



Tuotantotapa-analyysi osana julkisen organisaation toimintaa

Tiivistelmä

Hankinta-Suomi toteutti kevään 2025 aikana projektin, jonka tavoitteena oli tuottaa tietoa, jota hyödyntämällä tuotantotapa-analyyysien määrää voitaisiin Suomessa lisätä.

Tämä julkaisu kuvaa parhaita käytäntöjä tuotantotapa-analyyysien toteuttamiseksi osana julkisen organisaation toimintaa. Julkaisun kohderyhmänä ovat erityisesti **hankintatoimen edustajat, palvelukokonaisuuksien asiantuntijat, vastuuhenkilöt ja johtajat sekä taloushallinto.**

Julkisella sektorilla tuotantotapa-analyytit koskevat yksittäisiä palveluja tai niihin liittyviä laajempia kokonaisuuksia. Analyysin tarkoituksena on vertailla vaihtoehtoja ja löytää tarkoituksenmukaisin tuotantotapa. Julkisella sektorilla tuotantotapavaihtoehdot ovat: **oma tuotanto, ostot markkinoilta ja yhteistyö toisen julkisen organisaation kanssa.**

Julkisen talouden kestävyys kannalta on tärkeää hillitä palvelujen kustannusten kasvua edistämällä tuottavimpien tuotantotapojen hyödyntämistä. Tapauskohteisesti on arvioitava millä tuotantotavalla, tai tuotantotapojen yhdistelmällä, palvelun kustannuksille ja laadulle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa.

Tuotantotapa-analyysin lopputulema voi myös olla, että nykyisellä tuotantotavalla kannattaa jatkaa. Tuotantotavan muutos aiheuttaa aina kustannuksia ja edellyttää resursointia, joten muutoksen on oltava perusteltu.

Tätä julkaisua varten analysoidun aineiston ja tehtyjen haastattelujen perusteella tuotantotapa-analyysin suositeltavat vaiheet ovat: **i) tavoitteiden määrittäminen, ii) nykytilan arviointi, iii) tuotanto-tapavaihtoehtojen muodostaminen, iv) kustannusvertailu, v) laatuvertailu, vi) riskien arviointi sekä vii) päätös tuotantotavasta.**

Tuotantotapa-analyysille on suositeltavaa varata vähintään 3–4 kuukautta aikaa lähtökohtien määrittämisestä päätökseen tuotantotavasta.

Tuotantotapa-analyysin onnistumisen edellytys on, että ainakin seuraavat resurssit osallistuvat analyysin toteuttamiseen: **tuotantotapa-analyyysien vastuhenkilö, palvelusta vastaava henkilö, organisaation johdon edustus, ja taloushallinnon edustaja, esim. controller.**

Kukin tuotantotapa-analyysin suositeltava vaihe on käsitelty tässä julkaisussa toteu-

tuksen ja analysoitavan aineiston osalta. Vaiheiden käsittelyssä keskitytään erityisesti kustannusten arviointiin, sillä projektin aikana tehdyissä haastattelussa tuotiin esille, että tämä on haastavin vaihe. Kustannukset arvioidaan osana nykytilan arviointia sekä kustannusvertailua.

Tämän julkaisun sisältö ja suositukset perustuvat viidentoista julkisen organisaation haastatteluihin, työpajoihin ja kartoitettuihin pohjoismaalaisiin esimerkeihin. Haastattelujen tueksi kerättiin sekä akateemista että muuta julkaistua tietoa tuotantotapa-analyyseista.

Suvituulia Taponen
Osakas, Hankkinen Oy / HankintaHeimo

Jussi Pyykkönen
Osakas, PTCS Oy

Tuotantotapoja on suositeltavaa analysoida aina, **kun jokin palvelutuotantoon liittyvä riskitekijä on kohonnut.** Tyypillisiä tilanteita, joissa palveluja koskeva tuotantotavan analyysi on käynnistetty:

- ✓ Tarve uudelle palvelulle
- ✓ Toimintaympäristössä tapahtuu muutos esimerkiksi palvelua koskevaan säätelyyn, markkinatilanteeseen tai palvelunkäyttäjiin liittyen
- ✓ Palvelun kustannus- tai laatutason seurannalle on tarve, mutta tietoja ei ole saatavilla.
- ✓ Palvelun laadussa on ongelmia
- ✓ Kustannustaso on nousussa tai liian korkea
- ✓ Kohonnut muu riski, esim. palvelun saatavuuden osalta.

Sisällysluettelo

- 1. Johdanto4
- 2. Tuotantotapa-analyysin toteuttamisen tarpeen tunnistaminen6
- 3. Tuotantotapa-analyysin resursointi.....7
- 4. Tuotantotapa-analyysin vaiheet8
 - 4.1. Tavoitteen määrittäminen 10
 - 4.2. Nykytilan arviointi 11
 - 4.3. Tuotantotapavaihtoehtojen muodostaminen..... 13
 - 4.4. Kustannusvertailun toteuttaminen..... 15
 - 4.5. Laatuvertailu ja riskien arviointi..... 18
 - 4.6. Päätös tuotantotavasta 19
- 5. Tuotantotapa-analyysiajattelu vakiintuneeksi toimintatavaksi20
- Liite 1: Tuotantotapa-analyysiajattelun huoneentaulu.....21
- Viitteet.....22



1. Johdanto

Julkisessa taloudessa on säästötoimista huolimatta pitkän aikavälin kestävyysongelma. Tuotantotapoja vertailemalla voidaan arvioida, onko nykyiselle järjestämisestavalle jokin tehokkaampi tai laadukkaampi vaihtoehto. Tuotantotapojen analysointi voi johtaa siihen, että palvelut osittain tai kokonaan ulkoistetaan, palautetaan omaksi tuotannoksi tai toteutetaan julkisen sektorin välisenä yhteistyönä.

Julkisella sektorilla tuotantotapa-analyysit ei voida toteuttaa kaikkien toimintojen tai toimintokokonaisuuksien osalta. Julkista toimintaa sääntelee yksityiskokhtainen lainsäädäntö, jossa tiettyjä virkavastuulle määritetetyjä tehtäviä ei voida ulkoistaa yksityiselle toimijoille. Jokaisella julkisen sektorin toimialalla on kuitenkin sellaisia tehtäviä, jotka voitaisiin osittain, tai lähes kokonaan, ulkoistaa yksityiselle toimijalle tai toteuttaa ne yhteistyösopimuksien kautta. Tuotantotapa-analyysissä yksityisellä sektorilla laajasti sovellettava talousteoria Transaction cost economics suosittaa, että sisällöltään yksinkertaisimmat palvelut ulkoistetaan ja organisaatio keskittyy monimutkaisempiin palveluihin, joiden määrittäminen ja seuraaminen voi olla haastavampaa (ks. Williamson 2008). Merkittävä osa julkisen sektorin järjestämisvastuulle

kuuluvista tehtävistä on sellaisia, joiden voidaan ajatella olevan ydinpalveluita tukevia palveluja.

Sopivimman tuotantotavan valintaan ei ole yleistettävää nyrkkisääntöä tai yhtä oikeaa prosessia. Käytännössä on arvioitava tapauskohtaisesti, millä tuotantotavalla tai tuotantotapojen yhdistelmällä palvelulle asetetut tavoitteet on parhaiten mahdollista saavuttaa (Kauppi & Taponen 2022). Esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelutarve on paikallinen, on tuotantotapavaihtoehtoja maantieteellisistä syistä vähän. Tilanteessa, jossa palvelutarve ei ole paikallinen, on markkina globaali ja tuotantotapavaihtoehtoja enemmän. Yhtä lailla kilpailutilanne ja markkinoiden tyyppi vaikuttavat tuotantotapojen analysoinnin tavoiteasetantaan (ks. esim. Pérez-López et al., 2015; Bel et al., 2018). Vaikka tuotantotapojen analyysien sisältöä ei ole mahdollista vakioda yhtenäiseen prosessiin organisaatiosta tai palvelusta riippumatta, on analyysien toteuttamiseen syntynyt vuosikymmenten aikana useita vakiintuneita tapoja ja malleja.

Tätä julkaisua varten toteutetuissa haastatteluissa nousi esiin, että tuotantotapa-analyysin kohde voi vaihdella satojen miljoonien eurojen kokonaisuudesta

yksittäisen asiantuntijan tehtäväkuvaa koskevaan analyysiin. Analyysin kohteena voi olla kokonainen palvelulinja (esim. lastensuojelu), tai sen osakokonaisuus (esim. laitoshoidto), alueellinen kokonaisuus (esim. pohjoisen alueen laitoshoidto), yksittäinen hankintakokonaisuus (esim. kolme lastenkotia) tai yksittäinen asiantuntija (esim. lastensuojelun erityisosaaminen). Tuotantotapa-analyysien toteuttaminen kaikista edellä mainituista näkökulmista voi olla perusteltua, mutta resursoinnin osalta prosessin kattavuus kannattaa suhteuttaa analyysin kohteen kokoon.

Analyysien lopputulemissa on hyvä huomioida, että erityisesti palveluja tuotetaan usein tuotantotapojen yhdistelmällä. Käytössä olevia erilaisia tuotantotapoja ovat oma tuotanto, hankintasopimukset, yhteistyö julkisen organisaation kanssa, yhteisyritykset, palveluseteli, vuokratyö ja elinkeinoharjoittajamallit. Analyysin lopputulema voi siis olla yhdistelmä erilaisten tuotantotapojen painotuksista jatkossa tai tuotantotapojen yhtenäistäminen, jonka on todettu tuottavan kustannustehokkuutta (ks. Kauppi & Taponen 2022).

Yksityisellä sektorilla tuotantotapa-analyysit ovat olleet arkipäivää vuosikymmeniä. Julkisella sektorilla tuotantotapa-analyyseilla on huomattavasti lyhyempi historia. Yksityisen sektorin kokemukset ovat tärkeä huomioida rakentaessa julkisen sektorin tuotantotapa-analyysien mallia.

Kaikista tyypillisin yksityisen sektorin tuotantotapojen analysoinnin lähtökohta koskee kustannussäästöjä. Yksittäisen toiminnon suoria kustannuksia koskeva analyysi toteutetaan usein suoraviivaisena ”make-or-buy” -analyysinä siten, että arvioidaan, onko tietty toiminto halvempaa toteuttaa itse vai ulkoistaa se ulkopuoliselle toimijalle. Tätä voidaan pitää kaikista suoraviivaisimpana tuotantotapojen analysoinnin suorittamisen tapana.

Toinen perinteinen tuotantotapa-analyysien toteuttamismuoto koskee ydinpalveluiden ja tukipalveluiden välistä vertailua edellä mainitun Transaction cost economics -talousteorian periaatteiden mukaisesti. Yrityselämässä on muodostunut vakiintunut käytäntö tuotantotapojen analysoinnin asetelmasta, jossa hyötyjä haetaan ulkoistamalla toimintoja, jotka eivät kuulu niiden ydinosaan. Esimerkiksi IT-palveluiden ulkoistaminen voi vähentää henkilöstö- ja infrastruk-

tuurikustannuksia samalla kun yritys voi keskittyä ydintoimintoihinsa. Vastaavasti siivous- ja lounasravintolapalveluiden ulkoistamista voidaan perustella sillä, että organisaation avainhenkilöiden tulisi keskittyä ydintoimintaan, eli loppuasiakkaiden palvelemiseen.

Kolmas tyypillinen lähestymistapa tuotantotapa-analyysille on arvioida, onko jollain toisella yrityksellä sellaista osaamista, joka parantaisi oman yrityksen tuotekehityksen laatua. Ulkoistamalla toimintoja erikoistuneille palveluntarjoajille yritykset voivat hyödyntää näiden asiantuntemusta ja parantaa tuotteen tai palvelun laatua. Esimerkiksi teollinen yritys voi ulkoistaa komponenttien tuotannon, jolloin se voi keskittyä lopputuotteen kokoonpanoon ja laadunvalvontaan.

Neljäs tyypillinen yksityisen sektorin tuotantotapa-analyysien asetelma liittyy joustavuuteen ja mukautuvuuteen. Ulkoistaminen mahdollistaa joustavuuden ja skaalautuvuuden, mikä on erityisen tärkeää nopeasti muuttuvilla markkinoilla. Esimerkiksi sesonkiluonteisessa liiketoiminnassa yritys voi ulkoistaa varastointi- ja logistiikkapalvelut, jolloin se voi joustavasti sopeutua kysynnän vaihteluihin ilman suuria investointeja.

Viides tyypillinen tuotantotapa-analyysien lähtökohta on riskienhallinnallinen. Ulkoistaminen voi myös vähentää riskejä, kuten teknologian vanhentumista tai henkilöstön vaihtuvuutta. Esimerkiksi ohjelmistokehityksen ulkoistaminen voi siirtää teknologiariskit palveluntarjoajalle, joka vastaa uusimpien teknologioiden hyödyntämisestä.

Yksityisen sektorin lähtökohdat tuotantotapa-analyysille on tässä julkaisussa mukautettu julkisten organisaatioiden toimintaympäristön tilanteiksi, jotka on kuvattu tarkemmin seuraavassa luvussa. Julkisella sektorilla on yksityisestä sektorista poikkeavia vastuita ja tavoitteita, jotka edellyttävät tuotantotapa-analyyseissa laajempaa harkintaa muun muassa palvelujen vaikuttavuuden osalta. Julkisissa organisaatioissa päädytäänkin yksityistä sektoria useammin tuotantotapojen yhdistelmiin kokonaisuuden kattavan oston tai oman tuotannon sijaan. Tässä julkaisussa käsitellään tuotantotapa-analyysin vaiheet huomioiden nämä julkisten organisaatioiden erityispiirteet.

2. Tuotantotapa-analyysin toteuttamisen tarpeen tunnistaminen

Tämän julkaisun suosituksena on, että tuotantotapa-analyysi käynnistetään aina tilanteessa, jossa jokin alla olevassa taulukossa yksilöidyistä tilanteista tulee eteen riippumatta siitä, onko tuotanto tällä hetkellä toteutettu omana tuotantona, ostopalveluna vai yhteistyösopimuksella tai muulla mallilla (esim. sidosyksikköhankinta). Toteutettujen haastattelujen perusteella taulukon tilanteet kattavat pääosan tyypillisten tuotantotapa-analyysien lähtötilanteista.

Tilanne	Selite
Uusi palvelu (ei aiempia kokemuksia)	Julkinen organisaatio suunnittelee uutta palvelua kansalaisille.
Nykyinen palvelu (mutta tarkempaa tietoa tarvitaan esim. tiedot kustannuksista puutteellisia)	Julkisella organisaatiolla on esim. strategiakausi vaihtumassa, ja halutaan tarkempaa tietoa siitä, miten kustannusvaikuttavuutta voidaan lisätä. Kysymys voi myös olla siitä, että oman tuotannon kustannukset eivät ole läpinäkyvästi tiedossa. Tällöin oman tuotannon kustannusten arviointi voi olla perusteltua toteuttaa tuotantotapa-analyysin yhteydessä.
Toimintaympäristö muuttuu (esim. lainsäädäntö)	Toimintaympäristössä on tapahtunut muutos esimerkiksi palvelua koskevan säätelyn osalta (esim. hoitajamitoitus tai ympäristövaatimus). Toimintaympäristön muutos voi kuitenkin tarkoittaa myös tilannetta, jossa on saatavilla uusia teknologioita, jotka voivat parantaa palvelujen tehokkuutta tai laatua. Yhtä lailla tilanne voi olla sellainen, jossa muut julkiset organisaatiot ovat ottaneet käyttöön sellaisia uusia menetelmiä, jotka parantavat niiden tehokkuutta tai vähentävät kustannuksia, ja tämän takia on perusteltua käynnistää tuotantotapa-analyysin prosessi.
Kohonnut hintataso (yli 10 % ennakoitua suurempi)	Budjettiraamit eivät riitä enää nykyisen kaltaisen palvelun laajuuteen tai on syntynyt tarve vähentää julkisen toiminnon menoja.
Kohonnut laaturiski (merkittävä poikkeama)	Kansalaispalautteessa tai sisäisessä valvonnassa on havaittu toistuvia virheitä tai laatuongelmia palveluissa. Vastaavasti tuotantotapa-analyysille voi tulla tarvetta, mikäli palvelun kysyntä ylittää nykyisen palvelukapasiteetin, ja esim. jonotusajat pitenevät.
Kohonnut muu riski (varautuminen)	Toimintaprosessissa on havaittu riskejä, kuten toimitusketjun häiriöitä tai turvallisuusongelmia.

Hyvä käytäntö:

Analysoi tuotantotapa aina, kun jokin määritetyistä tilanteista (Kuva 1) täyttyy. Käynnistä vuoropuhelu julkaisemalla tietopyyntö Hilma-ilmoituskanavassa. Pyydä sitomatonta arviota tuotantokustannuksista osana vuoropuhelua.

Tarpeen tunnistaminen edellyttää, että organisaatio kehittää systemaattisesti palveluista kerättävää tietopohjaa, jotta palveluja koskevia riskitasoja voidaan arvioida. Käytännössä tarvitaan omaa toimintaa ja ulkoistettuja palveluja koskeva tietopohja.

Kuva 1. Tuotantotapa-analyysin käynnistävät tilanteet

3. Tuotantotapa-analyysin resursointi

Tyypillisesti analyysin toteuttamiseen tarvitaan vähintään neljä asiantuntijaroolia. Eri rooleja tarvitaan, jotta tuotantotapa-analyysi etenee ja päätös tuotantotavasta syntyy.

Tämän julkaisun suosituksena on, että jokaisessa tuotantotapa-analyysissä olisi:

✓ Tuotantotapa-analyysien vastuuhenkilö.

Tällä osaajalla on kyky ottaa haltuun tuotantotapa-analyysin prosessi, kokonaisuus ja vaiheistus. Henkilö toimii projektipäällikön roolissa ja vastaa siitä, että analyysiprojekti etenee aikataulussa ja jokainen tuotantotavan analyysin vaihe saavuttaa määritetyn tuloksen. Suosituksena on, että tuotantotapa-analyysien vastuuhenkilö vastaa tuotantotapa-analyysien tietopohjan ylläpitämisestä sekä osallistuu kaikkiin tuotantotapa-analyysin vaiheisiin (soveltaen vaiheet tuotantotapa-analyysin käynnistäminen ja tavoiteasetanta). Vastuuhenkilö voi toimia hankintatoimessa, taloushallinnossa tai palvelusta vastaavassa yksikössä. Rooli voi sopia myös ulkopuolisen konsultin vastuulle.

✓ Tuotannosta vastaava henkilö.

Tämä osaaja työskentelee tuotantotapa-analyysin kohteena olevan toiminnon parissa tai vastaa siitä. Henkilö tietää nykytilan haasteet, alustavalla tavalla vaihtoehdot markkinoilla sekä keskeiset riskit. Tuotannosta vastaava henkilö käynnistää tuotantotapa-analyysin yhdessä johdon kanssa ja esittelee sen johdolle.

✓ Johto.

Johtavassa asemassa oleva henkilö tai henkilöt vastaavat tyypillisesti tuotantotapa-analyysien käynnistämisestä, tavoitteiden hyväksymisestä sekä lopullisen päätöksen käsittelystä ja jatkotoimenpiteiden käynnistämisestä.

✓ Controller.

Tätä julkaisua varten toteutetuissa haastatteluissa nousi vahvasti esiin, että ilman talousosaamista tuotantotapa-analyyseja ei voida toteuttaa. Taloudesta ja laskennasta vastaava henkilö tarvitaan tuotantotapa-analyysien tietopohjan muodostamiseen sekä hyödyntämiseen. Controller osallistuu yksittäisiin tuotantotapa-analyysihin toteuttamalla nykytilan ja vaihtoehtojen arviointia.

Kyseiset roolit ovat tämän julkaisun mukaan ns. minimikokoonpano, joka minkä tahansa tuotantotapa-analyysin toteuttamiseen tarvitaan. Kaikkia rooleja ei kuitenkaan tarvitse toteuttaa eri henkilöiden toimesta, vaan toisinaan yksi henkilö voi vastata kahdesta roolista. Lisäksi mitä isommasta tuotantotapa-analyysistä on kysymys, sitä enemmän myös osaamista on tarvetta täydentää prosessin eri vaiheissa.

Hyvä käytäntö:

Nimeä tuotantotapa-analyysin vastuuhenkilö kaikkien neljän asiantuntijaroolin tehtävien osalta. Tuotantotapa-analyysi ajautuu vaikeuksiin, mikäli esim. palvelusta vastaavan henkilön työpanos ei ole riittävä tai analyysin toteuttamiseen ei ole saatavilla riittävästi talousosaamista. Tuotantotapa-analyysillä on edellytykset onnistua ja vaikuttaa tuleviin päätöksiin, mikäli organisaation johto on osallistunut tavoitteiden määrittämiseen jo analyysin alkuvaiheessa.

4. Tuotantotapa-analyysin vaiheet

Seuraavassa kuvatut tuotantotapa-analyysin vaiheet toimivat muistilistana analyysin toteuttamiselle. Kuvattu analyysien vaiheistus koskee keskimääräistä tuotantotapa-analyysia. Tuotantotapa-analyysien toteuttamiseen ei ole yhtä kaikkien organisaatioiden toimintamalleihin sopivaa vaiheistusta. Tyypillisesti eri vaiheiden välissä voi olla useita päätöksentekoa edellyttäviä tilanteita, jotka poikkeavat esim. hyvinvointialueiden ja kuntien osalta merkittävästi toisistaan. Keskimääräistä laajemmissa tuotantotapa-analyysseissa on suositeltavaa tapauskohtaisesti toteuttaa myös muita analyysin toteuttamista tukevia vaiheita. Esim. laajoihin ulkoistuksiin tai kotiuttamisiin (palvelun siirtäminen omaksi toiminnaksi) sisältyy aina useita erilaisia kustannuseriä (kuten rakennusinvestoinnit), eikä kaikkia niiden toteuttamiseen edellytettäviä toimenpiteitä ole seuraavassa selkeyden vuoksi kuvattu. Lisäksi on huomioitava, että prosessit ovat usein erilaisia esimerkiksi alueellisista erityispiirteistä tai organisaation resursseista johtuen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tuotantotapa-analyysit ovat lähtökohdiltaan erilaisia ja siten myös niiden toteutus on usein toisistaan poikkeavaa. Seuraavassa esitettyä tuotantotapa-analyysin prosessimallia voidaan kuitenkin pitää muistilistana siitä, millaiset vaiheet tyypillisesti kuuluvat analyysiin. Kuvaus on samalla myös suositus siitä, mitä vaiheita tuotantotapa-analyysin toteuttamiseen olisi vähintään kuuluttava ja kuinka paljon aikaa sen läpiviemiseksi voidaan tarvita. Tarvittava kalenteriaika voi tapauskohtaisesti olla myös lyhyempi.

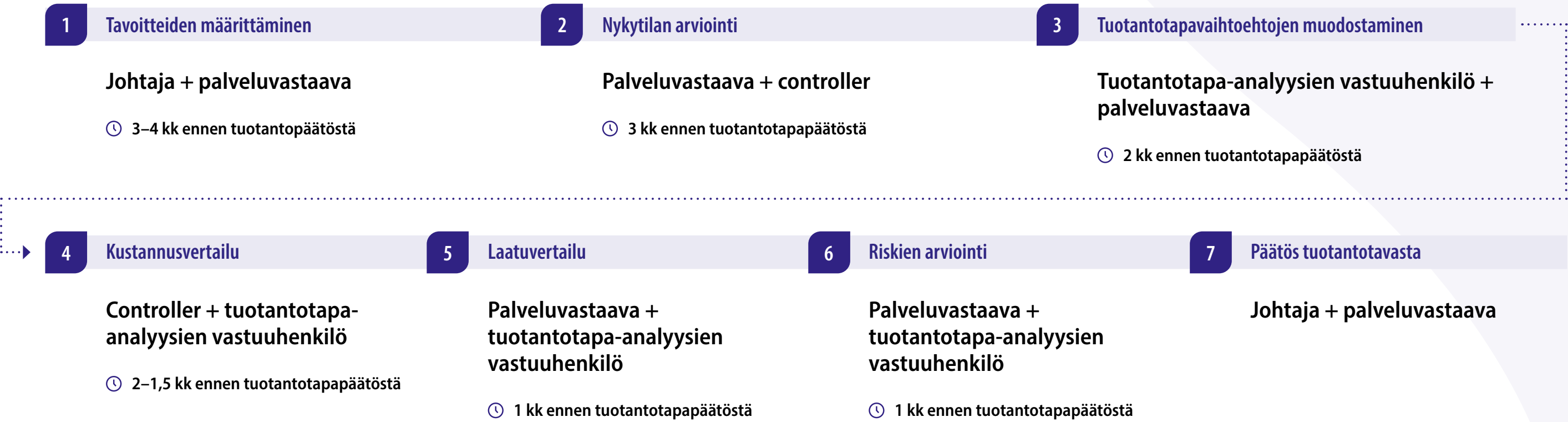
Tuotantotapa-analyysin vaiheet



Kuva 2. Tuotantotapa-analyysin suositellut vaiheet ja muistilista keskeisistä tehtävistä

Tuotantotapojen analyysin vaiheistusta on keskeistä tarkastella suhteessa analyysin toteuttamisen vastuunjakoon (kuva 3). Tuotantotapoja koskevan tietopohjan ja tarpeiden tunnistaminen (ks. luku 2) ovat tyypillisesti tuotantotapa-analyyseista vastaavan henkilön sekä controllerin vastuulla. Kun tuotantotapa-analyysin tarve on tunnistettu, käynnistyy prosessi tavoitteiden asettamisella johdon ja palvelusta vastaavan henkilön toimesta. Palvelua koskevan nykytilan kuvaaminen sekä tietojen kerääminen edellyttävät palvelusta vastaavan henkilön ja controllerin työpanosta. Tuotantotapaa koskevien vaihtoehtojen kartoittaminen edellyttää tyypillisesti kokemusta tuotantotapojen analysointien toteuttamisesta. Kustannusvertailussa korostuvat usein laskentaan liittyvät kysymykset, joten controllerin työpanos on kyseisessä vaiheessa välttämätön. Laadun ja riskien arviointi taas edellyttää palvelusta vastaavan henkilön työpanosta. Viimeisessä vaiheessa tarvitaan organisaation johdon osallistamista. Tuotantotapa-analyysin johtopäätökset ovat tyypillisesti sellaisia, jotka edellyttävät jatkopäätöksiä, joilla on laajoja vaikutuksia organisaation toimintaan.

Tuotantotapa-analyysin vastuunjako



 = siirtymäpisteet / päätökset vaiheiden välillä

Kuva 3. Tuotantotapa-analyysin roolitus ja vastuut prosessin aikana

4.1. Tavoitteen määrittäminen

Tuotantotapa-analyysien yksi keskeisimmistä haasteista tai hidastavista tekijöistä on se, että analyysin aikana ei kyetä priorisoimaan analysoitavalle palvelulle asetettuja tavoitteita. Ilman priorisointia tuotantotapa-analyysi muuttuu liian laajan tavoiteasetannan johdosta haastavaksi. Tämän julkaisun suosituksena on, että tuotantotavan analyysille asetetaan yksi pääasiallinen tavoite sekä sitä täydentäviä tavoitteita. Analyysin kannalta keskeisimmän tavoitteen asettaminen on suositeltavaa siksi, että se pitää analyysin fokuksen oikeana. Tuotantotapa-analyysit voivat olla niin moniulotteisia kokonaisuuksia, että ilman priorisointia niitä ei pystytä suorittamaan järkevässä aikataulussa. Priorisointi auttaa keskittymään olennaiseen ja varmistamaan, että tärkein näkökulma säilyy analyysissa alusta loppuun.

Suosittelavaa olisi, että tuotantotapa-analyysin käynnistämisen yhteydessä valittaisiin, mikä alla olevista näkökulmista on keskeisin:

- ✓ Kustannuksiin liittyvä tavoite
- ✓ Laatuun liittyvä tavoite
- ✓ Ydintehtävään keskittymiseen viittaava tavoite
- ✓ Täydentävään osaamiseen liittyvä tavoite
- ✓ Riskienhallintaan liittyvä tavoite
- ✓ Toiminnan laajentumisen mahdollistava tavoite.

Hyvä käytäntö:

Valitse tuotantotapa-analyysille yksi pääasiallinen tavoite. Analyysin toteutus etenee jouhevimminkin silloin, kun sillä on yksi priorisoitu tavoite. Liian laaja tavoitteenasetanta hidastaa prosessia ja tekee vertailusta haastavaa. Isoissa palvelukokonaisuuksissa tavoitteita koskevia näkökulmia on väistämättä useita. Pyri silti priorisoimaan!

Aikataulu:

Nykytilan arviointi vähintään 3–4 kk ennen tuotantotapapäätöstä.

4.2. Nykytilan arviointi

Tavoitteita koskevan näkökulman valitsemisen jälkeen edetään nykytilan arviointiin.

Tyypillisesti työvaiheen ensimmäisiin tehtäviin kuuluu analyysin kohteen tarkempi määrittäminen. Kysymyksiä voivat olla esimerkiksi, mitkä ovat palvelun suoria ja epäsuoria asiakasryhmiä? Keihin palvelu välittömästi liittyy ja keitä se koskettaa välillisesti? Lisäksi on pohdittava, miten palvelutarve todennäköisesti kehittyy seuraavan viiden vuoden aikana ja onko palveluiden kysyntä jatkuvaa, tasaista vai vaihtelevaa.

Nykytilan arvioinnissa on tärkeää erottaa laatu, kustannukset ja muut riskit sekä niiden vaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Nykytilaa koskevan analyysin osalta on selvitettävä kustannuksiin, resursseihin, laatuun ja riskeihin liittyviä tietoja. Nykytilan arvioinnin johtopäätöksenä voi esimerkiksi olla, että asiakastyytyväisyyden romahtamisen seurauksena voidaan ennustaa palvelukysynnän merkittävää laskua pitkällä aikavälillä, tai että tietosuojassa havaittujen puutteiden johdosta voidaan ennakoida, että järjestelmä on uusittava joka tapauksessa tulevien vuosien aikana (ks. kuva 4 alla).

	Kustannukset	Laatu	Muut riskit
Lyhyt aikaväli	Kasvaneet ennakoitua enemmän (xx % / vuosi)	Asiakastyytyväisyys romahtanut	Tietosuojassa on havaittu puutteita
Pitkä aikaväli	Nousupaine jatkuu merkittävänä tulevina vuosina.	Asiakkaat eivät tyytymättömyyden takia käytä palvelua.	Järjestelmä on puutteiden takia uusittava joka tapauksessa seuraavien vuosien aikana.

Kuva 4. Esimerkki nykytilan arvioinnin tiivistelmästä

Koska selvitettäviä asioita on paljon, on suositeltavaa, että palvelukokonaisuuden vastuuhenkilön lisäksi työparina toimii controller, mikäli tavoitteena on ymmärtää nykytilan kustannuksia tarkemmin. Laajemmissa kokonaisuuksissa vastuuhenkilöitä on useampia, jolloin muodostuu työryhmä. Tuotantotapa-analyysiin kuuluva nykytilan kartoitus sisältää useita keskeisiä tehtäviä, jotka auttavat ymmärtämään organisaation nykyistä toimintaympäristöä ja prosesseja.

Muistilista nykytilan arviointiin:

✓ **Prosessit.** Kuvataan, mihin prosesseihin tuotantotavan analyysin kohteena oleva toiminto kiinnittyy. Analysoidaan nykyiset prosessit, jotta voidaan ymmärtää syvästi niiden kulku ja tunnistaa mahdolliset pullonkaulat tai ongelmakohdat. Tunnistetaan ja arvioidaan nykyisiin prosesseihin liittyvät riskit ja haavoittuvuudet.

✓ **Resurssit.** Arvioidaan käytettävissä olevat resurssit, kuten henkilöstö, laitteet ja teknologia. Selvitetään, onko organisaatiolla tarvittava osaaminen nykyisten prosessien ylläpitämiseen tai uusien prosessien omaksumiseen. Tunnistetaan ja arvioidaan nykyisiin ja mahdollisesti tarvittaviin resursseihin liittyvät riskit ja haavoittuvuudet.

✓ **Laatu.** Arvioidaan nykyisten palveluiden laatu, mukaan lukien asiakaspalautteen ja laadunvalvonnan tulokset. Arvioidaan nykyisten toimintojen ympäristövaikutukset ja arvioidaan nykytoimintaa myös muista kestävyysnäkökulmista. Kerätään sidosryhmien, kuten työntekijöiden, asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden, näkemyksiä nykytilasta.

✓ **Kustannukset.** Selvitetään nykyisten toimintojen kustannukset tällä hetkellä. Luodaan skenaariolaskelma siitä, miten kustannusten kehitys tapahtuisi seuraavien

4–8 vuoden aikana, mikäli mikään ei muuttuisi. Kustannuksia on syytä analysoida suorien ja epäsuorien kustannusten kautta. Kustannusten arvioinnin lähtökohdat ovat erilaiset liittyen palveluun, jota julkinen sektori tuottaa itse, kuin tilanteessa, jossa tuotantotavan analyysin lähtökohtana on olemassa oleva hankintasopimus.

- Mikäli lähtökohtana on hankintasopimuksen tai yhteistyösopimuksen nykytilan arviointi, tulee lähtötilanteessa selvittää seuraavat kustannuserät:

- » Kertaluonteiset palvelumaksut
- » Jatkuvaluonteiset palvelumaksut
- » Sopimusten hallinnoinnin kustannukset (transaktiokustannukset).

- Mikäli lähtökohtana on omana tuotantona toteutettavan palvelun nykytilan arviointi, tulee lähtötilanteessa selvittää seuraavat kustannuserät:

- » Henkilöstökustannukset, jotka jakautuvat työntekijöiden palkkoihin, palkkioihin ja muihin korvauksiin sekä työnantajan maksamiin sosiaalikuluihin, kuten eläkemaksuihin ja vakuutuksiin.
- » Materiaalikustannukset, jotka jakautuvat palvelun tuottamiseen tarvittaviin tarvikkeisiin ja materiaaleihin sekä työvälineisiin ja laitteisiin, joita tarvitaan palvelun tuottamiseen.

- » Palvelun tuottamiseen liittyvien tilojen vuokriin ja muihin tilakustannuksiin sekä tilojen ylläpitoon liittyvät kustannukset, kuten siivoukseen, kiinteistöpalveluihin ja huoltoon.

- » Palvelun tuottamiseen tarvittaviin IT-järjestelmiin ja ohjelmistoihin, sekä niitä koskevaan ylläpitoon ja tukeen, liittyvät kustannukset.

- » Hallinnolliset kulut, kuten johtamiseen, suunnitteluun ja raportointiin sekä työntekijöiden koulutukseen ja ammattitaidon kehittämiseen, liittyvät kustannukset sekä yleisiin hallinnollisiin kuluihin liittyvät erät, kuten vakuutuskustannukset.

- Jos lähtökohtana on eri tuotantotapojen yhdistelmä, on edellä mainitut huomioitava soveltuvilta osin.

Hyvä käytäntö:

Pyydä palvelua tuottavia henkilöitä tai palvelusopimukseen perustuvasta asiakasohjauksesta vastaavia kuvaamaan nykytila esittämällä kysymyksiä rajapintojen toimivuudesta, laadusta ja asiakaskokemuksista.

Aikataulu:

Nykytilan arviointi vähintään 3 kk ennen tuotantotapapäätöstä.

4.3. Tuotantotapavaihtoehtojen muodostaminen

Tuotantotapa-analyysien keskiössä ovat vaihtoehdot ja niiden kartoittaminen. Vaihtoehdot on suositeltavaa muodostaa realistiselta pohjalta markkinakartoituksen, alueellisten edellytysten ja resurssien puitteissa. Tämän julkaisun suosituksena on, että nykytilalle muodostetaan vähintään kaksi vaihtoehtoista tuotantotapaa.

Tätä julkaisua varten toteutetuista haastatteluista syntyi kuva, että tyypillisissä tuotantotapa-analyyseissa todelliset vaihtoehdot ovat harvoin tuotantotapojen loogiset ääripäät:

- ✓ palvelu omana tuotantona
- ✓ palvelu ostopalveluna
- ✓ palvelu yhteistyönä tai muun ratkaisun kautta.

Usein jokin kolmesta ”ääripäästä” ei ole käytännössä mahdollinen vaihtoehto. Mikäli tuotantotapojen analysoinnin lähtötilanne on sellainen, että oman tuotannon mahdollisuus on epätodennäköinen, rajautuu tuotantotapojen vertailu ostopalvelun ja yhteistyömallien väliseen vertailuun. Vastaavasti tilanteessa, jossa esim. yhteistyömahdollisuudet toisten kuntien tai hyvinvointialueiden kanssa vaikuttavat mahdottomilta, jää

vaihtoehdoksi vertailla omaa tuotantoa ja markkinatuotantoa.

Tyypillisesti julkisen sektorin tuotantotapa-analyyseissa vaihtoehdot nykytilanteelle muodostuvat kuitenkin ”alavaihtoehtojen” kautta, joissa tuotantotavat sekoittuvat. Vaihtoehdot voidaan muodostaa esimerkiksi näin:

- ✓ **Palvelu osittain omana tuotantona**
 - **Vaihtoehto 1:** 30 % omaa tuotantoa
 - **Vaihtoehto 2:** 50 % omaa tuotantoa
- ✓ **Ostopalveluna**
 - **Vaihtoehto 3:** 0 % omaa tuotantoa

Tyypillisesti vaihtoehtojen muodostaminen lähtee liikkeelle kattavasta markkinakartoituksesta. Markkinakartoituksessa selvitetään, millaisia ratkaisuja ja palveluita markkinoilla on tarjolla, ja miten ne vastaavat hankintayksikön tarpeisiin. Markkinoilla jo olemassa olevien palveluiden lisäksi tunnistetaan ja arvioidaan markkinoilla toimivat yritykset ja organisaatiot, jotka voisivat tarjota tarvittavia ratkaisuja. Markkinakartoitukseen voi myös kuulua markkinatoimijoiden näkemysten kuuleminen sekä hintatason selvittäminen.



Vaihtoehtojen muodostamisen yhteydessä voidaan toteuttaa benchmark-analyysi siitä, mitkä nykytilan kustannukset ovat suhteessa verrokkioorganisaatioihin tai kansallisiin keskiarvoihin. Esimerkiksi hyvinvointialueiden käyttöön on tullut [yksikkökustannusten laskentamalli](#), jonka tavoitteena on tukea tarkempaa budjetointia ja vertaiskehittämistä hyvinvointialueilla. Kuntien käytössä on toimialakohtaisia vertailutietoja esimerkiksi koulutuksen hinnasta oppilasta kohden.

Vaihtoehtojen muodostaminen ei tapahdu pelkästään tietoa keräämällä. Analyysin vastuuhenkilön ja palvelusta vastaavan henkilön kannattaa järjestää organisaation sisällä ideointityöpajoja ja aivoriihiä, joissa ideoidaan erilaisia tuotantotapa-vaihtoehtoja. Ideoitujen vaihtoehtojen toimivuutta kannattaa testata arvioimalla niitä suhteessa palvelutuotantoa koskeviin väittämiin:

1. Vaihtoehtoinen tuotantotapa vaikuttaa merkittävästi palvelun laatuun ja asiakastyytyväisyyteen.
2. Vaihtoehtoinen tuotantotapa vaikuttaa merkittävästi palvelun kustannuksiin.
3. Vaihtoehtoinen tuotantotapa vaikuttaa merkittävästi palvelun riskeihin.

Vähintään yhden väittämän (1–3) on toteuduttava, jotta ideoitua tuotantotavan vaihtoehtoa voidaan pitää toteuttamiskelpoisena. Niiden ideoitujen vaihtoehtojen osalta, jotka toteuttavat väittämän vaikuttavuudesta, toteuttamiskelpoisuutta kannattaa arvioida vähintään seuraavista näkökulmista:

- ✓ **Organisaatiolla on tarvittava osaaminen toteuttaa vaihtoehtoinen tuotantotapa.**
- ✓ **Organisaatiolla on tarvittavat määrärahat toteuttaa vaihtoehtoinen tuotantotapa.**
- ✓ **Vaihtoehtoinen tuotantotapa on toimeenpantavissa riittävän nopeasti suhteessa tavoitteisiin.**

Mikäli ideoidut nykytilanteelle vaihtoehtoiset tuotantotavat täyttävät vaikuttavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta koskevat väittämät, on suositeltavaa ”lukita” vaihtoehdot varsinaisen vertailuun.

Hyvä käytäntö:

Kysy kollegalta toisessa organisaatiossa miten vastaavaa palvelua tuotetaan sekä miten organisaatio kokee palvelun laadun, kustannukset ja tuotantotavan toimivuuden.

Aikataulu:

Vaihtoehtojen valinta vähintään 2 kk ennen tuotantotapapäätöstä.

4.4. Kustannusvertailun toteuttaminen

Tuotantotapavaihtoehtojen välinen vertailu on suositeltavaa toteuttaa a) kustannusten b) laadun ja c) riskien näkökulmasta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä (ks. kohta 5.5)

Kustannusvertailun osalta keskeisenä haasteena on saada vaihtoehdot vertailukelpoisiksi. Ostopalveluihin ja omaan tuotantoon liittyvä tiliöinti poikkeavat toisistaan merkittävästi. Tässä julkaisussa suositellaan valitsemaan yksi laskennan näkökulma kustannusten tarkasteluun. Tämä näkökulma voi olla esimerkiksi per henkilö, väestöpohja tai suorite. Näkökulmana voidaan käyttää esimerkiksi sellaista yksikköä, jota kyseessä olevalla toimialalla käytetään yleisesti raportoinnin näkökulmana. Näkökulman valinnan jälkeen valitaan kustannusvertailuun aikajänne. Aikajänne on suositeltavaa valita tavoitteen näkökulmasta (esimerkiksi 4 tai 8 vuotta).

Näkökulman ja aikajänteen jälkeen voidaan arvioida vaihtoehtojen suorat kustannukset. Ostopalveluiden ja yhteistyösopimusten osalta suorissa kustannuksissa huomioidaan kertaluonteiset palvelumaksut sekä jatkuvaluonteiset

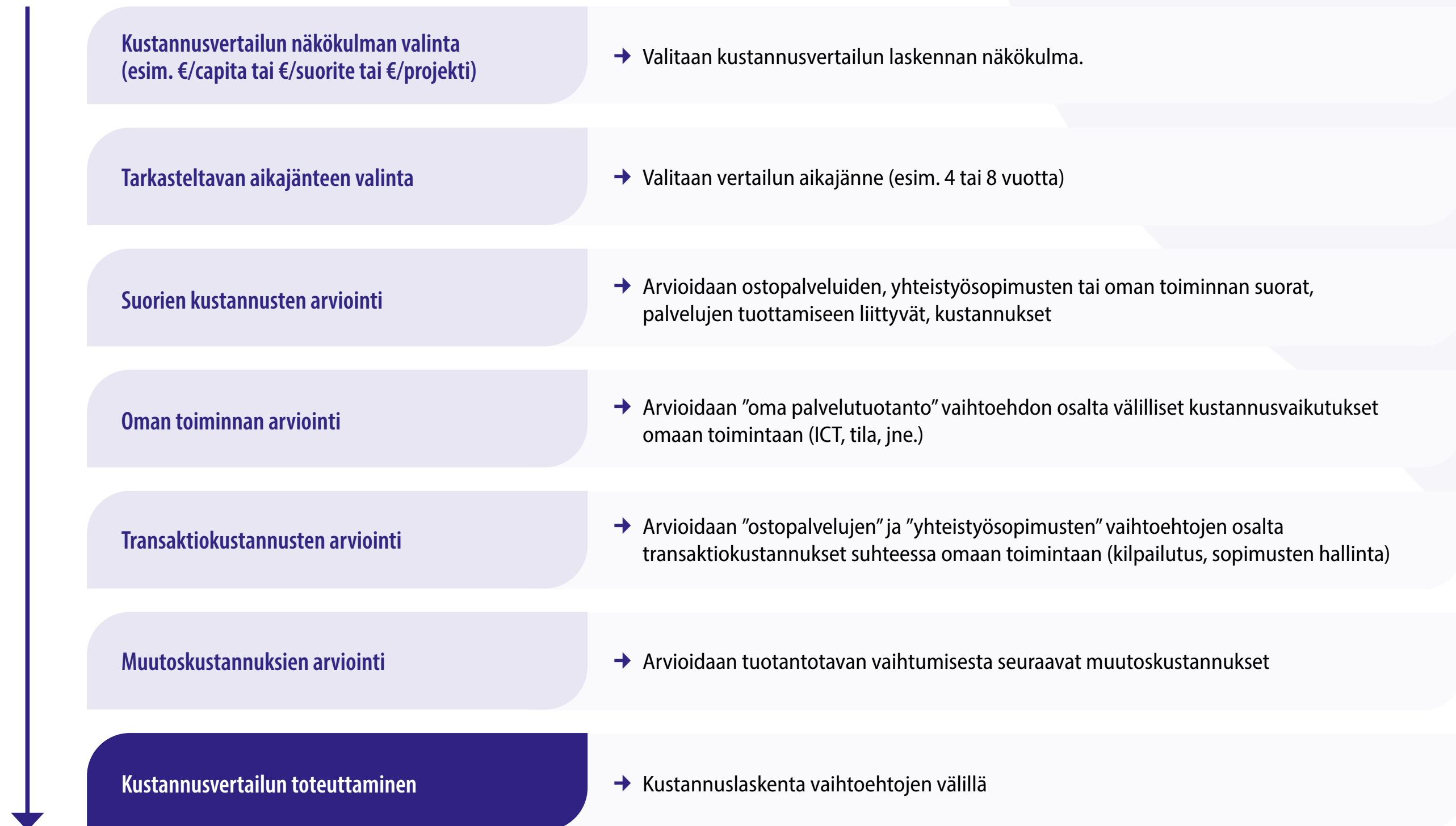
palvelumaksut. Oman tuotannon osalta huomioidaan henkilöstökustannukset, jotka jakautuvat työntekijöiden palkkoihin, palkkioihin ja muihin korvauksiin sekä työnantajan maksamiin sosiaalikuluihin, kuten eläkemaksuihin ja vakuutuksiin.

Mikäli vaihtoehtona on siirtyminen omaan toimintaan yhteistyöstä tai ostopalvelusta, suorien oman tuotannon kustannusten lisäksi on arvioitava materiaalikustannuksia. Materiaalikustannukset jakautuvat palvelun tuottamiseen tarvittaviin tarvikkeisiin ja materiaaleihin sekä työvälineisiin ja laitteisiin, joita tarvitaan palvelun tuottamiseen. Lisäksi arvioidaan palvelun tuottamiseen liittyviä tilojen vuokria tai muita tilakustannuksia sekä tilojen ylläpitoon liittyvät kustannuksia, kuten siivousta, kiinteistöpalvelua ja huoltoa. Yhtä lailla arvioidaan kustannukset palvelun tuottamiseen tarvittaviin IT-järjestelmiin ja ohjelmistoihin, sekä niitä koskevaan ylläpitoon ja tukeen. Lisäksi on huomioitava hallinnolliset kulut. Hallinnollisia kuluja ovat johtamiseen, suunnitteluun ja raportointiin sekä työntekijöiden koulutukseen ja ammattitaidon kehittämiseen ja yleisiin hallinnollisiin kuluihin liittyvät erät, kuten vakuutuskustannukset.

Mikäli vaihtoehtona on siirtyminen ostopalveluun omasta tuotannosta tai yhteistyöstä, on arvioitava sopimuksen kilpailuttamisesta, hallinnoinnista, seurannasta ja valvonnasta syntyviä kustannuksia (transaktiokustannukset).

Kaikkien nykytilan vaihtoehtojen osalta on arvioitava muutuskustannusten määrää. Muutuskustannuksilla tarkoitetaan tyypillisesti ICT-kustannuksia ja koulutuskustannuksia, jotka väistämättä muutoksesta seuraavat. Muutuskustannukset voivat olla myös laajempia (esim. integraatiot), mikäli tuotantotavan muutoksen arvioidaan vaikuttavan merkittävästi omaan toimintaan.





Kuva 5. Kustannusvertailun toteuttaminen

Kustannusvertailuissa on suositeltavaa arvioida tuotantotavan kokonaiskustannukset palvelun koko elinkaaren ajalta, mukaan lukien investointikustannukset, käyttökustannukset ja mahdolliset jätteiden tai tuotannossa hyödynnettävien laitteiden hävittämiskustannukset. Lisäksi on suositeltavaa toteuttaa skenaariolaskentaa, jossa vaihtoehtoisten tuotantotapojen kustannuksiin vaikuttavien taustatekijöiden määrälle annetaan erilaisia oletuksia. Näin kustannuksien taustalla vaikuttavien tekijöiden merkitystä voidaan simuloida ja mallintaa erilaisissa tilanteissa.

Eri tuotantotapojen laatuvertailuun voi kuulua useita näkökulmia ja arviointikriteerejä. Ensimmäisenä asiana on selvittää, kuinka nopeasti eri tuotantotapavaihtoehtoissa nykyinen palvelu voidaan korvata. Tämä vaihe voi sisältää toimitusaikojen selvittämistä ja toimitusvarmuuden arviointia. Lisäksi voidaan arvioida, kuinka kestäviä ja luotettavia tuotteet tai palvelut ovat eri tuotantotavoilla tuotettuina. Tämä vaihe voi sisältää testejä ja luotettavuusanalyysiä. Lisäksi voidaan kerätä tietoa asiakkaiden tyytyväisyydestä eri tuotantotapojen tuottamiin tuotteisiin tai palveluihin. Tämä vaihe voi sisältää asiakaskyselyitä ja palautteen analysointia.

Yhtenä keskeisenä vertailun vaiheena on arvioida, miten hyvin eri tuotantotavat tuottavat halutun laatutason ja vaikuttavuuden. Usein tuotantotapa-analyysien tavoitteena on löytää mahdollisimman tehokas tuotantotapa. Yhtä lailla tavoitteena on löytää laadultaan niin tuottava tuotantotapa, että sen synnyttämät hyödyt laskevat kokonaiskustannuksia.

Hyötyjen arviointi voi sisältää prosessien tehokkuuden analysointia ja vertailua, kuten tuotantonopeuden ja resurssien käytön arviointia. Esimerkiksi niin, että nykyinen ICT-järjestelmä korvataan tehokkaammalla ICT-järjestelmällä, joka lisää merkittävästi tuottavuutta, koska sen käyttö on nopeampaa ja sen tuottama tieto hyödynnettävämpää. Lisäksi voidaan arvioida, kuinka hyvin eri tuotantotavat pystyvät mukautumaan muutoksiin ja tuottamaan innovatiivisia ratkaisuja. Tämä voi sisältää arviointeja tuotantotapojen joustavuudesta ja kyvystä vastata muuttuviin tarpeisiin. Optimaalisessa tilanteessa nämä laatutekijät voidaan "kääntää euroiksi" ja huomioida kokonaiskustannusten laskennassa.

Hyvä käytäntö:

Valitse yksi laskennan näkökulma kustannusten vertailuun: €/henkilö, €/suorite tai €/väestöpohja. Määritä olennainen näkökulma tarvittaessa toisen julkisen organisaatioiden kollegoiden tai markkinakartoituksen avulla. Näkökulman valinnan jälkeen valitaan kustannusvertailun aikajänteeksi vähintään neljä vuotta.

Aikataulu:

Kustannusvertailu vähintään 2–1,5 kk ennen tuotantotapapäätöstä.

4.5. Laatuvertailu ja riskien arviointi

Tuotantotapa-analyysien keskiössä ei väistämättä ole kustannusten arviointi, mikäli tuotantotapa-analyysin näkökulmaksi on asetettu laadulliset tavoitteet tai riskeihin varautuminen. Myös laatuvertailun sekä riskeihin varautumisen osalta keskeisenä haasteena on saada vaihtoehdot vertailukelpoisiksi. Tässä julkaisussa suositellaan valitsemaan yksi laatumittari tai yksi keskeinen varautumisen mittari, jonka pohjalta vertailu toteutetaan. Laatuvertailun lähtökohtana voi esimerkiksi pitää olemassa olevaa aineistoa asiakastyytyväisyydestä tai palvelun saatavuudesta. Kansalaisille suunnatuissa palveluissa on lisäksi keskeistä hahmottaa, miten palvelun laadullisten tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa tarpeeseen hakeutua laajempien palvelujen piiriin jatkossa. Niin sanotuilla portinvartijapalveluilla, kuten terveys- ja hyvinvointikeskuksilla tai etsivällä nuoristyöllä, on keskeinen rooli kustannuksiltaan kalliimpien palvelujen tarpeen hallinnassa.

Analyysin keskiössä on se, millaisia vaikutuksia muutoksella, eli uusiin tuotantotapavaihtoihin siirtymisellä, olisi palvelun laatuun. Vertailun osalta voidaan tarkastella, muuttuuko palvelun saatavuus odotus- tai toimitusajan suhteen, tai onko tuotantotavalla vaikutusta käytettävissä oleviin resursseihin, lopputuleman sisältöön tai palveluyksikön sijaintiin. Ulkoiseen palvelutuotantoon liittyvät tyypillisesti toimitusketjuriskit, teknologiariskit sekä markkina- ja laaturiskit, sekä omaan tuotantoon resursseihin ja palvelun saatavuuteen liittyvät riskit.

Laatuvertailun toteuttamisen jälkeen on hyvä palata analyysin käynnistäneeseen riskitekijään (luku 2). Muuttuvatko riskien todennäköisyys tai vaikutus sen mukaan, mitkä tuotantotapavaihtoehdot toteutetaan?

Hyvä käytäntö:

Valitse keskeisin laadun seurantamittari, jonka pohjalta vertailu toteutetaan. Laatuvertailun lähtökohtana voi olla asiakastyytyväisyys, palvelun saatavuus tai palvelun käyttäjien tarve jatkopalveluille.

Aikataulu:

Laatuvertailu ja riskien arviointi vähintään 1 kk ennen tuotantotapapäätöstä.

4.6. Päätös tuotantotavasta

Tuotantotapa-analyysin lopputuloksena syntyy päätösesitys palvelun tuotantotavasta. Päätösesitys on tyypillisesti tiivistelmä toteutetusta tuotantotapa-analyysistä. Päätösesityksessä kuvataan nykytilanne, mitä tavoitteita tuotantotapojen analysoinnilla oli, arvioidut vaihtoehdot ja miten vaihtoehdot muodostettiin. Yhteenvedossa tuodaan esille kaikkien vaihtoehtojen hyvät ja huonot puolet suhteessa palvelun kustannuksiin, laatuun ja muihin esille nousseihin tekijöihin (esimerkiksi toimintavarmuus tai rajapintojen hallittavuus). Päätösesityksessä on vastattava ennen kaikkea kysymykseen:

Mikä tuotantotapojen vaihtoehtoista vastaa parhaiten asetettuun priorisoituun tavoitteeseen (ks. kohta 4.1 Tavoitteena määrittäminen)?

Tuotantotapa-analyysin toteuttanut työryhmä valitsee vaihtoehtoista yhden, jonka toteuttamista se suosittaa. Suositettavan tuotantotavan osalta päätösesityksessä olisi suositeltavaa kuvata konkreettiset vaikutusarviot lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Lisäksi päätösesityksestä tulisi ilmetä toimeenpanon aikataulu, koska tuotantotavan vaihtaminen on tyypillisesti aikaa vievä projekti, joka etenee vaiheittain.

Jokaisen tuotantotapoja koskevan päätösesityksen tulisi perustua tietoon nykytilan vaihtoehtoista sekä niiden hyödyistä ja haitoista. Päätöksenteko on aina vakaalla pohjalla silloin, kun se perustuu tietoon.

Hyvä käytäntö:

Tuotantotapa-analyysin toteuttanut työryhmä valitsee yhden tuotantotapavaihtoehdon, jota suosittaa. Valitun tuotantotavan osalta päätösesitykseen kuvataan vaikutus suhteessa palvelun pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteisiin.



5. Tuotantotapa-analyysiajattelu vakiintuneeksi toimintatavaksi

Tässä julkaisussa on käsitelty julkisen organisaation tuotantotapa-analyysin käynnistävät tilantenteet, analyysien vaatimat resurssit sekä tuotantotapa-analyysien tyypilliset vaiheet tehtävineen. Tuotantotapa-analyysit edistävät julkisille organisaatioille asetettujen kustannustavoitteiden saavuttamista.

Tuotantotapa-analyysit eivät vielä ole laajasti vakiintuneet toimintamalliksi Suomen julkisissa organisaatioissa. Tässä julkaisussa kuvatun laajan prosessimallin jalkauttaminen vaatii aikaa ja resursseja. Pienemmilläkin toimenpiteillä on kuitenkin mahdollista edistää muutosta budjetoinnista strategiseen investointiajatteluun ja tiedolla johtamiseen, jotka ovat tietoisten tuotantotapavalintojen edellytys.

Hankintatoimen edustajat, palvelukokoonaisuuksien asiantuntijat, vastuuhenkilöt ja johtajat sekä taloushallinnon työntekijät voivat kukin osaltaan edistää tuotantotapa-analyysien ajattelumallia toteuttamalla liitteessä 1 (Tuotantotapa-analyysin huoneentaulu) kuvattuja toimenpiteitä.

Tuotantotapa-analyysien tuottama tieto auttaa ennakoimaan ongelmia ennen niiden syntymistä. Taloudellinen tasapaino mahdollistuu, kun kulurakenteet ovat tiedossa.



Liite 1: Tuotantotapa-analyysiajattelun huoneentaulu

Tuotantotapa-analyysijä kevyemmällä toimenpiteillä on mahdollista edistää muutosta budjetoinnista strategiseen investointiajatteluun ja tiedolla johtamiseen. Tuotantotapapohdintojen omaksumista edistävät seuraavat:

1. Tiedosta, mistä kustannukset syntyvät:

Kokonaiskustannusten käsittelyn sijaan jokaisesta palvelusta tulisi tiedostaa sen kustannusrakenne. Selvitä esimerkiksi oman palvelutuotannon edellyttämien resurssien palkkakustannukset ja mahdolliset tila- ja järjestelmäkustannukset, tai sopimukseen perustuvat kustannukset suhteessa laskujen suorite- ja kustannuserittelyihin. Tee hankinnoissa näkyväksi päättyvän ja alkavan sopimuskauden hinta- ja laatuerot.

2. Ymmärrä eri tavoin tuotettujen palvelujen sisällöt:

Varmista, että myös oman tuotannon palveluista on olemassa palvelukuvaukset. Kuvaa palvelun sisältö ja rajapinnat tarvittaessa palvelua tuottavien työntekijöiden kanssa. Ota hankintasopimuksia vastaavat seurantamittarit käyttöön myös omissa palveluissa.

3. Selvitä palvelujen kysyntä ja tuotettu suoritteiden määrä:

Selvitä palvelunkäyttäjien ja -tapahtumien määrä. Jos määriä ei ole saatavilla oman palvelutuotannon osalta, sovi palvelutuotannon vastuuhenkilön kanssa, millaisilla kirjauskäytännöillä tilastointia voi lähteä muodostamaan. Jos määriä ei ole saatavilla ulkoisen tuotannon osalta, sovi kirjaus- ja raportointikäytännöistä palvelutuottajan kanssa. Pyydä tarvittaessa vertailulukuja kollegalta toisesta julkisesta organisaatiosta ja muodosta tietojen pohjalta oletuksia.

4. Käy vuoropuhelua:

Kun palvelun kustannusten, laadun tai saatavuuden suhteen havaitaan muutostarpeita, on hyvä julkaista tietopyyntö Hilma-ilmoituskanavassa. Tietopyynnön pohjalta vuoropuhelu yritysten ja mahdollisten julkisten tuottajien kanssa mahdollistuu. Kuvaa vuoropuhelussa nykytila ja pyydä ratkaisuehdotuksia kustannusten laskemiseksi tai laadun ja saatavuuden parantamiseksi. Palvelukuvauksen ja siihen pohjautuvat kysymykset voit toimittaa vuoropuheluun osallistujille etukäteen. Voit myös pyytää sitomatonta arviota tuotantokustannuksista osana vuoropuhelua.

5. Tunnista riskit ja pyri hallitsemaan niitä:

Palveluostoihin liittyy riskejä tiedon ja osaamisen menettämisestä ja markkinoiden keskittymisestä. Voit hallita riskejä asettamalla sopimukseen raportointivaatimukset ja määrittämällä hankinnan laajuus siten, että se ei kata markkinoiden koko volyymia. Toimintavarmuuden ja sopimusjohtamisen helpottamisen kannalta omaa tuotantoa voi olla järkevää ylläpitää ulkoisen rinnalla, vaikka se voi nostaa kustannuksia.

6. Harkitse hankinnoissa eri toteuttamistapavaihtoehtoja:

Valtaosa palveluja koskevista hankinnoista toteutetaan, koska sopimuskausi on päättymässä. Arvioi ennen uuden kilpailutusprosessin käynnistämistä, tarvitseeko esimerkiksi valittavien palveluntuottajien määrään, hankinnan kohteen rajaukseen tai hankittavaan volyymiin tehdä muutoksia.

7. Laadi kattavat sopimukset myös julkisten tuottajien kanssa:

Jos palvelutuotanto perustuu hankintaan toiselta julkiselta organisaatiolta, määritä sopimuksissa selkeästi yhteiset tavoitteet, seurantamittarit ja hinnoitteluperusteet.

Viitteet:

Bel, G., Hebdon, R., & Warner, M. (2018). Beyond privatisation and cost savings: alternatives for local government reform. *Local Government Studies*, 44(2), 173-182.

IKU (2023) IKU – Indikator for Konkurrenceudsættelse. Saatavissa 25.4.2025: <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/offentlig-privat-samarbejde/konkurrenceudsættelse-og-iku/iku-vaerktoej>

Kauppi, K., & Taponen, S. (2022). Collaborators, supplementers, purchasers and privatizers - profiling the social and health care delivery forms of finnish municipalities through cluster analysis. *Public Management Review*, 26(5), 1242–1265. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2150882>

Lopreite, M. and Mauro, M. (2017). The Effects of Population Ageing on Health Care Expenditure: A Bayesian VAR Analysis Using Data from Italy. *Health Policy*, 121(6), 663-674.

Mieskolainen, M., Nevala, H., Pitkänen, L., Kokko, P., Aejmelaesus, R. (2024) Selvitys sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen kustannuksista: Käsitteet, velvoitteet ja käytännön merkitys hyvinvointialueilla. 2024:64. Valtioneuvoston julkaisu. Saatavilla 26.3.2025: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165978>

Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183.

Williamson, O. E. (2008). Outsourcing: Transaction cost economics and supply chain management. *The Journal of Supply Chain Management*, 44, 5–16. doi:10.1111/j.1745493X.2008.00051.x

