekemässä ja millaisin sopimusehdoin ostettava palvelu ja sen laatu on säilytettävissä ja kehitettävissä koko sopimuskauden ajan (Sauvonsaari 2006, 3–5). Sopimusasiakirjan malli voidaan liittää jo tarjouspyyntöön (Sauvonsaari 2006, 5). Näin ollen jo tarjouspyynnön laadinta on osa sopimuksen laadintaa, joka on keskeisimpiä välineitä ostopalvelujen riskienhallinnassa. Sopimusasiakirjan sisällön huolellisella suunnittelulla turvataan ostetun palveluprosessin toimivuus, kun palveluntuotannon riskejä siirretään palveluntuottajalle erilaisia sopimusmalleja käyttämällä (Sundbäck ym. 2002, 23–24). Sopimuksenteon jälkeen yhteistyön periaatteita on enään vaikea muuttaa.

Kaikki valinnan kriteerit on kyettävä määrittelemään tarjouspyynnössä. Alin hinta ei yleensä sovellu ratkaisun perusteeksi, vaan kokonaistaloudellinen edullisuus, jolloin laatutekijöitäkin vertaillaan keskenään. Tarjouspyynnössä on mainittava tuotteistamisen mukaisesti muun muassa palvelun määrä, laji, laatukriteerit ja myös sopimuksen pituus. Myös optio lisätoimeksiantoihin on ilmaistava tarjouspyynnössä. Palvelun sisältöä määriteltäessä tulee määritellä myös palvelun laajuus ja mahdolliset tukipalvelut (Meklin 2006, 312). Laajuus voi olla esimerkiksi erikoissairaanhoidossa yksittäinen toimenpide tai hoitopäivä (Meklin 2006, 312). Tarjouspyynnössä tulee pystyä määrittelemään tarkasti myös tarjoajan kelpoisuus, koska vasta palvelun suorittajan taito, sopivuus, taloudellinen luotettavuus ja muu luotettavuus takaavat halutun tuloksen. Esimerkiksi tarjoajan kokemukselle voidaan asettaa erityistä painoarvoa. Osapuolten vastuut tulee määritellä tarjouspyynnössä esimerkiksi vastuurajaliitteellä, jossa mainitaan jokainen sopi-

<sup>6</sup> Meklin (2006) käyttää artikkelissaan esimerkkinä Torpan ja Wallinin (1996) teosta.

mukseen sisältyvä työ sekä lisätöiden erityiskustannukset (Siltala 2003, 42). Lisäksi tarjouspyynnössä tulee ainakin määritellä miten ostopalvelua valvotaan ja sopimusosapuolien tapaamiset sopimuskaudella. (Sauvonsaari 2006, 3–5)

Asetettujen kriteerien perusteella tarjouspyynnön tulee tuottaa tarjousten arviointia varten keskenään vertailtavia tarjouksia. Muita kuin tarjouspyynnössä mainittuja valintakriteerejä ei saa käyttää valintavaiheessa. Tarjousten arviointi tulisi noudattaa tiettyä ennalta suunniteltua tapaa (Siltala 2003, 40). Ensin tulee tarkastaa tarjoajan kelpoisuusvaatimukset. Jos ne eivät täyty, niin toimittaja suljetaan kilpailun ulkopuolelle. Tämän jälkeen valitaan paras palveluntuottaja tarjouspyynnön valintakriteerien mukaisesti. (Sauvonsaari 2006, 4) Näin tarjousten arviointivaihe vaatii kunnalta tietyn määritellyn tavan, jotta arviointi toteutetaan oikein.

Tarjouspyynnön mukainen sopimus on erittäin keskeinen väline ostopalvelusuhteen hallinnassa. Tarkoilla sopimusehdoilla hallitaan ostopalvelujen riskejä. Riskinä on esimerkiksi se, että sopimuksessa epäonnistutaan palvelun hinnoittelussa (Sundbäck ym. 2002, 23–24). Yleisenä ongelmana sopimuksesta voi olla, että joko asioista ei osata sopia yksiselitteisesti tai sitten sopimuksellisin keinoin ei ennakoita ja varauduta mahdollisiin sopimuskauden aikana ilmeneviin erimielisyyksiin ja ristiriitatilanteisiin. Kaikkia ostopalvelujen riskejä ei palvelusopimuksessa ikään kuin osata huomioida. Yhteisten menettelytapojen määrittämisen konkreettisenä työkaluna ostopalvelusuhteessa toimii selkeä ja yksiselitteinen sopimus, jossa on määritelty tapauskohtaiset sopimusehdot. Hyvä yhteisyösopimus selkeyttää yhteistyön tavoitteet, nimeää toimivat kannustimet, luo yhteiset menettelytavat sopimuskaudella ja nimeää toiminnan valvontaan yhdessä hyväksytyt ja helposti mitattavat tavoitteet standardeina ja sopimusehtoina. Sopimuksessa tulee määritellä yhteistyösuhteen johtamisen pääperiaatteet, jotta molemmat osapuolet ymmärtävät, kuinka ostopalvelusuhdetta johdetaan ja kuka sitä johtaa. Tämän vuoksi vastuuhenkilöiden määrittely on tärkeää. (Sundbäck ym. 2002, 24, 42) Lopullisessa sopimuksessa tärkeimmät määriteltävät asiat tulee myös olla jo tarjouspyynnössä. Kokonaisuudessaan hyvän tarjouspyynnön tulee täten ainakin sisältää (Sauvonsaari 2006, 3–5; Sundbäck ym. 2002, 43; Koivu 2006, 318–319):

- tarjoajan valintakriteerit
- tarjoajan vähimmäisvaatimukset
- hankinnan menettelytapa
- mahdolliset optiot
- sopimuksen kesto ja päättymisen
- palvelun tarkka määrittely (tuotteistettu palvelu, sis. laadun)
- mahdolliset vakuudet
- osapuolten välisen vuorovaikutuksen periaatteet (raportointi, tapaamiset)
- menettely erimielisyystilanteissa
- käytetyn ja tuotetun tiedon omistaminen ja luottamuksellisuus



- vastuiden määrittely
- palvelun keskeytymisen seuraamukset
- suorituskyvyn valvonnan toimenpiteet ja mittaaminen (sis. palkkio- ja sanktiojärjestelmän)
- hinnoitteluperusteet ja hinnantarkistukset.

Merkittävä osa näistä julkisen hankinnan tarjouspyynnön ja sopimuksen kohdista määritellään lainsäädännössä. Kohdat ovat keskeisiä myös riskeihin vastaamisen kannalta. Laki julkisista hankinnoista määrittelee tarjouspyynnön sisältöä, ja ohjaa koko kilpailutusprosessin asianmukaiseen toteutukseen (30.3.2007). Lisäksi julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa määritellään ostajan oikeus olla hyväksymättä mitään tarjousta, oikeus valvontaan, tietojen oikeudet ja luottamuksellisuus sekä mahdollisuus vakuuksiin ja erimielisyyksien ratkaisu (JYSE 1994). Näin tärkeimpänä riskeihin vastaamisen keinona hankinnan toteutuksessa on toteuttaa hankinta lainsäädännön mukaisesti; noudattaen ja viitaten kilpailutuksen kannalta oleellisiin lakeihin ja säännöksiin, kuten muun muassa lakiin julkisista hankinnoista, julkisten hankintojen yleisiin sopimusehtoihin ja lakiin tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (30.3.2007/348; JYSE 1994; 1233/2006). Tällöin kunta lainsäädäntöä soveltamalla vastaa jo huomattavaan osaan hankinnan toteutukseen liittyvistä riskeistä.

Lainsäädännön soveltaminen ja ostopalvelujen kilpailuttaminen edellyttävät kuitenkin paljon hankintaosaamista, jota varten kunnalla tulee olla pätevää asiantuntemusta muun muassa kilpailuttamisen menettelytavoista ja erityisesti tarjouspyyntöjen laatimisesta, erilaisten toimijoiden yhteistyön muodoista, sopimuksista, palvelun sisällöstä, laadun määrittelemisestä, laatu järjestelmistä ja sertifikaateista, toiminnan arvioinnista sekä palvelujen kustannustekijöistä. (Kuntaliitto 2002, 10) Esimerkiksi joustavuuden menettäminen syntyy riittävän asiantuntemuksen puuttuessa sopimusta tehdessä (Lonsdale 177–181). Osaamiseen liittyviä riskejä ovat myös palveluntuotannon osaamisen mentettäminen, johon liittyy riittävän osto-osaamisen ylläpitäminen. Riskinä on esimerkiksi se, että uusin alan tieto jää vain palveluntarjoajan käyttöön. (Sundbäck ym. 2002, 26)

Näin ollen osaavaan lainsäädännön soveltamiseen ja palvelun kilpailuttamiseen tarvitaan kunnassa selkeät hankintaohjeet ja malleja liittyen hankinnan toteutuksen eri vaiheisiin, kuten tarjouspyynnön laadintaan, tarjousten arviointiin ja sopimuksen laadintaan. Ohjeistus ja mallit ohjaavat hankintaprosessin oikeaan toteutukseen. Myös aikaisempien ostopalvelujen tietoja virheistä ja onnistumisista voidaan käyttää hyväksi tulevaisuuden hankintaprosessien vaiheissa (Siltala 2003, 51). On tärkeää panostaa osaamistason ylläpitämiseen ja yhdessä oppimisen varmistamiseen. Koulutuksen ja rekrytoinnin järjestäminen on erittäin tärkeää hankintaosaamisen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi (OECD 1997, 11).

Palvelujen hankinta on jatkuvan oppimisen ja tiedonkeruun prosessi. Erityisesti tekninen tieto ostopalveluista, kuten palvelutasokuvaukset, vastuurajaliitteet ja muu kilpailuttamisen materiaali edistää ostopalvelujen hankintaa taloudelliseksi ja tehokkaaksi. (Siltala 2003, 51) Riskienhallinnan kannalta on tärkeää myös ylläpitää tiedostoja siitä, että lakisääteiset vaatimukset ja muut säännökset täytetään (Kuntaliitto 2003, 15). Ostopalvelusopimusten hallinnointi kokonaisuutena on tärkeää, koska riskinä on esimerkiksi se, että ei huomata sopimuksen uusiutumista tai vanhenemista, koska sopimuksia on niin useita (Koivu 2006, 308, 314). Näin sopimusten hallinnoinnin toteutuminen tulee määritellä, ja kilpailutusmateriaali sekä sopimukset tulee arkistoida asianmukaisesti.

Ostopalveluihin liittyviin riskeihin voidaan vastata myös oman tuotannon valmiudella. Valmiudet omaan palveluntuotantoon on turvattava sopimushäiriöiden varalta tai suhdannehuippujen tasaamiseksi. (Sauvonsaari 2006, 4) Tällöin kunta on valmistautunut, jos kysyntä kasvaa huomattavasti tai palveluntuottajan toiminnan keskeytyy. Valmiudet ovat ajankohtaisia myös, jos palveluntuottaja yrittää käyttää asemaansa väärin markkinajohtajana (Sauvonsaari 2006, 4). Näin kunta ei tule niin riippuvaiseksi palveluntuottajasta eli säilyttää joustavuutensa. Lisäksi kunta pienentää oman tuotannon valmiudella palvelun keskeytymisen riskiä ja kysynnän nousun riskiä, koska oman tuotannon valmius pienentää näiden tapahtumien mahdollisia vaikutuksia. Myös palveluntuotannon osaaminen ja tieto säilyy organisaatiossa oman tuotannon valmiuden avulla.

Exit-strategian laadinta ja ylläpitäminen on myös keino hallita ostopalvelujen riskejä (Sundbäck ym. 2002, 23–25). Exit-strategia on suunnitelma siitä, miten palveluntuottajaa voidaan tarvittaessa vaihtaa, tai miten voidaan palata omaan palveluntuotantoon. Tämä tulee ottaa huomioon sopimuksessa esimerkiksi määrittelemällä käänteisetoja tai optioita mahdollisesti siirtyvien koneiden ja henkilöstön takaisin ostamiseen palveluntuottajalta. Ilman exit-strategiaa organisaatiolla on heikompi neuvotteluasema palveluntuottajaan nähden, ja vaikeampaa vetäytyä ostopalvelusuhteesta. (Barthélemy 2003, 94) Näin exit-strategialla voidaan pienentää organisaation riippuvuutta palveluntuottajasta sekä osaamisen ja tiedon menettämisen riskiä.

Keskeinen virhe ostopalvelujen käytössä on henkilöstöasioiden jättäminen huomioidatta (Barthélemy 2003, 91). Ostopalvelujen käytössä on tärkeää tiedostaa, että palvelun ostaminen aiheuttaa sekä organisaatioon jäävälle henkilöstölle että organisaatiosta siirtyvälle henkilöstölle huomattavasti epävarmuutta siitä, miten palvelun ostaminen yritykseltä vaikuttaa työntekijöihin. Johdon tukea tarvitaan erityisesti kuntaorganisaation sisällä mahdollisesti syntyvän vastustuksen hallintaan. Riskinä on myös se, että suuri määrä niin sanottua hiljaista tietoa siirtyy pois organisaatiosta henkilöstön siirtymisen myötä (Sundbäck ym. 2002, 26). Kunnan johdon on tärkeää aloittaa keskustelu asiasta henkilöstön kanssa välittömästi, kun ostopalvelujen käyttöä ollaan harkitsemasa. Tämän jälkeen tarvitaan jatkuvaa henkilöstön informointia tilanteen edetessä sekä yhteydenpitoa ammattijärjestöihin. Myös lainsäädäntö, kuten esimerkiksi työsopimusla-

ki, on huomioitava henkilöstöasioissa (26.1.2001/55). Henkilöstön tulee olla mahdollista kysyä johdolta tilanteesta, tarvittaessa myös anonymisti. Eräänä tapana on tehdä kyselylaatikko, johon henkilöstö voi jättää kysymyksiä anonymisti, ja vastaus esitetään julkisesti. Myös yksilökohtaiset keskustelut ovat toimiva keino kommunikoida henkilöstön kanssa. (OECD 1997, 7–8) Tärkeää on sitouttaa henkilöstö ostopalvelun aiheuttamiin muutoksiin ja turvata henkilöstön edut. Henkilöstön on tärkeää ymmärtää sopimukseen määritetyt suorituskyvyn tavoitteet ja mittarit sekä henkilökohtaiset vastuut ja raportoinnin välineet. Osaamistasoa voidaan ylläpitää ja muutosvastarintaa vähentää tiedottamisella ja koulutuksella. (Sundbäck ym. 2002, 26, 39)

Edellä esitetyn perusteella hankinnan toteutuksen riskeihin vastaamisesta voidaan todeta, että lainsäädännön mukainen ja osaava tarjouspyynnön laadinta on keskeistä riskienhallinnan kannalta. Kunnassa tarvitaan selkeät hankintaohjeet sekä malleja tarjouspyynnön laadintaan, tarjousten arviointiin ja sopimuksen laadintaan. Lisäksi sopimusten hallinnointi ja materiaalin arkistointi sekä koulutus ja rekrytointi ovat tärkeitä. Muita riskeihin vastaamisen keinoja ovat oman tuotannon valmius ja exit-strategian laadinta sekä jatkuva tiedotus ja vuorovaikutus henkilöstön kanssa. Kun palvelun hankinta on toteutettu, alkaa sopimuksen mukainen palveluntuotannon valvonta.

#### **3.2.3.4 Valvonta**

Valvonta on itsessään riskeihin vastaamisen keino, jolla riskejä pienennetään. Valvonnalla on kuitenkin erityisen keskeinen merkitys varmistettaessa, että riskeihin vastaaminen kokonaisuudessaan toteutetaan tehokkaasti. (INTOSAI 2007, 31–32) COSO ERM -mallissa valvonnan toimenpiteet ovat erillinen vaihe riskienhallintaprosessissa (COSO 2004, 61). Näin ollen valvonnalla on merkittävä rooli koko riskienhallintaprosessin toteutuksessa. Ostopalvelujen riskienhallinnassa valvonnalla varmistetaan se, että tuotetun palvelun laatu ja muut palveluntuotannon ominaisuudet vastaavat sopimukseen määritettyjä kriteereitä.

Julkisella sektorilla yrityksiltä ostettuja palveluja valvotaan, ja tuleekin valvoa tarkemmin kuin omaa tuotantoa. Tämä korostuu julkisen sektorin ostopalvelujen kirjallisuudessa. (Marvel & Marvel 2007, 521, 528) Kun palvelu siirrytään ostamaan organisaation ulkopuolelta, palvelusta tulee merkittävä kuluerä, jota tulee valvoa jatkuvasti (Cox & Lonsdale 1998, 156). Valvonnan osalta kunnan on määritettävä miten omassa organisaatiossa kyetään varmistamaan, että palvelu toteutuu odotusten mukaisesti. Sopimuksen toteutumisen valvonta tuo esiin esimerkiksi palveluntuottajan vakavan suoritushäiriön tai konkurssin uhkan. (Sauvonsaari 2006, 3–5) Valvonnalla kontrolloidaan tuotetun palvelun laatua ja pyritään myös kehittämään sitä. Valvonnan toimenpiteet määritellään sopimuksessa, ja on erittäin tärkeää, että hankintaprosessin eri vaiheissa

varmistetaan riittävät mahdollisuudet palveluntuotannon valvontaan. Kehittyneet valvontatavat ja mittarit mahdollistavat molempien osapuolien hyötymisen tuloksista. Osapuolten väliset tapaamiset ovat myös tärkeässä osassa laadunhallinnassa sekä palautteen välittäjinä. Säännöllisesti järjestettävät tapaamiset tehdään tarvittaessa organisaation eri tasoilla. (Siltala 2003, 49–50)

Valvonnan toimenpiteet voivat olla hyvinkin erilaisia riippuen esimerkiksi riskeihin vastaamisen keinoista, tavoitteista, riskinottohalukkuudesta tai riskinsietokyvystä (INTOSAI 2007, 32–33). Marvel ja Marvel (2007) nimeävät ostopalvelujen valvontaan liittyvässä tutkimuksessaan yksitoista eri valvonnan toimenpidettä. Toimenpiteisiin liittyy kiinteästi suorituksen mittaaminen, palkitseminen ja sanktiointi. Tutkimuksen alussa toimenpiteitä ovat palvelutason ja sisällön määrittely sekä tavoitteiden asettelu. Nämä ovat määritelty jo riskienhallintaprosessin aikaisemmissa vaiheissa. Muita valvonnan toimenpiteitä ovat (Marvel & Marvel 2007, 526):

- tuotetun palvelun sisällön arviointi
- palveluntuottajan rahoitusaseman tarkastaminen
- palveluntuotannon toteutumisen varmentaminen
- asiakastyytyväisyyden mittaaminen
- asiakasvalitusten mittaaminen
- palvelun tuotoksen/vaikutuksen mittaaminen
- korkeatasoisesta suorituskypvystä palkitseminen
- heikosta suorituskypvystä sanktiointi.

Valvonnan välineitä voivat olla esimerkiksi asiakaspalautejärjestelmät, kohdekohtaiset auditoinnit ja pistotarkastukset (Sundbäck ym. 2002, 49). Lisäksi esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä mitataan normaalisti kyselyillä ja haastatteluilla (Siltala 2003, 49).

Sopimuksen avulla kunta voi siirtää palveluntuotantoon liittyviä riskejä yritykselle, mutta tämä ei kuitenkaan ole ilmaista, vaan yritys tarvitsee kannustimia riskin kantamiseen (Jensen & Stonecash 2004, 16–17). Mahdollinen palkkiojärjestelmä liittyy ostopalvelusuhteen valvontajärjestelmään, koska palkkiojärjestelmä perustuu suorituksen mittaamiseen. Näin palkkio- ja sanktiojärjestelmällä valvotaan ja ohjataan palveluntuottajaa (Siltala 2003, 40). Palkkiojärjestelmän avulla palveluntuottajaa voidaan sitouttaa yhteisiin tavoitteisiin, ja näin kyseiset palvelut voidaan järjestää alhaisemmin kustannuksin, laadukkaammin tai muuten toimivammin sitomalla maksettava korvaus tai muu kannustin palveluntarjoajan suoritukseen. Palkkiojärjestelmän tavoitteena on motivoida palveluntarjoajaa entistä parempaan suoritukseen. Palkkiot on perinteisesti sidottu usein palvelun kustannuksiin, mutta suorituksen laadun ja tason mittarit ovat yleistymässä palkkiojärjestelmän kriteereinä. Esimerkiksi asiakastyytyväisyyden mittarien tulokset voivat mahdollisesti lisätä palkkioita tai sanktioita palveluntuottajalle, mikäli tällainen

järjestelmä on otettu mukaan sopimukseen (Siltala 2003, 49–50). Palkkiojärjestelmä<sup>7</sup> sopii muun muassa tilanteisiin, jossa palvelutuotannon ei uskota kehittyvän ilman kannustimia. (Sundbäck ym. 2002, 37, 43–45)

Ostopalvelujen hallinnassa tärkeimpiä tehtäviä on varmistaa oikea-aikainen ja tehokas tiedon välittyminen. Tiedonkulkua tarvitaan muun muassa yhteistyön kehittämiseen ja mittaamiseen. Vuorovaikutuksen koordinointi on olennainen osa yhteistyön koordinoimista, ja se vähentää epävarmuutta. Vuorovaikutuksen keinoja ovat esimerkiksi yhteistyöpalaverit ja sovitun muotoinen raportointi. Aktiivinen yhteistyö sisältää yhteissuunnittelua, ongelmanratkaisua, kehittämiskeskusteluja muutoksista sekä resurssoinnin neuvontaa. Tämän lisäksi tarvitaan kuukausittain raportit kuvaamaan suoriutumista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja standardeihin sekä esimerkiksi hinnoitteluun. Palvelusta riippuen vuorovaikutus voi olla muun muassa päivittäistä operationaalisen tason kommunikoitua, kuukausittaista suorituskyvyn raportointia, aika ajoin tehtävää toiminnan suunnittelua sekä vuosittaista strategisen tason tavoitteiden asettelua ja kehittämiskeskustelua. Raportoinnin, tapaamisten ja muun vuorovaikutuksen periaatteet on tärkeää myös määritellä sopimuksessa. Näillä periaatteilla varmistetaan riittävä tiedon saaminen palveluntuottajalta. (Sundbäck ym. 2002, 36–37, 46, 48) Valvontaan käytettävät mittarit ja standardit sekä raportoinnin periaatteet määritellään sopimukseen ostopalvelujen tavoitteiden asettelun mukaisesti.

Tietojärjestelmät edistävät toiminnan valvontaa. Niiden avulla voidaan säilyttää, käsitellä ja raportoida tietoa. Tietojärjestelmät ovat usein olennainen osa organisaation päivittäistä operatiivista toimintaa, ja niillä muun muassa hankitaan tietoa valvontaa koskevaa päätöksentekoa varten rekisteröimällä erilaista tietoa toiminnoista. (Koivu 2006, 54–55) Riskienhallinnan apuvälineenä voidaankin käyttää myös tietojärjestelmiä (Sundbäck ym. 2002, 26). Tietojärjestelmiin liittyvät kuitenkin myös omat riskinsä, mikä tulee huomioida. Tämä edellyttää tietojärjestelmätarkastuksia organisaatiossa (ks. lisää Holopainen 2006, 325)

Valvonnan toimenpiteet, siihen liittyvät palkkio- ja sanktiojärjestelmä sekä raportointi ja tapaamiset ovat näin välineitä ostopalvelujen riskienhallintaan (Sundbäck ym. 2002, 23–24). Kunta pystyy esimerkiksi pienentämään palvelun kehittymättömyyden riskiä käyttämällä palkkio- ja sanktiojärjestelmää, joka perustuu myös sopimuksessa määriteltävään valvonnan kokonaisuuteen. Raportoinnin määrittely pienentää puolestaan esimerkiksi osaamisen ja tiedon menettämisen riskiä. Lisäksi sopimuksessa voidaan vaatia palveluntuottajalta riskienhallintajärjestelmää, joka perustuu tiettyyn viitekehukseen. Tämä voi edistää palveluntuottajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

---

<sup>7</sup> Ks. lisää palkkiojärjestelmistä esimerkiksi Teknillisen korkeakoulun palkitsemistutkimuksen internet-sivuilta: <http://www.palkitseminen.hut.fi/index.htm> (TKK 2008).

Yleisesti panostaminen keskinäisen luottamuksen rakentamiseen yhteistyössä on tärkeää riskienhallinnan kannalta (Sundbäck ym. 2002, 25).

Organisaation erityispiirteet vaikuttavat koko valvonnan muodostumiseen organisaatiossa. Tähän vaikuttavat muun muassa organisaation tavoitteet ja strategian toteuttamistapa. Vaikka kahdella yhteisöllä olisikin yhteneväiset tavoitteet ja rakenteet, kummankin valvontatoimet olisivat erilaiset. Tämä johtuu siitä, että niitä johtavat eri ihmiset, jotka käyttäytyvät yksilöllisesti. Valvontatoimiin vaikuttavat lisäksi organisaation toimintaympäristö, sen monimuotoisuus, historia ja kulttuuri. (Koivu 2006, 54)

Edellä esitetyn perusteella ostopalvelujen riskeihin vastaamisesta voidaan todeta, että vastaamiseen käytettäviä tapoja on useita, ja ne liittyvät toisiinsa. Joidenkin vastaamiskeinojen, kuten esimerkiksi oman tuotannon valmiuden avulla, voidaan pienentää monia riskejä samanaikaisesti. Yleisesti riskien siirtäminen ostopalvelusopimuksella vaatii muun muassa osaavaa tuotteistamista, kustannuslaskentaa ja tarjouspyynnön laadintaa. Taulukko 2 kokoaa yhteen vastaamiskeinoja tunnistettuihin riskeihin.

Taulukko 2: Ostopalvelujen riskit ja riskeihin vastaaminen

<b>Riski</b>	<b>Riskiin vastaaminen</b>
Kustannusten kasvu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarkoituksenmukainen kustannuslaskentajärjestelmä (esim. toimintolaskenta)</li> <li>• Koulutus ja rekrytointi kustannuslaskentaan</li> </ul>
Laadun heikkeneminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palvelun tuotteistaminen tavoitteiden mukaisesti</li> <li>• Laatumittarien määrittely, laadunhallintajärjestelmän vaatimus tai laatusertifikaatin vaatimus</li> <li>• Koulutus ja rekrytointi tuotteistamiseen</li> </ul>
Osaamisen ja tiedon menettäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ydinosamisen ja palveluresurssien määrittely</li> <li>• Oman tuotannon valmius</li> <li>• Exit-strategia</li> <li>• Koulutus ja rekrytointi</li> </ul>
Palvelun keskeytyminen ja kehittymättömyys	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palkkiojärjestelmä</li> <li>• Sanktiojärjestelmä</li> <li>• Oman tuotannon valmius</li> </ul>

Joustavuuden menettäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markkinoiden kilpailun arviointi ja kilpailun edistäminen</li> <li>• Palvelun sisällön analysointi (riippuvuus tietystä investoinnista)</li> <li>• Oman tuotannon valmius</li> <li>• Exit-strategia</li> </ul>
Kysynnän vaihtelu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oman tuotannon valmius</li> <li>• Markkinoiden kysynnän arviointi</li> </ul>
Henkilöstön ongelmat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jatkuva tiedotus sidosryhmille</li> <li>• Yksilökohtaiset keskustelut henkilöstön kanssa</li> <li>• Palautteen mahdollistaminen</li> <li>• Koulutus</li> </ul>
Kaikki riskit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankintaohjeet, mallit, aikaisempi materiaali (osaava tarjouspyynnön ja sopimuksen laadinta sekä tarjousten arviointi)</li> <li>• Koulutus ja rekrytointi kilpailuttamiseen</li> <li>• Sopimusten hallinnointi ja materiaalin arkistointi</li> <li>• Valvonnan toimenpiteet</li> <li>• Raportointi, tapaamiset ja muu vuorovaikutus</li> </ul>

Taulukossa 2 havainnollistetaan vastaamisen keinoja yksittäisiin ostopalvelujen riskeihin nähden sekä lopuksi määritellään yleisiä vastaamisen keinoja, jotka pienentävät kaikkien ostopalvelujen riskien määrää. Kun riskeihin on vastattu, kunta vielä arvioi, onko jäännösriski riskinottohalukkuuden mukainen (INTOSAI 2007, 31). Tämän jälkeen kunnan tulee vielä varmistaa riskienhallintaprosessin asianmukainen seuranta.

### **3.2.4 Riskienhallintaprosessin seuranta**

Kuntaorganisaation hallinnointiin liittyy muun muassa päätöksentekoa, johtamista ja kehittämistä. Tärkeänä hallinnoinnin tekijänä on myös toiminnan seuranta ja arviointi. Johtamisen kannalta on olennaista, että tavoitteiden saavuttamisen astetta seurataan. Tämä tukee kuntaorganisaation strategista johtamista. Seuranta voi koskea tiedon tuottamista siitä, miten tavoitteet saavutetaan, mitä palvelut maksavat, mikä on palvelujen

laatu tai missä kohdissa ovat mahdolliset toimeenpanon ja palvelujen järjestämisen ongelmakohdat. (Anttiroiko ym. 2007, 68, 72–73)

Riskienhallintaprosessin kaikkien vaiheiden toteutumista tulee ajan kuluessa seurata. Riskienhallinta osana sisäistä valvontaa voi olla tehokasta tietyissä olosuhteissa, mutta ei välttämättä enään muuttuneissa olosuhteissa (Koivu 2006, 52). Taloudellinen, teollinen ja lainsäädännöllinen ympäristö muuttuu ja organisaation toiminta kehittyy. (Koivu 2006, 52). Tavoitteiden muuttuessa ja ajan kuluessa riskit saattavat muuttua, riskeihin vastaamisen keinot heikentyä tai valvonta muuttua tehottomammaksi. Riskienhallintaprosessia tulee seurata, jotta voidaan määrittää onko prosessi edelleen asianmukainen ja kykenevä osoittamaan ja hallitsemaan nykyisiä riskejä. Seurannan laajuus ja taajuus riippuu riskien merkityksellisyydestä sekä vastaamiskeinojen ja valvonnan tärkeydestä. (INTOSAI 2007, 37–38) Ostopalvelujen riskienhallintaprosessin seuranta sisältää myös itse hankintaprosessin seurannan, koska juuri hankintaprosessin vaiheisiin liittyviä riskejä pyritään hallitsemaan. Tärkeää on seurata prosessin jokaista vaihetta lähtien palvelustrategian laatimisesta ostopalvelun valvontaan. Oleellista on esimerkiksi aika ajoin arvioida, ovatko riskeihin vastaamiskeinot, kuten oman palvelutoiminnan valmius, palkitsemisjärjestelmä tai kustannuslaskentajärjestelmä tarkoituksenmukaisia ja ajantasaisia.

Seurantaa voidaan suorittaa jatkuvilla seurantatoimenpiteillä, erillisillä arvioinneilla tai näiden kahden yhdistelmällä (Koivu 2006, 56). Riskienhallinnan seuranta on esimiesten tehtävänä osana muita johtamisen tehtäviä ja osana sisäistä valvontaa. (Kuntaliitto 2003, 15). Osana sisäistä valvontaa jatkuvia seurantatoimia ovat toimintaraportit, tehtävien jako, sisäisten ja ulkoisten tarkastajien suositukset, koulutustilaisuudet, suunnittelutilaisuudet ja muut kokoukset (Koivu 2006, 57). Seurantaa tehdään myös erillisillä arvioinneilla, joista vastaa konsernijohto (Kuntaliitto 2003, 15). Arviointeja voi suorittaa sisäinen tarkastus tai sitten itsearviointina yksiköstä tai toiminnosta vastuussa olevat henkilöt (Koivu 2006, 57). Ongelma-kohtien tai tehottomuuden esiintyessä tilanne tulee raportoida vakavuudesta riippuen tarkoituksenmukaiselle organisaation johtotasolle, tarvittaessa jopa kunnan hallitukselle (INTOSAI 2007, 37). Kuntaorganisaation keskeinen lyhyen aikavälin ohjauksen väline on valtuuston vuodeksi kerrallaan vahvistama talousarvio ja -suunnitelma (Anttiroiko ym. 2007, 73). Talousarvion vertaaminen toteutuneeseen tuo esiin mahdolliset toimintasektorit, joissa asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Näin esiin tulee myös ostopalveluille asetettujen toiminnallisten tai taloudellisten tavoitteiden saavuttamattomuus tietyssä virastossa, laitoksessa tai muussa yksikössä.

Myös toimintakertomuksen ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen avulla valtuusto arvioi palvelujen järjestämistä. Arviointijärjestelmä on kokonaisuus, joka rakentuu alhaalta ylöspäin. Kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä johtavat viranhaltijat ja lautakunnat valmistelevat toimintakertomuksen tilintarkastuslautakunnalle ja valtuustolle. Hallintokuntien velvollisuus on tuottaa mahdollisimman monipuolista arviointietoa. Li-



säksi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden itsearviointi on osa arviointikokonaisuutta. Kunnan viranhaltijajohto kokoaa eri hallintoalojen tuottaman arviointitiedon tilivastuiseksi toimintakertomukseksi eli organisaation tulosraportiksi, ja antaa sen valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle. Toimintakertomus on ensisijainen perusta tarkastuslautakunnan arviointityölle. Lisäksi tarkastuslautakunta kerää omien asiantuntijoidensa avulla tietoa, joka on arviointikertomuksen laadinnan toinen lähdeaineisto. Arviointikertomuksessa on otettava kantaa ostopalvelujen laatuun, kustannuksiin ja saavutettavuuteen. Valtuusto käsittelee arviointikertomuksen. (Kuntaliitto 2006)

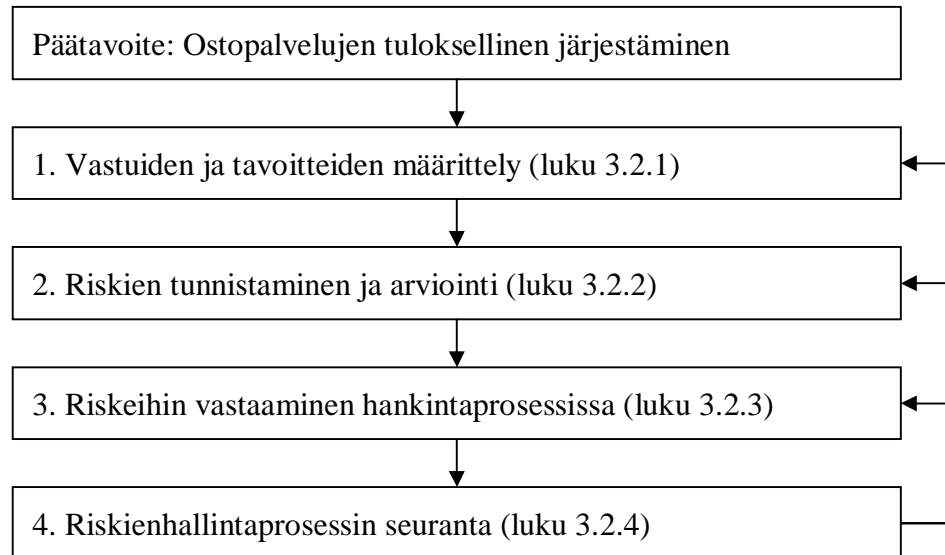
Riskienhallinnan seurantaan liittyy myös mittarit, koska riskienhallinnan toteutumista tulisi pystyä mittaamaan. Mittarit tulee valita tarkkaan, sillä ne ohjaavat toimintaa. (Kuntaliitto 2003, 15) Yleisesti riskienhallinnalla pyritään torjumaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskitekijöitä ja vaaroja (Halla ym. 2003, 58). Näin luonnollisena mittarina riskienhallinnalle voidaan nähdä esimerkiksi asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste, joka kuvaa ikään kuin riskienhallinnan vaikuttavuutta. Vaikuttavuus on saavutettujen tavoitteiden osuus suunnitelluista tavoitteista (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 139). Näin riskienhallinnan mittariksi voidaan muodostaa riskienhallinnan vaikuttavuus: saavutetut tavoitteet/suunnitellut tavoitteet. Mittarin muuttujiksi voidaan räätälöidä tietyt tarkoituksenmukaiset tavoitteet riippuen palvelukohtaisista ja kuntakohtaisista tekijöistä.

Riskien toteutumisen systemaattinen seuranta on tärkeää siksi, että mahdollisesti toteutuneista riskeistä tai onnistuneesta riskienhallinnasta voidaan jatkuvasti oppia ja kokemukset hyödyntää sekä ostopalvelujen, että organisaation oman toiminnan kehittämisessä ja jatkuvassa parantamisessa. Seuranta mahdollistaa myös riskienhallinnan kehittämisen havainnoimalla olosuhteiden muutoksista aiheutuvat mahdolliset muutokset sekä uudet riskit. (Sundbäck ym. 2002, 23)

### **3.3 Teorettinen viitekehys ostopalvelujen riskienhallintaprosessille**

Edellä esitetyn mukaisesti ostopalvelujen riskienhallintaprosessin vaiheet jaetaan vastuiden ja tavoitteiden määrittelyyn, riskien tunnistamiseen ja arviointiin, riskeihin vastaamiseen hankintaprosessissa sekä riskienhallintaprosessin seurantaan. Seurannan havaintojen perusteella koko riskienhallintaprosessia kehitetään, ja näin jatkuva oppiminen toteutuu prosessin eri vaiheissa. Koko prosessin päätavoitteena on ostopalvelujen tuloksellinen järjestäminen. Tuloksellisuus tarkoittaa kuntasektorilla palvelujen taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa järjestämistä (Anttiroiko ym. 2007, 83). Tällöin palvelujen kustannukset ja tuotetut suoritelmäärät ovat budjetissa asetettujen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden mukaisia, ja palvelut synnyttävät tavoiteltuja vaikutuksia kuntalaisille (Anttiroiko ym. 2007, 83–85; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 137–139).

Riskienhallintaprosessin avulla pyritään hallitsemaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä, jotta ostopalvelujen tuloksellisuus toteutuisi. Riskienhallintaprosessille luotua viitekehystä havainnollistetaan ensin kokonaisuutena kuviossa 7. Tämän jälkeen teoreettinen viitekehys esitetään yksityiskohtaisesti vaiheittain kuviossa 8.



Kuvio 7: Teoreettinen viitekehys ostopalvelujen riskienhallintaprosessille

**Päätavoite: Ostopalvelujen tuloksellinen järjestäminen****1. Vastuiden ja tavoitteiden määrittely (luku 3.2.1)**

## Vastuut

- Valtuusto tekee päätöksen palvelustrategiasta ja hankintaohjeet hyväksytään.
- Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteutumisesta ja määrittelee riskienhallinnan ohjeet ja strategian.
- Virasto, laitos tai muu yksikkö päättää ostaa tietyn palvelun ulkopuolelta, toteuttaa hankinnan ja valvoo. Viranhaltijat vastaavat riskienhallinnan toteutumisesta omassa yksikössä.
- Mahdollinen hankintakeskus neuvoo hankinnassa tai toteuttaa hankinnan sekä vastaa omasta riskienhallinnasta.

## Tavoitteet

- Strategiset tavoitteet ostopalveluille: palvelustrategia, päätös ostopalvelujen käytöstä kunnassa.
- Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ostopalveluille: talousarviossa määritellään määrärahat, tavoitellut suoritelmäärät ja vaikuttavuuden tavoitteet (sis. laatu).
- Raportoinnin tavoitteet ostopalveluille: tarjouspyynnön laadinnassa määritellään yksityiskohtaisesti (mitä, miten ja kelle raportointi ostopalvelusta)
- Lakien, säännösten ja suositusten noudattamisen tavoitteet tilitälvollisuuden täyttämiseksi: määritellään palvelustrategiasa tai hankintaohjeissa (esim. Laki julkisista hankinnoista, JYSE 94, OECD:n suositus)

## Mittarit ostopalvelujen tavoitteille

- Taloudellisuus (ostopalvelun hinta, määrärahat), tuottavuus (suoritemäärä) ja vaikuttavuus (asiakastytyväisyys, henkilöstön työtytyväisyys, saavutettavuus, aikarajat).
- Riskinottohalukkuuden määrittely riskienhallinnan ohjeissa sekä tavoitekohtaisten riskinsietokykyjen määrittely talousarviossa.

## 2. Riskien tunnistaminen ja arviointi (luku 3.2.2)

### Tunnistaminen

- Työryhmän perustaminen (hankintaprosessin vaiheen asiantuntijoita).
- Tekniikat: kysymysten asettelu (ks. Juras 2007) sekä tarkistuslistat, asiasanalistat ja toimintavirheanalyysit hankintaprosessin työtehtävien mukaisesti.

### Arviointi

- Riskien todennäköisyyden ja vakavuuden arviointi.
- Riskimatriisin muodostaminen (määritetään riskinottohalukkuuden ulkopuolella olevat riskit).



## 3. Riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa (luku 3.2.3)

### Päätöksenteko

- Ydinosaamisen ja palveluresurssien määrittely
- Markkinoiden kilpailun ja kysynnän arviointi sekä kilpailun edistäminen
- Palvelun sisällön analysointi (riippuvuus tietystä investoinnista)
- Tarkoituksenmukainen kustannuslaskentajärjestelmä (esim. toimintolaskenta)
- Palvelun tuotteistaminen tavoitteiden mukaisesti sekä laatumittarien määrittely, laadunhallintajärjestelmän vaatimus tai laatusertifikaatin vaatimus
- Koulutus ja rekrytointi päätöksenteon toimintoihin (esim. kustannuslaskentaan ja tuotteistamiseen)

### Hankinnan toteutus

- Koulutus ja rekrytointi kilpailuttamiseen
- Hankintaohjeet, mallit ja aikaisempi materiaali (osaava tarjouspyynnön ja sopimuksen laadinta sekä tarjousten arviointi)
- Sopimusten hallinnointi ja materiaalin arkistointi
- Oman tuotannon valmius
- Exit-strategia
- Jatkuva tiedotus sidosryhmille, yksilökohtaiset keskustelut henkilöstön kanssa ja palautteen mahdollistaminen

### Valvonta

- Valvonnan toimenpiteet (esim. talouden auditointi sekä laadun ja asiakastyytyväisyyden arviointi)
- Raportointi, tapaamiset ja muu vuorovaikutus
- Palkkiojärjestelmä
- Sanktiojärjestelmä



**4. Riskienhallintaprosessin seuranta** (luku 3.2.4)

- Jatkuvat seurantatoimet (toimintaraportit, tehtävien jako, sisäisten ja ulkoisten tarkastajien suositukset, suunnittelutilaisuudet, koulutustilaisuudet, toimintakertomus, arviointikertomus).
- Erilliset arvioinnit (sisäisen tarkastuksen erilliset arvioinnit, itsearviointit).
- Riskienhallinnan mittaaminen (esim. saavutetut tavoitteet/suunnitellut tavoitteet).

Kuvio 8: Teoreettisen viitekehysten vaiheet

Teoreettisen viitekehysten vaiheet liittyvät toisiinsa, ja ovat kaikki oleellisia ostopalvelujen tuloksellisen järjestämisen kannalta. Edellisen vaiheen suorittaminen asianmukaisesti mahdollistaa seuraavan vaiheen onnistumisen. Esimerkiksi riskien tunnistaminen ja arviointi ohjaavat koko hankintaprosessin riskeihin vastaamista. Viitekehystössä korostuu hankintaprosessin jokaisen vaiheen tärkeys riskienhallinnassa. Perusteltavissa oleva ja huolella tehty päätöksenteko ostopalveluista mahdollistaa koko hankintaprosessin onnistumisen. Kuitenkin esimerkiksi tarjouspyynnön asianmukainen laadinta ja sopimuksen aikaisen valvonnan toimenpiteiden onnistuminen ovat myös erittäin kriittisiä ostopalvelun tuloksellisen järjestämisen toteutumiseksi. Seurantavaihe on kriittinen riskienhallintaprosessin asianmukaisen toteutumisen, jatkuvan kehittymisen sekä uuden oppimisen varmistamiseksi. Tämä liittyy seurantavaiheen aikaisempiin prosessin vaiheisiin, ja aloittaa prosessin ikään kuin alusta.

Viitekehystä sovellettaessa tulee huomioida myös se, että viitekehys on vain malli ostopalvelujen riskienhallintaprosessille, johon käyttäjien tulee lisätä erityispiirteitä tarpeidensa mukaan. Kunnan tulee ottaa huomioon tuotettavan palvelun, kuntaympäristön ja kuntaorganisaation erityispiirteet soveltaessaan mallia ostopalveluidensa riskienhallintaan. Näin kunta voi räätälöidä viitekehysten tiettyyn kuntaorganisaatioon ja palveluun sopivaksi. Seuraavaksi analysoidaan teoreettisen riskienhallintaprosessin toteutumista Kuopion kaupunkiorganisaatiossa.

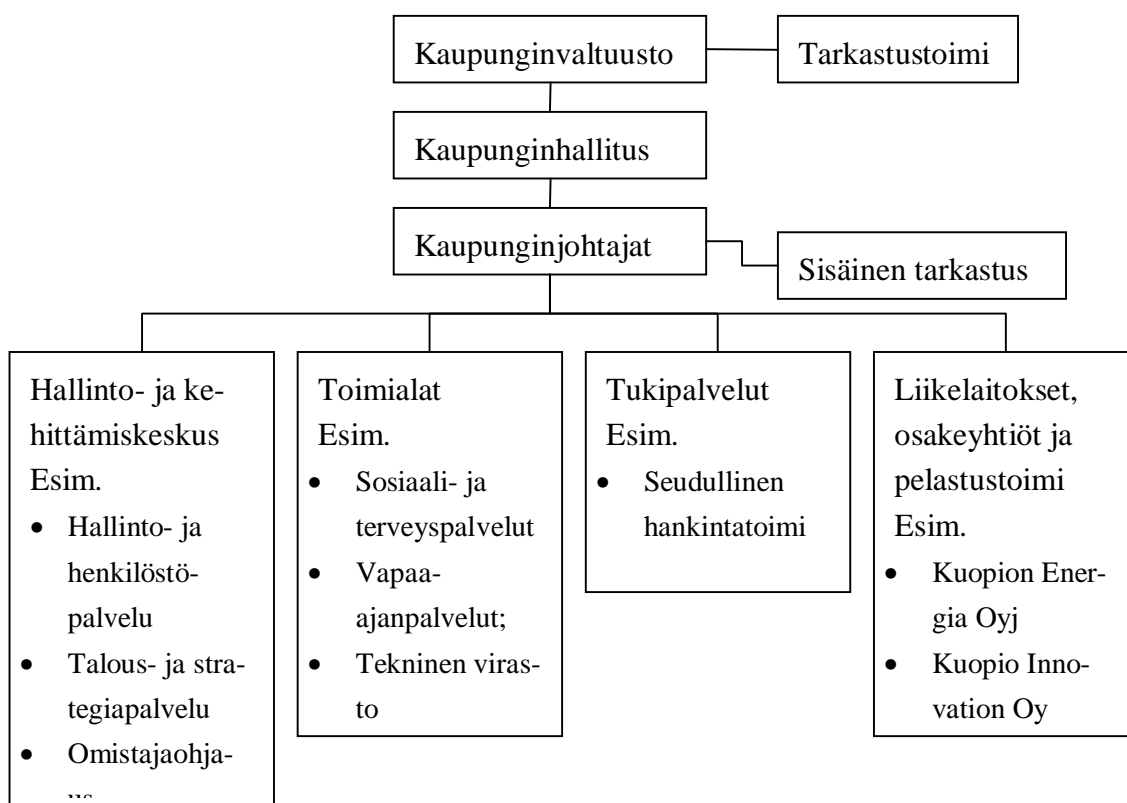
## 4 CASE: KUOPION KAUPUNKI

### 4.1 Kaupungin esittely ja ostopalvelut

#### 4.1.1 *Esittely*

Kuopio on Suomen kahdeksanneksi suurin kaupunki. Vuonna 1775 perustetussa kaupungissa asuu yli 90 000 ihmistä, ja koko Kuopion vaikutusalueella elää noin 600 000 ihmistä. Kuopio panostaa teknologiaan ja yritystoimintaan alueellaan. Erityisesti panostetaan informaatio- ja hyvinvointiteknologiaan. Kuopio on myös yksi valtakunnallisista osaamiskeskuksista ja merkittävä yliopistokaupunki. (Kuopion kaupunki 2006) Palvelusektori on Kuopion merkittävin työllistäjä. Kuopion kaupunki on puolestaan suurin yksittäinen työllistäjä Kuopion alueella. Yhteensä Kuopiossa on noin 4100 yritystä ja yhteisöä. Työpaikkoja on yli 44 000. (Kuopion kaupunki 2008b)

Kuvio 9 havainnollistaa Kuopion kaupungin organisaatiota. Kuopion kaupungilla on kymmenen eri lautakuntaa sekä yksi johtokunta ja yksi toimikunta (Kuopion kaupunki 2007a). Lautakuntia ovat esimerkiksi koulutuslautakunta, tarkastuslautakunta ja sosiaali- ja terveyslautakunta. Osakeyhtiöitä Kuopion kaupunkiorganisaatiossa on kahdeksan ja liikelaitoksia neljä (Kuopion kaupunki 2008a). Kuopion kaupungissa on myös sisäinen tarkastus, joka vastaa kaupunginhallituksen ja kaupungin johdon antamien ohjeiden mukaisesta sisäisestä tarkastuksesta kaupungissa. Sisäisenä tarkastajana kaupungissa toimii Esko Karvinen. (Kuopion kaupunki 2007b) Tarkastaja Karvinen toteaa työskentelevänsä osana Kuopion kaupungin tarkastustoimistoa, joka vastaa kaupungin ulkoisesta ja sisäisestä tarkastustoiminnasta (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008).



Kuvio 9: Kuopion kaupungin organisaatiokaavio (mukaillen: Kuopion kaupunki 2008a)<sup>8</sup>

Kuopion kaupungin toiminnan ohjaaminen ja johtaminen perustuu Balanced Scorecard -mallin mukaan valmistettuun kaupunkistrategiaan. Lisäksi kaupungilla on toimialakohtaisia ja poikkihallinnollisia strategioita. Kuopion kaupunki pyrkii strategisissa päämäärissään olemaan monipuolisen elinkeinoelämän sekä korkeatasoisen koulutuksen ja tutkimuksen verkottunut ja kasvava kaupunki. Lisäksi kaupunki haluaa mahdollistaa asukkailleen hyvän elämän ja laadukkaat palvelut. Yksittäisiä kaupungin strategisia tavoitteita vuoteen 2012 mennessä ovat:

- Kuopio on kasvava, kilpailukykyinen ja vetovoimainen keskus
- Kuopion palvelurakenne on uudistunut
- Kuopiossa on toimiva strateginen johtamisjärjestelmä ja vahva muutoskyky
- Kuopion kuntatalous on tasapainossa.

Palvelurakenteen uudistumisella viitataan muun muassa siihen, että palveluja tuotetaan yhdessä muiden palveluntuottajien kanssa ja toimintaa kehitetään jatkuvasti. Kuopion kaupunkistrategiaa pyritään edistämään myös erilaisilla ohjelmilla, kuten esimerkiksi

<sup>8</sup> Kuopion kaupungin yksityiskohtainen organisaatiokaavio löytyy kaupungin internet sivuilta: [www.kuopio.fi](http://www.kuopio.fi).

Terve Kuopio -ohjelmalla, jonka toiminta-ajatuksena on edistää hyvinvointia ja elinkeinotoimintaa alueella. (Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2012, 2005, 7–10, 20)

Kuopion kaupungin talouden kehitys on kuitenkin yleistä kuntatalouden kehitystä heikompaa (Tilinpäätös 2008, 7). Kuopion kaupungin talous on ollut viime vuosina pääasiassa alijäämäistä (Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2012, 2005, 9). Vuonna 2007 kaupungin talous heikkeni, ja alijäämä oli 13,5 miljoonaa euroa. Eräänä keskeisenä syynä alijäämään vuonna 2007 ovat sosiaali-, terveys- ja erikoissairaanhoidon palvelujen menojen voimakas kasvu. (Tilinpäätös 2008, 7)

Kuopion kaupungin taloudelliset vaikeudet viittaavat siihen, että kaupungin toiminoissa on edelleen kehittämisen tarvetta. Myös sisäinen tarkastaja Karvinen vahvistaa tämän. Karvinen toteaa yleisesti, että monissa kaupungin sisäisissä prosesseissa on kehitettävää, kuten esimerkiksi ostopalvelujen hankintaprosessissa. Hankintaprosessin kehittäminen on tarkastajan mukaan keskeistä, koska ostopalvelujen käyttö lisääntyy kaupungissa vuosittain. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Kaupungin ostopalvelujen käyttö kasvoi myös vuonna 2007. Alkuvuodesta 2007 ostopalvelut olivat kasvaneet edellisvuodesta jo 14,2 miljoonaa euroa, mikä on 13,8 prosentin kasvu. (Toinen seurantaraportti 2007, 2). Vuonna 2007 palvelujen ostot olivat yli 160 miljoonaa euroa. Ostopalvelut olivat kasvaneet voimakkaasti etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa (Tilinpäätös 2008, 26, 146). Tällä hetkellä kaupunki hankkii ostopalveluna esimerkiksi hammashoidon päivystyspalveluja, hoito- ja hoivapalveluja, ateriakuljetuspalveluja, siivouspalveluja ja optikkopalveluja (Kuopion seudun hankintatoimi 2008d).

#### **4.1.2 Kaupungin ostopalvelujen hankintaprosessi**

Kuopion kaupungin hankinnoissa ja niihin liittyvissä logistisissa ratkaisuisa pyritään yhteistyöhön kuntien, kuntayhtymien ja muiden julkisten organisaatioiden kanssa. Kuopion seudun hankintatoimi on Kuopion kaupungin organisaatioon kuuluva tukipalvelu ja tulosityksikkö, jonka rooli seudullisena hankintayksikkönä perustuu HALO (hankinta- ja logistiikka) -yhteistyöhön liittyneiden osapuolten allekirjoittamaan yhteistyösopimukseen. (Seudullinen hankintaohje 2007, 1) Yhteistoimintasopimukseen kuuluu tällä hetkellä kaksitoista kuntaa, yhdeksän kuntayhtymää, viisi osakeyhtiötä ja yksi säätiö. Kuopion seudun hankintatoimi täyttää 75 vuotta keväällä 2008. (Kuopion seudun hankintatoimi 2008a)

Hankintatoimi on asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa seudullisen yhteistoiminnan osapuolille keskitetysti ja laaja-alaisesti palveluja aina hankintojen kilpailuttamisvaiheesta sopimusten tekoon saakka. Tarjouskilpailut valmistellaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä seudullisen hankintatoimen jäsenyhteisöistä koottujen asiantuntijatiimien ja



pienryhmien välityksellä. Lisäksi seudullisen hankintatoimen rooliin kuuluu ohjata ja tarjota neuvontapalvelua jäsenyhteisöille heidän itsensä toteuttamissa erillishankinnoissa. Hankintatoimi neuvoo seutuyhteistyönjäseniä hankintojen suunnittelussa, kilpailutuksen järjestämisessä, sopimusten laadinnassa ja tiedon hankinnassa. (Kuopion seudun hankintatoimi 2008b; 2008c) HALO-jäsenyhteisöjen palvelujen hankinnassa neuvoo myös asiantuntijoista koottu virtuaalitiimi. Neuvonta koskee koko hankintaprosessia (Seudullinen hankintaohje 2007, liite 2).

Kuopion seudun hankintatoimen hankintajohtajana toimii Leena Piekkola. Hänellä on useiden vuosien kokemus hankintatoimesta kuntasektorilla, ja hän on aikaisemmin työskennellyt muun muassa Kuntaliiton ja Kauppa- ja teollisuusministeriön julkisten hankintojen neuvontayksikön päällikkönä. Palvelujen hankintojen kilpailuttamisesta vastaavat hankintasihteerit ovat Anne Hämynen ja Tiina Tiihonen. Hämynen kuuluu palvelujen hankintojen asiantuntijatiimiin. Hankintasihteerit suorittavat myös neuvontapalvelua palvelujen hankintoihin liittyen.

Hankintajohtaja Piekkola kuvailee Kuopion ostopalvelujen hankintaprosessin alkavan siitä, että virasto, laitos tai muu yksikkö tekee päätöksen ostaa palvelu ulkopuolelta. Jos ostava yksikkö arvostaa hankintatoimen osaamista, niin he lähettävät toimeksiannon Kuopion seudun hankintatoimelle. Tästä käynnistyy yhteistyö hankintatoimen ja yksikön välillä. Hankintatoimessa valmistellaan tarjouspyyntö, toteutetaan kilpailutus ja tehdään sopimus. Päätöksen valittavasta yrityksestä tekee kokonaisarvoltaan merkittävässä palveluissa hankintatoimikunta, ja vähemmän merkittävät on yleensä delegoitu hankintajohtajalle. Käytännössä tilaava yksikkö ja hankintatoimi ovat yhteistyössä kilpailutuksen ajan sopimuksen tekoon saakka. Sopimuksenteon jälkeen valvontaa suorittaa palvelun ostanut yksikkö. Näin hankintaprosessi etenee pääpiirteissään. Hankintasihteeri Hämynen toteaa lisäksi myös sen, että mikäli ostava yksikkö haluaa kilpailuttaa palvelunsa itse, niin silloin hankintatoimi voi tietenkin antaa neuvontapalveluja palvelun hankinnassa. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

## 4.2 Ostopalvelujen riskit

Kaupungin hankintatoimen asiantuntijat ja sisäinen tarkastaja Karvinen tunnistavat useita eri riskejä kunnan ostopalveluihin liittyen. Haastateltavat määrittävät riskit Kuopion kaupungin palveluhankintoja arvioiden. Ensimmäisenä riskinä haastateltavat tunnistavat kustannusriskin. Hankintajohtaja määrittelee ongelmaksi sen, että palvelun ostosta päättäessä ei osata arvioida, kuinka paljon koko ostopalvelu tulee maksamaan. Esimerkiksi yhteistyöstä ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia ei osata yksinkertaisesti arvioida, ja tämä johtaa siihen, että palveluun budjetoidut määrärahat saattavat olla riittä-

mättömiä, ja loppua kesken sopimuskauden. Myöskään esimerkiksi markkinahinnasta ei ole käsitystä ostopalveluihin lähdetessä.

Kustannusten yhteydessä tulee esiin myös riski laadun heikentymisestä, mutta myös riski ylilaadusta. Hankintasihteeri Hämynen toteaa tämän johtuvan pääasiassa siitä, että palvelua ei ole tuotteistettu, ja tätä kautta tarjouspyyntöön ja sopimukseen ei ole määritelty palvelun sisältöä riittävän yksityiskohtaisesti. Tämä johtaa laadun heikkenemiseen tai liian korkeaan laatuun, jolloin kustannukset kasvavat tarpeettomasti. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008) Sisäinen tarkastaja Karvinen näkee laadun heikkenemisen olevan usein toteutuva riski Kuopion kaupungissa. Tähän vaikuttaa Karvisen mukaan muun muassa tiedonkulun ongelmat eri toimijoiden välillä. Laadun heikkeneminen johtaa hänen mukaansa usein myös kustannusten kasvuun kaupungin ostopalvelujen käytössä. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Hankintajohtaja Piekkola ottaa esiin myös määrärahojen sitoutumisen ostopalveluihin. Budjetoinnin yhteydessä ei huomata ehkä sitä, kuinka paljon ostopalvelusopimusten kautta on jo sitoutunut määrärahaa ostopalveluihin, ja mistä rahamäärästä voi tehdä budjetoitipäätöksiä. Tämä vähentää kunnan joustavuutta. Lisäksi hankintajohtaja mainitsee palveluntuottajan monopoliaseman markkinoilla olevan negatiivinen asia kaupungin ostopalveluille. Hankintasihteeri Hämynen toteaa, että jos ostopalvelu vaatii merkittäviä investointeja ja resursseja kaupungilta, niin kunta tulee riippuvaiseksi palveluntuottajasta, ja esimerkiksi sopimuksen purkautuminen aiheuttaa ongelmia kaupungille. Hämynen pitää tätä erityisen oleellisena riskinä, ja määrittelee tämän liittyvän myös siihen, että onko palvelun keskeytyessä kunnalla resursseja ja osaamista aloittaa oma palveluntuotanto. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008) Mainitut tekijät voidaan yhdistää kunnan joustavuuden ja osaamisen menettämisen riskeihin.

Hankintajohtaja Piekkola nimeää ajankohtaiseksi riskiksi palvelun keskeytymisen; erityisesti konkurssin, joka johtuu pienyritysten epärealistisista liiketoimintasuunnitelmista. Tämä johtaa siihen, että palvelua tuottava yritys ei pysty aina turvaamaan palvelun jatkuvaa tuotantoa, mikä aiheuttaa ongelmia kaupungille. Hankintajohtaja myös toteaa palvelun kehittämisen olevan palveluntuottajan tehtävä, mutta näin ei aina tapahdu. Lisäksi viranomaisten toiminta on hankintajohtajan mukaan vaihtelevaa, mikä johtaa siihen, että lainsäädäntö ja säännökset saattavat muuttua, kun juuri on tehty pitkäaikainen ostopalvelusopimus. Tämä puolestaan saattaa johtaa palveluntuottajan ongelmiin ja mahdollisesti palvelun keskeytymiseen. Hankintasihteeri Tiihonen korostaa eri syistä johtuvan palvelun keskeytymisen olevan kriittinen riski ostopalvelujen käytössä, koska palvelujen järjestämisen vastuu säilyy kunnalla ostopalvelujen käytöstä huolimatta. (Piekkola & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

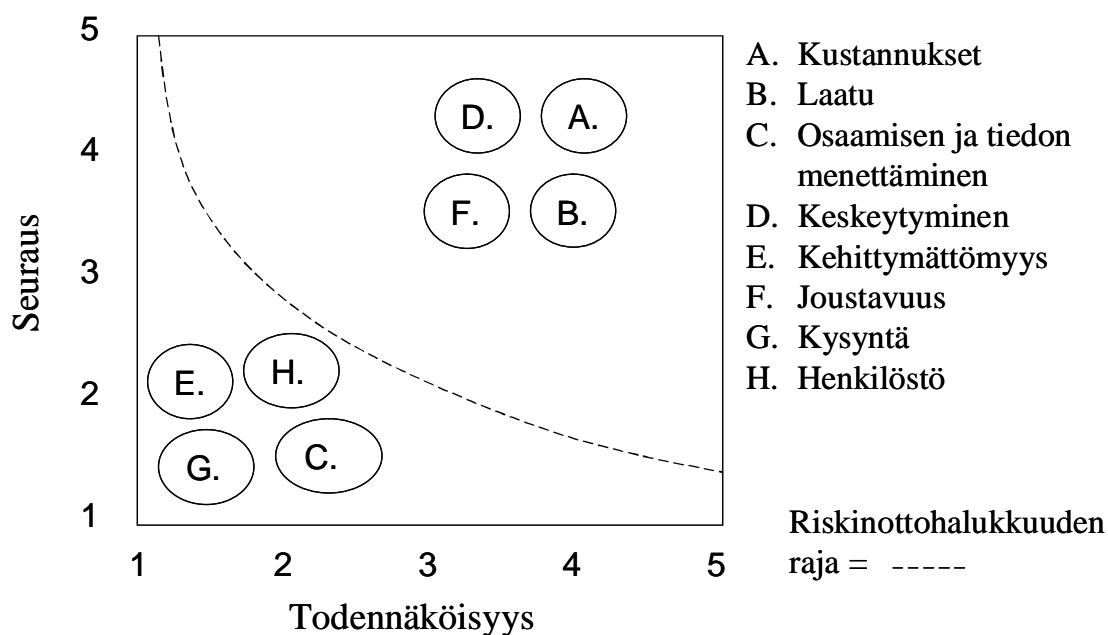
Henkilöstön rooli ostopalveluissa on hankintajohtajan mukaan oleellista. Myös sisäinen tarkastaja Karvinen näkee henkilöstöön liittyvät riskit oleellisina ostopalveluissa (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008). Hankintajohtaja kuitenkin toteaa, että henki-

löstön siirtyminen on harvoin kyseessä kaupungin ostopalveluissa, koska ostopalveluja ostetaan pääasiassa oman tuotannon lisäksi, jolloin kunnan henkilöstöön ostopalvelu ei vaikuta paljoakaan. Hämyksen mukaan niin mittavia ostopalveluja, joissa henkilöstöä siirtyisi, on erittäin vähän, mutta sellaisia kuitenkin esiintyy. Esimerkkinä hän mainitsee yksittäiset työsuhteet, jotka saattavat siirtyä palveluntuottajalle, kun toiminta siirtyy kokonaisuudessaan yritykselle. Myös kysynnän vaihtelu vaikuttaa hankintajohtaja Piekkolan mukaan ostopalvelujen käyttöön selkeästi, mutta riskinä kysynnän vaihtelu on vähäinen. Esimerkkinä hän kertoo sotaveteraanien palveluista, joiden tarve kuitenkin laskee veteraanien vähentyessä. Hankintasihteerin Hämynen myös toteaa, että kysyntään liittyvä riski voisi toteutua, mutta se on vähäinen. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

Yhteenvedon haastateltavien voidaan nähdä määritelleen monenlaisia riskejä ostopalvelujen käyttöön liittyen. Nämä riskit ovat linjassa teoriasta löydettyjen riskien kanssa. Haastateltavat kuitenkin korostivat tiettyjä riskejä kaupungin ostopalvelutoiminnassa. Näitä ovat:

- kustannusten kasvu (taloudellinen riski)
- laadun heikkeneminen (operationaalinen riski)
- palvelun keskeytyminen (operationaalinen riski)
- joustavuuden menettäminen (operationaalinen riski).

Henkilöstön ongelmat, kysynnän vaihtelu, osaamisen menettäminen ja palvelun kehittymättömyys jäivät vähemmälle huomiolle, ja useita näistä riskeistä pidettiin todellisina, mutta vähäisinä riskeinä Kuopion kaupungin ostopalveluissa. Haastateltavien riskiarvioinnin perusteella voidaan muodostaa teorian mukaisesti riskimatriisi kaupungin ostopalvelujen riskeille. Riskimatriisia havainnollistaa kuvio 10.



Kuvio 10: Kaupungin ostopalvelujen riskimatriisi

Haastateltavien mukaan merkitykselliset riskit, kuten kustannusten kasvu, laadun heikkeneminen, palvelun keskeytyminen ja joustavuuden menettäminen, voidaan sijoittaa kaupungin riskinottohalukkuuden ulkopuolelle. Näitä riskejä halutaan ensisijaisesti hallita, koska ne nähdään merkittäviksi. Muut tunnistetut riskit nähdään merkitykseltään vähäisempinä riskeinä.

### **4.3 Ostopalvelujen riskienhallintaprosessi**

#### ***4.3.1 Vastuiden ja tavoitteiden määrittely***

##### ***4.3.1.1 Vastuut***

Ostopalvelujen riskienhallintaprosessin alussa tulee ostopalvelujen hankintaprosessin vastuut ja riskienhallinnan vastuut olla määriteltynä. Kuopion kaupungilla on palvelustrategia, jossa todetaan yksityisen palveluntuotannon täydentävän kunnallista palveluntuotantoa, ja olevan näin yksi palveluntuotannon muoto kaupungissa (Palvelustrategia 2007, 10, 19). Kaupungin valtuusto määrittelee talousarviossa (toiminta- ja taloussuunnitelma) määrärahat eri tulosalueille. Mikäli maksutulon alituksia tai menojen ylityksiä ilmenee, tulee lautakunnan välittömästi laatia kunnanhallitukselle ehdotus toiminnan muuttamisesta sekä yleisesti informoida hallitusta, jos tavoitteet eivät ole saavutettavissa. Yleisesti kaupungin tehtävät on hoidettava taloudellisesti ja järkevästi siten, että vastuu toiminnallisesta ja taloudellisesta tuloksesta on selkeä. Vastuu toiminnallisesta ja taloudellisesta tuloksesta on jokaisella organisaation yksiköllä ja yksilöllä. (Talousarvio 2007, 27–29)

Ostopalvelujen vastuut määritellään yksityiskohtaisesti seudullisissa hankintaohjeissa. Hankintaohjeisiin on liitteenä myös hankintaprosessin vastuujaon kuvaus. (ks. Seudullinen hankintaohje 2007) Hankintajohtaja Piekkola korostaa, että aluksi kaupunki tekee poliittisen päätöksen, ostaako palveluja ulkopuolelta vai ei. Tämän jälkeen päätöksenteko ostettavista palveluista on yksikön vastuulla. Päätöksen jälkeen yksikkö lähettää toimeksiannon hankintatoimelle tai suorittaa kilpailutuksen itse. Mikäli yksikkö suorittaa kilpailutuksen itse, vastuu kilpailutuksesta, sopimuksenteosta ja valvonnasta on yksiköllä. Toimeksiannossa hankintatoimi vastaa kilpailuttamisen toteutuksesta, tuottajan valinnasta ja sopimuksen tekemisestä. Tarjousten vertailussa saattaa olla myös yhteisvastuu yksikön kanssa. Sopimuksen teon jälkeen palveluntuotannon valvonnan

vastuu on tilaavalla yksiköllä. Hankintajohtaja toteaa, että vaikka hankintaprosessin vastuut on ohjeistettu selkeästi, niin käytännössä esiintyy kuitenkin tapauksia, jolloin esimerkiksi tilaava yksikkö olettaa palveluntuotannon valvonnan vastuun olevan hankintatoimella. Tätä tulisi hankintajohtajan mukaan vielä enemmän selkeyttää ja tuoda tietoisuuteen. Tiihonen lisää vielä, että monesti tällainen johtuu juuri tietämättömyydestä. (Piekkola & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Kuopion kaupunginhallitus vastaa kaupungin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta (Kaupungin hallituksen johtosääntö 2007, 3; Tarkastussääntö 1997). Toimielin ja sen alainen viranhaltija puolestaan vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta (Hallintosääntö 2007). Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, joten näin voidaan katsoa määräytyvän myös riskienhallinnan vastuut. Kaupungilla on lisäksi hyvän hallittavan ohje Kuopio-konsernille, jossa määritellään riskienhallintaa. Tämä ohje koskee kuitenkin vain konsernin osakeyhtiöitä (Hyvä hallintotapa kuopio-konsernissa 2007, 2). Ohjeen on laatinut omistajaohjausyksikkö, jonka tehtäväksi määritellään kaupungin riskienhallintaan kuuluvien seikkojen valmistelu ja täytäntöönpano (Hallinto- ja kehittämiskeskuksen toimintasääntö 2005, 9). Kuitenkaan varsinaista riskienhallinnan strategiaa, ohjetta tai sääntöä kaupungin perusorganisaatiolle ei ole löydettävissä Kuopion kaupungin Internet-sivuilla ([www.kuopio.fi](http://www.kuopio.fi), 10.4.2008). Myöskään esimerkiksi kaupungin strategiassa ei ole mainittu riskienhallintaa (Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2012, 2005). Haastateltavat myös toteavat, että riskienhallinnan ohjeita tai sääntöjä ei ollut ainakaan hankintatoimen toiminnassa (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008).

Sisäinen tarkastaja Karvinen toteaa, että Kuopion kaupungissa on vuonna 1999 muodostettu riskienhallinnan ohje, mutta ohje on liian yleisellä tasolla, ja vaatii uudistusta. Tarkastajan mukaan vanhasta ohjeesta ei ole hyötyä käytännön riskienhallinnan ohjauksessa. Karvinen korostaakin, että riskienhallinnan ohjetta ollaan juuri uudistamassa. Riskienhallinnan ohje päivitetään osana sisäisen valvonnan uutta ohjetta, jonka kehittäminen aloitettiin vuonna 2007 muodostetussa työryhmässä. Uudessa sisäisen valvonnan ohjeessa on lähtökohtana organisaation riskienhallinta. Tarkastajan mukaan ohjeiden uusiutumisen myötä kaupungin riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta on käyty useita kehityskeskusteluja kaupungin sisällä. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

#### ***4.3.1.2 Tavoitteiden ja mittarien asettaminen***

Ostopalvelujen riskienhallintaprosessille tulee asettaa strategian, toiminnan, raportoinnin ja lainsäädännön mukaisuuden tavoitteita. Kuopion kaupungin palvelustrategiassa asetetaan strategiset tavoitteet palvelujen järjestämiselle. Kaupungin palvelustrategian päätavoitteena on edistää järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuottamista suunnitel-

mallisesti, tehokkaasti ja kokonaistaloudellisesti sekä tarjota näin laadukkaat palvelut ja hyvä elämä asukkaille. Kriittisenä menestystekijänä mainitaan palveluntuotannon vaikuttavuus, kustannustehokkuus ja saavutettavuus. Kaupungin tavoitteita vuodelle 2007 ovat muun muassa poikkihallinnollisten palveluprosessien tunnistaminen ja kehittäminen, laatu politiikan määrittely, palvelujen tuotteistamisen käynnistäminen, asiakaspautejärjestelmän kehittäminen ja tilaajaosaamisen (tuotteistaminen, kustannustietoisuus, hankintalainsäädäntö) kehittäminen. Yksityiseltä ostettujen palvelujen määrittelyä täydentävän kaupungin palveluntuotantoa silloin, kun se on kokonaistaloudellisesti mahdollista. (Palvelustrategia 2007, 12, 16–20)

Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet eri tulosalueiden palveluntuotannolle asetetaan talousarviossa. Toiminnallisena tavoitteena esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksissa ovat muun muassa laatu järjestelmän rakentamisen jatkaminen sekä vaikuttavuutta kuvaavien indikaattorien mukaan ottaminen toimintaan. Lisäksi toiminnallisena tavoitteena esitetään palvelujen suoritteiden määrät, jotka tulee järjestää omalla tuotannolla tai ostopalveluna. Taloudellisena tavoitteena palvelujen ostoon on osoitettu tietty määrä raha tulosalueittain. (Talousarvio 2007, 73–76)

Hankintasihteeri Hämynen korostaa kustannustehokkuutta ja riittävän tasoista laatua ostettavien palvelujen tavoitteina. Ylilaatua ei kuitenkaan ole tarkoitus ostaa, joten laadun tavoitteet tulee olla selkeästi määriteltynä. Hämynen mukaan välillä tulee myös tilanteita, ettei kunnalla ole omaa henkilökuntaa, ja näin palvelu on pakko ostaa ulkopuolelta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tällöin ostopalvelussa ei tarvitse määrittellä kriteereitä ja tavoitteita. Hankintasihteeri Tiihonen toteaa lisäksi, että tavoitteenasettelussa on tärkeää tarkastella palvelua asiakkaan näkökulmasta, mutta määrärahojen riittävyys on myös huomioitava; ylilaadusta ei kannata maksaa. Hankintajohtaja Piekkola puolestaan korostaa vaikuttavuuden merkitystä tavoitteissa, koska päämääränä on asiakkaan hyvinvointi. Hankintajohtajan mukaan tässä on kuitenkin kaupungin toimijoilla kehitettävää. Tarjouspyyntöjä muotoillessa ei välttämättä tiedosteta, että vaikuttavuutta ollaan hakemassa, kun palvelun kriteereitä määritellään (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Raportointiin liittyvät tavoitteet määritellään tarjouspyyntöön. Raportoinnin vaatimukset palveluntuottajalle vaihtelevat palvelusta riippuen. Raportointia saatetaan Hämynen mukaan vaatia esimerkiksi kolmannesvuosittain, ja raporttien sisältö on tarkasti määriteltynä. Hankintajohtaja puolestaan toteaa, että lainsäädännön noudattaminen on erittäin tärkeää palvelujen hankinnassa, ja siihen panostetaan erityisesti hankintatoimen toiminnassa. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008) Hankintalainsäädännön mukainen tavoite esitetään myös palvelustrategiassa (Palvelustrategia 2007, 20). Näin ollen erilaisten tavoitteiden asettelu voidaan nähdä toteutuvan kaupungissa varsin selkeästi.

Tavoitteiden laatumittareina haastateltavat mainitsevat

- asiakastyytyväisyyden

- henkilöstön työtyytyväisyyden
- jonotusajat ja muut aikarajat palvelusta riippuen.

Lisäksi hankintajohtaja toteaa, että taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet mitataan ostettavan palvelun hinnassa. Yleensä kunta maksaa tietyn hinnan palvelusta, ja odottaa saavansa sillä vaikuttavia palveluja. Näin laadulliset vaikuttavuuden mittarit ovat erittäin tärkeitä tavoitteiden saavuttamisen mittaamisessa. Hankintasihteeri Hämyksen mukaan tietyissä palveluissa määritellään tavoitteille myös sallittu vaihteluväli. Esimerkiksi päivystyslääkäripalveluissa oletetaan lääkärin olevan paikalla päivystyksen alkaessa. Lääkärin myöhästyminen voi kuitenkin olla sallittua kaksi tuntia, mutta tämän jälkeen syntyy palveluntuottajalle ylimääräisiä maksuja. Tätä määritelmää ei kuitenkaan ole käsitelty tavoitteeseen liittyvänä riskinsietokykynä, eikä yleensä riskienhallinnan näkökulmasta (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

#### **4.3.2 Riskien tunnistaminen ja arviointi**

Ostopalvelujen systemaattista riskien tunnistamista ja arviointia ei ole tehty ainakaan hankintatoimen toiminnassa, eikä haastateltavien tietojen mukaan myöskään palveluja tilaavissa yksiköissä. Hankintasihteeri Hämynen toteaa sisäisen tarkastuksen tehneen yhden tarkastuksen viiden vuoden aikana. Tällöin sisäinen tarkastus tutki hankintatoimen menettelyjen lainsäädännön mukaisuutta. Hämynen korostaa kuitenkin vielä, että itse hankintatoimen toiminnassa ei ole toteutettu systemaattista riskien tunnistamista tai arviointia. Hän toteaa, että ostopalvelujen riskiarviointeja tulisi hankintaprosessin aluksi toteuttaa tilaavan yksikön ostopalvelutoiminnassa. Hämyksen mukaan yksikön tulisi pohdita, millä tavalla perustellaan palvelujen ostoon lähtemistä, onko joitain muita vaihtoehtoja, onko nyt oikea aika kilpailuttaa tai miksi tietty hankintamenettelytapa valitaan jne. Hankintasihteerin mukaan riskien arviointi yksiköiden ostopalvelutoiminnassa voisi olla keino edistää ostopalvelujen käyttöä. Liian usein tapahtuu niin, että ilman pohdintaa tehdään toimeksianto ja tämän jälkeen ilmenee ongelmia tarjouspyynnön muodostamisessa. Hankintasihteeri Tiihonen toteaa lisäksi, että käytännössä ostopalvelujen taustalla olevia riskejä saatetaan nykyisessä toiminnassa kyllä miettiä, mutta tämä ei riitä, vaan arviointi tulisi tehdä systemaattisesti ja kirjata tulokset (Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Hankintajohtaja Piekkola toivoo systemaattista riskien tunnistamista ja arviointia myös hankintatoimen yksikön rutiineihin. Hän toteaa:

*Näitä toiminnallisia riskejä tulisi arvioida nykyistä enemmän, koska ne heijastuvat voimakkaasti myös kaupungin talouteen. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)*

Hankintajohtajan mukaansa riskikartoitusta tarvittaisiin myös kaupungin hankintatoimen kilpailutustoimintaan. Riskikartoitukset tulisi myös dokumentoida. Riskit tulisi näin huomioida jo tarjouspyyntöä tehtäessä, mikä on erittäin tärkeää koko palvelun toteutumisen kannalta, koska tarjouspyyntö on tehtävän sopimuksen perusta. Täten riskikartoitukset olisi tarkoituksenmukaista tehdä sekä päättävässä yksikössä että kilpailuttavassa hankintatoimen yksikössä. Hankintajohtaja korostaa riskien arviointiin nykyistä kokonaisvaltaisempaa otetta. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Kaupungin sisäinen tarkastaja Karvinen myös toteaa, että systemaattista ja dokumentoitua riskien tunnistamista ja arviointia ei ole tehty ostopalveluihin liittyen. Tarkastajan mukaan tässä on kaupungilla kehitettävää, koska palvelujen hankinnoissa syntyy usein laadun heikkenemiseen ja kustannusten kasvuun johtavia virheitä, kun riskejä ei ole arvioitu. Karvinen myös korostaa, että usealta toimialalta on esitetty kommentteja, joiden mukaan riskien arviointi olisi tarpeellista ympäristön muuttuessa. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008) Kaupungin riskikartoituksen toteutuksessa voisivat hankintaprosessin vastuujaossa kuvatut asiantuntijatiimit olla merkittävässä roolissa, koska tiimit tuntevat hankintaprosessin eri vaiheet. (ks. Seudulliset hankintaohjeet 2007, liite 2).

### ***4.3.3 Riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa***

#### ***4.3.3.1 Päätöksenteko***

Hankintaprosessin päätöksentekovaiheessa tehtävät riskeihin vastaamisen toimenpiteet tulivat esiin ryhmähaastattelussa, kun hankintatoimen henkilöt arvioivat päätöksenteon toteutusta. Hankintasihteeri Hämynen korostaa oman osaamisen määrittelyä varsinkin arvoltaan merkittävien ostopalvelutoimien päätöksenteossa. Hänen mukaansa tässä vaiheessa kaupungin yksikön tulisi pohtia palvelua laajempuna kokonaisuutena, ja määrittellä miksi palveluntuottajalla olisi enemmän osaamista palveluntuottamisessa kuin virkamiehillä kaupungin sisällä. Hankintajohtaja Piekkola toteaa, että tässä on kehitettävää, koska juuri kaupungin sisäisiä prosesseja tulisi arvioida, ja määrittellä kaupungin todellinen oma osaaminen eli ydinosaaminen, johon voitaisiin keskittyä. Tämä olisi hänen mukaansa optimaalinen tilanne. Hankintajohtaja kuitenkin toteaa, että käytännössä osaavaa päätöksentekoa hankaloittaa muun muassa se, että tilaavissa yksiköissä ei välttämättä ole tarpeeksi ammattimaista osaamista tai koulutusta, ja näin johtamisessa saataan keskittyä liikaa poliittisiin tekijöihin. Tämän lisäksi myös kokemattomuus palvelu-



hankintojen tekemisestä vaikeuttaa ammattimaista päätöksentekoa. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

Palvelustrategiassa Kuopion kaupunki jaottelee järjestettäviä palveluita peruspalveluihin, tukipalveluihin ja kilpailukykypalveluihin (Palvelustrategia 2007, 16). Tämän jaottelun määritelmät eivät kuitenkaan viittaa siihen, että kaupungissa olisi määritely oman toiminnan ydinosasta. Esimerkkinä terveystalvelut on määritely peruspalveluina (Palvelustrategia 2007, 16). Kaupungissa tulisikin arvioida, mikä osa terveystalveluista pystytään tuottamaan erityisen kustannustehokkaasti, ja mitkä terveystalvelut puolestaan on tarkoituksenmukaista ostaa ulkopuolelta. Hankintajohtaja Piekkola sekä hankintasihteeri Hämynen näkevätkin ydinosamisen määrittelyssä kehittämisen tarvetta kaupungin eri toimialoilla (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008).

Haastateltavat mainitsevat useaan otteeseen markkinoiden arvioinnin olevan välttämätöntä ostopalvelujen käytössä. Hankintajohtaja Piekkola mukaan monopoliasemassa olevan palveluntuottajan kanssa ei ole järkevää lähteä yhteistyöhön eli markkinoiden tarjonta tulee arvioida, ja markkinatutkimusta tarvitaan myös määrittämään palvelun markkinahintaa. Hankintajohtaja tuo myös esiin sen, että tarjouspyynnöstä tulisi pyrkiä tekemään sellainen, että se on sopiva ja mielenkiintoinen alueen yrityksille. Lisäksi kaupungissa pyritään myös tukemaan yrityksiä ja elinkeinoelämää hallinto- ja kehittämiskeskuksen yrityspalvelun avulla. Yrityspalvelu esimerkiksi välittää ja tuottaa yrityksille palveluja (Hallinto- ja kehittämiskeskuksen johtosääntö 2008, 5). Hankintasihteeri Hämynen toteaa lisäksi, että palvelun kysynnän arviointi on tärkeää jo päätöstä tehtäessä, joten myös kysynnän kannalta markkinat tulisi arvioida. Hänen mukaansa markkinoiden arviointi on kuitenkin valitettavan usein tilaavalta yksiköltä tekemättä, kun toimeksianto kilpailutukseen lähetetään hankintatoimelle, joten tässä on kehitettävää. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

Hankintasihteeri Tiihosen mukaan myös kustannuksiltaan korkean investoinnin tarve ostopalvelussa vaikuttaa päätöksentekoon siitä, ostetaanko palvelu ulkopuolelta vai ei. Hän toteaa merkittävän investointitarpeen ostopalvelussa olevan eräs huomattava syy siihen, miksi kaupunki ei halua ostaa palvelua ulkopuolelta, vaan järjestää sen omana tuotantona. Riski siitä, että jotain ongelmia tulee, on liian korkea. Hankintasihteeri Hämynen korostaa lisäksi, että kilpailuttamiseen ja muihin ostopalvelun toimintoihin kuluu jo määrärahoja, joten lisäksi investointien tekeminen esimerkiksi koneisiin saattaa vaikuttaa jo liiallisilta kustannuksilta. Näin kaupunki helposti päättää järjestää palvelun omana tuotantona, mikäli merkittäviä investointeja edellytetään ostopalvelussa. Hankintajohtaja Piekkola korostaa, että yleisestikin voi olla, että ostopalvelusopimus tehdään vain vuoden pituiseksi, koska määrärahat ovat vain vuodeksi. Näin vähennetään riskiä, että syntyisi ongelmia ostopalveluissa (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Hankintajohtaja Piekkolan mukaan palvelun sisällön ja laadun määrittely tarjouspyyntöön on erittäin tärkeää, joten ostettava palvelu on tuotteistettava tilaavan yksikön toimesta. Tämän lisäksi tarjouspyynnöissä pyydetään myös esittämään laadunhallintajärjestelmää tai laatusertifiointeja, mutta niitä on hänen mukaansa alalla valitettavan vähän toistaiseksi. Laadunhallintajärjestelmät ovat kuitenkin lisääntymässä, mitä hän pitää edistyksellisenä asiana. Piekkola korostaa:

*Kuntalaisten tarpeethan ovat rajattomat, mutta kunta maksaa vain siitä, mitä sopimukseen on määritelty. Siksi tuotteistaminen on niin tärkeää.*  
(Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Hankintajohtaja kuitenkin toteaa, että liian usein tuotteistaminen on tilaavalta yksiköltä tekemättä. Tämä johtuu Piekkolan mukaan hankintaosaamisen puutteesta ja tietämättömyydestä. Hankintasihteeri Hämysenkin mukaan ostettava palvelu on usein tuotteistamatta. Hän korostaa, että tuotteistamisen pitäisi lähteä oman tuotannon tuotteistamisesta, ja tämän jälkeen osattaisiin myös ostettava palvelu tuotteistaa. Hankintasihteeri Tiihonen korostaa, että tätä tulisi ehdottomasti kehittää palveluja ostavissa yksiköissä. (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Palveluja ostavilla yksiköillä on hankintajohtaja Piekkolan mukaan kehittämistä myös kustannuslaskennassa, koska joissain yksiköissä vasta määrärahojen riittämättömyys käynnistää ostettujen palvelujen kustannuksien arvioinnin. Hankintajohtaja korostaa, että ostopalvelun kustannukset tulisi olla määritelty jo alkuvaiheessa, koska ne ohjaavat tarjouspyynnön tekoa ja tarjousten arviointia. Kustannuslaskennan avulla osataan arvioida muun muassa tarjoajien hintoja paremmin. Hinta osataan myös perustella paremmin kustannuslaskennalla sekä arvioida minkälaiseen palveluun yksiköllä on määrärahoja. Hankintajohtajan mukaan ostopalvelujen kustannuslaskentaan liittyy läheisesti se, että osataan laskea oman tuotannon kustannukset vastaavasta palvelusta. Tämä toimii apuvälineenä myös ostopalvelujen käytössä. Piekkolan mukaan kustannuslaskentaa ja kustannuslaskennan osaamista tulisi kehittää, koska joillain yksiköillä on riittämätön kustannuslaskentajärjestelmä, ja varsinkin valvonnan ja yhteistyösuhteen aiheuttamat kustannukset ovat jääneet usein huomioimatta. Samalla hän myös toteaa, että ostopalvelujen kustannuslaskenta vaatii myös vertailun hallintaan oman tuotannon kustannusten ja ostopalvelujen kustannusten välillä. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Myös sisäinen tarkastaja Karvinen korostaa kustannuslaskennan osaamisen tärkeyttä osana hankintaosaamista. Karvisen mukaan syynä ostopalvelujen kustannuslaskennan kehittämättömyyteen on se, että perinteisesti kuntasektorilla palvelut on järjestetty omana tuotantona. Näin ollen ostopalvelujen lisääntyessä kustannuslaskentaan on selkeä kehittämistarve. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Joitakin edellä esitettyjä päätöksentekovaiheen puutteita on jo huomioitukin myös kaupungin organisaatiossa. Kaupungin palvelustrategiassa todetaan, että ostopalvelujen käyttö edellyttää myös toimivia markkinoita sekä kaupungin tilaajaosaamisen ja hinnoittelun kehittämistä. Palvelustrategiassa määritelläänkin vuoden 2007 tavoitteiksi muun muassa tilaajaosaamisen kehittäminen, kustannustietoisuuden lisääminen, tuotteistamisen kehittäminen ja tuotteistamiseen kouluttaminen. Kaupunki on aloittanut oman palveluntuotannon tuotteistamisen, ja kouluttaa myös henkilöstöä ainakin tiettyjen palvelujen tuotteistamiseen. Sisäinen tarkastaja Karvinen myös vahvistaa, että tuotteistamisen kehittämiseen pyritään tällä hetkellä panostamaan kaupungissa (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008). Myös yksiköiden palveluprosesseja käydään läpi kustannustietoisuuden lisäämiseksi sekä kustannus- ja laatuvertailujen mahdollistamiseksi oman ja ulkopuolisen tuotannon välillä (Palvelustrategia 2007, 10, 19–20). Kuitenkin useissa päätöksenteon riskeihin vastaamisen toimenpiteissä, kuten ydinosaamisen määrittelyssä, markkinoiden arvioinnin tekemisessä, tuotteistamisessa ja kustannuslaskennassa, on kaupungin hankintatoimen asiantuntijoiden mukaan vielä kehitettävää.

#### **4.3.3.2 Hankinnan toteutus**

*Hyvä tarjouspyyntö on sellainen, joka ottaa huomioon palvelujen hankinnan riskit (Piekkola, haastattelu 20.3.2008).*

Hankintajohtaja Piekkolan mukaan hankintatoimen yksikön tulee olla kilpailutuksen asiantuntija. Hän toteaa heidän tehtävänänsä olevan tarjouspyynnön laadinnan, kilpailutuksen ja sopimuksen teon. Hankintatoimi on yhteistyössä tilaavan yksikön kanssa. Hankintatoimen tulee suorittaa kilpailutus lainsäädännön mukaisesti, syrjimättömästi ja tasapuolisesti. Hankintajohtaja korostaa, että tarjouspyynnön laadinta on tärkeä osa sopimuksen laadintaa, koska joskus sopimukseen ei saa edes lisätä asioita, jotka eivät ole olleet tarjouspyynnössä. Hänen mukaansa kaikki oleellinen, kuten valintakriteerit, palvelun sisältö, laatu, vastuiden jakautuminen, raportointi, palveluntuottajan vähimmäisvaatimukset jne. tulee määrittää tarjouspyynnössä, koska tarjouspyynnön huolellisella laadinnalla pyritään riskien pienentämiseen. Hankintakeskuksella on hankintaohjeet, tarjouspyyntömalleja, palvelukuvauksia ja aikaisempaa materiaalia kilpailutuksesta. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Erityisesti hankintajohtaja korostaa, että on tärkeää osata viitata julkisten hankintojen yhteisiin sopimusehtoihin ja muihin palvelun kannalta keskeisiin lakeihin sekä suorittaa kilpailutus lakia julkisista hankinnoista noudattaen (JYSE 1994; Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348). Tähän ohjaa myös Kuopion seudulliset hankintaohjeet (2007). Hankintasihteeri Hämynen puolestaan toteaa, että on tärkeää osata muodostaa tarjous-

pyyntöön hintayksiköt ja erilaiset hinnoitteluratkaisut. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008) Hän korostaa hinnantarkistusehtojen merkintää tarjouspyyntöön:

*Hinnantarkistuksilla hintaa voidaan arvioida säännöllisesti, ja tällä hallitaan riskiä siitä, että maksettaisiin liian korkea hinta, jolloin kustannukset olisivat liian suuret.* (Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

Hankintatoimen tarjouspyynnön laadinnan osaaminen tulee esiin tutkittaessa esimerkinomaisesti yhtä hankintatoimen tekemää tarjouspyyntöä (ks. Tarjouspyyntö 2008).

Tarjouspyynnöstä on määritelty muun muassa seuraavat kohdat:

- sopimuksen alkamis- ja päätymispäivät
- hankintamenettely
- tarjoajan vähimmäisvaatimukset
- tarjoajan valintakriteerit
- palvelun sisältö (sis. palvelun kannalta oleelliset lakisäätteiset vaatimukset; palvelun toiminnalliset, laadulliset ja mitoitukselliset vaatimukset; laadunhallintajärjestelmän vaatimus tai ainakin suunnitelmaa tästä)
- valvonta (tarkastukset ja seurantapalaverit)
- raportointi (yksityiskohtaiset tiedot kolme kertaa vuodessa)
- tiedon omistaminen ja salassapito
- hinnoitteluperusteet ja hinnantarkistukset
- sanktiojärjestelmä
- sopimuksen purkautumisen perusteet
- vastuut.

Lisäksi esitetään viittaukset lakiin julkisista hankinnoista, lakiin tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisten hankintojen sopimusehtoihin (30.3.2007/348; 1233/2006; JYSE 1994). Tarjousten valintakriteereinä ovat hinta sekä selvitykset laadunhallinnasta, laadun kehittämisestä, asiakaspalautejärjestelmästä, palvelun saavutettavuudesta ja tietyistä muista palveluntuotannon kohdista. Täten valinnan ratkaisee kokonaistaloudellinen edullisuus. Lisäksi määritellään tarjousten sisältö, asiakirjojen julkisuus, tavoitteellinen aikataulu, tarjousten voimassaolo ja tarjousten vastaanotto. (Tarjouspyyntö 2008) Yhteenvetona hankintatoimen tarjouspyynnöstä voidaan todeta, että se vastaa hyvin teoreettisen viitekehysten mukaisia vaatimuksia. Ainoana puutteena voidaan nähdä palkkiojärjestelmän puuttuminen. Tarjouspyynnössä voisi olla myöskin selkeämmin esitetty laatumittarit, kuten mikä on tavoiteltu asiakastyytyväisyyden taso palveluntuotannossa. Hankintajohtajan mukaan kilpailutuksessa onkin kehitettävää, koska välillä vastuut ja palvelun sisältö ovat heikosti määritelty kaupungin sopimuksissa (Piekkola, haastattelu 20.3.2008).

Tarjouspyynnöissä tulisi hankintajohtajan mukaan myös tuoda enemmän esiin, että palveluntuottajan kanssa halutaan tehdä yhteistyötä, ja korostaa palvelujen vaikuttavuutta. Tässä on kuitenkin hänen mukaansa kehitettävää. Yhteistyötä ja vaikuttavuutta palveluissa tulisi korostaa myös tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa enemmän, koska niitä ei osata aina tiedostaa. Palveluntuottajien kanssa pitäisi olla säännöllisessä vuoropuhelussa. Hankintasihteerit Hämynen ja Tiihonen myös korostavat yhteistyön merkitystä. Yhteistyön määrittelyä sopimuksessa saatetaan tarvita esimerkiksi siinä, kun päätetään lähetetäänkö potilas palveluntuottajalle vai oman tuotannon yksikköön, jotta hän saisi hoitoa nopeasti. Tällöin tulee olla selkeä menettely siitä, miten asia päätetään yhteisesti. (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Piekkola näkee tietojärjestelmien roolin kasvavan myös hankintojen toteutuksessa, mikä voisi edistää osaltaan riskienhallinnan ottamista mukaan tarjouspyynnön laadintaan. Tietojärjestelmien kautta voitaisiin muun muassa valita valmiita sopimus pohjia eri palveluille, missä otettaisiin huomioon palveluihin liittyvät riskit. Hankintajohtaja kuitenkin toteaa, että nykyisin kilpailutus on vielä erittäin räätälöityä, joten tarjouspyynnön ja sopimuksen laadinnan asiantuntemus on erittäin tärkeää riskienhallinnan kannalta. Hankintasihteeri Hämynen toteaa hankintojen kilpailuttamisen keskittämisen hankintatoimelle olevan riskienhallinnan keino, koska palvelujen ostamisen osaaminen on näin keskitetty, ja asiantuntijat tarjoavat myös neuvontapalveluja organisaation muille yksiköille. Hankintajohtaja Piekkolan mukaan yksiköiden yhteistyöllä, osaamisella ja ammattitaidolla saataisiin ostopalvelujen prosessit eri yksiköissä ja hankintatoimessa sujuviksi, ja tätä kautta taloudellista säästöä aikaiseksi. Yhteistyötä yksiköiden välillä korostaa myös sisäinen tarkastaja Karvinen, jonka mukaan heikko yhteistyö yksiköiden ja hankintatoimen välillä johtaa muun muassa väärinkäsityksiin ja ostopalvelun heikkoon laatuun. Tässä on haastateltavien mukaan kaupungilla kehitettävää. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008; Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Hankintajohtajan mukaan ostopalvelusopimusten hallinnoinnin tehtävät kuuluvat puolestaan tilaavalle yksikölle. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008) Arkistointi suoritetaan seudullisen hankintaohjeen (2007, liite 2) mukaan niin, että hankintatoimi arkistoi tarjouspyynnöt, tarjoukset, hankintasopimukset ja muun kilpailutuksen materiaalin. Tilaava yksikkö arkistoi palvelusopimukset, tilausvahvistukset jne. Hankintatoimen internet-sivuilla ylläpidetään myös muun muassa kilpailutuskalenteria ja listaa avoimista tarjouspyynnöistä (Kuopion seudun hankintatoimi 2008d). Näin ostopalvelujen sopimusten hallinnointi ja muun materiaalin arkistointi on määritelty varsin selkeästi kaupungissa.

Hankintasihteeri Hämynen tuo esiin myös oman tuotannon valmiuden tärkeyden ostopalveluissa. Hän toteaa:

*Jos palveluntuottaja ei hyvistä tarjouspyynnöistä ja sopimuksista huolimatta ole sellainen, että se voisi palvelua tuottaa, ja sopimus pitäisi purkaa, niin tulisi miettiä miten nopeasti oma tuotanto saadaan käyntiin. Se on kertakaikkisen tärkeä asia, ja se on kyllä todellinen riski. (Hämynen, haastattelu, 20.3.2008)*

Hankintasihteerin mukaan kaupungissa kuitenkin on yleensä aina omaa palveluntuotantoa, koska juuri tämän keskeytymisen riskin vuoksi ei ole mitään palvelua järjestetty pelkästään ostopalveluna. Myös palvelustrategiassa esitetään ostopalvelujen käytön tarkoituksena olevan vain oman tuotannon täydentäminen (Palvelustrategia 2007, 19). Hankintajohtaja Piekkola kuitenkin toteaa, ettei varsinaista exit-strategiaa ainakaan kirjallisesti tehdä, mutta arvoltaan merkittävässä ostopalveluissa näistä on keskusteltu. Hänen mukaansa sopimuksen teossa exit-strategiaa ei ole kuitenkaan otettu huomioon, mutta näin kyllä tulisi tehdä, jotta kaupungilla olisi ikään kuin sujuva mahdollisuus palata omaan tuotantoon. Piekkolan mukaan kaupungissa keskeytymisen riskiä pienentää myös se, että läheisistä kunnista saadaan apua, mikäli ongelmia palveluntuotannossa esiintyy. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

Henkilöstön siirtymistä tapahtuu vähäisesti Kuopion ostopalvelutoiminnassa. Hankintasihteerin Hämynen kuitenkin toteaa, että joskus muutamia henkilöitä saattaa siirtyä, ja tällöin henkilöitä tiedotetaan jatkuvasti ostettavan palvelun tilanteesta. Hankintajohtaja Piekkola korostaa, että yritykset saattavat olla huomattavasti houkuttelevampi työpaikka työntekijälle kuin kunta, joten tämä tulisi kunnan ottaa huomioon. (Piekkola & Hämynen, haastattelu 20.3.2008)

Yhteenvedona, riskeihin vastaaminen hankinnan toteutuksessa suoritetaan keskitetyssä hankintatoimessa, josta jaetaan myös neuvontapalveluja. Kaupungin ostoosaamisessa korostuu lainsäädännön mukainen tarjouspyynnön laadinta ja muu kilpailutus. Vain muutamia kehittämiskohteita löytyy hankinnan toteutuksesta. Myös sopimusten hallinnointi ja muu arkistointi on määritelty selkeästi. Kaupungissa on myös oman tuotannon valmiutta, jolla halutaan välttää keskeytymisen riskiä. Henkilöstöä siirtyy vain vähäisesti ostopalveluissa, mutta jatkuva tiedottaminen nähdään tällöin tärkeänä asiana.

#### **4.3.3.3 Valvonta**

Ostopalveluja tilaava yksikkö valvoo palveluntuotannon tarkoituksenmukaisuutta ja vaatimustenmukaisuutta omilla palvelujen hankintaan suunnatuilla määrärahoilla ja muilla resursseilla sopimuksen loppuun asti. Piekkola korostaa, että valvontaan kuuluu muutakin kuin vain sopimuksen päättymispäivän seuranta. Hänen mukaansa joillakin

tilaavilla yksiköillä on tässä kehitettävää, koska valvonnan vaiheen resursointia tai toteutusta ei ole välillä huomioitu palveluja ostettaessa. Hankintajohtaja toteaa yhteistyön ja vuoropuhelun merkityksen olevan tärkeää kunnan ja palveluntuottajan välillä, ja esimerkiksi yrityksen henkilöstön työtyytyväisyys on keskeinen tekijä. Hyvässä ostopalvelusuhteessa sekä ostaja että myyjä ovat tyytyväisiä toimintaan. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Haastateltavat määrittelevät kaupungin ostopalvelujen valvontaan liittyvinä toimenpiteinä seuraavat tekijät (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008):

- yksittäiset palveluntuotannon tarkastukset
- säännöllinen raportointi
- yhteiset seurantatapaamiset
- asiakastyytyväisyyden valvominen palautejärjestelmällä
- henkilöstön työtyytyväisyyden valvonta
- sanktiojärjestelmä.

Palkkiojärjestelmiä ei ole käytetty kaupungin ostopalveluissa. Hankintasihteeri Hämynen toteaa sen olevan uusi asia, josta on aloitettu keskusteluja kaupungissa. Hankintajohtaja Piekkola toteaa palkkiojärjestelmien olevan tulossa kuntasektorilla ostopalvelusopimukseen esimerkiksi kuntoutuspalveluihin liittyen, mutta Kuopion kaupungissa ei vielä ole tehty palkitsemista suorituskyvyn mukaisesti. Optioita ostopalvelusopimuksen jatkamiseen käytetään kuitenkin tarjouspyynnöissä. Hankintajohtajan mukaan tämä voi kannustaa yritystä toimimaan paremmin, mutta ei varsinaisesti ole suorituskyvyn mukaista palkitsemista. Hankintasihteeri Hämynen mukaan sanktioita kuitenkin käytetään ostopalvelujen valvomiseen. Hankintasihteeri Tiihonen lisää, että sanktioiden määritellyt ovat normaaleja merkintöjä tarjouspyynnöissä. Rahamääräinen sanktio liitetään automaattisesti seuraavaan laskuun, mikäli määritellyt kriteerit eivät ole palveluntuotannossa täytyneet. (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008)

Raportoinnin yksityiskohtaisuus ja taajuus riippuu hankintasihteeri Hämynen mukaan palvelusta, mutta raportteja vaaditaan esimerkiksi asumispalveluissa kolmannesvuosittain ja kerran viikossa on seurantatapaaminen. Fysioterapian palveluissa raportointi saattaa puolestaan olla jopa potilaskohtaista, jolloin muun muassa käytetyt resurssit ja tavoitteiden saavuttaminen tulee määrittellä raporteissa jokaisen potilaan kohdalla. Myös esimerkiksi vastuuhenkilöiden vaihtuminen vaaditaan usein raportoimaan välittömästi. Hankintajohtaja toteaa myös asiakastyytyväisyyden valvomisen palautejärjestelmien avulla olevan vaikuttavuuden kannalta erittäin oleellista. Tiihonen korostaa lisäksi, että asiakastyytyväisyyden valvonta edellyttää kirjallista dokumentointia, jotta syntyy vertailupohjaa arviointia varten.

#### 4.3.4 Riskienhallintaprosessin seuranta

Kuopion kaupunginhallitus seuraa talousarvion toteutumista kuukausittain. Valtuustolle raportoidaan tästä kolmannesvuosittain seurantaraporteilla ja vuosittain tilinpäätöksellä. Kuukautiset raportit sisältävät muun muassa tuloslaskelman ja toimialan johtajan kommentit kuukaudesta. Seurantaraporteissa katsotaan esimerkiksi miten toiminnalliset tavoitteet on saavutettu tulosalueittain. (Talousarvio 2007, 30) Näin kaupunginhallitus, lautakunta tai johtokunta seuraa tulosalueen ja tulosyksiköiden talousarvion sekä tulos- ja palvelutavoitteiden toteutumista (Hallintosääntö 2007, 5) Tällä tavoin seurataan myös ostettujen palvelujen toteutumista eri tulosalueilla, ja toimialan johtaja voi myös kommentoida ostopalvelujen suorituskykyä kuukausiraporteissa.

Lisäksi hallintosäännön (2007, 5) mukaan jokainen toimielin ja sen alainen viranhaltija vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta. Kaupungin sisäisen valvonnan ohjeet ohjaavat ja vastuuttavat sisäisen valvonnan suunnittelua, toteuttamista ja raportointivelvoitteita toimialoille (Arviointikertomus 2007, 16). Kaupungin sisäinen tarkastus on myös useita vuosia sitten tehnyt tarkastuksen hankintatoimen yksikköön (Hämynen, haastattelu 20.3.2008). Sisäinen tarkastaja toteaaakin, että lähivuosilta ei ole sisäisen tarkastuksen toimesta arvioitu hankintatoimen toimintaa, mutta tilintarkastajien toimesta hankintatoimea on arvioitu. Tällöin on hankintatoimintaa pyritty myös kehittämään. Lisäksi Karvinen toteaa, että viime aikoina hankintatoimen sisäisestä valvonnasta on myös keskusteltu, ja sitä pyritään kehittämään tulevaisuudessa. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Näin seuranta suoritetaan Kuopion kaupungin organisaatiossa jatkuvilla seuranta-toimenpiteillä, kuten raportoinnilla sekä erillisillä arvioinneilla, kuten tilintarkastajan tai sisäisen tarkastuksen arvioinneilla. Tämän mukaisesti toteutuu seuranta myös ostopalvelujen osalta organisaation eri tulosalueilla. Sisäisen valvonnan ohjeita mukaillen edellytykset myös riskienhallintaprosessin seurannalle ovat kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmässä, koska riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa (ks. esim. Halla ym. 2003, 58). Toistaiseksi varsinaista riskienhallinnan näkökulmaa ei kuitenkaan ole kaupungin ostopalvelujen seurannassa, koska riskien tunnistamista tai arviointia ei toteuteta. Näin myöskään riskienhallinnan mittaamista tai mittareita ei ole määritetty ostopalvelujen seurannassa. Räätelöidyn mittarin muodostamiselle on kuitenkin edellytykset esimerkiksi talousarviossa asetettujen tavoitteiden avulla (ks Talousarvio 2007).

Hankintajohtaja Piekkola toteaaakin:

*Moni sanoo, että hankintatoimi on tärkeä palvelu, mutta kyllä se on myös unohdettu palvelu... Ostopalvelujen aiheuttamat menot on unohdettu, iso menoerä (Piekkola, haastattelu 20.3.2008).*



Hankintajohtaja viittaa hankintatoimen merkitykseen kaupungin hallinnon tukipalveluna. Palvelujen ostojen odotetaan toteutuvan, mutta toiminnan lisäarvon ja vaikuttavuuden toteutumista ei seurata tarpeeksi. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Piekkolan mukaan ostopalvelujen merkityksen ymmärtämisen ja seurannan haasteet aiheuttaa se, että palvelujen ostot saattavat olla hyvinkin vähäisiä menoeriä organisaation eri yksiköissä, mutta yhteenlaskettuna niistä muodostuu kuntasektorin toiseksi suurin menoeriä henkilöstömenojen jälkeen. Ostopalvelujen menoja ei tarkastella tarpeeksi kokonaisuutena, joten niiden merkitystä on vaikeaa havaita. Hankintajohtajan mukaan ostopalvelujen seurannassa on täten kehitettävää. Kehittyneempi seuranta toisi ostopalvelujen merkityksen paremmin esiin, ja osoittaisi saavutetaanko ostopalvelujen tavoitteet vai ei. Nykyisin määrärahojen käyttöä ja valmistettujen suoritteiden määrää seurataan erikseen yksiköittäin. Hankintajohtajan mukaan tässä korostuu myös yhteistyön ja asiantuntemuksen tarve. Lisäksi ostettujen palvelujen osuus tulisi huomioida paremmin jo budjetoinnin yhteydessä eli miten paljon ostopalveluihin on jo sitoutunut rahaa tehtyjen ostopalvelusopimusten mukaan. Hankintajohtaja myös korostaa, että kaupungin yksiköiden ja myös hankintatoimen tulee itse olla kiinnostunut tuloksellisuuden toteutumisesta koko toiminnassa. (Piekkola, haastattelu 20.3.2008)

Yleisesti hankintatoimen haastateltavat ja sisäinen tarkastaja Karvinen pitävät riskienhallinnan näkökulmaa oleellisena ostopalvelutoiminnassa, ja toteavat tässä olevan kehittämistä Kuopion kaupungissa. Hankintasihteeri Hämynen korostaa yleisesti, että systemaattisella riskienhallinnan näkökulmalla olisi käyttöä hankintaprosessin johtamisessa. Palvelujen ostamista tapahtuu niin monissa yksiköissä, että sitä tehdään ikään kuin vain taustalla, eikä ajatella miten merkityksellinen asia ostopalvelut on. Hankintasihteeri Tiihonen lisää vielä:

*Yleisesti kaikessa toiminnassa riskit tulisi ottaa huomioon, ja niin myös ostopalvelujen käytössä, koska palvelujen hankinnat ovat strateginen asia (Tiihonen, haastattelu 20.3.2008).*

Hankintajohtaja Piekkolan mukaan riskienhallinta on normaali johtamisen alue, jota tulisi nostaa enemmän esiin kaikessa toiminnassa, kuten ostopalvelujen käytössä. Esityksestä ostopalvelujen johtamisen merkitys kasvaa Piekkolan mukaan, koska ostopalvelujen käyttö lisääntyy koko ajan. Hankintajohtaja korostaa, että ostopalvelujen käytössä tulee huomioida se, että palveluntuotannon voi siirtää kuntaorganisaation ulkopuolelle, mutta vastuuta palvelun järjestämisestä ei voi siirtää. Kuntaorganisaation johtamiseen kuuluu näin myös ostopalvelujen johtaminen. Yleisesti johtaminen on kuitenkin hankintajohtajan mukaan sellainen osa-alue, jossa koko kuntasektorilla on kehitettävää. (Piekkola, Hämynen & Tiihonen, haastattelu 20.3.2008; Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Sisäinen tarkastaja Karvinen toteaa myös yleisesti, että riskienhallinnan näkökulma tulisi ottaa enemmän käyttöön sekä ostopalvelutoiminnassa että myös kaupungin muissa toiminnoissa. Tarkastaja toteaa:

*Mitä perusteellisemmin riskit on arvioitu toiminnassa, sitä helpommalla yleensä pääsee itse toiminnan toteutuksessa (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008).*

Karvisen mukaansa palvelujen hankintaprosessissa tapahtuu virheitä lähes jokaisella kaupungin toimialalla. Nämä johtavat usein palvelun laadun heikentymiseen ja ylimää räisiin kustannuksiin kaupungissa. Lisäksi ostopalvelujen käyttö lisääntyy jatkuvasti, ja toimintaympäristö muuttuu, joten riskien arviointi muuttuvassa ympäristössä on tärkeää. Karvisen mukaan riskienhallinnan liittäminen kaupungin toimijoiden päätöksentekoon sekä toimintojen suunnitteluun ja toteutukseen edistäisi ostopalvelujen tuloksellista järjestämistä, koska riskienhallinnan näkökulma ohjaa toimijoita ajattelemaan toiminnan potentiaalisia virheitä. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Sisäinen tarkastaja kuitenkin korostaa, että riskienhallintaan käytettävät resurssit tulee huomioida päätettäessä siitä, kuinka systemaattiset tai perusteelliset riskienhallinnan toimenpiteet ovat tarpeen. Kaikessa toiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä kustannuksiltaan merkittävää riskikartoitusta, vaan vähäisempi arviointi riittää. Näin ollen tulisi arvioida, miten paljon ostopalvelun riskienhallintaan on tarkoituksenmukaista kohdistaa resursseja. Tämä riippuu Karvisen mukaan tapauskohtaisista tekijöistä. Esimerkkinä tarkastaja kuvaa kaupungin liikelaitoksessa Kuopion Ateriassa tehtyä laajaa riskienhallinnan kehittämishanketta, joka joidenkin osapuolien mielestä saattoi olla jälkeempään arvioituna liiallista resurssien kulutusta. Karvinen korostaa, että riskien arvioinnin tulee kuitenkin aina olla toimijoilla tiedostettuna, ja osana tavallisia käytäntöjä, kun päätöksiä ja toimintoja suoritetaan. Tämä on tarkastajan mukaan keskeistä ja tarpeellista myös Kuopion kaupungin ostopalvelujen toiminnoissa. (Karvinen, puhelinhaastattelu 14.5.2008)

Kuopion kaupungin johtamisjärjestelmää ja johtamiskäytäntöjä onkin pyritty uudistamaan eri organisaatiotasolla. Johtamisprosessissa esimerkiksi kehityskeskustelujen toteuttamiseen panostetaan kaikilla organisaatiotasolla. Vuoden 2006 tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa (2007, 11) korostetaan johtamisprosessien kehittämisessä esimiesten avainasemaa osaamisen jatkuvassa kehittämisessä. Tarkastuslautakunta seurasi vuoden 2007 arviointityössään erityisesti johtamiskäytäntöjen muutosta ja läpiviientä. (Arviointikertomus 2007) Myös Kuopion kaupunkistrategiassa ja palvelustrategiassa korostetaan päämäärinä toimivaa strategista ohjausjärjestelmää, muutoskykyä ja palveluntuotannon kehittämistä (Palvelustrategia 2007, 13–14).

## 4.4 Ostopalvelujen riskienhallintaprosessin analysointi

### 4.4.1 Teoreettiseen viitekykseen vertaaminen

Teoreettisen ostopalvelujen riskienhallintaprosessin vaiheita on tunnistettavissa Kuopion kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmästä. Tietyt prosessin vaiheet toteutuvat kaupungissa varsin toimivasti, mutta myös kehitettävää löytyy jokaisesta vaiheesta. Kaupunki kehittääkin toimintojaan aktiivisesti, ja useat ostopalvelujen riskienhallintaprosessin puutteet tulevat esiin kehittämiskohteina kaupungin palvelustrategiassa. Kaupunki-strategian mukaan organisaatiossa pyritään kehittämään juuri kaupungin johtamisjärjestelmää ja palvelurakennetta.

Riskienhallintaprosessin ensimmäisen vaiheen eli vastuiden määrittelyn osalta prosessi toteutuu kaupungissa kohtalaisen samankaltaisesti kuin teoreettisessa viitekehyyksessä. Ostopalvelujen hankintaprosessin vastuut määritellään selkeästi hankintaohjeissa. Hankintajohtajan mukaan kuitenkin käytännössä esiintyy epäselvyyttä erityisesti valvontavaiheen vastuissa, mikä johtuu monesti tietämättömyydestä. Riskienhallinnan vastuut puolestaan ovat epäselvät, koska vain sisäisen valvonnan vastuut on määritelty perusorganisaatiolle; ei suoraan riskienhallinnan vastuita. Haastateltavien mukaan kaupungilla ei ole varsinaisia riskienhallinnan ohjeita tai strategiaa, jotka ohjaisivat ainaankaan hankintatoimen riskienhallintaa. Teoreettinen viitekehys korostaa riskienhallinnan ohjeiden tärkeyttä riskienhallinnan toteutumisessa. Kaupungin sisäisen tarkastajan mukaan kaupungin riskienhallinnan ohjetta ollaankin päivittämässä osana sisäisen valvonnan ohjeita, joten kaupungin toimintaa ollaan kehittämässä tältä osin.

Tavoitteiden asettelu ja mittarien määrittely on kaupungissa toimivaa, ja vastaa varsin hyvin teoreettista viitekehystä. Palvelustrategiassa kuvataan selkeästi palveluntuotannon strategiset tavoitteet ja ostettavien palvelujen rooli palveluntuotannossa. Talousarviossa määräytyy taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet, joissa korostetaan vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta korostetaan myös teoreettisessa viitekehyyksessä. Osaava hankintatoimi puolestaan varmistaa, että raportoinnin yksityiskohtaiset tavoitteet tulevat tarjouspyyntöön. Myös lainsäädännön mukaisuutta tavoitteena korostetaan ostopalvelutoiminnassa ja palvelustrategiassa. Lisäksi tavoitteille asetetut mittarit mukailevat teoreettisessa viitekehyyksessä kuvailtuja mittareita. Hankintajohtaja Piekkola kuitenkin tuo esiin puutteena sen, että käytännössä tavoitteiden merkityksen ymmärtämisessä on kehitettävää; vaikuttavuuden hakemista ei tiedosteta. Hankintasihteeri Hämynen toteaa myös, että ainakaan hankintatoimessa ei ole riskinottohalukkuuden määrittelyä tai varsinaisen riskinsietokyvyn määritelmää tullut esiin, vaikka vaihteluväliä tavoitteille on-

kin määritelty. Täten riskienhallinnan näkökulmaa ei ole kuitenkaan hankintatoimessa otettu tavoitteiden asetteluun, mikä on puute teoreettiseen viitekehykseen verrattuna.

Riskien tunnistaminen ja arviointi eivät toteudu Kuopion kaupungin hankintaprosessiin liittyen. Haastateltavien mukaan riskien arviointi kuitenkin edistäisi koko hankintaprosessin onnistumista. Hankintatoimen henkilöiden mukaan riskien tunnistaminen ja arviointi tulisi olla systemaattista ja kokonaisvaltaista, jolloin toiminnallisiin riskeihin kiinnitettäisiin enemmän huomiota. Hankintasihteeri Hämyn esittämä kysymyksenasettelu ostopalvelujen käytölle (millä tavalla perustellaan palvelujen ostoon lähtemistä, onko joitain muita vaihtoehtoja, onko nyt oikea aika kilpailuttaa, miksi tietty hankintamenettelytapa valitaan, jne.) on samalla linjalla kuin mitä esitetään riskien tunnistamiseen teoreettisessa viitekehyksessä. Hankintajohtaja Piekkola myös korostaa, että riskien kartoittamisesta sekä päätösvaiheessa että kilpailutusvaiheessa olisi hyötyä esimerkiksi tarjouspyynnön laatimisessa. Sisäisen tarkastajan mukaan riskien arvioinnissa on kaupungin toimijoilla kehitettävää, ja tästä on syntynyt myös keskustelua eri toimialoilla. Teoreettiseen viitekehykseen verrattuna kaupungin ostopalvelujen riskienhallintaprosessi ei toteudu riskien tunnistamisen ja arvioinnin osalta. Haastateltavat näkevät sen merkittävänä puutteena kaupungin toiminnassa.

Päätöksentekovaiheessa tehtävät riskeihin vastaamisen toimenpiteet ovat tunnistettavissa, kun haastateltavat arvioivat päätöksenteon toteutusta. Haastateltavat kokevat kaupungin yksiköiden toimenpiteissä olevan kehitettävää. Teoreettisessa viitekehyksessä esitetyt päätöksentekomallin kohdat ydinosaamisen määrittelystä, markkinoiden kilpailun arvioinnista ja riippuvuuden arviointi tietystä investoinnista tulevat esiin haastateltavien asiantuntijoiden esittämästä päätöksenteon analysoinnista. Haastateltavien mukaan oman osaamisen määrittely ja markkinatutkimuksen tekeminen tulisi toteuttaa paremmin ostopalvelupäätöksiä tehtäessä. Kaupungissa kuitenkin selkeästi tiedostetaan riski, joka liittyy yksityiskohtaisten investointien tekemiseen ostopalvelussa, koska kaupunki ei haastateltavien mukaan osta palveluja ulkopuolelta, jos niihin liittyy merkittäviä investointeja, ja suosii lyhyiden ostopalvelusopimusten tekoa. Näin kunta ikään kuin karttaa ostopalvelujen riskiä, ja poistaa riskin pidättäytymällä merkittäviä investointeja vaativista ostopalveluista.

Kustannusten määrittämisen ja tuotteistamisen tärkeys on tiedostettu kaupungin hankintatoimessa. Kaupungin palvelustrategiassa määritellään kaupungin kehittävän oman palvelun tuotteistamista, mutta toistaiseksi palvelujen sisällön määrittelyssä ja kuvaamisessa on haastateltavien mukaan kehitettävää. Kaupungissa käytetään kuitenkin laatu mittareita sekä laadunhallintajärjestelmän tai laatusertifikaatin vaatimuksia tarjouspyynnöissä, mikä on teoreettisen viitekehyksen mukaan tärkeää laaturiskin hallinnassa.

Kustannuslaskennassa on kaupungin yksiköillä myös kehitettävää. Joissain yksiköissä ei ole riittävää kustannuslaskentajärjestelmää, vaikka kustannusten määrittäminen on yksi tärkeimmistä tehtävistä päätöksenteossa. Heikolla kustannuslaskentajärjestelmällä

ei pystytä määrittämään edes oman tuotannon kustannuksia tarkasti, mikä vaikeuttaa myös ostopalvelujen kustannusten määrittämistä. Teoreettisessa viitekehyksessä korostetaan kustannuslaskentajärjestelmän tärkeyttä kustannusriskin hallinnassa, ja suositellaan toimintolaskennan käyttöä.

Yleisesti kaupungin yksiköiden päätöksentekovaiheen riskeihin vastaamisen toimenpiteissä voidaan nähdä olevan kehitettävää lähes jokaisessa toimenpiteessä verrattuna teoreettiseen viitekehukseen. Palveluja ostavissa yksiköissä tulisi kehittää osaamista ydinosaamisen määrittelyssä, markkinoiden arvioinnissa, tuotteistamisessa ja kustannuslaskennassa. Tämän lisäksi kustannuslaskentajärjestelmissä on kehitettävää. Joitakin puutteita ollaankin palvelustrategian mukaan jo kehittämässä, kun tuotteistamista ja kustannustietoisuutta parannetaan.

Hankinnan toteukseen liittyviä riskeihin vastaamisen toimenpiteitä tehdään Kuopion kaupungissa varsin toimivasti. Hankintojen kilpailutus on keskitetty Kuopion seudun hankintatoimelle, minkä ansiosta hankintaosaaminen on korkealla tasolla. Neuvontapalvelut myös mahdollistavat osaamisen jakautumisen tilaaville yksiköille. Asiantuntijat korostavat toiminnassaan lainsäädännön soveltamisen tärkeyttä teoreettisen viitekehysten mukaisesti. Kaupungilla on myös päivitetty seudulliset hankintaohjeet, palvelukuvaus- ja tarjouspyyntömalleja. Tarjouspyyntöä tutkittaessa teoreettisessä viitekehyksessä esitetyt tärkeät kohdat löytyivät suurelta osin myös tarjouspyynnöstä. Hankintatoimen henkilöt kuitenkin mainitsevat kehittämiskohteita myös omassa toiminnassaan vastuiden, palvelun sisällön, vaikuttavuuden ja yhteistyön korostamisessa tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa. Tämä tulee esiin myös tutkittaessa tarjouspyyntöä, jossa laatu- ja sopimustarvit voitaisiin määrittellä selkeämmin. Hankintajohtaja ja sisäinen tarkastaja korostavat myös yhteistyön merkitystä organisaation eri yksiköiden välillä, mikä edistäisi kustannustehokkaiden ja laadukkaiden palvelujen järjestämistä. Tämä on selkeä riskien vastaamisen keino, joka ei vielä sisälly teoreettiseen viitekehukseen, mutta jota on tarpeen korostaa ostopalvelujen riskienhallinnassa. Sopimusten hallinnoinnin ja muun materiaalin arkistointi on määritelty seudullisissa hankintaohjeissa selkeästi.

Oman tuotannon valmiutta on Kuopion kaupungissa, koska ostopalvelut vain täydentävät kaupungin omaa palveluntuotantoa. Haastateltavien mukaan riski keskeytymisestä juuri vaikuttaa siihen, että palvelua ei jätetä vain ostopalvelun varaan. Tämä viittaa siihen, että kunta haluaa poistaa ostopalvelun keskeytymisen riskiä pidättäytymällä liiallisesta ostopalvelujen käytöstä, ja että oman tuotannon valmius koetaan kaupungissa keskeiseksi riskien vastaamisen keinoksi. Oman tuotannon valmius määritellään keskeiseksi myös teoreettisessa viitekehyksessä. Kirjallisia exit-strategioita ei ole kaupungissa laadittu, mutta asiasta on keskusteltu. Hankintajohtaja näkee tämän kehittämiskohtana. Henkilöstön siirtymistä ostopalvelujen myötä tapahtuu vain vähän, mutta jatkuva tiedottaminen toteutuu kyseisessä tilanteessa teoreettisen viitekehysten mukaisesti. Johtopäätöksenä hankinnan toteutuksen riskeihin vastaaminen kaupungissa vastaa varsin hyvin

teoreettista viitekehystä. Joitakin yksittäisiä kehittämiskohteita kuitenkin tarjouspyynnön sisältöön liittyen löytyy, ja exit-strategiaa ei ole laadittu.

Valvonnan toimenpiteissä on kaupungissa kehitettävää, koska niiden toteutusta ja resursointia ei hankintajohtajan mukaan osata huomioida ostopalvelujen käytöstä päätettäessä. Tämä liittyy valvonnan vastuiden epäselvyyteen ja kustannusosaamisen puutteisiin. Valvonnan toimenpiteitä kuitenkin käytetään kaupungissa useita erilaisia, kuten yksilökohtaisia tarkastuksia, asiakastyytyväisyyden arviointia palautejärjestelmällä ja sanktioita. Nämä sisältyvät myös teoreettiseen viitekehykseen. Palkkiojärjestelmää ei kuitenkaan käytetä ostopalvelujen valvomiseen, joten tässä on kehitettävää, ja asiasta onkin jo keskusteltu kaupungissa. Raportoinnin, tapaamisten ja muun vuorovaikutuksen vaatimuksia korostetaan haastattelussa tärkeänä osana valvontaa, kuten myös teoreettisessa viitekehyyksessä. Kaupungin ostopalveluissa vaaditaan tarvittaessa varsin yksityiskohtaistakin raportointia, kuten esimerkiksi fysioterapiapalveluissa. Näin raportoinnin vaatimusten voidaan nähdä olevan kaupungissa riittävällä tasolla. Yleisesti valvonnan vaihe vastaa varsin hyvin teoreettisen viitekehyksen mukaista kuvausta, mutta kehitettävää on valvonnan resursoinnissa, käytännön toteutuksessa ja palkkiojärjestelmässä.

Hankintaprosessin vaiheiden seuranta suoritetaan tulosalueittain Kuopion kaupungissa. Seuranta tapahtuu teoreettisen viitekehyksen mukaisesti jatkuvilla seurantatoimenpiteillä ja erillisillä arvioinneilla. Talousarviossa asetettuja tavoitteiden täyttymistä seurataan kolmannesvuosittain seurantaraporteilla ja vuosittain tilinpäätöksellä sekä hallitukselle raportoidaan kuukausittain eri tulosalueilta. Tilintarkastajat ja sisäinen tarkastus on myös tehnyt tarkastuksia esimerkiksi hankintatoimen yksikköön. Sisäisen valvonnan suunnittelu, toteutuminen ja seuranta on määritelty kaupungin sisäisen valvonnan ohjeissa, joten tämä luo pohjan myös riskienhallinnan seurannalle. Näin riskienhallintaprosessin seuranta osana ohjausjärjestelmää on sisäisen valvonnan ohjeiden mukaisesti myös mahdollista. Toistaiseksi teoreettisen riskienhallintaprosessin mukaista riskienhallinnan näkökulmaa ei kuitenkaan ole kaupunkiorganisaation toiminnoissa, joten myöskään riskienhallinnan mittaamista osana seurantaa ei toteuteta. Teoreettisen viitekehyksen mukaiselle räätälöidylle mittarille on kuitenkin edellytykset esimerkiksi talousarvion tavoitteiden perusteella.

Hankintajohtajan mukaan palvelujen hankintojen seuraamisessa onkin kehitettävää, koska tavoitteiden saavuttamista ostetuissa palveluissa, ja yleensä hankintatoimessa, ei seurata riittävästi. Syynä tähän on se, että ostettujen palvelujen todellista merkitystä menoeränä ei tiedosteta, vaikka menoerä on huomattava. Seurantaa tulisi täten kehittää niin, että ostopalvelujen tuloksellisuutta voitaisiin arvioida enemmän kokonaisuutena, ja huomioida käytössä olevien ostopalvelujen kokonaisuus jo budjetoinnin yhteydessä. Tämä on uusi toiminto myös teoreettisen viitekehyksen seurantavaiheeseen. Hankintajohtajan mukaan yhteistyön ja asiantuntemuksen tarve korostuu myös seurannan toteutuksessa.

Yleisesti haastateltavat hankintatoimen henkilöt ja sisäinen tarkastaja pitävät riskienhallinnan toteuttamista kaupungin ostopalvelotoiminnassa hyödyllisenä ja kehitettävänä seikkana. Hankintatoimessa haastateltavat näkevät riskienhallinnan tärkeänä osana ostopalvelujen johtamista, jota tulisi kehittää. Sisäinen tarkastaja puolestaan korostaa riskien arvioinnin tiedostamista ostopalvelujen päätöksenteossa ja muiden toimintojen suorittamisessa. Tämä ehkäisisi hänen mukaansa laadun heikkenemistä ja kustannusten kasvua kaupungin ostopalveluissa. Tarkastaja kuitenkin korostaa, että riskienhallintaprosessin systemaattisuuden ja perusteellisuuden tarve riippuu tapauskohtaisista tekijöistä, ja aina ei ole tarkoituksenmukaista tehdä kustannuksiltaan korkeaa, laajaa riskikartoitusta. Riskienhallinnan resurssitarpeen arviointi tapauskohtaisesti on uusi näkökulma teoreettiseen viitekehykseen verrattuna. Ostopalveluun käytettyjen riskienhallinnan resurssien määrää voidaan arvioida viitekehyksen seurantavaiheessa. Tällöin arvioidaan, onko riskienhallintaan käytetty liikaa, sopivasti tai liian vähän resursseja, ja kehitytään näin kohdentamaan tarkoituksenmukainen määrä riskienhallinnan resursseja tulevaisuuden ostopalveluihin.

#### **4.4.2 Kuopion kaupungin viitekehys**

Edellä esitetyn perusteella voidaan muodostaa viitekehys Kuopion kaupungin ostopalvelujen riskienhallintaprosessille. Viitekehyksessä esitetään prosessin toteutuminen teoreettiseen viitekehykseen verrattuna. Näin voidaan havaita erot teoreettisen viitekehyksen ja kaupungin toimintojen välillä. Viitekehyksen Kyllä-sarake viittaa siihen, että toiminto toteutuu asianmukaisesti kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnassa, ja Ei-sarake puolestaan viittaa siihen, että toiminto toteutuu heikosti tai ei toteudu ollenkaan riskienhallinnassa. Toteutumista arvioidaan haastattelujen ja dokumenttien analysoinnin avulla. Kaupungin viitekehykseen on lisätty myös toiminnot, jotka havaittiin uusina ostopalvelujen riskienhallinnan toimintoina. Nämä riskienhallinnan toiminnot eivät sisällyneet teoreettiseen viitekehykseen. Kyseisiä toimintoja ovat:

- yksiköiden välinen selkeä yhteistyö organisaatiossa
- ostopalvelujen sitomien määrärahojen arviointi budjetissa kokonaisuutena
- tapauskohtainen riskienhallintaan käytettyjen resurssien arviointi ja jatkuva kehittyminen.

Toiminnoista ensimmäinen on osa hankinnan toteutuksen vaihetta ja jälkimmäiset liittyvät riskienhallinnan seurantaan. Haastattelujen mukaan nämä toiminnot eivät toteudu kaupungissa tarkoituksenmukaisesti, ja havaitut toiminnot voidaan nähdä myös teoreettista viitekehystä täydentävinä toimintoina. Uudet kohdat on merkitty viitekehyksessä asteriski-merkillä. Kuvio 11 havainnollistaa ostopalvelujen riskienhallinnan toteutumista Kuopion kaupungissa.

<b>Päätavoite: Ostopalvelujen tuloksellinen järjestäminen</b>
---

<b>1. Vastuiden ja tavoitteiden määrittely (luku 4.3.1)</b>	↓
---	---

<b>Vastuut</b>	↓
----------------	---

- |  | Kyllä                               | Ei                                  |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valtuusto tekee päätöksen palvelustrategiasta ja hankintaohjeet hyväksytään.</li> </ul>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteutumisesta ja määrittelee riskienhallinnan ohjeet ja strategian.</li> </ul>  | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Virasto, laitos tai muu yksikkö päättää ostaa tietyn palvelun ulkopuolelta, toteuttaa hankinnan ja valvoo. Viranhaltijat vastaavat riskienhallinnan toteutumisesta omassa yksikössä.</li> </ul> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mahdollinen hankintakeskus neuvoo hankinnassa tai toteuttaa hankinnan sekä vastaa omasta riskienhallinnasta.</li> </ul>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |

<b>Tavoitteet</b>	↓
-------------------	---

- |  |                                     |                          |
|--|-------------------------------------|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategiset tavoitteet ostopalveluille: palvelustrategia, päätös ostopalvelujen käytöstä kunnassa.</li> </ul>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ostopalveluille: talousarviossa määritellään määrärahat, tavoitellut suoritelmäärät ja vaikuttavuuden tavoitteet (sis. laatu).</li> </ul>  | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raportoinnin tavoitteet ostopalveluille: tarjouspyynnön laadinnassa määritellään yksityiskohtaisesti (mitä, miten ja kenelle raportointi ostopalvelusta).</li> </ul>  | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lakien, säännösten ja suositusten noudattamisen tavoitteet tilivelvollisuuden täyttämiseksi: määritellään palvelustrategiassa tai hankintaohjeissa (esim. Laki julkisista hankinnoista, JYSE 94, OECD:n suositus).</li> </ul> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

<b>Mittarit ostopalvelujen tavoitteille</b>	↓
---	---

- |   |                                     |                                     |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taloudellisuus (ostopalvelun hinta, määrärahat), tuottavuus (suoritemäärä) ja vaikuttavuus (asiakastyytyväisyys, henkilöstön työtyytyväisyys, saavutettavuus, aikarajat).</li> </ul> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskinottohalukkuuden määrittely riskienhallinnan ohjeissa sekä tavoitekohtaisten riskinsietokykyjen määrittely talousarviossa.</li> </ul>   | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> |





2. Riskien tunnistaminen ja arviointi (luku 4.3.2)		Kyllä	Ei
Tunnistaminen			
• Työryhmän perustaminen (hankintaprosessin vaiheen asiantuntijoita).			X
• Tekniikat: kysymysten asettelu (ks. Juras 2007) sekä tarkistuslistat, asiasanalistat ja toimintavirheanalyysit hankintaprosessin työtehtävien mukaisesti.			X
Arviointi			
• Riskien todennäköisyyden ja vakavuuden arviointi.			X
• Riskimatriisin muodostaminen (määritetään riskinot-tohalukkuuden ulkopuolella olevat riskit).			X



3. Riskeihin vastaaminen hankintaprosessissa (luku 4.3.3)	Kyllä	Ei
<b>Päätöksenteko</b>		
• Ydinosaamisen ja palveluresurssien määrittely		X
• Markkinoiden kilpailun ja kysynnän arviointi sekä kilpailun edistäminen		X
• Palvelun sisällön analysointi (riippuvuus tietystä investoinnista)	X	
• Tarkoituksenmukainen kustannuslaskentajärjestelmä (esim. toimintolaskenta)		X
• Palvelun tuotteistaminen tavoitteiden mukaisesti sekä laatumittarien määrittely, laadunhallintajärjestelmän vaatimus tai laatusertifikaatin vaatimus		X
• Koulutus ja rekrytointi päätöksenteon toimintoihin (esim. kustannuslaskentaan ja tuotteistamiseen)	X	
<b>Hankinnan toteutus</b>		
• Koulutus ja rekrytointi kilpailuttamiseen	X	
• Hankintaohjeet, mallit ja aikaisempi materiaali (osaa-va tarjouspyynnön ja sopimuksen laadinta sekä tarjo-usten arviointi)	X	
• Sopimusten hallinnointi ja materiaalin arkistointi	X	
• Oman tuotannon valmius	X	
• Exit-strategia		X
• Jatkuva tiedotus sidosryhmille, yksilökohtaiset kes- kustelut henkilöstön kanssa ja palautteen mahdolli- saminen	X	
• Yksiköiden välinen selkeä yhteistyö organisaatiossa*		X
<b>Valvonta</b>		
• Valvonnan toimenpiteet (esim. talouden auditointi se- kä laadun ja asiakastyytyväisyyden arviointi)	X	
• Raportointi, tapaamiset ja muu vuorovaikutus	X	
• Palkkiojärjestelmä		X
• Sanktiojärjestelmä	X	



4. Riskienhallintaprosessin seuranta (luku 4.3.4)	Kyllä	Ei
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jatkuvat seurantatoimet (toimintaraportit, tehtävien jako, sisäisten ja ulkoisten tarkastajien suositukset, suunnittelutilaisuudet, koulutustilaisuudet, toimintakertomus, arviointikertomus).</li> </ul>	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erilliset arvioinnit (sisäisen tarkastuksen erilliset arvioinnit, itsearvioinnit).</li> </ul>	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinnan mittaaminen (esim. saavutetut tavoitteet/suunnitellut tavoitteet).</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ostopalvelujen sitomien määrärahojen arviointi budjetissa kokonaisuutena.*</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tapauskohtainen riskienhallintaan käytettyjen resurssien arviointi ja jatkuva kehittyminen.*</li> </ul>		X

Kuvio 11: Viitekehys kaupungin ostopalvelujen riskienhallintaprosessille

Havaituista eroista teoreettisen viitekehysten ja kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnan toteutumisen välillä korostuu riskienhallinnan näkökulman puuttuminen kaupungin toiminnassa, mikä näkyy ensimmäisenä siinä, että hankintatoimen toiminnasta ja koko perusorganisaation yleisistä ohjeista ja säännöistä puuttuvat ajantasaiset riskienhallinnan ohjeet, jotka ohjaisivat perusorganisaation toimintaa. Tämä on linjassa sen kanssa, että ostopalvelujen riskien tunnistamista ja arviointia ei ole toteutettu hankintatoimessa tai palveluja tilaavissa yksiköissä. Näin myöskään riskienhallinnan mittaamista ei toteuteta seurannassa. Lisäksi tavoitteen asettelussa ei ole määritelty riskinottohalukkuutta. Vaihteluvälejä on määritelty tavoitteisiin, mutta sitä ei ole käsitelty riskinsietokykynä.

Hankintaohjeet määrittelevät hankintaprosessin vastuut selkästi, mutta käytännössä valvonnan vastuussa ja resursoinnissa on epäselvyyttä; eli kaupungissa ei kaikilta osin tiedosteta kuinka merkittävä vaihe valvonta on hankintaprosessissa. Teoreettisen riskienhallintaprosessin mukaan valvonta on yksi keskeisimmistä riskeihin vastaamisen keinoista, jolla vastataan lukuisiin ostopalvelujen riskeihin, kuten laaturiskiin, kustannusriskiin ja palvelun keskeytymiseen. Käytännössä ei aina myöskään tavoitteiden asettelussa tiedosteta vaikuttavuuden merkitystä, vaikka vaikuttavuutta tavoitellaan kirjallisesti.

Näiden puutteiden tunnistamisen jälkeen on johdonmukaista, että kun riskeihin vastataan hankintaprosessin päätöksentekovaiheessa, niin kaupungilla havaitaan puutteita ydinosaamisen määrittelyssä, markkinoiden arvioinnissa, tuotteistamisessa ja kustannuslaskennassa; eli lähes jokaisessa päätöksentekovaiheen riskeihin vastaamisen toi-

menpiteessä. Teoreettinen viitekehys perustuukin siihen, että kun edelliset vaiheet on toteutettu asianmukaisesti, niin seuraavat vaiheet voivat onnistua. Kuopion kaupungissa riskien tunnistamista ja arviointia ei ole tehty, joten riskeihin vastaamisen toimenpiteet eivät toteudu asianmukaisesti. Esimerkiksi sisäisen tarkastajan korostamiin kustannusriskisiin ja laaturiskisiin vastataan tarkoituksenmukaisella kustannuslaskentajärjestelmällä ja yksityiskohtaisella palvelun tuotteistamisella. On johdonmukaista, että jos vastaaminen näihin riskeihin ei toteudu, niin laatu heikkenee ja kustannukset kasvavat. Tämä onkin tarkastajan mukaan tilanne Kuopion kaupungin ostopalveluissa.

Hankinnan toteutuksen vaiheessa yhteistyö hankintatoimen yksikön ja muiden yksiköiden välillä koetaan kehittämiskohteeksi kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnassa. Toimijoiden yhteistyössä syntyy usein epäselvyyksiä, jotka johtavat muun muassa ostopalvelun laadun heikkenemiseen. Vähäisiä puutteita tarjouspyynnön laadinnasta voidaan myös havaita, kuten palvelun sisällön ja laatumittarien korostaminen, mutta näiden puutteiden voidaan katsoa osittain johtuvan aikaisempien vaiheiden, kuten tuotteistamisen, puutteista. Lisäksi exit-strategiaa ei ole pohdittu ostopalvelutoiminnassa. Valvontavaiheen riskeihin vastaamisessa keskeisimmäksi puutteeksi voidaan nähdä palkkiojärjestelmän puuttuminen.

Ostopalvelujen sitomia määrärahoja tulisi seurata kokonaisuutena budjetoinnin yhteydessä. Kaupungissa ostopalvelujen kokonaisuutta ei tiedosteta, koska palvelujen ostot ovat vähäisiä menoeriä organisaation eri yksiköissä. Kaupungin tulee myös toteuttaa tapauskohtainen riskienhallintaan käytettyjen resurssien arviointi. Tämä kehittää toimijoita kohdentamaan riskienhallintaan tarkoituksenmukaisen määrän resursseja tulevaisuuden ostopalveluissa. Aina ei ole tarpeen tehdä perusteellista riskikartoitusta.

Ostopalvelujen riskienhallintaprosessin seuranta ohjaa organisaatiota suunnitteluti-laisuuksien ja koulutustilaisuuksien järjestämiseen sekä muodostamaan poikkihallinnollisia työryhmiä riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Myös hankintajohtaja korostaa yhteistyön ja asiantuntemuksen merkitystä seurannassa, ja toteaa tässä olevan kehittämistä kaupungissa. Hankintatoimen asiantuntijat kokevatkin, että riskienhallinnan näkökulma edistäisi ostopalvelujen seurantaa.

Vaikka useita eroja voidaan havaita teoreettisen viitekehysten ja Kuopion kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnan välillä, niin kuitenkin kaupungissa myös toteutuu osa teoreettisen riskienhallintaprosessin toiminnoista varsin hyvin. Ostopalvelujen vastuiden määrittely ja tavoitteiden asettelu on kirjallisesti määritelty selkeästi palvelustrategiassa, hankintaohjeissa, talousarviossa ja muissa dokumenteissa. Päätöksentekovaiheessa puolestaan kartetaan merkittäviä investointeja sisältävien ostopalvelujen käyttöä, ja tehdään lyhyitä sopimuksia. Kaupungissa on aloitettu myös tuotteistamiseen kouluttaminen sekä kustannustietoisuuden ja tilaajaosaamisen lisääminen. Riskeihin vastaaminen hankinnan toteutuksessa on osaavaa ja asiantuntevaa, koska kilpailutus on pääasiassa keskitetty hankintatoimelle, jossa toimivat palvelujen hankintoihin koulutetut ja osaavat asiantun-

tijat. Hankintakeskuksessa hankinnan toteutuksen riskeihin vastaaminen toteutuu varsin samankaltaisesti kuin teoreettisessa viitekehyksessä ja neuvontapalvelut auttavat myös muita yksiköitä palvelujen ostossa.

Valvontavaiheessakin kaupungissa käytetään useita teoreettisessa viitekehyksessä käytettyjä toimenpiteitä, ja raportoinnin vaatimukset ovat yksityiskohtaisia. Ostopalvelujen palkkiojärjestelmän kehittämistä on myös aloitettu keskustelut. Ostopalvelujen seuranta puolestaan toteutuu säännöllisen ja järjestelmällisen raportoinnin avulla teoreettisen viitekehysten mukaisesti, ja toteutuessaan myös koko riskienhallintaprosessin seurannalle on hyvät edellytykset sisäisen valvonnan ohjeiden mukaisesti. Näin Kuopion kaupungissa voidaan nähdä toteutuvan merkittävä osa riskienhallintaprosessin vaiheista, mikä luo toimivan pohjan prosessin kehittämiseksi. Lisäksi kaupungin haastateltavat toivat esiin kolme toimintoa, jotka täydentävät teoreettista viitekehystä.

Yleisesti haastateltavat kokivat riskienhallintaprosessin olevan tarpeellinen keino edistämään ostopalvelujen käyttöä kaupungissa. Hankintatoimen henkilöt korostivat systemaattisen riskienhallinnan tarvetta osana kaupungin johtamisjärjestelmää. Sisäinen tarkastaja perustelee riskienhallinnan näkökulman tarvetta sillä, että virheitä palvelujen hankinnoissa syntyy lähes jokaisella toimialalla usein, ja nämä aiheuttavat erityisesti laadun heikkenemistä sekä kustannusten kasvua kaupungin ostopalveluissa. Riskienhallinnan avulla potentiaalisia virheitä osattaisiin ennakoida paremmin, ja esimerkiksi kustannuslaskentaan ja tuotteistamiseen panostamisen tarve tulisi esiin selkeämmin. Näin ollen riskienhallintaprosessin puutteiden korjaaminen, kuten esimerkiksi kustannuslaskentajärjestelmän ja tuotteistamisen kehittäminen, edistäisi ostopalvelujen taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa järjestämistä, koska kustannusriskiä ja laaturiskiä hallittaisiin tehokkaammin.

Kuopion kaupungissa pyritäänkin johtamis- ja ohjausjärjestelmän kehittämiseen ja muutoskykyyn. Kehittymisessä korostetaan muuttuvia johtamiskäytäntöjä ja esimiesten asemaa. Teoreettisen viitekehysten mukaan riskienhallintaprosessilla voidaan edistää ostopalvelujen tuloksellista järjestämistä. Myös haastateltavien mukaan riskienhallinnan näkökulma edistäisi ostopalvelutoimintaa. Näin ostopalvelujen riskienhallintaprosessi voisi oletettavasti olla yksi kehittämiskohde Kuopion kaupungin kehittyvässä johtamisjärjestelmässä ja innovatiivisessa toimintaympäristössä, joka jo sisältää merkittävän osan teoreettisen riskienhallintaprosessin toiminnoista. Toimivana ostopalvelujen riskienhallintaprosessi olisi luonnollinen osa kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmää, ja toteutuisi osana tilaavien yksiköiden, hankintatoimen yksikön, sisäisen tarkastuksen ja kaupungin johdon säännöllisiä toimintoja.

## 5 YHTEENVETO

### 5.1 Johtopäätökset

Ostopalvelujen käyttö lisääntyy kuntasektorilla, kun kuntien taloudellinen, lainsäädännöllinen ja rakenteellinen toimintaympäristö muuttuvat. Erityisesti kuntien taloudelliset vaikeudet ja suurten ikäluokkien ikääntyminen ajavat kunnat muuttamaan palvelutuotantoaan markkinaorientoituneempaan suuntaan, ja ostamaan palveluja yhä enemmän yksityiseltä sektorilta. Ostopalvelujen käyttö ei ole kuitenkaan ongelmatonta, vaan se sisältää liiketaloudellisia riskejä, jotka toteutuessaan vaikuttavat huomattavasti kunta-laisten hyvinvointiin ja kunnan talouteen. Näin syntyy tarve hallita ostopalveluihin liittyviä riskejä palvelujen taloudellisen, tuottavan ja vaikuttavan järjestämisen saavuttamiseksi. Riskien arvioinnin nähdäänkin tulevan yhä enemmän osaksi johdon laskentatoimen tehtäviä. Riskienhallintaa on kunnissa suoritettu jo useiden vuosien ajan, mutta nykyinen toimintaympäristö vaatii riskienhallintaan kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa, jossa huomioidaan paremmin toiminnan liikeriskit, jotka syntyvät kunnan nykyisessä markkinaorientoituneessa toiminnassa, kuten ostopalvelujen käytössä.

Ostopalvelujen käyttö johtaa kunnan toimijat säännöllisesti tilanteisiin, joissa kunta joutuu riskiteorian mukaisesti epätäydellisin tiedoin tekemään lukuisia päätöksiä hankintaprosessiin liittyen. Ostopalveluihin liittyen voidaan tunnistaa kahdeksan riskitekijää, jotka voidaan jakaa taloudellisiin ja operationaalisiin riskeihin. Taloudellisena riskinä ostopalveluissa on kustannusten kasvu, ja operationaalisia riskejä ovat puolestaan laadun heikkeneminen, osaamisen ja tiedon menettäminen, palvelun keskeytyminen, palvelun kehittymättömyys, joustavuuden menettäminen, kysynnän muutokset ja henkilöstön ongelmat. Näihin riskitekijöihin vaikuttavat useat eri muuttujat, ja tekijät ovat myös yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi laadun heikkenemiseen liittyy myös riski siitä, että laatu on liian korkea, jolloin kustannukset kasvavat tarpeettomasti eli kustannusriski toteutuu.

Tutkielmassa kuvataan systemaattinen ostopalvelujen riskienhallintaprosessi. Prosessin tehtävänä on hallita kunnan ostopalveluihin liittyviä riskejä, ja näin edistää ostopalvelujen tuloksellista järjestämistä. Ostopalvelujen riskienhallintaprosessi on osa kunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmää.

Riskienhallintaprosessi alkaa ostopalvelujen vastuiden ja riskienhallinnan vastuiden selkeällä määrittelyllä organisaatiossa. Kunnan valtuuston, johdon, lautakuntien, virastojen, laitoksien ja muiden yksiköiden tulee tietää vastuunsa ostopalveluihin ja niiden riskienhallintaan liittyen. Ostopalvelujen vastuut voidaan määritellä hankintaohjeissa, ja riskienhallinnan vastuut riskienhallinnan ohjeissa. Lisäksi kunnan keskushallinnon tulisi

määritellä ostopalvelujen käyttö palvelustrategiassaan sekä riskienhallintastrategia ja riskienhallinnan pääperiaatteet koko perusorganisaatiossa, mikä ohjaa myös ostopalvelujen riskienhallintaa.

Ostopalveluille tulee myös asettaa tavoitteet ja tavoitteiden mittarit. Ostopalveluille asetetaan strategiset tavoitteet palvelustrategiassa, toiminnalliset- ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa, raportoinnin tavoitteet viimeistään tarjouspyynnössä sekä lainsäädännön mukaisuuden tavoitteet esimerkiksi palvelustrategiassa. Taloudelliset tavoitteet ohjaavat ostopalvelun hinnan muodostamista. Erityisesti ostopalveluissa tulee keskittyä vaikuttavuuden tavoitteisiin, joihin palvelun laatu sisältyy, ja asettaa laadulle mittareita. Vastuiden ja tavoitteiden asettelun yhteydessä kunnan tulee määritellä yleinen riskinottohalukkuus ja tavoitekohtainen riskinsietokyky eli sallittu vaihteluväli palvelujen tavoitteille. Nämä ohjaavat hankintaprosessin toteutumista eri vaiheissa.

Seuraavaksi ostopalvelujen riskit tulee tunnistaa ja arvioida palvelukohtaisesti. Tämä tapahtuu palveluntuotannon eri asiantuntijoiden muodostamassa työryhmässä, jossa kysymyksen asettelulla, avainsanalistoilla, toimintavirheanalyysillä ja tarkastuslistoilla tunnistetaan ostopalveluun liittyvät riskit. Riskien arvioinnissa muodostetaan riskimatriisi, jossa määritetään kunnan riskinottohalukkuuden ulkopuolella olevat riskit, joihin ensisijaisesti niukkoja riskienhallinnan resursseja kohdistamalla tulisi vastata.

Riskeihin vastaaminen tehdään hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa. Päätöksentekovaiheessa kunnan ydinosaaminen määritellään, markkinoiden arviointi toteutetaan, palvelun riippuvuus tietystä resurssista määritellään, palvelu tuotteistetaan, ja ostettavan palvelun kustannukset arvioidaan kustannuslaskentajärjestelmän avulla. Teoria suosittelee toimintolaskentaa kustannusten arviointiin. Rekrytoinnilla ja koulutuksella tuetaan päätöksentekovaiheen osaavaa toteuttamista.

Hankinnan toteutuksessa riskeihin vastataan hankintaohjeilla, malleilla ja aikaisemman materiaalin hyväksikäytöllä, jotta osaava ja lainsäädännön mukainen tarjouspyynnön laadinta, tarjousten arviointi ja sopimuksen laadinta varmistetaan. Lisäksi rekrytointi ja koulutus tukevat jälleen osaamista. Riskeihin voidaan vastata myös keskittämällä hankintaosaaminen yhteen yksikköön, joka tarjoaa muille yksiköille neuvontapalveluita, kuten tutkielman case-kaupungissa. Selkeä yhteistyö yksiköiden välillä on oleellista. Sopimuksien hallinnointi ja muun materiaalin arkistointi tulee myös olla määritelty hankintaohjeissa ja järjestetty asianmukaisesti. Tämän lisäksi oman tuotannon valmius ja exit-strategian laadinta toimivat tärkeinä riskeihin vastaamisen keinoina. Henkilöstön ongelmia pienennetään jatkuvalla kommunikoinnilla ja tiedon välityksellä.

Riskeihin vastaaminen valvontavaiheessa varmistaa sen, että sopimuksessa määritelty palveluntuotanto toteutuu tarkoituksenmukaisesti. Valvonta toteutuu valvonnan toimenpiteillä, kuten talouden auditoinnilla ja palveluntuotannon sisällön tarkastuksilla sekä asiakasvalituksia, asiakastyytyväisyyttä ja henkilöstön työtyytyväisyyttä mittaamalla. Palkkio- ja sanktiojärjestelmä osana valvonnan toimenpiteitä ovat myös tehok-

kaita riskeihin vastaamisen keinoja. Lisäksi keskeisessä roolissa valvontavaiheessa ovat säännölliset ja yksityiskohtaiset raportit, tapaamiset ja muu vuorovaikutus, jolla palveluntuottajaa valvotaan ja ohjataan. Tärkeää on synnyttää molempia osapuolia tyydyttävä yhteistyösuhde, joka mahdollistetaan jo tarjouspyynnön osaavalla laadinnalla.

Riskienhallintaprosessin viimeisessä vaiheessa seurataan, että hankintaprosessi ja koko riskienhallintaprosessi toteutuu asianmukaisesti. Tällöin tulee esiin esimerkiksi se, jos vastaamisen toimenpiteet, kuten valvonta tai tuotteistaminen, eivät ole toteutuneet asianmukaisesti. Riskienhallintaprosessin seuranta on osa sisäistä valvontaa. Seuranta toteutuu jatkuvilla seurantatoimenpiteillä, erillisillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmänä. Seuranta on tärkeää tehdä kokonaisuutena, eikä vain yksiköittäin, jotta ostopalvelut voidaan ottaa paremmin huomioon jo budjetoinnissa ja hallita kunnan palvelujen ostoja kokonaisuutena. Kokonaisuuden seuranta vaatii asiantuntemusta ja yhteistyötä palveluja ostavien yksiköiden ja hankintatoimen kesken. Yhteistyötä ja asiantuntemusta edistävät jatkuvat seurantatoimet, kuten yhteiset suunnittelutilaisuudet ja koulutustilaisuudet. Riskienhallintaprosessin seurannan yhteydessä on oleellista myös arvioida käytettyjen riskienhallinnan resurssien määrää, ja käyttää tietoja hyväksi tulevaisuuden ostopalveluissa. Aina ei ole tarkoituksenmukaista tehdä perusteellista riskiarviointia, vaan vähempi riittää. Tämä mahdollistaa jatkuvan riskienhallinnan kehittymisen organisaatiossa. Lisäksi suoritettua riskienhallinnan vaikutusta on oleellista myös mitata. Tämä voidaan toteuttaa palvelukohtaisesti tai kuntakohtaisesti räätälöidyllä mittarilla; esimerkiksi muodossa: saavutetut tavoitteet/suunnitellut tavoitteet.

Tutkielmassa toteutettu case-tutkimus tukee tutkielman teoreettista viitekehystä. Kuopion kaupungin hankintatoimen asiantuntijat arvioivat kaupungin ostopalvelujen riskienhallintaprosessin vaiheita varsin samankaltaisesti kuin teoreettisessa viitekehyksessä. Haastateltujen mukaan kustannusten kasvu, laadun heikkeneminen, joustavuuden menetys ja palvelun keskeytyminen ovat merkittävimpiä riskejä kaupungin ostopalveluissa. Haastateltavat toivat esiin useita kehittämiskohteita kaupungin ostopalvelutoiminnassa, ja joiltakin osin kommentit myös täydensivät teoreettista viitekehystä. Haastattelun lisäksi kaupungin dokumenttien analysointi paljasti yhtäläisyyksiä ja kehittämiskohteita kaupungin toiminnassa verrattuna teoreettiseen viitekehukseen.

Kuopion kaupungissa riskienhallintaprosessin vaiheet toteutuvat vaihtelevasti. Jokaisessa vaiheessa on kehitettävää. Erityisen toimivasti toteutuu riskeihin vastaaminen hankinnan toteutuksessa. Päätöksentekovaiheen riskeihin vastaaminen on puolestaan merkittävin kehittämiskohde. Yhteisenä piirteenä usealle puutteen on se, että varsinaista riskienhallinnan näkökulmaa ei ole otettu prosessin vaiheisiin, jolloin riskeihin vastaaminenkin on ollut vajaavaista. Dokumenttien perusteella riskienhallinta käsitetään Kuopion kaupungissa vain osaksi osakeyhtiöiden omistajaohjausta, mutta perusorganisaatiolle, kuten hankintatoimelle, ei ole ajantasaisia riskienhallinnan ohjeita.



Haastateltavat henkilöt näkevät riskienhallinnan keinona kehittää ostopalvelujen johtamista, ja näin edistää ostopalvelujen käyttöä kaupungissa. Kuopion kaupungissa syntyy huomattavan usein virheitä palvelujen hankinnoissa, ja nämä johtavat usein erityisesti laadun heikkenemiseen ja kustannusten kasvuun eri toimialoilla. Riskienhallinnan näkökulman voidaan nähdä mahdollistavan virheiden ennakoinnin ja ehkäisemisen riskienhallintaprosessin vaiheiden avulla, jotta kaupungin ostopalvelujen taloudellinen, tuottava ja vaikuttava järjestäminen olisi mahdollista. Riskienhallinnan tarve Kuopion kaupungissa kasvaa, koska kuntaympäristö muuttuu, ostopalvelujen käyttö lisääntyy ja kaupungin talouden kehitys on yleistä kuntasektorin kehitystä heikompaa.

Joitakin Kuopion kaupungin riskienhallintaprosessista tunnistettuja puutteita ollaankin jo palvelustrategian mukaan kehittämässä. Kaupunki pyrkii jatkuvasti kehittämään omaa johtamis- ja ohjausjärjestelmäänsä. Näin ollen kaupungin muutoskykyisessä ja innovatiivisessa toimintaympäristössä riskienhallintaprosessin kehittäminen ja toteuttaminen kokonaisuudessaan voidaan nähdä yhtenä soveltuvana keinona ja mahdollisuutena edistää kaupungin ostopalvelujen tuloksellista järjestämistä, mikä voisi osaltaan edistää kaupungin talouden tasapainottamista.

Tutkielmassa muodostettu viitekehys on tarkoitettu käytettäväksi systemaattisena lähestymistapana kunnan ostopalvelujen riskienhallinnan toteutukseen muiden riskienhallinnan suositusten ja ohjeiden rinnalla. Viitekehyksen pohja on sovellettu tunnetusta COSO ERM -mallista, jota pidetään yhtenä hyödyllisimmistä riskienhallinnan viitekehysistä, ja suositellaan sovellettavan muun muassa Suomen valtion virastoissa ja laitoksissa. Tutkielmassa COSO ERM -mallia on suurelta osin muokattu sekä täydennetty, jotta viitekehys sopisi yksityiskohtaisesti kunnan ostopalvelujen riskienhallintaan.

Esitettyä viitekehystä voidaan Kuopion kaupungin lisäksi soveltaa myös muissa kunnissa, ja varsinkin suurissa kaupungeissa, joilla on riittävästi resursseja ja tarpeeksi laajat markkinat ostopalvelujen käyttöön. Systemaattista lähestymistapaa ostopalvelujen riskienhallintaan voivat käyttää apuvälineenä kunnan johdon ja yksiköiden lisäksi kuntien tilintarkastajat ja sisäiset tarkastajat. Nykyisen kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee ottaa kantaa kunnan sisäisen valvonnan asianmukaiseen järjestämiseen, johon riskienhallinta kuuluu. Tutkielmassa muodostettu viitekehys tarjoaa systemaattisen tavan ostopalvelujen riskienhallinnan arviointiin.

Tutkielman teoreettinen osuus kuvaa ostopalvelujen riskienhallinnan tuovan hyötyjä kunnalle, kuten kustannustehokkuutta ja laatua. Myös empiirinen case-tutkimus esittää ostopalvelujen riskienhallinnan viitekehyksen olevan keino edistää ostopalvelutoimintaa. Case-tutkimus osoittaa myös, että ostopalvelujen riskienhallinnassa saattaa olla kunnilla huomattavastikin kehitettävää. Kun ostopalvelujen riskit kasvavat ostopalvelujen käytön lisääntymisen myötä, riskienhallintaprosessi tarjoaa kuntaorganisaatiolle tavan hallita näitä riskejä, ja edistää näin ostopalvelujen taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa järjestämistä.

## 5.2 Tulosten yleistettävyys ja rajoitteet

Toiminta-analyttisen tutkimusotteen sisältävässä laadullisessa tutkimuksessa ei välttämättä edes pyritä yleistyksiin. Tuomi ja Sarajärvi (2004, 87) toteavat, että laadullinen tutkimus voi yleistettävyuden sijasta pyrkiä esimerkiksi kuvaamaan jotain ilmiötä tai ymmärtämään tiettyä toimintaa. Lukka (1991, 177) puolestaan toteaa, että yleistäminen ei ole toiminta-analyttisen tutkimuksen tarkoituksaan, vaan sen vahvuus on yksittäisen tapauksen erittäin syvällinen tutkiminen.

Tämän tutkielman tarkoituksena on kuvata ja ymmärtää syvällisemmin kunnan ostopalvelujen riskienhallintaprosessin toteutumista. Deskriptiivisen case-tutkimuksen avulla tämä on mahdollista. Näin tutkielma lisää aihepiirin ymmärrystä ja mahdollisesti kannustaa uusiin, yleistettävyttä hakeviin tutkimuksiin. Yin (2003, 41) määrittelee paljastavan case-tutkimuksen luovan kontribuutiota siten, että se tutkii jotain uutta toimintaa, kuten tässä tutkielmassa Suomen kuntaorganisaation ostopalvelujen riskienhallintaprosessia.

Kuitenkin tämän tutkielman tuloksissa voidaan nähdä myös yleistettävyttä. Yleistettävyys syntyy siitä, että Kuopion kaupungin voidaan nähdä edustavan keskiarvoa kuntasektorin kahdestakymmenestä suurimmasta kaupungista, joilla on riittävästi resursseja ja tarpeeksi toimivat markkinat ostopalvelujen käyttöön palveluntuotannossa (Hakulinen, puhelinhaastattelu 5.5.2008). Näin ollen case-kaupungista löydetty puutteet ostopalvelujen riskienhallinnassa voivat olla puutteita myös muissa suurissa kaupungeissa. Muiden kaupunkien toimijat voivat oppia tutkielman tuloksista, ja soveltaa viitekehystä kaupunkiorganisaation ostopalvelutoiminnassa. Lisäksi tutkielma luo lisäarvoa Oy Audiator Ab:n tarkastustoimintaan, kun kehitetään uutta tarkastusmanuaalia. Tutkielmassa muodostettu viitekehys tarjoaa pohjan tilintarkastajalle tai sisäiselle tarkastajalle arvioida kunnan ostopalvelujen riskienhallintaa, joka on osa kunnan sisäistä valvontaa.

Tutkielman rajoitteet tulee kuitenkin ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa. Eräänä rajoitteena on se, että Kuopion kaupungin case-tutkimuksessa haastateltiin vain kaupungin hankintatoimen henkilöitä ja sisäistä tarkastajaa, jotka arvioivat kaupungin ostopalvelutoimintaa. Kaupungin johdon ja muiden yksiköiden toimijoita ei haastateltu ostopalveluihin liittyen. Kuitenkin hankintatoimen asiantuntijoilla ja sisäisellä tarkastajalla voidaan nähdä tehtäviensä perusteella olevan todenmukaisin ja asiantuntevin kuva kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnasta.

Ryhmähaastatteluun metodina liittyy myös ongelma, joka tulee huomioida tuloksia tulkittaessa. Yleisesti ryhmähaastattelussa on vaarana se, että jokin henkilö dominoi keskustelua, jolloin toiminnasta ei välttämättä synny oikeaa kuvaa. Tehdyssä ryhmähaastattelussa haastateltavat kuitenkin jakoivat avoimesti toisilleen puheenvuoroja, ja domointia ei tutkijan havaintojen mukaan esiintynyt. Haastateltavien kommentit täydensivät toisiaan, ja keskustelu eteni vapaamuotoisesti. Haastateltavat eivät myöskään

kokeneet toiminnan puutteiden mainitsemista negatiivisena tekijänä, vaan päinvastoin pyrkivät positiivisesti määrittämään kaupungin ostopalvelutoiminnasta kehittämiskohteita. Kaupungin tutkitut dokumentit tukivat myös haastattelussa saatua informaatiota. Haastattelut kuitenkin mahdollistivat dokumentteja syvemmän tiedonsaannin kaupungin käytännön työstä.

### 5.3 Jatkotutkimuksen mahdollisuudet

Tutkielmassa kuvattu systemaattinen ostopalvelujen riskienhallintaprosessi nostaa esiin muutamia mielenkiintoisia kysymyksiä liittyen kuntien ostopalveluihin ja riskienhallintaan. Teoreettisesti riskienhallintaprosessi voisi edistää ostopalvelujen tuloksellista järjestämistä, ja empiirinen case-tutkimus vahvistaa tätä käsitystä. Jatkotutkimuksena olisi sikiin mielenkiintoista tutkia, miten luodun ostopalvelujen riskienhallintaprosessin vaiheet sopisivat toisten kuntien ostopalvelujen käyttöön, ja saataisiinko ostopalveluihin lisää taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta implementoimalla prosessi Kuopion kaupungin tai muun kunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmään. Uusien case-tutkimuksien avulla tutkielmassa luotua viitekehystä voitaisiin edelleen kehittää, ja mahdollisesti parantaa tulosten yleistettävyyttä.

Lisäksi riskienhallintaprosessin vaikutuksen arviointi edellyttäisi riskienhallinnan mittaamista sekä kustannusten ja hyötyjen arviointia. Täten selkeänä tutkimuskohteena voidaankin nähdä myös ostopalvelujen riskienhallinnan vaikutuksen mittaaminen. Ostopalvelujen riskienhallinnalle olisi tarpeellista tehdä myös yksityiskohtainen kustannushyöty-analyysi.

Teorian mukaan riskienhallinnan merkitys ja tarve julkisella sektorilla on kasvamassa, ja kuntien toimintaympäristö monimutkaistuu. Tutkielman case-tutkimuksessa tulee esille se, että case-kaupungissa ei ole ajantasaisia riskienhallinnan ohjeita tai sääntöjä ohjaamassa hankintatoimen toimintaa. Tästä nouseekin kysymys siitä, kuinka yleisiä ovat riskienhallinnan ohjeet, säännöt tai toiminnot Suomen kunnissa, ja perustuvatko riskienhallinnan ohjeet johonkin tiettyyn viitekehykseen, kuten esimerkiksi valtion virastojen riskienhallinta. Näin voitaisiinkin tutkia mikä on yleinen riskienhallinnan tila Suomen kuntasektorilla, kun tarve riskienhallintaan näyttää lisääntyvän muuttuvassa toimintaympäristössä.

## LÄHDELUETTELO

- Anttiroiko, A-V. – Haveri, A. – Karhu, V. – Ryytänen, A. – Siitonen, Pentti. (2007) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia, 3.uud.painos. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Audit Commission (2003) *Corporate governance improvement and trust in local public services*. Public sector management paper, CW print group ltd. London, UK. <<http://www.auditcommission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/7374209E-8060-4218-B4B2-2CCF2FD490C5/CorporateGovernance.pdf>> haettu 30.1.2008.
- Australian Government (2006) *Public private partnerships: risk management*. Financial management guidance no. 18, Department of finance and administration. <[http://www.finance.gov.au/procurement/ppps\\_risk\\_management.html](http://www.finance.gov.au/procurement/ppps_risk_management.html)> haettu 18.12.2007.
- Australian Industry Commission (1996) *Competitive tendering and contracting by public sector agencies*. Industry commission report no. 48, AGPS, Melbourne.
- Barret, P. (2000) The challenge of chance. *Australian CPA*. Vol. 70 No. 5, 79. ABI/INFORM Global.
- Barthélemy, J. (2003) The seven deadly sins of outsourcing. *Academy of management executive*. Vol. 17 No. 2, 87–98.
- Blumme, N. – Karhu, P. – Kontula, L. – Laitakari, J. – Linna, M. – Nordin, J. – Sovasto, J. – Tarvainen, J. – Tikkanen, R. – Turakainen, O. – Urrila, A. – Vesa, J. (2005) *Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Edita publishing Oy, KPMG Wideri Oy Ab, Helsinki.
- Brindley, C. - Ritchie, B. (2004) Introduction. Teoksessa: *Supply chain risk*. toim. Brindley, C. 3–13, Ashgate, Hampshire.
- Burnes, B. – Anastasiadis, A. (2003) Outsourcing: a public-private sector comparison. *Supply chain management: an international journal*. Vol. 8 No. 4, 355–366.
- Burns, J. – Baldvinsdottir, G. (2007) The changing role of management accountants. Teoksessa: *Issues in management accounting*. 3th. edit. toim. Hopper, T – Northcott, D. – Scapens, R. 117-132, Pearson education limited, London, UK.
- CIPFA – OPM: The chartered institute of public finance and accountancy & office of public management ltd (2004) *The good governance standard for public services*. Hackney press ltd, London, UK. <[http://www.cipfa.org.uk/pt/download/governance\\_standard.pdf](http://www.cipfa.org.uk/pt/download/governance_standard.pdf)> haettu 28.12.2007.
- Collier, P. – Berry, A – Burke, G. (2007) *Risk and management accounting: best practice guidelines for enterprise-wide internal control procedures*. CIMA publishing, Elsevier ltd, UK.

- COSO: The committee of sponsoring organizations of the treadway commission (2004a) *Enterprise risk management – integrated framework. Executive summary framework*. AICPA, NJ.
- COSO: The committee of sponsoring organizations of the treadway commission (2004b) *Enterprise risk management – integrated framework. Application techniques*. AICPA, NJ.
- COSO: The committee of sponsoring organizations of the treadway commission (1992) *Internal control – integrated framework. Executive summary framework*. AICPA, NJ.
- Cox, A. – Lonsdale, C. (1998) *Outsourcing: a business guide to risk management tools and techniques*. Earlsgate press, Winteringham
- Duggan, O. (2006) Enterprise risk management, the challenge for the public sector. *Accountancy Ireland*. Vol. 38 No. 4, 25–27.
- Esenberg, R. (1992) Risk management in the public sector. *Risk management*. Vol. 39, No. 3, 72–78.
- Eskola, J. – Suoranta, J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Osuuskunta Vastapaino, Gummerus kirjapaino Oy, Tampere.
- Estama, E. (2003) *Palveluntuottajien näkemyksiä kuntien palvelujen kilpailuttamisesta*. Erikoistyö, TKK, Espoo. <<http://www.tkk.fi/Yksikot/Kiinteisto/sivut/ostopalvelut/Estama.pdf>> haettu 19.1.2008.
- Grimsey, D. – Lewis, M. (2004) *Public-private-partnership: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Edward Elgar publishing, Northampton, MA.
- Halla, I. – Häätinen, R. – Grönfors – Kallio, A. – Malm, S. – Kaisanlahti, T. – Kontula, L. – Väisänen, H. (2003) *Corporate governance suomessa*. KPMG. Edita publishing Oy, Helsinki.
- Hallikas, J. – Virolainen V-M. (2004) Risk management in supplier relationships and networks. Teoksessa: *Supply chain risk*. toim. Brindley, C. 43–65, Ashgate, Hampshire.
- Harland, C. – Knight, L. – Lamming, R – Walker, H. (2005) Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations. *International journal of operations & production management*. Vol. 25 No. 9, 831–850.
- Harrington, K. (2003) Contracting out of a public library service: business to be, or not to be? *Library management*. Vol. 24, Issue. 4–5, 187–192.
- Hirsjärvi, S. – Remes, P. – Sajavaara, P. (2007) *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Hirsjärvi, S. – Hurme, H. (2001) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki university press, Yliopistopaino, Helsinki.

- Holopainen, A. (2006) Tietojärjestelmätarkastukset. Teoksessa: *Sisäinen tarkastus*. Holopainen, A. – Koivu, E. – Kuuluvainen, A. – Lappalainen, K. – Leppiniemi, J. – Mikola, M. – Vehmas, K. 325–374, Tietosanoma Oy, Helsinki.
- INTOSAI: The international organization of supreme audit institutions (2007) *Guidelines for internal control standards for the public sector – further information on entity risk management*. The international standards of supreme audit institutions, ISSAI. INTOSAI GOV 9130, <[http://www.issai.org/media\(577,1033\)/INTOSAI\\_GOV\\_9130\\_E.pdf](http://www.issai.org/media(577,1033)/INTOSAI_GOV_9130_E.pdf)> haettu 31.12.2007.
- INTOSAI: The international organization of supreme audit institutions (2004) *Guidelines for internal control standards for the public sector*. The international standards of supreme audit institutions, ISSAI. INTOSAI GOV 9100, <[http://www.issai.org/media\(574,1033\)/INTOSAI\\_GOV\\_9100\\_E.pdf](http://www.issai.org/media(574,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf)> haettu 31.12.2007.
- IIA: The institute of internal auditors (2004) *International standards for the professional practice of internal auditing*. Florida, USA.
- Jauri, O. (1997) *Riskienhallinta uudesta näkökulmasta*. Kauppakaari Oy, Helsinki.
- Jensen, P. – Stonecash, R. (2004) *The efficiency of public Sector outsourcing contracts: a literature review*. Melbourne institute working paper no. 29/2004. Melbourne institute of applied economic and social research, The university of Melbourne, Victoria, Australia.
- Juras, P. (2007) A risk-based approach to identifying the total cost of outsourcing. *Management accounting quarterly*. Vol. 9 No. 1, 43–50.
- JYSE: Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (1994).
- Kahra, H. – Kuusela, H. – Kanto, A. (2005) Taloudellisen riskin hallinta. Teoksessa: *Riskit ja riskienhallinta*, toim. Kuusela, H. – Ollikainen, R. 72–87, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Karisto, P. (2006) *Lukkiutuneisuus vai lisäarvo? Hankintamentaliteetti julkisten palvelujen ulkoistamiseen*. Acta nro 186, Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kasanen, E. - Lukka, K. – Siitonen, A. (1991) *Konstrukttiivinen tutkimusote taloustieteessä*. Liiketaloudellinen aikakauskirja, 3/1991, 301–326. Vammalan kirjapaino Oy.
- Kauppalehti (2008) *Ammattitaitoa julkisiin hankintoihin*. Johanna Ikäheimo, 25.3.2008, 15. Helsinki.
- Kauppalehti (2008) *Eläkeläiset vievät kunnat velkaloukkuun*. 10.1.2008, 2. Helsinki.
- Kauppinen, A. – Leväinen, K. (2003) *Ostopalvelujen ja kiinteistöjohtamisen nykytilasta kunnissa*. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja. Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa -tutkimus, Rembrand -teknologia-ohjelma. TEKES, TKK, Edita Oy, Helsinki.

- Kiviaho, M – Westman, J (2007) Konsernijohdon velvollisuus järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta. *Kuntalehti*. 15/2007, 56–57, KL-kustannus Oy, Helsinki.
- Koivu E. (2006) Sisäinen valvonta. Teoksessa: *Sisäinen tarkastus*. Holopainen, A. – Koivu, E. – Kuuluvainen, A. – Lappalainen, K. – Leppiniemi, J. – Mikola, M. – Vehmas, K. 41–63, 308–319, Tietosanoma Oy, Helsinki.
- Koskinen, I. – Alasuutari, P. – Peltonen, T. (2005) *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Osuuskunta vastapaino, Tampere.
- Kulmala, H. – Ojala, M. – Ahoniemi, L. – Uusi-Rauva, E. (2006) Unit cost behaviour in public sector outsourcing. *International journal of public sector management*. Vol. 19 No. 2, 130–149.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos (2007) *Kunnat työnantajina*. <[http://www.kuntatyöntantajat.fi/index.asp?id=F2B32AF071AC4F7090DCE4F131A9684F&tabletarget=&MENU\\_1\\_open=true&pid=AB16F3C66EA94AFCAC88-D3F45DA0923D&laytmp=kt2006](http://www.kuntatyöntantajat.fi/index.asp?id=F2B32AF071AC4F7090DCE4F131A9684F&tabletarget=&MENU_1_open=true&pid=AB16F3C66EA94AFCAC88-D3F45DA0923D&laytmp=kt2006)> haettu 11.12.07.
- KM: Kunnalliskomitean mietintö (1993:33).
- Kuntalaki (365/1995).
- Kuntaliitto (2008a) *Kuntien menot ja tulot*. <[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181)> haettu 23.4.2008.
- Kuntaliitto (2008b) *Kuntien palvelustrategioita*. <[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;55264;122868;39051;87817;56919](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;122868;39051;87817;56919)> haettu 12.2.2008.
- Kuntaliitto (2007) *Ostopalvelut*. <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;117367](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;117367)> haettu 12.12.2007.
- Kuntaliitto (2006) *Ostopalvelujen ja sopimusperusteisen palvelutuotannon ohjaaminen työryhmän muistio*. Helsinki. <[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1491](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1491)> haettu 12.12.2007.
- Kuntaliitto (2005) *Konserniohje*. Helsinki.
- Kuntaliitto (2003) *Riskienhallinnan järjestäminen ja arviointi kunnissa. Opas kuntien riskienhallinnan järjestämiseksi*. Helsinki.
- Kuntaliitto (2002) *Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset*. Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmä, Kuntaliiton hallitus 4.6.2002, Helsinki. <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;349;4332;4429](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;4332;4429)> haettu 12.2.2008.
- Kuntaliitto (2001) *Omin voimin, yhdessä, ostaen*. Kuntatalon paino, Helsinki.
- Kuntaliitto (2000) *Kuntien riskinhallinta*. Helsinki. <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;356;70728;11322;12073](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;356;70728;11322;12073)>, haettu 4.11.2007.

- Kuopion kaupunki (2008a) *Organisaatio*. <<http://www.kuopio.fi/net.nsf/TD/19090-3105155346?OpenDocument&MenuItem=1.1.2.3>>, haettu 28.3.2008.
- Kuopion kaupunki (2008b) *Elinkeinoelämä*. <<http://www.kuopio.fi/net.nsf/TD/1311-03132915063?OpenDocument>>, haettu 6.4.2008.
- Kuopion kaupunki (2007a) *Lautakunnat*. <<http://www.kuopio.fi/net.nsf/TD/2810-03125636364?OpenDocument>>, haettu 28.3.2008.
- Kuopion kaupunki (2007b) *Tarkastustoimisto*. <<http://www.kuopio.fi/yks.nsf/TD/3112-03110329977?OpenDocument>>, haettu 18.5.2008.
- Kuopion kaupunki (2006) *Kuopio-esittely*. <<http://www.kuopio.fi/net.nsf/TD/1909-03103248725?OpenDocument>>, haettu 6.4.2008.
- Kuopion seudun hankintatoimi (2008a) *Etusivu*. <<http://www.kuopionhankintatoimi.fi/halo/halo.nsf/wwwindex?readform>>, haettu 6.4.2008.
- Kuopion seudun hankintatoimi (2008b) *Hankintatoimen palvelut*. <<http://www.kuopionhankintatoimi.fi/halo/halo.nsf/wwwindex?readform>>, haettu 6.4.2008.
- Kuopion seudun hankintatoimi (2008c) *Hankintapalvelut*. <<http://www.kuopionhankintatoimi.fi/halo/halo.nsf/wwwindex?readform>>, haettu 6.4.2008.
- Kuopion seudun hankintatoimi (2008d) *Kilpailutuskalenteri*. <<http://www.kuopionhankintatoimi.fi/halo/halo.nsf/wwwindex?readform>>, haettu 6.4.2008.
- Kuuluvainen, A. (2006) Riskienhallinta. Teoksessa: *Sisäinen tarkastus*. Holopainen, A. – Koivu, E. – Kuuluvainen, A. – Lappalainen, K. – Leppiniemi, J. – Mikola, M. – Vehmas, K. 34–40, Tietosanoma Oy, Helsinki.
- Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348).
- Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).
- Lecklin, O. (2006) *Laatu yrityksen menestystekijänä*. 5. uud.painos. Talentum media Oy, Helsinki.
- Leino, M. – Steiner, M-L. – Wahlroos, J. (2005) Corporate governance ja riskienhallinta. Teoksessa: *Riskit ja riskienhallinta*, toim. Kuusela, H. – Ollikainen, R. 123–147. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Leväinen, K. (2004) *Kuntien palvelukonsepti – tee itse, yhdessä tai ulkoista*. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja, Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa -tutkimus, Rembrand -teknologiaohjelma. TEKES, TKK, Espoo.
- Lith, P. (2006) *Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa*. KTM, Edita publishing Oy, Helsinki.



- Lonsdale, C. (1999) Effectively managing vertical supply relationships: a risk management model for outsourcing. *Supply chain management: an international journal*. Vol. 4 No. 4, 176–183.
- Lukka, K. (1991) *Laskentatoimen tutkimuksen epistemologiset perusteet*. Liiketaloudellinen aikakauskirja, 2/1991, 161–183. Vammalan kirjapaino Oy.
- Martikainen, J. – Meklin, P. – Oulasvirta, L. – Vakkuri, J. (2002) *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista*. Tampere university press. Tampere.
- Marvel, M. – Marvel, H. (2007) Outsourcing oversight: a comparison of monitoring for in-house and contracted services. *Public administration review*. Vol. 67 Issue. 3, 521–530.
- Meklin, P. (2006) Tehokkuutta etsimässä – Hierarkioiden ja markkinoiden näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Teoksessa: *Kuntarakenteita etsimässä*. toim. Meklin, P. – Rajala, T. – Kärki, L-M. – Haveri, A. – Ryytänen, A. – Saastamoinen, S. 302–319, Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Miettinen, J. (2002) *Yritysturvallisuuden käsikirja*. Kauppakaari, Helsinki.
- Mäenpää, R. – Paloviita, V. – Auvinen, E-L. – Hyvönen, R – Lakonen, U-M (2000) *Tavoitteiden asettaminen kunnan toiminnoissa*. Oy Auditor Ab, Helsinki.
- Norman, A. – Lindroth, R. (2004) Categorization of supply chain risk and risk management. Teoksessa: *Supply chain risk*. toim. Brindley, C. 14–27, Ashgate, Hampshire.
- OECD (1997) *Contracting out government services. Best practice guidelines and case studies*. Public management occasional papers. No. 20. Paris. <<http://ma-setto.sourceoecd.org/vl=3415904/cl=11/nw=1/rpsv/ij/oecdthemes/99980096/v1998n1/s1/p1>> haettu 1.2.2008.
- Oulasvirta, L. - Brännkärr C. (2001) *Toimiva kunta*. 2.painos. Kuntakoulutus Oy, Tumavuoren kirjapaino Oy, Vantaa.
- Oulasvirta, L. (1996) *Kuinka kunta toimii?* 4.uud.painos. Kuntakoulutus Oy, Gummerus kirjapaino Oy, Helsinki.
- Pakarainen, E – Sinersalo, K (2007) *Riskienhallinnan kehittäminen osana sisäisen valvonnan kehittämistä korostuu valtion virastojen ja laitosten toimintakerroksissa*. Tilintarkastus 6/2007, Is-print Oy, Iisalmi.
- Porokka-Maunuksela, R. – Huuskonen, J. – Koskinen, O. – Säilä, E. (2004) *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. KPMG Wideri, Edita publishing Oy, Helsinki.
- Raivio, T. - Lonka, H. (2004) *Kunnallisen riskienhallintaprosessin kehittäminen osana alueellisen pelastustoimen valmiuden parantamista*. Loppuraportti <<http://www.gaia.fi/PSRVaasa.pdf>> haettu 4.11.2007.
- Ritchie, B – Marshall, D. (1993) *Business risk management*. Chapman & Hall, London.

- Ruokojoki (2007) *Kiinteistöpalveluiden osto kunnissa 2007*. Kuntaliitto, <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;124134;124586](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;124134;124586)> haettu 12.12.2007.
- Räikkönen, T. - Rouhiainen, V. (2003) *Riskienhallinnan muutosvoimat. Kirjallisuuskat-  
saus*. VTT, Espoo. <<http://virtual.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2003/T2208.pdf>>  
haettu 4.11.2007.
- Sauvonsaari, S. (2006) *Ostopalvelut ja kilpailuttaminen*. Muistio ostopalveluista ja kil-  
pailuttamisesta. Ostopalvelujen ja sopimusperusteisen palvelutuotannon  
ohjaaminen-työryhmä, Kuntaliitto, Helsinki. <[http://www.kunnat.net/  
k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1491](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1491)> haettu 12.2.2008.
- Scapens, R.W. – Ezzamel, M. – Burns, J. – Baldvinsdottir, G. (2003) *The future direc-  
tion of UK management accounting practice*. CIMA, Elsevier, London.
- Siltala, M. (2003) *Kuntien kiinteistöpalvelujen hankintaprosessi*. Kiinteistöopin ja talo-  
usoikeuden julkaisuja. Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnis-  
sa -tutkimus, Rembrand -teknologiaohjelma. TEKES, TKK, Edita Oy,  
Helsinki.
- Silverman, D. (2001) *Interpreting qualitative data*. 2<sup>nd</sup> edit. Sage publications ltd, Lon-  
don.
- Sundbäck, L. – Kaleva, H. – Kauppinen, A-K. – Pietilä, P. – Kärnä, S. (2002) *Ulkoistet-  
tujen palvelujen johtaminen ja seuranta. Kiinteistöjohtamisen tehostami-  
nen – vaihtoehtona ulkoistaminen*. KTI Kiinteistötieto Oy, Helsinki.
- Talouselämä (2007) *Kouluruoka kätkee poliittisen pommin*. 9.2.2007. <[http://www.ta-  
louselama.fi/docview.do?f\\_id=1112187](http://www.ta-<br/>louselama.fi/docview.do?f_id=1112187)>, haettu 18.5.2008.
- Tilastokeskus (2008a) *Kuntien talous ja toiminta – kunnittaisia tietoja 2006*. Julkinen  
talous 2008, Multiprint Oy, Helsinki.
- Tilastokeskus (2008b) *Bruttokansantuote (BKT) markkinahintaan 1975–2007*.  
<[http://www.stat.fi/til/vtp/2007/vtp\\_2007\\_2008-02-29\\_tau\\_001.html](http://www.stat.fi/til/vtp/2007/vtp_2007_2008-02-29_tau_001.html)> ha-  
ettu 4.3.2008.
- Tilastokeskus (2005) *Kansantalouden tilinpito 1995–2004*. Helsinki.
- TKK: Teknillinen korkeakoulu (2008) *Palkitseminen ja palkitsemistutkimus*.  
<<http://www.palkitseminen.hut.fi/index.htm>>, haettu 31.3.2008.
- Torppa, P. – Wallin, J (1996) *Toimintolaskenta kehittämisen apuna*. Valtiokonttori, Oy  
Edita Ab, Helsinki.
- Tuomi, J. – Sarajärvi, A. (2004) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus kir-  
japaino Oy, Jyväskylä.
- Työsopimuslaki (26.1.2001/55).

- Valkama, P. – Siitonen, P. (2006) Palvelut yhdyskuntasuunnittelun ulottuvuutena – uuden kaupunginosan palvelujärjestelmän strategisten riskien tarkastelu. Teoksessa: *Kuntarakenteita etsimässä*. toim. Meklin, P. – Rajala, T. – Kärki, L-M. – Haveri, A. – Rynänen, A. – Saastamoinen, S. 107–137, Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Valtiovarainministeriö (2005) *Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta*. 23.12.2005. <[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20051223Valtio/99007.doc](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20051223Valtio/99007.doc)> haettu 8.1.2008.
- VTT (2002) *Kuntien kokonaisvaltainen riskienhallintamalli – KUNNARI*, <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;356;70728;11322;12058](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;356;70728;11322;12058)> haettu 5.11.2007.
- Vuorinen, E. (1996) *Tarkastuslautakunta kunnan valvonnassa*. Oy Auditor Ab, Vuoricon Oy, Kuntatalon painatuskeskus, Helsinki.
- Webster, E. – Harding, G. (2001) Outsourcing public employment services: the Australian experience. *The Australian economic review*. Vol. 34 No. 2, 231–242.
- Wisniewski, S. (1991) Analyzing the contracting-out of government services: relevant cost-benefit considerations. *Public budgeting & finance*, Vol. 11, Issue 2, 95–107.
- Yin, R. (2003) *Case study research: design and methods*. Thousand oaks, CA Sage.

### ***Ryhmähaastattelu ja puhelinhaastattelut***

- Hakulinen Pentti, toimitusjohtaja, Oy Auditor Ab. Puhelinhaastattelu 5.5.2008, kesto: 50 min.
- Hämynen Anne, hankintasihteeri, Kuopion kaupunki. Ryhmähaastattelu 20.3.2008, kesto: 1 h 30 min.
- Karvinen Esko, sisäinen tarkastaja, Kuopion kaupunki. Puhelinhaastattelu 14.5.2008, kesto: 59 min.
- Piekkola Leena, hankintajohtaja, Kuopion kaupunki. Ryhmähaastattelu 20.3.2008, kesto: 1 h 30 min.
- Tiihonen Tiina, hankintasihteeri, Kuopion kaupunki, Ryhmähaastattelu 20.3.2008, kesto: 1 h 30 min.

## LIITE 1: HAASTATTELUJEN TIEDOT

Tutkielman teon eri vaiheissa pro gradun käsikirjoitusta ovat lukeneet ja kommentoineet Oy Audiator Ab:n toimitusjohtaja Pentti Hakulinen ja tarkastuspäällikkö Markus Kiviaho (JHTT, CGAP). Tutkielmaa viimeisteltäessä myös Kuopion kaupungin haastattelavilla oli mahdollisuus lukea ja kommentoida tutkielman käsikirjoitusta. Ohessa ovat Kuopion kaupungin haastattelujen tiedot.

### RYHMÄHAASTATTELU

Haastattelun ajankohta: 20.3.2008, klo 10.05.

Paikka: Kuopion seudun hankintatoimen toimisto, Kuopio.

Haastateltavat:

- Hankintajohtaja Leena Piekkola
- Hankintasihteeri Anne Hämynen
- Hankintasihteeri Tiina Tiihonen

Haastattelun kesto: 1h 30min.

Teemahaastattelurunko:

Nimi, virka, työhistoria

Ostopalvelujen hankintaprosessin toteutuminen kaupungissa

Ostopalvelujen käyttöön liittyvät riskit

Kaupungin ostopalvelut riskienhallinnan näkökulmasta

Hankintaprosessin vastuut

Tavoitteet ostopalveluille

Mittareita ostopalvelujen tavoitteiden mittaamiseen

Ostopalvelujen riskien tunnistaminen ja arviointi

Hankintaprosessin riskienhallinnan keinot

Hankintaprosessin ja riskienhallintakeinojen seuranta

Riskienhallinnan tarve kaupungin ostopalveluissa

### PUHELINHAASTATTELU

Haastattelu-aika: 14.5.2008, klo 13.40.

Haastateltava:

- Sisäinen tarkastaja Esko Karvinen

Haastattelun kesto: 59 min.

Teemahaastattelurunko:

Nimi, virka ja työhistoria

Kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnan tarve

Ostopalvelujen riskienhallinnan toteutuminen kaupungissa

Kaupungin riskienhallinnan ohjeet

Kaupungin ostopalvelujen riskienhallinnan kehittäminen

**LIITE 2: KUOPION KAUPUNGIN TUTKITUT DOKUMENTIT**

Arviointikertomus (2007)

Hallintosääntö (2007)

Hallinto- ja kehittämiskeskuksen toimintasääntö (2005)

Hallinto- ja kehittämiskeskuksen johtosääntö (2008)

Hyvä hallintotapa Kuopio-konsernissa (2007)

Kaupunginhallituksen johtosääntö (2007)

Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2012 (2005)

Palvelustrategia (2007)

Seudullinen hankintaohje (2007)

Talousarvio 2007 (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2007–2010) (2006)

Tarjouspyyntö (2008) *Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyskeskus. Vanhusten tehostettu asumispalvelu*. Kuopion seudun hankintatoimi, 24.4.2008, Kuopio, <<http://www.kuopionhankintatoimi.fi/halo/halo.nsf/wwwindex?readform>> haettu 28.4.2008.

Tarkastussääntö (1997)

Tilinpäätös 2007 (2008)

Toinen seurantaraportti (2007)

### LIITE 3: KUNNAN TOIMIJOIDEN TEHTÄVÄT

Kunnan perusorganisaation toimielinten ja sisäisen tarkastuksen tehtävät sekä yleisesti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävät (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 9–13, 34–35, 53):

- *Kunnanvaltuusto* on kunnan asukkaiden valitsema, kunnan ylin toimielin, joka on kokonaisvastuussa koko kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto asettaa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, sekä konserniohjauksen periaatteet (Kuntalaki 27.4.2007/519). Valtuusto määrittelee muun muassa kunnan strategian. Lisäksi valtuustolle kuuluu ohjesääntöjen, kuten esimerkiksi hallintosäännön ja johtosäännön antaminen. Hallintosääntö on pakollinen.
- *Kunnanhallitus* vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (Kuntalaki 365/1995 § 23). Taloudenhoidon vastuu kunnanhallituksen osalta käsittää laskentatoimen, rahaliikenteen, sisäisen valvonnan sekä muun taloudenhoidon järjestämisen. Valtuuston päätösten toteuttaminen tapahtuu kunnanhallituksen vastuun ja valvonnan alaisena, mutta tosiasiallinen päätöksen toteuttaja on yleensä viranhaltijaorganisaatio tai kunnan työntekijä.
- *Kunnanjohtaja* tai pormestari johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (Kuntalaki 365/1995 § 24). Kunnanjohtajan asema määräytyy Kuntalain säännösten lisäksi kunnan viranhaltijoita koskevien yleisten säännösten ja määräysten sekä kunnan johtosäännöllä annettujen erityismääräysten mukaisesti.
- *Tarkastuslautakunnan* tehtäviin kuuluu hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu sekä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi (Kuntalaki 365/1995 § 71). Tarkastuslautakunta on osa kunnan ulkoista valvontaa, kuten tilintarkastaja (Vuorinen 1996, 19).
- *Tilintarkastaja* toimii virkavastuulla, ja vastaa kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta.
- *Sisäinen tarkastus* voidaan nähdä osana toiminnan arviointi- ja varmistustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa asiantuntijatoimintaa. Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on arvioida kunnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. (Blumme ym. 2005, 70) Tarkastajan toimintaa ohjaavat kansainväliset ammattistandardit (IIA 2004).
- *Luottamushenkilö* on henkilö, jonka tehtävästä ei ole tehty työsopimusta tai toimeksiantosopimusta, vaan kyseessä on luottamustoimi. Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut, varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut

jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Esimerkiksi valtuutetut, kunnanhallituksen jäsenet sekä lautakunnan jäsenet ovat luottamushenkilöitä, joilla on oikeudellinen, poliittinen ja moraaliseettinen vastuu edistää kuntalaisten parasta.

- *Viranhaltijat ja työntekijät* eivät ole luottamushenkilöitä, koska heidät on valittu tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa (Kuntalaki 11.4.2003/305 § 44). Viranhaltijoiden rooli on luoda edellytykset luottamushenkilötoiminnalle työskentelemällä päätöksenteossa puolueettomina valmistelijoina, esittelijöinä ja asiantuntijoina. Näin viranhaltijoiden tulee edistää yleistä etua. Kunnanjohtajalla on viranhaltijoista suurin vaikutusvalta kunnan hallinnon ja toimintojen kokonaisvaltaisessa johtamisessa. (Oulasvirta 1996, 33)