



**LUT**  
Lappeenranta  
University of Technology

**LUT School of Business and Management**

Kandidaatintutkielma

Talousjohtaminen

**Public-Private Partnership ja sen käyttö suomalaisissa kunnissa**  
**The use of Public-Private Partnership in finnish municipalities**

10.12.2017

Tekijä: Katariina Flinkman

Ohjaaja: Anne Quarshie

## TIIVISTELMÄ

<b>Tekijä:</b>	Katariina Flinkman
<b>Tutkielman nimi:</b>	Public-Private Partnership ja sen käyttö suomalaisissa kunnissa The use of Public-Private Partnership in Finnish municipalities
<b>Akateeminen yksikkö:</b>	LUT School of Business and Management
<b>Koulutusohjelma:</b>	Kauppatieteet / Talousjohtaminen
<b>Vuosi:</b>	2017
<b>Ohjaaja:</b>	Anne Quarshie
<b>Hakusanat:</b>	Public-Private Partnership, PPP, hankinta, julkinen sektori, infrastrukturi

Tämän kandidaatintutkielman tarkoitus on tutkia Public-Private Partnership mallia yhtenä suomalaisten kuntien mahdollisena hankintamenetelmänä sekä mallin yleisyyteen vaikuttavia tekijöitä, kuten hyötyjä ja haittoja. Tutkielman tavoitteena on antaa lukijalle kattava kuva Public-Private Partnership mallista julkisen sektorin ja tarkemmin kuntien näkökulmasta. Näkökulmasta johtuen tutkielmassa perehdytään myös julkisiin hankintoihin ja näihin vaikuttaviin hankintalakeihin. Tutkielman tavoitteeseen pyritään vastaamalla tutkielman pää- ja alatutkimuskysymyksiin sekä aiempaan kirjallisuuteen perustuvan teorian että tutkielmaa varten kerätyn empirian avulla. Tutkielman empiirinen osuus on toteutettu laadullisella tutkimusmenetelmällä hyödyntäen tapaustutkimusta. Tutkimusaineisto on kerätty suomalaisesta kunnasta puolistrukturoidun teemahaastattelun avulla.

Public-Private Partnership mallissa huomio kiinnittyy yksityisen ja julkisen sektorin väliseen yhteistyöhön sekä yhteistyöstä saataviin hyötyihin verrattuna mahdollisiin mallista koituihin haittoihin. Kyseisessä mallissa toimittaja kantaa tilaajan hankkimasta kiinteistöstä tai rakennuksesta tavallista laajemman ja pidemmän vastuun. Public-Private Partnership mallilla julkisen sektorin on mahdollista vastata sen kohtaamiin entisestään kasvaviin vaatimuksiin. Tutkimustulokset osoittavat hyötyjen ja haittojen välisen suhteen vaikuttavan mallin yleisyyteen ja käytettävyyteen suomalaisissa kunnissa. Merkittävimmiksi tekijöiksi Public-Private Partnership mallin yleisyyteen liittyen tutkimuksessa nousi taloudellinen näkökulma sekä osapuolten väliset sopimussuhteet ja vastuunjako.

## ABSTRACT

**Author:** Katariina Flinkman  
**Title:** The use of Public-Private Partnership in Finnish municipalities  
**School:** LUT School of Business and Management  
**Degree programme:** Business Administration / Financial Management  
**Year:** 2017  
**Instructor:** Anne Quarshie  
**Keywords:** Public-Private Partnership, PPP, procurement, public sector, infrastructure

The objective of this Bachelor's thesis is to examine Public-Private Partnership model as a viable procurement method and factors which impact the use of Public-Private Partnership, such as benefits and disadvantages. The main aim of the research is to give a comprehensive picture of the Public-Private Partnership from public sectors and municipalities point of view. Due to the point of view the research will also take a look about public procurement and procurement law. The objective of the thesis is pursued to accomplish by answering to the main and secondary research questions using theoretical and empirical research. The research is executed with qualitative research method and a case study. Empirical material is collected from the Finnish municipality with semi-structured theme interview.

The collaboration between public and private sector and benefits compared to disadvantages emphasized in the Public-Private Partnership model. The supplier will respond more extensive and longer liability compared to traditional public procurement. Public sector is able to answer increasing demands by using Public-Private Partnership model. The result was that benefits and disadvantages will have an influence on the use and commonness of Public-Private Partnership in Finnish municipalities. The most important results were financial aspect as well as contracts and responsibilities between both parties.

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	3
1.2	Tutkimuksen rajaukset .....	4
1.3	Teoreettinen viitekehys ja kirjallisuuskatsaus .....	4
1.4	Käsitteet .....	6
1.4.1	Julkinen hankinta .....	6
1.4.2	Kuntien lakisääteiset tehtävät .....	6
1.4.3	PPP-malli .....	7
1.5	Tutkielman rakenne .....	7
2.	JULKINEN HANKINTA .....	8
2.2	Julkisten hankintojen periaatteet .....	10
2.3	Kuntien lakisääteisiin tehtäviin liittyvät hankinnat talouden näkökulmasta .....	11
2.4	Uusi julkisjohtaminen .....	12
3.	PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP .....	13
3.1	Tilaaajan ja toimittajan vastuualueet sekä sopimussuhteet .....	14
3.2	PPP-hankinnasta koituvat haitat ja riskit .....	16
3.3	PPP-hankinnasta koituvat hyödyt .....	17
3.3	PPP-hankkeen päätöksenteko ja hankintaprosessi .....	18
4.	EMPIRIA .....	20
4.1	PPP-hankinnan hyödyt haastateltavan näkökulmasta .....	21
4.2	PPP-hankinnan haitat ja riskit haastateltavan näkökulmasta .....	23
4.3	Muita PPP-mallin käyttöön vaikuttavia tekijöitä .....	26
5.	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	28
5.1	Tutkimuskysymykset ja tutkimustulokset .....	28

5.2 Tutkimuksen reliabiliteetti ja jatkotutkimusaiheet.....	31
LÄHDELUETTELO .....	33

## **LIITTEET**

Liite 1. Haastattelukysymykset

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

Kuvio 2. Kiinteistöinvestoinnin päätöksenteko

## **TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1. Rakennusurakoiden kynnysarvot

Taulukko 2. Vaihtoehtoja tilaajan ja toimittajan vastuualueiksi

Taulukko 3. Yhteenveto PPP-mallin hyödyistä

Taulukko 4. Yhteenveto PPP-mallin haitoista

## 1. JOHDANTO

Julkinen hankintaosaaminen on arvossaan. ”Julkisella sektorilla sille on vastedes entistä suurempi tarve. Ilman ryhtiliikettä kunnat, maakunnat ja valtio luovat itsestään kuvan huonoina ostajina, mutta hyvinä maksajina.” Näin todetaan Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa syksyllä 2017. (HS 7.9.2017 A5) Julkiset hankinnat, etenkin rakennus- ja infrastruktuurihankkeet ovat monimutkaisia ja useiden organisaatioiden muodostamia kokonaisuuksia. Kyseisissä hankinnoissa olisi huomattavaa potentiaalia parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä säästää julkisia varoja. Tästä johtuen julkiset hankinnat ovatkin nousseet viimeisten vuosien aikana yhä tärkeämmäksi puheenaiheeksi sekä mediassa että yrityksissä ja organisaatioissa, sillä hankintojen on huomattu voivan vaikuttaa positiivisesti yritysten ja organisaatioiden taloudelliseen tulokseen sekä kilpailukykyyn. (Huuhka 2017, 11; Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 404)

Suomessa julkisen sektorin toiminnan osuus on muihin maihin verrattuna suuri ja sen avulla pyritään turvaamaan kansalaisten hyvinvointi sekä vastaamaan kansalaisten yhä kasvaviin tarpeisiin. Euroopan komission (2015) mukaan Suomen julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen on lähes 60 prosenttia EU:n keskiarvon ollessa 48 prosenttia. Suomessa julkisen sektorin tekemien ulkoisten hankintojen kokonaisarvo vuonna 2014 oli noin 38 miljardia euroa, joka vastaa noin 19 prosenttia bruttokansantuotteesta. (Huuhka 2017, 247) Samaan aikaan julkisten hankintojen määrän kasvaessa kuntien taloudellinen tilanne on yhä vaikeampi muun muassa muuttuneen väestörakenteen sekä yleisesti vallitsevan taloudellisen tilanteen takia. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2016 kuntien yhteenlaskettu toimintakate oli -28,6 miljardia euroa ja yhteenlaskettu lainakanta 16,1 miljardia euroa. Julkisen sektorin suuri merkitys Suomessa, julkisten hankintojen arvo sekä kuntien taloudelliset vaikeudet loivat pohjan kiinnostukselle tutkia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeita ja tarkemmin määriteltynä Public-Private Partnership (PPP) mallia. Julkinen sektori voisi hyötyä vaihtoehtoisista hankintamenetelmistä perinteisille menetelmille, sillä perinteinen julkinen hankinta on kohdannut viime vuosina haasteita vastata sille kohdistettuihin odotuksiin, kuten budjettirajoitteisiin sekä

tehokkuusvaatimukseen entistä tiukemmin rajoitetuilla resursseilla. Tästä syystä julkisten organisaatioiden tulisi harkita entisestään strategisesti tehokkaampia tapoja toteuttaa julkisia hankintoja sekä korostaa uusia toimintamalleja ja menettelytapoja, esimerkiksi yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. (Guzman & Sierra, 2012; Jacobson & Choi, 2008; Keränen 2016)

Kratlic ja Kelebudan (2010) mukaan PPP-mallin käyttö on lisääntynyt ympäri maailman vaihtoehtoisena hankintatapana toteuttaa suuria julkisia infrastruktuurihankintoja. Myös akateeminen kirjallisuus on kiinnostunut kyseisestä mallista ja sitä on tutkittu monista eri näkökulmista. Aiemmissä tutkimuksissa on keskitytty PPP-mallin käytöstä mahdollisesti koituihin haittoihin ja riskeihin sekä riskien allokontiin (Roumboutsos & Anagnostopoulos, 2008; Marques & Berg, 2011; Ng & Loosemore, 2006), kun taas toisissa on tutkittu tarkemmin sopimussuhteiden merkityksellisyyttä (Eaton, Akbiyikli & Dickinson, 2006). Joissakin artikkeleissa sen sijaan on keskitytty PPP-mallin vastuualueiden jakoon tilaajan ja toimittajan välillä (Meidute & Paliulis, 2011; Pohjonen, 2006). Renda ja Schrefler (2006) sekä Kratlic ja Kelebuda (2010) ovat perehtyneet kuinka kehittyneitä ja käytettyjä PPP-hankkeet sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet ovat EU-maissa. Kyseisten tutkijoiden mukaan Suomi sijoittuu ryhmään, jossa PPP-hankkeilla ei ole merkittävää käyttöä infrastruktuuri- ja rakennushankkeissa. Tätä havaintoa tukevat myös useat muut tutkimukset PPP-hankkeiden yleisyydestä Euroopan maissa (Blanc-Brude, Goldsmith & Väilä 2007; Kappeler & Nemoz, 2010; Torres & Pina, 2001). Aiemmistä tutkimuksista huolimatta ei vielä tarkemmin tiedetä syitä mallin vähäisen käytön taustalta, miten suurempaa käyttöastetta kyseisiin hankkeisiin voitaisiin saavuttaa tai millaisia hyötyjä mallin käytöstä on suomalaisille kunnille. Tästä johtuen tämä kandidaatintutkielma tutkii Public-Private Partnership mallia yhtenä kuntien hankintamenetelmänä sekä sen käytettävyyttä suomalaisissa kunnissa. Tutkimuksen näkökulma keskittyy kuntiin hankintayksikkönä ja PPP-mallin yleisyyteen kuntien rakennus- ja kiinteistöhankeissa. Tässä tutkielmassa PPP-malli käsitetään innovatiiviseksi hankintamenetelmäksi, jossa julkisten infrastruktuurihankintojen rakennus ja huolto ovat sidottu yhteen ja annettu valitun yksityisen sektorin yrityksen toteutettavaksi (Hoppe ja Schmitz 2013).

## 1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on saada kattava kuva PPP-mallin käytöstä julkisissa rakennushankinnoissa sekä selvittää tarkemmin niitä käytännön syitä, miksi suomalaisten kuntien hankintayksiköt eivät ole käyttäneet kyseistä mallia yleisemmin kiinteistö- ja rakennushankkeissaan. Tavoitteena on vastata päätutkimuskysymykseen kerätyn empirian ja alatutkimuskysymysten avulla sekä löytää syitä vähäisen käytettävyyden taustalta.

Päätutkimuskysymys on:

*Miksi PPP-mallia ei käytetä yleisemmin kuntien hankintamenetelmänä?*

Tutkimuksen alatutkimuskysymyksiksi valikoituivat seuraavat kysymykset, joiden tarkoituksena on täydentää päätutkimuskysymystä:

*Mitä hyötyjä PPP-mallin käytöstä on kunnille?*

*Mitä haittoja PPP-mallin käytöstä on kunnille?*

Tutkimuskysymyksiin pyritään löytämään vastaukset kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen menetelmiä hyödyntäen. Tutkimuksen empiirinen osio toteutetaan käyttäen menetelmänä tapaustutkimusta. Hirsjärvi ja Hurme (2001, 58) toteavat tapaustutkimuksen nimensä mukaisesti olevan tutkimustyyppi, jossa havaintoyksiköitä on vain muutama, joissakin tapauksissa vain yksi. Tutkimuksen haastattelu toteutetaan puolistrukturoidulla teemahaastattelulla. Puolistrukturoitua teemahaastattelua pidetään lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuotona, jonka teemat ja aihepiirit sekä näkökulmat ovat valmiiksi tiedossa. Tästä huolimatta teemahaastattelussa kysymysten järjestys ja muoto voivat vaihdella haastattelun aikana ja haastateltavaa ei ole sidottu valmiisiin vastausvaihtoehtoihin. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 203) Tutkimusmenetelmäksi valikoitui teemahaastattelu



sen joustavuuden sekä tutkimuksen tutkimuskysymysten luonteen takia. Teemahaastattelun valintaa puolsi myös mahdollisuus esittää haastateltavalle tarkempia ja täsmentäviä kysymyksiä haastattelun edetessä.

Tutkimuksen merkitys syntyy siitä, että saadaan selville tapaustutkimuksen avulla tilaajan, eli PPP-mallin tapauksessa kunnan, näkemyksiä kyseisen mallin hyödyistä ja haitoista sekä käytettävyydestä kiinteistö- ja rakennushakkeiden yhteydessä. Tutkimuksen avulla pyritään myös löytämään teorian ja käytännön välisiä yhteyksiä sekä eroavaisuuksia ja näin saada kattava kuva tilaajan suhtautumisesta PPP-mallin käytännön soveltamiseen. Tämän lisäksi tutkimuksen avulla on mahdollista löytää tarkempia jatkotutkimusaiheita liittyen PPP-mallin käyttöön suomalaisissa kunnissa.

## **1.2 Tutkimuksen rajaukset**

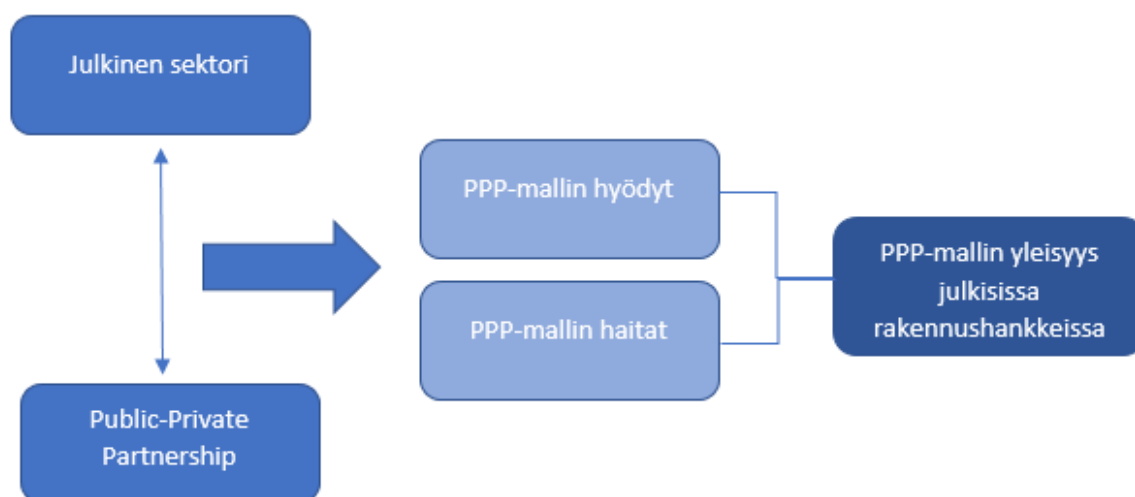
Tutkimus on rajattu maantieteelliseltä alueelta käsittelemään suomalaisia kuntia ja kuntien hankintayksiköitä ja näin ollen tutkimuksen empiria on kerätty suomalaisesta kunnasta. Tutkimuksessa toinen rajaus on kohdistettu PPP-hankkeilla toteutettaviin kiinteistö- ja rakennushankintoihin, johtuen kyseisten hankintojen yleisesti suuresta arvosta.

## **1.3 Teoreettinen viitekehys ja kirjallisuuskatsaus**

Tutkimuksen teoriaosuudessa käsitellään PPP-mallin teoriaa. Tutkimuksen näkökulman keskittyessä PPP-mallilla toteutettaviin rakennushankkeisiin, lähestytään teoriaa myös kyseisestä näkökulmasta. Teoriaosuus pohjautuu pitkälti aiemmin julkaistuun kirjallisuuteen sekä aiheeseen liittyviin artikkeleihin ja sen tarkoitus on antaa lukijalle kattava kuva tutkielman aihealueesta sekä johdattaa kohti tutkielman empiiristä osiota.

PPP-mallin käytöstä suomalaisissa infrastruktuuriprojekteissa löytyy suhteellisen vähän teoreettista kirjallisuutta verrattuna kansainväliseen kirjallisuuteen. Rajauksen

kannalta suomalaiset yksittäiset relevantit artikkelit eivät ole kovinkaan tuoreita ja tästä johtuen kirjallisuuskatsauksessa keskitytään kansainvälisiin artikkeleihin liittyen PPP-mallin käyttöön erilaisissa infrastruktuurihankkeissa maailmanlaajuisesti. Suomenkielisessä kirjallisuudessa PPP-mallista puhuttaessa käytetään usein termiä elinkaarimalli, joka käsitteenä kuvaa hankkeiden pitkäaikaista yhteistyötä ja sopimuksia yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa taasen malli esiintyy nimellä Public-Private Partnership, joka korostaa toimijoiden välistä kumppanuutta. Kratlic ja Kelebuda (2010) toteavat PPP-mallia tutkitun ja sovelletun vasta 1980-luvun puolivälissä, vaikka PPP-malli käsitteenä on mainittu ensimmäisiä kertoja jo 1900-luvun puolivälin jälkeen. Taloudellinen tilanne ja julkisen sektorin tarjoamien palveluiden ylläpito ovat johtaneet tilanteeseen, jossa julkinen sektori ei yksin pysty vastaamaan kasvavan infrastruktuurin rahoitustarpeisiin. Tästä johtuen julkisen sektorin on etsittävä uusia tehokkaita tapoja rahoittaa välttämättömiä palveluita kansalaisille. Yhtenä ratkaisuna ongelmaan on esitetty julkisen- ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä soveltavaa PPP-mallia. (Kratlic & Kelebuda, 2010 Satish & Shah, 2009) Useat tutkijat ovat todenneet PPP-mallien käytön taustalta löytyvän pääpiirteittäin samoja syitä. Näitä syitä ovat julkisen sektorin rajalliset rahoitusmahdollisuudet, kasvava tarve julkisille palveluille sekä tarve parantaa laadun ja kustannusten suhdetta. (Rauser & Stevens, 2009; Omobowal, Kuziw, Naylor, Daar & Singer 2010; & Demirag, Dubnick & Khadaroo 2004)



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys.

Tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä pääpaino on julkisen sektorin PPP-mallilla toteutetuissa rakennus- ja kiinteistöhankeissa (Kuvio 1). Tässä tutkielmassa PPP-mallia lähestytään julkisen sektorin näkökulmasta. Tutkielmassa tiedostetaan yksityisen sektorin rooli PPP-mallin kannalta, mutta näkökulman valinnalla tämä rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Teoreettinen viitekehys nostaa esille tutkimuksen kannalta oleelliset käsitteet sekä selittää tekijöiden välistä suhdetta.

## **1.4 Käsitteet**

Tutkielman kannalta relevantteja käsitteitä ovat julkinen hankinta, PPP-malli sekä kuntien lakisääteiset tehtävät. Edellä mainitut käsitteet määritellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa tutkielman perustaksi.

### **1.4.1 Julkinen hankinta**

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisin varoin organisaation ulkopuolelta hankittavia tavara-, palvelu- ja rakennushankintoja. Hankintayksiköitä voivat olla esimerkiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset sekä valtion liikelaitokset. Julkisia hankintoja tehdessä hankintayksikön on noudatettava hankintalakia 1397/2016. Julkiset hankinnat toteutetaan julkisin varoin, joten hankintoja tehdessä pyritään toteuttamaan paras mahdollinen hinta-laatusuhde. Julkiset hankinnat ja hankintaprosessi ovat tarkasti lailla säädetty ja ne perustuvat EU:n lainsäädäntöön. (Huuhka 2017, 247-248)

### **1.4.2 Kuntien lakisääteiset tehtävät**

Kuntien lakisääteisenä tehtävänä on huolehtia useista julkisista palveluista, kuten opetuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta ja infrastruktuurista. Lain mukaan kunnalla on kyseisten tehtävien järjestämisvelvollisuus, mutta ei velvollisuutta tuottaa palveluja itse. Kunta voi halutessaan hankkia kyseiset palvelut sopimukseen perustuen

muulta palveluntuottajalta. Palvelujen tuottajan vastuu määräytyy lain sekä kunnan ja palveluntuottajan välisten sopimusten mukaan. (Finlex 2017)

### **1.4.3 PPP-malli**

Public-Private Partnership mallilla toteutetut projektit ovat pitkäaikaisia 20-40 vuotta kestäviä, monimutkaisia ja haastavia yksityisen ja julkisen sektorin välisiä sopimuksia suurten julkisten hankkeiden toteuttamiseksi (Juvonen & Tieva 2009). Mallissa toteuttaja vastaa tilaajan hankkeesta normaalia suuremman ja pidemmän vastuun. Sopimuksesta riippuen vastuualueina voivat olla myös hankkeen suunnittelu, ylläpito, rahoitus sekä käyttöönottopalvelut. (Kratlic & Kelebuda 2010)

## **1.5 Tutkielman rakenne**

Tutkielman rakenne koostuu viidestä pääluvusta ja päälukua täydentävistä alaluvuista. Ensimmäinen luku johdattaa lukijan aihealueeseen, esittelee tutkielman tutkimuskysymykset ja käytetyn tutkimusmenetelmän sekä tutkimuksen tarkoituksen. Kappaleessa rajataan aihe sekä esitellään kirjallisuuskatsauksen avulla aiemmin tehtyä tutkimusta kyseisestä aiheesta. Seuraavassa kahdessa luvussa käsitellään teoreettisesta viitekehyksestä nousevia keskeisiä teorioita julkisista hankinnoista sekä PPP-mallista. Luvun tarkoituksena on antaa lukijalla kattava teoreettinen kuva aiheesta ennen empiriaa. Tutkielman seuraavassa luvussa johdannon ja teoriaosuuksien jälkeen käsitellään tutkimuksen empiriaosuus ja raportoidaan sekä tulkitaan saatuja tuloksia. Samassa luvussa pyritään vastaamaan asetettuihin pää- ja alatutkimuskysymyksiin. Viimeisessä luvussa esitetään yhteenveto työstä, tutkielmasta saadut johtopäätökset sekä mahdolliset jatkotutkimusaiheet.

## 2. JULKINEN HANKINTA

Huuhka (2017, 247) määrittelee julkisen hankinnan seuraavasti: ”tavara-, palvelu- ja rakennushankintoja, joita erilaiset julkiset hankintayksiköt tekevät julkisilla varoilla oman organisaationsa ulkopuolelta”. Kuusniemi-Laineen ja Takalan (2008) mukaan julkisesta hankinnasta on kyse hankittaessa tavaraa, palvelua tai rakennusurakkaa taloudellista vastiketta vastaan. Julkiset hankinnat ovat tarkasti säädeltyjä hankintalaissa, joka sisältää julkisen hankinnan tavoitteet sekä sovellettavat periaatteet (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 23).

Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaita, innovatiivisia ja kestäviä hankintoja sekä turvata tasapuoliset mahdollisuudet yrityksille ja yhteisöille ottaa osaa tarjouskilpailuun. Hankintayksiköiden tulisi pyrkiä toteuttamaan hankinnat mahdollisimman taloudellisesti ja laadukkaasti. (Finlex 2017) Huuhka (2017, 248) toteaa julkisissa hankinnoissa olevan kyse julkisten varojen käytöstä, joten hankinnat tulee tästä syystä toteuttaa avoimesti, paras mahdollinen hinta-laatusuhde huomioiden. Kilpailuttamalla hankinnat, pyritään vastaamaan tavoitteeseen julkisten varojen tehokkaasta käytöstä.

Brunilan (2003) mukaan Suomessa kuntasektori vastaa suurimmasta osasta kansalaisten hyvinvointipalveluista ja palvelut ovat laadukkaita verrattuna muihin EU-maihin. Tämä ei kuitenkaan takaa palveluiden tehokkuutta ja riittävyyttä vastaamaan tulevaisuuden tarpeita. Kuntien tulisikin kiinnittää huomiota palveluiden kokonaiskustannuksiin, laatuun ja kansalaisten tyytyväisyyteen palveluita kohtaan. Satish ja Shah (2009) toteavat julkisen sektorin olevan vastuussa sosiaalisten palveluiden sekä infrastruktuuri hankkeiden tuottamisesta ja hankkimisesta kansalaisille. Heidän mukaansa infrastruktuuri voidaan jakaa fyysisiin (esimerkiksi tiet, energia ja rakennukset) ja sosiaalisiin (kuten opetus- ja terveystalot) hankintoihin. Näillä hankinnoilla pyritään takaamaan ja ylläpitämään yhteiskunnan toimivuutta. Myös Yescombe (2007, 1) jakaa infrastruktuurihankinnat fyysisiin ja sosiaalisiin hankintoihin, mutta tämän lisäksi tunnistaa jaottelun koviin (rakennukset ja muut fyysiset laitteistot) ja pehmeisiin (erilaiset palvelut) infrastruktuurihankkeisiin.

## 2.1 Julkisen hankinnan lait ja säädökset

Valtioiden, kuntien ja näihin laissa rinnastettavien hankintayksiköiden on noudatettava hankintoja tehdessään hankintalakia ja kilpailutettava hankinnat sekä käyttöoikeussopimukset (Finlex 2017). Suomessa voimassa olevat hankintalait perustuvat EU:n lainsäädäntöön, hankintadirektiiveihin sekä kansalliseen hankintalakiin. Tärkeimmät julkisiin hankintoihin vaikuttavat lait ovat laki julkisista hankinnoista (1397/2016) sekä käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Näiden lakien taustalla ovat EU-direktiivit. (Huuhka 2017, 248) Kansallisen hankintalain sekä EU:n lainsäädännön lisäksi EU-alueella tehtävissä julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa hyvää hankintatapaa ja käytäntöjä (EU's Good Procurement Practice) (Baily, Farmer, Crocker, Jessop & Jones 2008, 85).

Julkiset hankinnat voidaan jakaa hankinnan arvon mukaan EU:n kynnysarvot ylittäviin hankintoihin (EU-hankinnat), EU:n kynnysarvot alittaviin hankintoihin (kansalliset hankinnat) sekä kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 38). Kynnysarvolla tarkoitetaan ennakoitua yksittäisen hankinnan suurinta arvoa, jonka laskuperiaatteena käytetään suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. EU-hankintoihin sovellettavat kynnysarvot eivät ole kiinteitä, vaan ne tarkastetaan kahden vuoden välein. EU-hankinnat kilpailutetaan niitä koskevilla säännöksillä, kansalliset hankinnat kilpailutetaan kansallisten säännösten mukaan ja alle kansallisen arvon jäävät hankinnat voidaan toteuttaa hankintayksikön omien ohjeiden mukaan. (Huuhka 2017, 249-250; Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 38) Taulukossa 1 on esitetty rakennusurakoiden kynnysarvot sekä kansallisissa hankinnoissa että EU-hankinnoissa.

Taulukko 1. Rakennusurakoiden kynnyсарvot (Finlex 2017)

HANKINTALAJI:	KYNNYSARVO (EUROA)
<b>RAKENNUSURAKAT</b>	
KANSALLISET KYNNYSARVOT	150 000
EU-KYNNYSARVOT	5 225 000

Julkiset hankinnat voidaan hankintalaissa määritellä rakennusurakoihin, palveluhankintoihin ja tavarahankintoihin. Pohjonen (2006, 11) toteaa PPP-hankkeiden olevan lähtökohtaisesti niin suuria, että hankintayksikön on lain mukaan kilpailutettava hanke sen arvon perusteella. PPP-mallilla toteutetut hankkeet ovat yksilöllisiä ja tästä syystä hankkeen luonnetta tulee tarkastella tapauskohtaisesti. Hankkeen pääasiallinen tarkoitus sekä taloudellinen painopiste ratkaisevat lopulta hankintalainsäädännön näkökulman sekä sovellettavan kynnyсарvon. (Laine & Junnonen 2006, 10-12; Pohjonen 2006, 15-16)

## 2.2 Julkisten hankintojen periaatteet

Hankintalaissa on säädetty julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Julkisten hankintojen periaatteilla on keskeinen rooli hankinnoissa, sillä hankintalain kattavuudesta huolimatta kaikkiin sovellettaviin kysymyksiin ei löydy vastausta. Tällaisiin kysymyksiin vastaukset saadaan arvioimalla kysymystä hankintalainsäädännön periaatteiden mukaisesti. (Eskola et al. 2017, 33) Hankintalaissa määritellään julkisten hankintojen periaatteet seuraavasti ”hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimijoita tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen” (Finlex 2017).

Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet koskevat myös PPP-hankkeita. PPP-mallia käyttävän hankintayksikön tulee pyrkiä tehokkaaseen kilpailuun, jossa merkitsevät

sekä hinta että laatu. PPP-hankkeen toimittajille on annettava selkeät ja yksityiskohtaiset tiedot sekä ehdot liittyen valmistettavaan hankkeeseen. Hankintayksikön on huolehdittava ehdokkaiden tasapuolisesta kohtelusta hankintamenettelyn jokaisessa vaiheessa ja pyrittävä objektiivisuuteen määriteltäessä PPP-hankkeen ehtoja. (Pohjonen 2006, 9)

### **2.3 Kuntien lakisääteisiin tehtäviin liittyvät hankinnat talouden näkökulmasta**

Kuntien tehtävänä on tuottaa palveluita, joiden tarkoituksena on edistää kestävästä kehitystä sekä kuntalaisten hyvinvointia. Kunnalla on mahdollisuus tuottaa palvelut itse tai ulkoistaa ne yksityiselle sektorille, kuntayhtymälle, tytäryhteisölle tai muulle sopimuskunnalle. Kunnille on määriteltäviä tietyt lakisäteiset tehtävät, joiden tuottamisesta ja toteutuksesta kunta vastaa itse. Kyseiset lakisäteiset tehtävät jakautuvat yleiseen järjestämisvelvollisuuteen sekä subjektiivisiin oikeuksiin, eli tehtäviin, joiden järjestämisvelvollisuus on kunnilla ehdoton. (Majonen, Harjula, Kirvelä, Myllyntaus, Salenius, Majava & Pauni 2008, 105) Kunnilla on nykyisin yli 500 lakisäteistä tehtävää tai velvoitetta, jonka järjestämisvastuusta ei voida tinkiä. (Kankaanniemi 2014, 102)

Julkinen sektori ja kunnat painivat lakisäteisten tehtävien toteutuksesta syntyvien paineiden kanssa. Esimerkiksi väestörakenteen muutos sekä kuntien taloudellinen tilanne vaikuttavat kykyyn toteuttaa lakisäteiset tehtävät. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö on nähty yhtenä mahdollisena ratkaisuna vastaamaan kyseisiin paineisiin, jonka avulla nykyisen kaltaiset julkiset palvelut ja hyvinvointimalli voitaisiin säilyttää ja ylläpitää. Tutkimukset osoittavat, että sektoreiden välisellä yhteistyöllä voidaan saavuttaa aiempaa suurempaa kannattavuutta, tehokkuutta sekä parempi hinta-laatusuhde. (Brunnila 2003; Majamaa, Junnila, Doloi & Niemistö 2010) Arlbjornin ja Freytagin (2012) mukaan laajemmalla yhteistyöllä julkisen ja yksityisen sektorin välillä voidaan myös saavuttaa lisää mahdollisuuksia oppia toisiltaan sekä kerryttää arvoa. Yhteistyöhankkeet ja juuri PPP-mallit ovat vaihtoehtoja täydelle yksityistämislle, jossa julkinen sektori, yksityiset yritykset sekä asiakkaat ja loppukäyttäjät voivat saavuttaa keskinäisiä hyötyjä ja etuja (Jamali 2006).



## 2.4 Uusi julkisjohtaminen

Julkisen ja yksityisen sektorin välisestä yhteistyöstä sekä PPP-hankkeista puhuttaessa voidaan nostaa esille uusi julkisjohtaminen, joka tunnetaan maailmalla nimellä New Public Management (NPM). Yliaskan (2015) mukaan kyseisen konseptin esitti ensikertaa Christopher Hood 1980-luvulla. Uudessa julkisjohtamisessa on kyse yksityisellä sektorilla omaksuttujen, hyviksi koettujen käytäntöjen siirtämisestä myös julkisen sektorin puolelle toimintatavoiksi ja -malleiksi. Uusi julkisjohtaminen rohkaisee julkista sektoria kilpailuttamiseen, ulkoistamiseen, hajauttamiseen sekä ostajan ja tuottajan erottamiseen julkisissa hankinnoissa. Uusi julkisjohtaminen on luonut teoreettisen ja poliittisen perustan PPP-mallien käytölle ja kaikki siihen liittyvät ominaisuudet hämärtävät entisestään yksityisen ja julkisen sektorin rajaa. (Yescombe 2007, 16)

Uusi julkisjohtaminen on ollut suuressa osassa suomalaisen julkisen sektorin uudistuksessa. Kyseinen mallin myötä palveluiden ulkoistamisesta on tullut aiempaa hyväksyttävämpää ja tämä ajattelu on saanut aikaan uusia malleja julkisten palveluiden tuottamiseksi, esimerkiksi PPP-mallin. Uuden julkisjohtamisen mukaan kustannussäästöt eivät ole ainoa motiivi käyttää yksityistä sektoria tuottajana, vaan merkityksellisemmiksi motiiveiksi nousevat tehokkuus, joustavuus sekä asiakaslähtöisyys. (Lähdesmäki & Kilkki 2008)

### 3. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Public-Private Partnership mallissa julkinen ja yksityinen sektori tekevät yhteistyötä saavuttaakseen yhteisen tavoitteen: onnistuneen yhteistyöllä toteutetun projektin. PPP-hankkeet ovat julkisia hankintoja, jossa toteuttaja kantaa hankkeesta tavallista suuremman vastuun. Kyseessä on pitkäaikainen sopimusmalli, jossa samaan sopimukseen kuuluu suunnittelu, rakentaminen, ylläpito sekä mahdollisesti käyttäjäpalvelut. PPP-mallissa tilaajana on julkinen sektori, joka valmistelea hankinnan ja määrittelee esimerkiksi laatu- ja palvelutasokriteerit ja toteuttajana toimii yksityinen sektori. (Kivioja, 2015; Kratlic & Kelebuda, 2010)

PPP-mallia on vaikea määritellä käsitteenä tarkasti, sillä mallista on useita variaatioita, jotka vaihtelevat eri maiden välillä. Euroopan investointipankki EIB (2005) määrittelee PPP-hankkeiden olevan riskejä jakavia investointeja, joiden tarkoituksena on toteuttaa julkisia hankintoja ja palveluja, joita ei olisi muuten mahdollista toteuttaa julkisin varoin järkevällä aikataululla. Wessman (2002) ja Yescombe (2007, 7-8) tunnistavat PPP-mallin lisäksi esimerkiksi BOT-mallin (Build-Own-Transfer), BOO-mallin (Build-Own-Operate) ja BLT-mallin (Build-Leas-Transfer), jotka ovat yksityisen ja julkisen sektorin välisiä yhteistyömalleja. Näiden lisäksi Yescombe (2007, 4) nostaa esille muita kansainvälisiä nimityksiä PPP-mallille, kuten PPI (Private Participation in Infrastructure), PSP (Private-Sector Participation) ja PFI (Private Finance Initiative).

PPP-malli on ollut viimevuosina maailmanlaajuisesti kasvava trendi yhdistää julkisen ja yksityisen sektorin voimavarat julkisten infrastruktuuri hankkeiden kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. (Junnonen & Tieva, 2009) Myös Kratlic & Kelebuda (2010) toteavat PPP-mallin ja sen käytön intensiivisesti kehittyneen ympäri maailman, tosin epätasaisesti. Maailman kehittyneet maat sekä viime aikoina taloudellisesti merkittävästi kasvaneet maat ovat omaksuneet mallin parhaiten yhtenä mahdollisuutena toteuttaa julkisia hankintoja.

Junnonen ja Tieva (2009) toteavat Suomessa käydyn laajalti keskustelua PPP-mallin käyttökelpoisuudesta ja mahdollisuudesta tuottaa julkisia hankkeita kyseisen mallin avulla. Suomessa varhaisimmat PPP-hankkeet sijoittuvat 1990-luvulle, ensimmäisen PPP-mallilla toteutetun hankkeen ollessa Helsinki-Lahti moottoritie. Suomessa PPP-mallia on käytetty myös koulujen, sairaaloiden, päiväkotien ja uimahallien suunnittelussa, rahoituksessa sekä rakentamisessa. (Lähdemäki & Kilkki, 2008)

### **3.1 Tilaajan ja toimittajan vastualueet sekä sopimussuhteet**

PPP-hankkeissa tilaajan ja toimittajan vastualueet voivat vaihdella laajasti ja ne ovat pitkälti sopimuksen varaisia. Kyseisten hankkeiden sopimussuhteet voivat jakautua useiden eri tahojen välille ja voivat sisältää lukuisia kumppanuuden muotoja, joista on hyötyä sekä julkiselle että yksityiselle sektorille (Pohjonen, 2006; Meidute & Paliulis, 2011). PPP-mallia toteutettaessa on tärkeää laatia molempia osapuolia koskeva sopimus, joka kattaa selvästi sopimuksen ehdot ja edellytykset, molempien osapuolien vastualueet, riskien arvioinnin, maksutavan määrittelyn sekä menettelytavat mahdollisissa riitatilanteissa. Selkeästi määritetyllä sopimuksella voidaan merkittävästi alentaa PPP-hankkeisiin liittyviä riskejä. (Eaton, Akbiyikli & Dickinson, 2006; Meidute & Paliulis, 2011; Roumboutsos & Anagnostopoulos, 2008) Meidute ja Paulis (2011) toteavat PPP-mallilla toteutettavien hankkeiden vaativan tulevaisuudessa asianmukaisen lainsäädännön kehitystä, joka vastaa sekä julkisen, että yksityisen sektorin vastualueisiin ja sitoumuksiin sekä lisää informaatiota, kuinka kyseiset projektit tulisi toteuttaa, millaisia hyötyjä projektista on ja mitä rahoitusvaihtoehtoja on mahdollista käyttää.

Suomen Kuntaliitto, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry sekä Rakennusteollisuus RT ry ovat yhdessä laatineet sopimusmallin ja taustoitushjeen helpottamaan PPP-hankkeiden toteuttamista Suomessa. Kyseinen malli on rajattu koskemaan toimitilahankkeita, mutta kyseisten tahojen on tarkoitus tulevaisuudessa toteuttaa sopimusmalli myös erilaisiin infrastruktuurihankkeisiin liittyen. Sopimusmalli pyrkii yhdenmukaistamaan julkisen sektorin ja erityisesti kuntien PPP-hankkeiden

toteutusta sekä alentamaan tilaajien, että toimittajien kynnystä tarttua PPP-mallilla toteutettaviin hankkeisiin. (Korhonen & Rontu, 2013)

Taulukossa 2 esitetään erilaisia PPP-hankkeisiin liittyviä vastuualueita mukaillen Pohjosta (2006). Samassa kuvassa havainnoidaan PPP-hankkeiden mahdollisia toteutustapoja sekä vaihtoehtoja tehtävien ja vastuualueiden jakamisen osalta. Hankkeen valmistelu kuuluu aina tilaajan vastuulle, mutta toteuttaja kantaa vastuun hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta ja kiinteistöpalveluiden toteuttamisesta sovittuun ajan. Käyttäjäpalveluista, rahoituksesta sekä omistuksesta voidaan sopia tapaus- ja projektikohtaisesti. Laine ja Junnonen (2006, 5) toteavat käyttäjäpalveluihin voivan kuulua esimerkiksi vartiointi-, muutto- tai aulapalveluiden tuottaminen. Jos palveluntuottajan tehtäviin kuuluvat myös rahoitus ja omistus, on pääsääntöisesti perustettava hanketta varten erillinen projektiyhtiö, jonka omistus jakautuu hankkeessa mukana olevien tahojen kesken. Perustetun projektiyhtiön järjestämällä rahoituksella katetaan rakennushankkeen investointikustannukset, jotka tilaaja maksaa takaisin sopimuskauden aikana maksettavilla käyttö- tai palvelumaksuilla.

Taulukko 2. Vaihtoehtoja tilaajan ja toimittajan vastuualueiksi. (Pohjonen 2006)

Tehtävät PPP-hankkeissa	PPP-mallin vaihtoehtoja			
Hankkeen valmistelu	■		■	■
Suunnittelu	■		■	■
Rakentaminen	■		■	■
Kiinteistöpalvelut	■		■	■
Käyttäjäpalvelut	■		■	■
Rahoitus	■		■	■
Omaisuus	■		■	■
Käyttö	■		■	■

Tilaja
  Toteuttajaryhmä

### 3.2 PPP-hankinnasta koituvat haitat ja riskit

Suurin osa hankkeista ja projekteista sisältää riskejä, jotka eroavat sekä luonteeltaan että kehitysasteeltaan. Riskejä ja epävarmuustekijöitä voi syntyä esimerkiksi muutoksissa toimintaympäristössä, taloudellisessa tai sosiaalisessa ympäristössä, joita on vaikea arvioida monia vuosia eteenpäin tai PPP-hankkeiden tapauksessa jopa vuosikymmeniä eteenpäin. (Cruz & Marques, 2013) Wessman (2002) toteaa riskien allokoinnin ja yleisesti projektien sisällön yhteisymmärryksen olevan erittäin haastavaa PPP-hankinnoissa juuri sopimusten pituuksien takia. Huomioiden nämä seikat sekä julkisten hankintojen monimutkaisuuden, useiden osallistujien mukana olon ja hankkeiden lainsäädännön, PPP-hankkeet eivät sovellu kaikista pienimpiin rakennushankintoihin. Tämän lisäksi pitkät sopimukset sekä suuret ja tuntemattomat riskit vaikuttavat yksityisen sektorin tuotto-odotuksiin. Sopimuskaudesta ja riskeistä johtuen yksityinen sektori sekä muut toimitusketjun jäsenet vääjäämättä vaativat korkeampaa tuottoa sijoituksilleen. On väitetty, että edellä mainittu epävarmuus johtaa poikkeuksetta suurempiin kustannuksiin julkisen sektorin kannalta. (Ng & Loosemore, 2006)

Aiemmin kappaleessa 3.1 mainittiin sopimusten kattavuuden vähentävän mahdollisia hankkeisiin liittyviä riskejä. Tieva ja Junnonen (2009) toteavat tutkimuksessaan, että suurimpien ongelmien on havaittu nousevan esille, kun riskejä ei ole yksilöity tarkasti. Riskien yksilöinti ei kuitenkaan vielä riitä ongelmien estämiseksi, vaan lisäksi osapuolten tulisi kirjata sopimuksessa tarkemmin riskien jakautuminen ja riskin kantaminen osapuolten välillä sekä esimerkiksi kumpi osapuoli on velvollinen hankkimaan tarvittavat vakuutukset vakuutusentarjoajilta. Marques ja Berg (2011) esittävät kategoriointia yhtenä mahdollisuutena arvioida PPP-projekteihin liittyviä riskejä. Kyseinen kategoriointi jaottelee riskit kolmeen luokkaan: valmistamiseen liittyvät riskit, liiketoiminnalliset riskit sekä kontekstiin liittyvät riskit. Valmistamiseen liittyvät riskit koskevat ennen kaikkea suunnittelua, rakennustöitä, ympäristöön liittyviä riskejä, hankkeen ylläpitoon ja suuriin korjauksiin liittyviä riskejä sekä teknisiä riskejä. Liiketoiminnalliset riskit koskevat vaatimuksia, veloitusta, kapasiteettia ja kilpailua.

Kontekstiin liittyvät riskit taasen kattavat rahoitus- ja inflaatio riskit, lakimuutokset, yksipuoliset muutokset, julkiset kilpailutukset sekä pakottavat esteet.

PPP-mallin riskit sekä monimutkaisuus voivat sotkea ja vaikuttaa negatiivisesti infrastruktuuriprojektien onnistumiseen. Tästä huolimatta yksityinen sektori on tutkimusten mukaan entistä innokkaampi osallistumaan PPP-hankkeisiin ja ottamaan vastuulleen perinteisesti julkisen sektorin roolin rahoittaa, hankkia ja johtaa kyseisiä hankkeita. PPP-projektien suuresta koosta huolimatta riskien johtamisen periaatteet ovat vaihtelevia, intuitiivisia, subjektiivisia sekä monimutkaisia useissa PPP-mallilla toteutettavissa projekteissa. (Ng & Loosemore 2006)

### **3.3. PPP-hankinnasta koituvat hyödyt**

PPP-hankkeisiin liittyvistä riskeistä huolimatta mallin käytöllä on mahdollista saavuttaa hyötyjä ja etuja. Wessman (2002) toteaa yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä olevan mahdollista toteuttaa rakennushankkeita aiemmin, kuin se olisi muuten mahdollista. Tämän lisäksi hyvin suunniteltuna yhteistyöllä on mahdollista saavuttaa suurempaa tehokkuutta sekä allokoida taloudellisia resursseja muihin kohteisiin. Yksi PPP-hankinnan eduista on mahdollisuus säästää resursseja monilla eri tavoin. PPP-mallia hyödyntäen julkisen sektorin ei tarvitse varata omia resurssejaan vieraisiin ja tuntemattomiin projekteihin, vaan se voi keskittyä ydintoimintoihinsa. Jamalin (2007) mukaan PPP-mallista koituvat tärkeimmät hyödyt julkiselle sektorille ovat parannukset ja kehitykset suorituksessa, kustannustehokkuudessa, palveluehdoissa sekä asianmukainen riskien ja vastuiden jako. Useat tutkijat ovat todenneet ideaalitalanteessa riskin kantavan sen osapuolen, joka parhaiten pystyy kontrolloimaan riskiä. Esimerkiksi urakoitsija kantaa vastuu rakennuksesta, suunnittelija vastaa hankkeen suunnitteluun liittyvistä riskeistä ja julkinen sektori taasen vastaa ympäristöön liittyvistä luvista ja suostumuksista sekä näihin liittyvistä riskeistä. (Cheung, Chan & Kajewski, 2010; Bing, Akintoy, Edwards & Hardcastle, 2005; Wessman 2002)

Tang, Shen ja Cheng (2010) taasentevat yksityisen sektorin osallistumisella julkisiin hankkeisiin ja sektoreiden välisellä yhteistyöllä voitavan saavuttaa laadukkaampia julkisia hyödykkeitä ja palveluita. Tämän lisäksi yksityisen sektorin osaamisella, kokemuksella, teknologialla ja innovaatioilla julkiset palvelut voidaan toteuttaa kansalaisille aiempaa tyydyttävämmiin. Tästä huolimatta Majamaa, Junnila, Doloi ja Niemistö (2008) näkevät asian täysin päinvastaisena. Heidän mukaan PPP-mallien käyttö rakennusteollisuudessa ei huomioi tarpeeksi loppukäyttäjän näkökulmaa ja näin ollen hankkeet eivät täytä loppukäyttäjän odotuksia. Heidän tutkimuksen mukaan aiemmista suomalaisista PPP-projektien tarjouskilpailuista ja arviointiprosesseista on puuttunut perustavanlaatuinen loppukäyttäjän ymmärrys sekä tämän ymmärryksen ylläpito. Varsinkin projektien toteutustavasta päätettäessä loppukäyttäjän näkökulma jää muiden arviointikriteerien jalkoihin. (Majamaa et al. 2008)

Loppukäyttäjän näkökulmaa korostaa PPP-mallista kehitetty Public-Private-People Partnership (4P) malli, joka ottaa loppukäyttäjän mukaan hankintaprosessiin kolmantena osapuolena tilaajan ja toimittajan lisäksi. Kyseisellä mallilla pyritään lisäämään ymmärrystä loppukäyttäjän todellisista tarpeista sekä korostamaan loppukäyttäjän roolia julkisen ja yksityisen sektorin yhteisissä hankkeissa. (Majamaa et al. 2008; Ng, Wong & Wong, 2013)

### **3.3 PPP-hankkeen päätöksenteko ja hankintaprosessi**

PPP-hankkeissa on yleistä, että mukana on lukuisia yrityksiä toteuttamassa kyseessä olevaa hanketta yhtäaikaaisesti. Tästä johtuen erilaisia sopimuksia solmitaan sekä tilaajan että toimittajan välille mutta myös hanketta toteuttavien yritysten kesken. Tilaajan keskeisiin ja samalla myös vaativimpiin tehtäviin kuuluu hankkeen tavoitteiden ja vaatimusten määrittely sekä hankintamenettelyiden valinta. PPP-hankkeissa tilaajana toimii useimmiten julkinen sektori, jolloin hankintamenettelyn valintaa ja niiden käyttöä säätelevät julkisille hankinnoille asetetut säännökset. PPP-hankkeiden hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa koko palvelukokonaisuus. Kiinteistön hankinta PPP-mallilla eroaa huomattavasti perinteisistä tavoista, joissa tilaaja hankkii palvelut

monilla erillisillä sopimuksilla. Perinteisissä kiinteistöjen hankinnoissa riskinä on, että eri osapuolien tavoitteet menevät hankkeen kokonaisedun edelle. PPP-mallilla toteutetuissa hankinnoissa tilaaja pystyy varmistamaan kiinteistön kunnan ja ominaisuuksien säilymisen yhden sopimuksen käytöllä. Samalla palveluntuottajalla on mahdollisuus kehittää hanketta kokonaisuutena pitkäjänteisesti sekä tehdä taloudellisuutta parantavia lisäinvestointeja. (Laine & Junnonen 2006, 6-7)



Kuvio 2. Kiinteistöinvestoinnin päätöksenteko. (Elinkaarimallit–Tiedotuslehti 2006)

PPP-hankkeiden eteneminen ja päätöksenteko noudattavat pitkälti samoja perusvaiheita kuin perinteisen kiinteistöhanke vaiheet. Kuviossa 2 on esitetty hankkeen päätöksenteon etenemisen vaiheet. Kehittyvä tarjonta ja lisääntyneet vaihtoehdot kiinteistö- ja rakennusmarkkinoilla vaikeuttavat hankintayksikön päätöksentekoa julkisen rakennushankkeen ja tarpeiden tyydyttämiseksi. Hyvinkin erilaisista PPP-mallilla suunnitelluista ratkaisuksista on vielä pyrittävä valitsemaan kyseiseen tarpeeseen parhaiten vastaava tarjous. (Elinkaarimallit–Tiedotuslehti 2006)

PPP-hankkeiden hankintaprosessi vastaa myös pitkälti samoja vaiheita kuin perinteisen kiinteistöhanke vaiheet. Näitä vaiheita ovat: *tarveselvitys, hankesuunnittelu, tarjouskilpailun valmistelu, tarjousten laatiminen sekä vastaanottaminen, tarjousten vertailu, sopimusvaihe ja sopimuksen päättäminen.* Kyseisten vaiheiden rinnalla etenee samalla monia muita prosesseja, joista tärkeimmät ovat juridinen prosessi sekä rahoitusprosessi. (Laine & Junnonen 2006, 41)



## 4. EMPIRIA

Tutkimuksen empiirinen osio on toteutettu kvalitatiivisella eli laadullisella, haastatteluun perustuvalla tapaustutkimuksella. Tutkimuksessa menetelmäsuuntauksiksi valikoitui kvalitatiivinen tutkimus, jotta PPP-mallista ja sen käytettävyydestä saataisiin sekä mahdollisimman kokonaisvaltainen että syvä ymmärrys ja käsitys. Kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän valintaa puolsi myös mahdollisuus saada haastateltavan näkökulmista ja PPP-malliin liittyvistä ajatuksista tarkempi ja kattavampi kuva. Valmiiksi laaditut kysymykset pohjautuvat teoreettiseen viitekehukseen sekä tutkimuksen pää- ja alatutkimuskysymyksiin. Tämän lisäksi nämä kysymykset on jaoteltu teemoihin, jotka mukailevat alatutkimuskysymyksiä ja joiden mukaan haastattelua analysoidaan kyseisessä kappaleessa. Empiriaosion teemat käsittelevät tarkemmin PPP-hankinnoista mahdollisesti koituvia haittoja ja hyötyjä sekä näiden lisäksi PPP-hankkeiden yleisyyteen vaikuttavia tekijöitä. Haastattelussa saatuja tuloksia verrataan teoriaosuudessa esille nousseisiin tekijöihin sekä pyritään löytämään teorian ja empirian välisiä linkkejä.

Tutkimuksen haastattelu toteutettiin marraskuun alussa 2017. Empiirinen osio kerättiin haastattelemalla erään suomalaisen kunnan kiinteistö- ja tilakeskuksen päällikköä. Haastattelu toteutettiin uusimaalaisessa kunnassa, jonka asukasluku on alle viisikymmentätuhatta henkilöä. Kyseinen kunta valittiin suhteellisen suuren asukasluvun takia verrattuna Suomen kuntien keskimääräiseen asukaslukuun, joka oli vuonna 2016 17 695 asukasta (Kuntaliitto 2017). Kyseisen kunnan valintaan vaikutti myös sen maantieteellinen sijainti. Haastateltava valittiin kiinteistö- ja tilakeskuksen osastolta, sillä tutkimuksen rajaus kohdistuu kiinteistö- ja rakennushakkeisiin. Tämän lisäksi kyseinen haastateltava valikoitui laajan osaamisensa ja useista kunnista kartutetun kokemuksen johdosta. Haastateltavalla on yli kymmenen vuotta kokemusta kuntien kiinteistö- ja rakennushankkeiden johtotehtävistä suomalaisista kunnista. Tutkimuksessa säilytetään haastateltavan henkilön anonyymisyys, mikä mahdollisti haastattelussa avoimen keskustelun haastateltavan ja haastattelijan välillä. Haastattelussa haastateltava vastasi valmiiksi muotoiltuihin kysymyksiin ja teemoihin sekä haastattelun aikana nouseviin täsmentäviin kysymyksiin avoimesti. Tämän lisäksi

haastattelu nauhoitettiin myöhempää litterointia ja analysointia varten. Haastateltavan vastaukset sekä kommentit on toimitettu kirjakielille tutkimuksen luettavuuden parantamiseksi.

#### 4.1 PPP-hankinnan hyödyt haastateltavan näkökulmasta

Ensimmäinen empiriaosan teema käsittelee PPP-mallilla toteutettujen hankintojen mahdollisia hyötyjä. Tutkielman toisella alatutkimuskysymyksellä pyritään selvittämään PPP-mallista koituvia hyötyjä ja edelleen näiden hyötyjen vaikutusta PPP-hankintojen yleisyyteen suomalaisissa kunnissa. Haastateltavalta kysyttiin, millaisia hyötyjä hän kokee PPP-mallilla toteutetuista hankinnoista kunnille koituvan.

Haastattelussa ensimmäisenä hyötynä haastateltava nosti esille taloudelliset seikat. Haastateltava totesi, että PPP-hankinnoilla on mahdollista vähentää kuntien lainanottoa *”eli näin ollen se ei rasittaisi kuntataloutta”*. Haastateltava näki mahdollisuuden vähentää lainanottoa hyötynä varsinkin sellaisille kunnille, joissa taloustilanne on heikko. PPP-hankinnoilla olisi haastateltavan mukaan mahdollista saada helpotusta taloudellisesti ahdingossa oleville kunnille ja joskus, taloudellisen tilanteen ollessa niin heikko, PPP-mallin olevan kunnan ainoa mahdollisuus toteuttaa tarvittava rakennushanke. Haastateltavan sanoin:

*”On tietysti sellainen tilanne mahdollinen, että kunnalla ei ole rahaa, mutta tulee joku iso ja kiireellinen hanke, mikä pitäisi toteuttaa. Kyllä se (kunta) sitten melkein ajautuu tuohon elinkaarimalliin, koska se ei vaadi sitten lainaa.”*

Haastateltavan mukaan toinen tärkeä hyöty PPP-mallilla toteutetuissa rakennushankinnoissa on riskien siirtyminen toteuttajaryhmälle. Esimerkiksi mahdollisesti ilmenevät kosteusvauriot, rakennukseen vaadittavat korjaukset sekä tekniset laitteistot ovat PPP-hankkeissa toteuttajan vastuulla. Haastateltava korostaa toimittajan tai vuokralle antajan ehdotonta vastuuta rakennuksiin liittyvissä korjauksissa, sillä ilman riskien siirtymistä PPP-hankkeita olisi mahdotonta toteuttaa.

Vaikka PPP-hankkeissa toimittaja kantaa riskit ja on velvollinen rakennuksessa ilmeneviin korjauksiin useita kymmeniä vuosia, haastateltava ei usko toimittajan panostavan laatuun tavallista rakennushanketta enempää välttääkseen tulevaisuudessa mahdollisesti koituvia korjauksia. Yleisesti ottaen haastateltava ei koe PPP-mallilla toteutetuilla hankkeilla saatavan toteutettua laadukkaampia kiinteistö- ja rakennushankkeita, vaikka esimerkiksi Tang, Shen & Cheng, (2010) pitävät juuri laadukkuutta yhtenä PPP-mallin käytöstä koituvista hyödyistä.

*”En sanoisi, että laatu paranee (PPP-hankkeissa) yhtään, pikemminkin siinä aletaan kikkaillemaan vuokrahinnalla. Lasketaan hintoja alaspäin ja pikemminkin laatu ja materiaalit heikkenevät. Eli en näe yksi yhteen, että näillä hankkeilla tulee parempaa laatua.”*

Teoriaosuudessa käsiteltiin PPP-mallista saatavia hyötyjä Wessmanin (2002) mukaan. Näitä hyötyjä olivat mahdollisuus toteuttaa rakennushankkeet aiemmin, suurempi tehokkuus sekä kunnan resurssien säästö. Haastateltava tunnisti kaikki edellä mainitut hyödyt, mutta totesi näillä hyödyillä olevan myös kääntöpuolensa. Haastateltavan mukaan yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö PPP-malleilla voisi olla tehokkaampaa verrattuna julkisen sektorin yksin toteuttamiin hankkeisiin. Tehokkuuteen vaikuttaa varsinkin kilpailutuksen tulos ja *”kenet saa vastakumppaniksi hankkeisiin”*. Haastateltava toteaa, että PPP-hankkeilla voidaan säästää kunnan resursseja, esimerkiksi kiinteistönhuollon ja siivouksen osalta. Toisaalta, jos kunnalla on oma kiinteistönhuolto ja siivous, tarkoittaa resurssien säästö työntekijöiden uudelleen sijoittamista ja mahdollisesti kunnan omien työntekijöiden vähentämistä, josta voi koitua *”poliittista kuohuntaa”*.

Viimeisenä etuna puhuttaessa PPP-hankkeista haastateltava nosti esille tilojen käytön. Sopimuksissa on mahdollista määritellä sopimuskohtaisesti niin kutsuttu lunastuspykälä, eli onko kunta velvollinen lunastamaan kiinteistön sopimuskauden päätyttyä. Jos tällaista lunastuspykälää ei ole sopimukseen kirjattu ja kunta ei enää sopimuskauden päätyttyä tiloja tarvitse, on turhista tiloista mahdollista päästä tavallista helpommin eroon. Tilojen tulevaa tarpeellisuutta pyritään tarkastelemaan erilaisilla

ennusteilla, mutta PPP-hankkeissa sopimuskauden pituudet vaikeuttavat luotettavien ennusteiden tekoa pidemmällä aikavälillä. Haastateltava esimerkiksi toteaa tyhjilleen jääneen koulun tai päiväkodin myymisen olevan hankalaa. Myös tilojen käyttötarkoitus muuttuu jatkuvasti ja kuntien on näin ollen entistä tärkeämpää panostaa esimerkiksi kouluja rakennettaessa enemmän monitoimitiloihin.

#### **4.2 PPP-hankinnan haitat ja riskit haastateltavan näkökulmasta**

Toinen empiriaosion teema käsittelee PPP-mallilla toteutettujen hankintojen haittoja ja riskejä. Tässä pääteemassa pyritään vastamaan toiseen tutkimuskysymykseen ja löytämään tekijät, jotka vähentävät PPP-hankkeiden yleisyyttä suomalaisissa kunnissa. Haastateltavalle esitettiin avoin kysymys millaisia haittoja ja riskejä hän kokee PPP-hankinnoista koituvan ja näitä vastauksia peilattiin aiemmin teoriassa esiin nousseisiin seikkoihin.

Kuten hyödyistä kysyttäessä, myös haittojen kohdalla ensimmäisenä haastateltava nosti esille taloudellisen näkökulman. Tästä voidaan päätellä taloudellisuuden vaikuttavan vahvasti päätöksiin PPP-mallin käytön taustalla. Haastateltava toteaa suurimman osan PPP-hankkeista tulevan toimittajaryhmälle maksettavien vuokrien ja sopimuskausien pituuksien kautta tavallisia rakennus- ja kiinteistöhankeita kalliimmaksi. PPP-hankkeiden hintaan vaikuttaa myös, miten toimittaja veloittaa sen vastuulle siirtyvistä riskeistä. Haastateltava nosti esille myös toimittajan pyrkivän itselle taloudellisiin ratkaisuihin PPP-hankkeiden toisena osapuolena.

*”Kyllä se (PPP-hanke) tulee sitä kautta kalliimmaksi, että 20-25 vuoden aikana toimittaja ottaa varmasti aika reippaasti omat katteensa pois.”*

PPP-hankkeen kalleudesta kertoo myös toimittajan ja urakoitsijan laskelmat kiinteistön jälleenmyyntiarvosta, jos kunnan tulee lunastaa kiinteistö sopimuskauden jälkeen. Haastateltavan mukaan toimittajan lähtökohta on, ettei 25 vuoden sopimuskauden päättyessä kiinteistölle jää suurtakaan jälleenmyyntiarvoa, vaan toimittaja saa

vuokrien myötä ”*saman tai enemmän takaisin, mitä se on itse maksanut*”. Taloudellisessa ympäristössä tapahtuvat muutokset sopimuskauden aikana ja sen vaikutukset PPP-hankkeisiin riippuvat siitä, miten sopimus on rakennettu ja miten esimerkiksi lunastukselle lasketaan hinta.

Haastateltava ei näe julkisten hankintojen monimutkaisuutta niinkään esteenä PPP-hankkeille, sillä hänen mukaansa talonrakentamisessa hankintaympäristö on suhteellisen helppo. PPP-hankkeissa haittoja ja ongelmia syntyy kilpailutettaessa suunnittelijoita ja urakoitsijoita, sillä koskaan ei tiedä kenen kanssa lopulta yhteistyötä tehdään. Haastateltava toteaa hankintalain hankaluudesta ja vaikutuksesta PPP-hankkeisiin seuraavaa:

*”Koskaan ei tiedetä kenet saa vastakumppaniksi. Voi jopa olla, että tiedetään urakoitsijan olevan huono ja se silti voittaa, niin sen kanssa työskentely on hankalaa tässä. Ei oikein tiedetä lopputuloksesta eikä loppuhinnastakaan.”*

Haastateltavan mukaan edellä mainittua ongelmaa voidaan pyrkiä vähentämään toimittajia karsivilla laatukriteereillä sekä pisteytyksillä ja näin keventää PPP-hankkeiden kilpailutusvaihetta. Tällä ei kuitenkaan ole huomattavaa vaikutusta, sillä kilpailutusvaiheessa lähes jokaiselta PPP-hankkeeseen tarjoavalta urakoitsijalta löytyvät vaaditut laatukriteerit. Haastateltavan mukaan ylipäätään tarjouskilpailuun ei löydy Suomesta montakaan tarjoajaa PPP-hankkeiden suuren arvon takia. Myös suhdannetilanne vaikuttaa saatavien tarjouksien lukumäärään ja toimittajien kiinnostukseen lähteä tarjoamaan PPP-hankkeisiin.

*”Saadaanko tarjouksia vai ei riippuu aika paljon suhdannetilanteesta. Jos meillä on täystyöllisyys, niin ei ne (PPP-hankkeet) kauheasti kiinnosta tai jos kiinnostaa niin kyllä niille sitten hintaakin laitetaan. Lama-aikana saadaan tarjouksia hyvinkin.”*

Yhtenä suurimpana haasteena PPP-malleihin liittyen haastateltava pitää kuntien eritasoista osaamista sekä resursseja toteuttaa PPP-hanke. *”Se vaan vaatii sitä organisaatiota, mikä karsii pieniä kuntia pois”*. Varsinkaan pienissä kunnissa ei ole mahdollista toteuttaa isoja kiinteistö- ja rakennuskohteita PPP-mallilla kapean organisaation sekä ajankäytön takia. Pienimmissä kunnissa PPP-hankkeen toteutus vaatisi myös monien muiden kunnan osastojen osallistumista ja sitoutumista projektiin, jotta hanke olisi mahdollista toteuttaa PPP-mallia hyväksi käyttäen. Haastateltava toteaa isoista kunnista löytyvän enemmän osaamista sekä muun muassa omat arkkitehtiosastot sekä suunnitteluosastot, jotka helpottavat hankkeen toteutusta ja mahdollistavat PPP-mallin käytön yhtenä hankintamenetelmänä. Pienempiin kohteisiin PPP-mallin käyttö taasen ei ole järkevää, sillä hankkeen rahoitus ei rasita kunnan taloutta yhtä paljon, kuin suuret hankkeet. Lähtökohtaisesti haastateltavan mukaan PPP-mallia on järkevä pitää yhtenä vaihtoehtona kiinteistön tai rakennuksen toteutukselle hankkeen ollessa suuruusluokaltaan 10-20 miljoonaa euroa.

Organisaatioon liittyen haastateltava nostaa esille myös kunnissa mahdollisesti ilmenevän muutosvastarinnan liittyen rakennushankkeiden toteutukseen PPP-mallilla. Haastateltavan mukaan on mahdollista, että osa organisaatiosta ei halua ottaa vastaan uusia hankintamenetelmiä toteutettaessa kiinteistö -ja rakennushankkeita vaan hankkeet pyritään toteuttamaan vanhoilla ja tutuilla menetelmillä. Muutosvastarintaa aiheuttaa erilaiset selvitystarpeet päätöksenteon tueksi, PPP-hankkeen toteutuksesta koitua lisätyö organisaation työntekijöille sekä aiemmassa kappaleessa mainittu eri osastojen sitouttaminen hankkeeseen.

Riskeistä puhuttaessa haastateltava korostaa sopimuksia ja sopimuksen tärkeyttä riskien vähentämiseksi. Tämä näkemys kohtaa aiemmin teoriaosuudessa useiden tutkijoiden (Eaton, Akbiyikli & Dickinson, 2006; Meidute & Paliulis, 2011; Roumboutsos & Anagnostopoulos, 2008) näkemyksen kanssa sopimusten merkityksellisyydestä juuri riskien välttämiseksi. Sopimuksen rakentamisella ja kattavuudella voidaan haastateltavan mukaan vähentää esimerkiksi riskejä liittyen hankkeen ylläpitoon sekä taloudellisessa ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Haastateltava toteaa myös urakoitsijan valinnalla olevan merkitystä riskien vähentämisen kannalta. Kilpailutuksen

yhteydessä tulee huomioida urakoitsijoiden liikevaihdot, jotta isoihin hankkeisiin saadaan tarvittavan iso urakoitsija toimittajaan yksipuolisesti liittyvien riskien välttämiseksi. Rakennukseen ja suunnitteluun liittyviä riskejä haastateltava pyrki vähentämään kunnan aktiivisella osallistumisella suunnitteluvaiheeseen ja ohjaukseen. Tässä kuitenkin haittapuolena haastateltava näkee toivotuista muutoksista syntyvät lisäkustannukset.

*”Suunnitteluohjaus pitää olla sopimuksessa niin, että myös tuleva vuokralainen on siinä tiukasti mukana. Yleensä kuitenkin tahtoo käydä sillä tavalla, että jos vuokralainen tahtoo muutoksia (suunnitelmaan) niin se näkyy saman tien hinnassa.”*

#### **4.3 Muita PPP-mallin käyttöön vaikuttavia tekijöitä**

PPP-hankkeiden yleisyyteen ja käytettävyyteen vaikuttaa haastateltavan mukaan erilaiset sopimusmallit. Tällaisia PPP-hankkeita edistäviä sopimusmalleja ovat esimerkiksi teoriaosuudessa esitelty Suomen Kuntaliiton, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n sekä Rakennusteollisuus RT ry:n laatima sopimusmalli ja taustoitushje liittyen PPP-mallin käyttöön. Haastateltava toteaa sopimusmallien helpottavan ja sujuvoittavan PPP-mallin käyttöä sekä vievän PPP-hankkeita eteenpäin suomalaisissa kunnissa. Haastateltava toteaa sopimusmalleista seuraavaa:

*”Kyllä tällaiset sopimusmallit edistävät hankkeita. Tiedetään, miten projekti etenee ja mitä tehdään missäkin vaiheessa. Se kyllä sujuvoittaa.”*

Haastateltava nostaa esille sopimuskausien pituudet ja pituuksien vaikutukset kuntien halukkuuteen toteuttaa rakennushankkeita PPP-mallilla. Sopimuskausien pituudet vaikuttavat haastateltavan mukaan PPP-hankkeiden vuokrahintaan, sillä lyhyet sopimuskaudet nostavat vuokrahinnan korkeammaksi. Näin ollen kuntien etuna on mahdollisimman pitkät sopimuskaudet, kun taas toimittajat pyrkivät neuvotteluissa

lyhyempiin sopimuskausiin. Haastateltava ei usko toimittajien sitoutuvan 20-25 vuotta pidemmiksi sopimuskausiksi PPP-hankkeissa.

Viimeisenä seikkana PPP-hankkeen käytön yleisyyteen liittyen haastateltava nostaa esille erot PPP-hankkeiden ja perinteisten rakennushankkeiden välillä. Suurimmat erot esiintyvät projektein alkuvaiheissa, esimerkiksi hankesuunnitelmien ja kilpailutuksen yhteydessä, sillä ne ovat perinteisessä mallissa huomattavasti selkeämpiä ja lyhyempiä verrattuna PPP-mallilla toteutettaviin hankkeisiin. Haastateltavan mukaan PPP-hankkeissa käydään pitkiä neuvotteluja tilaajan ja toimittajan välillä sekä sovitaan yksityiskohtaisesti sopimuksien sisällöistä. Näin ollen PPP-mallilla toteutetut hankkeet vaativat hankintaorganisaatiolta huomattavasti enemmän tarkkuutta verrattuna perinteisempiin hankintamenetelmiin.

Ylipäättään haastateltava pitää PPP-mallia yhtenä varteenotettavana mahdollisuutena kunnille toteuttaa kiinteistö- ja rakennushankkeita perinteisten hankintamenetelmien rinnalla. Haastateltava nostaa esille rakennuskohteista isot koulut ja päiväkodit, joissa kunnat voisivat hyödyntää PPP-mallia tarvittaessa. Näitä rakennuskohteita puoltavat myös Suomessa muutamia aiemmin toteutetut PPP-hankkeet. Lopuksi haastateltava toteaa PPP-hankkeista seuraavaa:

*”PPP-malli on ihan hyvä yksi mahdollisuus. Näitä palikoita tulisi saada enemmän, jotta pystyttäisiin miettimään, mikä on edullisin vaihtoehto kuntalaisten ja kunnan kannalta.”*



## 5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia miksi suomalaiset kunnat eivät käytä Public-Private Partnership mallia yleisemmin hankintamenetelmänä kiinteistö- ja rakennushankinnoissaan. Tutkimuksessa pyrittiin löytämään syitä mallin vähäisen käytön taustalta sekä tutkimaan mallin käytöstä mahdollisesti syntyviä hyötyjä ja haittoja. Tutkimuksen tavoitteena oli vastata asetettuihin tutkimuskysymyksiin teemahaastattelulla kerätyn empirian avulla. Tässä kappaleessa käydään läpi pää- ja alatutkimuskysymykset ja näihin kysymyksiin saadut tulokset sekä pyritään rinnastamaan saatuja tuloksia tutkimuksen teoriaosioon. Kappaleen lopussa tarkastellaan tutkimuksen reliabiliteettia sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

### 5.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimustulokset

Tutkimuksen päätutkimuskysymys oli aseteltu seuraavasti: *Miksi PPP-mallia ei käytetä yleisemmin kuntien hankintamenetelmänä?* ja tutkimuksen alatutkimuskysymykset olivat muotoa *Mitä hyötyjä PPP-mallin käytöstä on kunnille?* sekä *Mitä haittoja PPP mallin käytöstä on kunnille?* Tutkimuksen perusteella voidaan huomata, että erilaiset riskit ja PPP-mallista mahdollisesti koituvat haitat suhteessa mallista mahdollisesti saataviin hyötyihin vaikuttavan kuntien halukkuuteen käyttää PPP-mallia yleisemmin kiinteistö- ja rakennushankkeissa.

Ensimmäinen alatutkimuskysymys käsitteli PPP-mallin hyötyjä. Tutkielman teoriaosuudessa sekä empiirisessä osuudessa esiin nousseet hyödyt olivat pitkälti hyvin yhteneväiset. Sekä teoriaosuudessa että empiirisessä osuudessa yhtenä tärkeimpänä hyötynä nähtiin riskien ja vastuiden jako toimittajan ja tilaajan kesken. PPP-hankkeissa toimittajan vastuu, esimerkiksi rakennuksen ylläpidosta sekä siihen liittyvistä korjaustarpeista pitkissä sopimussuhteissa, nähdään PPP-mallin etuna. Toisena merkittäviksi tekijöiksi sekä teoriaosuudessa että empiirisessä osuudessa nousivat kuntien resurssien säästö ja resurssien allokointi puhuttaessa PPP-mallin

hyödyistä. Resurssien säästön lisäksi teoriaosuudessa oletettiin PPP-mallilla olevan mahdollista toteuttaa rakennus- ja kiinteistöhankeet aiemmin, kuin se olisi ilman mallin käyttöä mahdollista (Wessman 2002). Tähän oletukseen saatiin empiirisessä osiossa vahvistus haastateltavan korostaessa edellä mainittua hyötyä varsinkin taloudelliselta tilanteeltaan ahdingossa olevien kuntien kannalta, joiden kohdalla PPP-malli saattaa olla jopa ainoa vaihtoehto ratkaista välttämättömän rakennuksen toteutus ja ylläpito. Tämän lisäksi empiirisessä osiossa esille nousi myös muita taloudellisia hyötyjä, kuten lainanoton väheneminen. Molemmissa osuuksissa nähtiin myös tehokkuus yhtenä PPP-mallista saatavista hyödyistä, tosin empiirisessä osuudessa haastateltava suhtautui tehokkuuteen skeptisemmin huomioiden kilpailutuksen tulosten ja urakoitsijan valinnan vaikutukset tehokkuuteen. Suurimpana eroavaisuutena empirian ja teorian välillä nousi näkemys PPP-mallilla saavutettavasta rakennusten ja kiinteistöjen laadusta. Teoriaosuudessa laadukkuus nähtiin yhtenä PPP-mallista saatavana hyötynä (Tang, Shen ja Cheng, 2010) kun taas empiriaosuudessa haastateltava ei nähnyt PPP-hankkeilla olevan yhteyttä rakennushankkeiden laatuun. Alla olevassa taulukossa (taulukko 3) on listattu teoriaosuudessa sekä empiirisessä osuudessa esiin nousseita hyötyä liittyen PPP-mallien käyttöön.

*Taulukko 3. Yhteenveto PPP-mallin hyödyistä.*

	Teoria	Empiria
<b>PPP-mallin hyödyt:</b>		
<b>Taloudellisuus</b>	-Kustannustehokkuus	-Lainanotto vähenee -Kunnan talous→pienempi rasisus
<b>Vastualueet ja sopimukset</b>	-Riskien jako -Palveluehdot	-Riskien jako
<b>Laatu</b>	-Laadukkuus	
<b>Resurssit</b>	-Resurssien säästö -Resurssien allokointi -Tehokkuus	-Resurssien säästö -Tehokkuus -Mahdollisuus toteuttaa hanke aiemmin

	-Mahdollisuus toteuttaa hanke aiemmin -Suorituskyky	
<b>Tilat</b>	-Tilojen korjaus toimittajan vastuulla	-Tilojen käyttö ja turhista tiloista luopuminen -Tilojen korjaus toimittajan vastuulla

Toinen alatutkimuskysymys käsitteli PPP-mallin haittoja sekä mallista mahdollisesti koituvia riskejä. Mielenkiintoisena seikkana nousi esille sekä teoriaosuudessa että empiriassa haittojen ja riskien laajempi käsittely sekä negatiivisten seikkojen painotus puhuttaessa PPP-hankinnoista. Sekä teoriaosuudessa että empiriassa nousivat esille taloudelliseen näkökulmaan liittyvät riskit ja haitat. Varsinkin muutokset taloudellisessa ympäristössä on yksi PPP-hankinnan haitoista, jota on vaikea ennustaa pitkistä sopimuskausista johtuen. Empiriaosiossa haastateltavan mukaan kyseisiltä taloudellisilta muutoksilta voidaan pyrkiä suojautumaan sopimusta tehdessä. Yksi merkittävistä PPP-hankkeiden haitoista on taloudellisesta näkökulmasta katsottuna hankkeiden korkea hinta. Teoriaosuudessa ja empiriassa saatiin tulokseksi PPP-hankkeiden koituvan poikkeuksetta perinteisiä hankintatapoja kalliimmaksi ja tämän lisäksi empiriaosiossa todettiin hankkeiden korkean hinnan vähentävän varsinkin taloudellisesti hyvin toimeentulevien kuntien kiinnostusta käyttää PPP-mallia rakennus- ja kiinteistöhankeissa. Tämän lisäksi teoriaosuudessa PPP-hankkeiden taloudellisina heikkouksina pidettiin rahoitusriskiä sekä inflaatiota (Marques ja Berg, 2011). Valmistukseen liittyvät haitat jaoteltiin sekä teoriassa että empiriassa rakennus- ja suunnitteluriskeihin, kun taas sopimukseen liittyvät haitat käsittivät ongelmat sopimuksien riittävästä kattavuudesta. Hankintaympäristöstä puhuttaessa empiiriset tulokset eivät täysin vastanneet teoriaosuuden tuloksia. Teoriaosuudessa PPP-hankintojen monimutkaisuutta sekä mahdollisia lakimuutoksia pidettiin hankkeiden haittapuolena, kun taas empiriassa näitä tuloksia ei voitu vahvistaa. Sen sijaan empiriassa haastateltava nosti esille PPP-hankintojen haittoina kilpailutukseen sekä urakoitsijan valintaan liittyvät haasteet. Empiriassa suurimpana eroavaisuutena verrattuna teoriaosioon nousi esille kunnan resursseihin sekä organisaatioon liittyvät

tekijät ja haitat. Empiriassa haittoina korostuivat kuntien eritasoinen osaaminen, koko, resurssit sekä mahdollinen muutosvastarinta PPP-hankintoja toteutettaessa, jotka eivät nousseet esille teoreettisessa osuudessa haittoja käsiteltäessä. Taulukossa 4. on vedetty yhteen PPP-mallin haitat sekä teoriaosuuden että empirian näkökulmista.

*Taulukko 4. Yhteenveto PPP-mallin haitoista.*

	Teoria	Empiria
<b>PPP-mallin riskit ja haitat:</b>		
<b>Taloudellisuus</b>	-Rahoitusriskit -Inflaatio -Muutokset taloudellisessa ympäristössä	-Tavallisia hankkeita kalliimpi -Toimittajan hinnoittelu -Muutokset taloudellisessa ympäristössä
<b>Hankintaympäristö</b>	-Monimutkaisuus -Hankintalaki -Lakimuutokset	-Kilpailutus→haasteet -Hankintalaki -Urakoitsijoiden vähäinen määrä
<b>Kunnan resurssit</b>		-Osaaminen taso -Organisaation koko -Muutosvastarinta -Resurssit
<b>Sopimukset</b>	-Sopimuksen kattavuus	-Sopimuksen kattavuus -Urakoitsijan valinta
<b>Valmistus</b>	-Rakennusriskit -Suunnitteluriskit	-Rakennusriskit -Suunnitteluriskit →Lisäkustannukset

## 5.2 Tutkimuksen reliabiliteetti ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen reliabiliteettia eli luotettavuutta tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että tutkimus on toteutettu hyödyntäen tutkimusmenetelmänä tapaustutkimusta. Näin ollen

tutkimusmenetelmästä ja pienestä otoskoosta johtuen tutkielma ei anna täysin yleistettävissä olevia tuloksia. Tästä huolimatta tutkielma antaa syvällisen kuvan yksittäisen suomalaisen kunnan näkökulmasta. Jatkotutkimuksia ajatellen suurempi haastateltavien määrä lisäisi merkittävästi tutkimuksen reliabiliteettia. Tämän lisäksi muita jatkotutkimusaiheita voisivat olla erot PPP-mallin käytössä pienten ja suurten kuntien välillä sekä vastaavasti taloudellisten erojen vaikutus kuntien kiinnostukseen käyttää PPP-mallia. Edellä mainitut jatkotutkimusaiheet voisivat olla merkittäviä, sillä keskeiset tutkimuksesta saadut tulokset ja PPP-mallin käyttöön vaikuttavat kysymykset liittyivät kuntien kokoon sekä taloudelliseen tilanteeseen. Tässä tutkielmassa näkökulma keskittyi julkiseen sektoriin sekä kiinteistö- ja rakennushankkeisiin ja näin ollen jatkotutkimuksissa voisi tutkia PPP-mallia yksityisen sektorin näkökulmasta sekä tutkia PPP-mallia erilaisten hankintojen yhteydessä. Näiden jatkotutkimusaiheiden avulla olisi mahdollista tavoitella syvempää ymmärrystä Public-Private Partnership mallin käytöstä suomalaisissa kunnissa sekä tarkempaa käsitystä julkisen ja yksityisen sektorin näkökulmien vaikutuksesta kyseisen mallin käytettävyyteen.

## LÄHDELUETTELO

Arlbjorn, J.S, & Freytag, P.V 2012. Public procurement vs private purchasing: Is there any foundation for comparing and learning across the sectors? *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), pp. 203-220.

Baily, P., Farmer, D., Crocker, B., Jessop, D. & Jones, D. (2008). *Procurement Principles and Management*. Hampshire: Pearson Education.

Bing, L, Akintoy, A, Edwards, P.J & Hardcastle, C 2005. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23(1), pp. 25-35.

Blanc-Brude, F, Goldsmith, H & Vällilä, T 2007. Public-Private Partnerships in Europe: An update, Economic and Financial Report, EFR 2007-03, EIB.

Brunnila, A. 2003. Future public welfare services: how can we afford them? *Unitas*, 75(3), pp. 10-15.

Cheung, E, Chan, A & Kajewski, S 2010. Suitability of procuring large public works by PPP in Hong Kong. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 17(3), pp. 292-308.

Cruz, C & Marques, R 2013. *Infrastructure Public-Private Partnerships*. Springer-Verlag, Berlin.

Demirag, I, Dubnick, M & Khadaroo, M 2004. A framework for examining accountability and value for money in the UK's private finance initiative, *Journal of Corporate Citizenship*, 15, pp. 63-76.

Eaton, D, Akbiyikli, R & Dickinson, M 2006. An evaluation of the stimulants and impediments to innovation within PFI PPP projects. *Construction Innovation*, 6(2), pp. 63-67.

Elinkaarimallit – Tiedotuslehti 2006. Rakennusteollisuus RT ry. [Verkkodokumentti] [Viitattu 2.11.2017] Saatavilla:

[http://www.elinkaarimallit.fi/Aineisto/Lehti\\_2006-4.pdf](http://www.elinkaarimallit.fi/Aineisto/Lehti_2006-4.pdf)

Euroopan Investointipankki EIB 2005. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EU [Verkkodokumentti] [Viitattu 24.10.2017] Saatavilla:

[http://www.eib.org/attachments/ev/ev\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf)

Euroopan komissio 2015. General government expenditure in the EU [Verkkodokumentti] [Viitattu 27.9.2017] Saatavilla:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31>

Finlex 2017, Kuntalaki

Finlex 2017. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Guzman, F & Sierra, V 2012. Public-private collaborations: branded public services? *European Journal of Marketing*, 46(7/8), pp. 994-1012.

Helsingin Sanomat 7.9.2017. Länsimetron tieto ei kulje. Pääkirjoitus A5

Hirsjärvi, S & Hurme, H 2001. Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki

Hoppe, E.I. & Schmitz, P.W., 2013. Public-private partnerships versus traditional procurement: Innovation incentives and information gathering. *RAND Journal of Economics*, 44(1), pp. 56-74.

Huuhka, T 2017. Tehokkaan hankinnan työkalut. 3. uud. p. Books on Demand, Helsinki

Iloranta, K & Pajunen-Muhonen, H 2008. Hankintojen johtaminen. Tietosanoma Oy, Helsinki

Jacobson, C & Choi O.S 2008. Success factors: public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6), pp. 637-657.

Jamali, D 2007. A study of customer satisfaction in the context of a public private partnership. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 24(4), pp. 370-385.

Junnonen, J & Tieva, A 2009. Proactive contracting in finnish ppp projects. *International Journal of Strategic Property Management*, 13(3), pp. 219-228.

Kankaanniemi, T 2014. Kunnat kuntoon. Suomen perusta, Helsinki.

Kappeler, A & Nemoz, M 2010. Public-Private partnership- Before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report.

Keränen, O 2017. Roles for developing publicprivate partnerships in centralized public procurement. *Industrial Marketing Management*, 62, pp. 199-210.

Kivioja, K 2015. Elinkaarimallihankkeet. Rakennusteollisuus RT [Verkkodokumentti] [Viitattu 29.9.2017] Saatavilla:

<https://www.rakennusteollisuus.fi/globalassets/toimialat/talonrakennus/aluetoimistot/ita-suomi/koulutusaineistot-2015/2015-02-04-elinkaarihankkeet-asiamies-karri-kivioja-talonrakennusteollisuus.pdf>

Korhonen, E & Rontu, K 2013. Elinkaarihankkeen palvelusopimusmalli. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Kratalic, S & Kelebuda, M 2010. The role of the public-private partnership in providing of public goods: Possibilities and constraints, Fifth International Conference of the School of Economics and Business in Sarajevo (ICES2010) Proceedings.

Kuntaliitto 2017. Väestötietoja kunnittain. [Verkkodokumentti] [Viitattu 3.1.2018] Saatavilla:

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/vaestotietoja-kunnittain>

Kuusniemi-Laine, A & Takala, P 2008. Julkiset hankinnat käsikirja. Edita, Helsinki.

Laine, V & Junnonen, J 2006. Julkisen elinkaarihankkeen hankintaprosessi. Rakennusteollisuus RT ry. Vammala

Loosemore, M & Cheung, E 2015. Implementing systems thinking to manage risk in public private partnership projects. *International Journal of Project Management*, 33(6), pp. 1325.

Lähdesmäki, K & Kilkki, S 2008. New Public Management Principles and Practices in Producing Public Utilities and Services. *Administratie si Management Public*, (10), pp. 114-125.

Majamaa, W, Junnila, S, Doloi, H & Niemistö, E 2008. End-user oriented public-private partnerships in real estate industry. *International Journal of Strategic Property Management* 12(1), 1-17.

Marques, R & Berg, S 2011. Risks, contracts, and private-sector participation in infrastructure.

Meidute, I & Palius N, 2011. Feasibility study of Public-Private Partnership. *International Journal of Strategic Property Management*, 15(3), pp. 257-274.



Ng, S, Wong, J & Wong, K 2012. A public private people partnership (4P) process framework for infrastructure development in Hong Kong.

Ng, A & Loosemore, M 2007. Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25(1), pp. 66-76.

Nicolaidis, P & Schoenmaekers, S 2014. Public Procurement, Public Private Partnerships and State Aid Rules: A Symbiotic Relationship. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 9(1), pp. 50-69.

Omobowale, E, Kuziw, M, Naylor, M, Daar, A & Singer, P (2010) Addressing conflicts of interest in public private partnerships, *BMC International Health and Human Rights*, 10(19), pp. 8-20.

Pohjonen, M 2006. Julkisen elinkaarihankeiden kilpailuttamisopas. Rakennusteollisuus RT ry. Vammala

Rausser, G & Stevens, R (2009) Public-private partnerships: goods and the structure of contracts, *Annual Review of Resource Economics*, 1, pp. 75-97.

Renda, A & Schrefler, L (2006) Public-Private Partnerships national experiences in the European Union. European Parliament.

Rouboutsos, A & Anagnostopoulos, K 2008. Publicprivate partnership projects in Greece: risk ranking and preferred risk allocation. *Construction Management and Economics*, 26(7), pp. 751-763.

Satish, D & Shah, P 2009. A Study of Public Private Partnership Models. *IUP Journal of Infrastructure*, 7(1), pp. 22-37.

Tang, L, Shen, Q & Cheng, E 2010. A review of studies on PublicPrivate Partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, 28(7), pp. 683-694.

Tilastokeskus 2017 [Verkkodokumenntti] [Viitattu 21.9.2017] Saatavilla:

[http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta\\_2016\\_2017-06-02\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-06-02_tie_001_fi.html)

Torres, L & Pina, V 2001. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. *European Accounting Review*, 10(3), pp. 601-619.

Wei, Z & Ren, X 2015. Research on Risk-sharing of Public-Private Partnership Project. *Management & Engineering*, (21), pp. 105-109.

Wessman, J 2002. Applying the private financing model in Finland--particularly for public building construction projects. *International Financial Law Review*, pp. 43-50.

Yescombe, E 2007. *Public-Private partnerships: Principles of policy and finance*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann.

Yliaska, V 2015. *New Public Management as a Response to the Crisis of the 1970s: The Case of Finland, 1970-1990*.

## LIITTEET

### Liite 1. Haastattelukysymykset

#### TEEMA 1

1. Missä tehtävässä toimit?
2. Kauanko olet toiminut nykyisessä tehtävässä/vastaavissa tehtävissä?
3. Minkälainen koulutustausta sinulla on?
4. Oletko saanut hankintoihin erityistä koulutusta?
5. Oletko ollut mukana PPP/Elinkaarihankkeissa?
6. Onko rakennushakkeissa, joissa olet ollut mukana, harkittu PPP-mallin/Elinkaarimallin käyttöä.
7. Mitkä tekijät vaikuttavat eniten hankintamenetelmän valintaan?

#### TEEMA 2

8. Mitä hyötyjä koet PPP-mallilla/Elinkaarimallilla toteutetuista hankinnoista mahdollisesti koituvan?

#### TEEMA 3

9. Mitä haittoja koet PPP-mallilla/Elinkaarimallilla toteutetuista hankinnoista mahdollisesti koituvan?

#### TEEMA 4

10. Miten koet kunnan osaamisen riittävän PPP-hankkeiden toteuttamiseen sopimustekniikassa?
11. Miten Suomen Kuntaliiton, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n sekä Rakennusteollisuus RT ry:n sopimusmalli vaikuttaa kiinnostukseen käyttää PPP-mallia?
12. Miten PPP-hankkeiden/Elinkaarihankkeiden pitkä sopimuskausi vaikuttaa mallien yleisyyteen?
13. Miten mielestäsi PPP-hankeen ja tavallisen kiinteistöhankeeseen projektinhallinta eroaa?
14. Kuinka vertaisit PPP-mallien kustannuksia perinteisiin kiinteistöhankeisiin?
15. Kannustaako nykyinen lainsäädäntö käyttämään PPP-malleja?
16. Millaisia eroja osapuolten tavoitteissa on?
17. Miten hankkeissa huomioidaan käyttäjän vaatimukset ja toiveet?
18. Kuinka kustannuksia hallitaan sopimuskaudella?

19. Nouseeko mieleesi muuta aiheeseen liittyvää?