

Sami Rajeh

**TRANSAKTIOKUSTANNUKSET JULKISEN JA
YKSITYISEN SEKTORIN YHTEISTYÖSSÄ**
Mitkä asiat vaikuttavat transaktiokustannuksiin ja miten niitä
on mahdollista hillitä?

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Tammikuu 2021

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamisen ja talouden tiedekunta, Julkinen talousjohtaminen, Kandidaattiseminaari – ja tutkielma 2020, 10 op

Sami Rajeh: Transaktiokustannukset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä

Kandidaatintutkielma, 26 sivua

Tutkielman ohjaaja: Mika Luhtala

Tammikuu 2021

Tutkielman aiheena on transaktiokustannukset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa (engl. Public-Private Partnership). Päättökysymys on: Mitkä asiat vaikuttavat transaktiokustannuksiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä? Alakysymyksenä toimii puolestaan: Miten transaktiokustannuksia on mahdollista hillitä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa? Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö näkyy konkreettisesti esimerkiksi julkisissa hankinnoissa sekä rakennusurakoiden toteuttamisessa, ja sen vuoksi on luonnollista käsitellä myös näitä tässä tutkielmassa.

Aineisto kerättiin kirjallisuuskatsauksen muodossa. Tutkielmassa sovellettiin integroivaa kirjallisuuskatsausta, jolle luonteenomaista on ilmiön moniulotteinen kuvailu. Tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa suomalaisen tieteelliseen keskusteluun ja tarkastella hyödynnettävää aineistoa kriittisestä näkökulmasta katsottuna. Integroiva kirjallisuuskatsaustyyppi soveltuu näihin tarkoitukseen hyvin. Tutkielman aineiston muodostaa kymmenen kansainvälistä tutkimusartikkelia, kaksi konferenssiesitelmää sekä kaksi tieteellistä raporttia. Käytetty aineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysimenetelmällä. Analyysitavassa tutkielmassa hyödynnettävä aineisto ohjaa analyysin tekoa. Tärkeintä on hahmottaa aineiston olennaisimmat tutkimustulokset huolimatta siitä, miten ne keskustelevat aikaisempien tutkimuslöydösten kanssa. Aikaisemman teorian vaikutus aineistosta nostettuihin aspekteihin ei siis ole analyysin keskiössä.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa transaktiokustannuksiin vaikuttavat keskeisesti tämän yhteistyömuodon mahdollinen hintavuus transaktiokulujen näkökulmasta, yhteistyön julkinen luonne, projektirahoitus, valtioiden eroavat institutionaaliset rakenteet sekä tarjouskilpailuiden järjestämisestä aiheutuvat transaktiokustannukset. Näiden seikkojen kannalta transaktiokustannuksia on myös mahdollista hillitä. Säästöä voi tehdä esimerkiksi ehkäisemällä opportunistista käytöstä ja tiedon epäsymmetriaa yhteistyössä, panostamalla kilpailuttamiseen ja parhaan tarjouksen erottamiseen sekä yhteistyön riskien jakamiseen yksityiselle taholle.

Tutkielman keskeisistä käsitteistä muodostettu teoreettinen viitekehys sopii hyvin tulosten ja aineiston tulkintaan, koska käsitteet keskustelevat keskenään. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden perimmäisenä tavoitteena on saavuttaa Value for Money toteutuminen. Avainkäsitteiden ohella myöskin transaktiokustannusteorian perusteella on mahdollista tehdä tulkintoja muodostetuista tutkimustuloksista. Teoria tarkastelee organisaatioiden rajapintoja ja siellä tapahtuvaa päätöksentekoa, ja juuri tästä on kyse julkisen ja yksityisen organisaation kumppanuussuhteessa. Luontaisena jatkotutkimusmahdollisuutena toimisi esimerkiksi syventyminen tarkemmin transaktiokustannuksiin rakennushankkeissa, koska aiheesta löytyi suppeasti suomenkielistä aineistoa. Tutkielman tulosten perusteella on mahdollista ymmärtää paremmin julkisen ja yksityisen tahon yhteistyössä syntyviä transaktiokustannuksia ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Johtopäätöksistä voi ottaa muistiin konkreettiset toimenpidesuositukset transaktiokulujen hillitsemiseksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösuhteessa.

Avainsanat: julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, taloudellinen tehokkuus, Value for Money, Public-Private Partnership (PPP), transaktiokustannukset

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 AIHEEN YHTEISKUNNALLINEN MERKITTÄVYYS	2
1.2 TUTKIMUSAUKON MUODOSTUMINEN	2
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -MENETELMÄT	4
2.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	4
2.2 TUTKIMUSMENETELMÄT	4
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	6
3.1 JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUTUS, TALOUDELLINEN TEHOKKUUS JA VALUE FOR MONEY	6
3.2 TRANSAKTIOKUSTANNUKSET JA TRANSAKTIOKUSTANNUSTEORIA	7
3.3 PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) ELI JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KUMPPANUUS	9
4 TUTKIMUSAINEISTON KUVAUS, KÄSITTELY JA ANALYYSI	10
4.1 TUTKIMUKSEN KOHDE JA AINEISTONKERUUTAVAT	10
4.2 AINEISTOLÄHTÖINEN SISÄLLÖNANALYYSI ANALYYSIN VÄLINEENÄ	13
5 TUTKIMUKSEN TULOKSET	15
5.1 YLÄLUOKKA: PPP:N VAIKUTUKSET TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN JA YHTEISTYÖMUODON MAHDOLLISUUDET KUSTANNUSTEN HILLINNÄSSÄ	15
5.1.1 ALALUOKKA: PPP:N ERI OSA-ALUEIDEN VAIKUTUKSET TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN JA NIIDEN MAHDOLLISUUDET KUSTANNUSTEN HILLINNÄSSÄ	15
5.1.2 ALALUOKKA: INSTITUTIONAALISTEN JÄRJESTELMIEN VAIKUTUS TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN	17
5.2 YLÄLUOKKA: OPPORTUNISMIN VAIKUTUS TRANSAKTIOKULUIHIN JA JOHTAMINEN KUSTANNUSTEN HILLINNÄN VÄLINEENÄ	17
5.2.1 ALALUOKKA: TOIMIVAN YHTEISTYÖN VAIKUTUKSET TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN JA NIIDEN HILLINTÄÄN	18
5.2.2 ALALUOKKA: JOHTAMINEN JA YHTEISTYÖN LÄHTÖKOHDAT TRANSAKTIOKUSTANNUSTEN HILLINNÄSSÄ	18
5.3 YLÄLUOKKA: SOPIMUSKUSTANNUSTEN VAIKUTUKSET TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN	19
5.3.1 ALALUOKKA: SOPIMUSKUSTANNUSTEN VAIKUTUS TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN JA NIIDEN YMMÄRTÄMINEN KUSTANNUSTEN HILLINNÄN VÄLINEENÄ	19
5.3.2 ALALUOKKA: TRANSAKTIOKUSTANNUSTEORIAN NÄKÖKULMAT KULUJEN HILLINTÄÄN	21
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	22

6.1 MITKÄ ASIAT VAIKUTTAVAT TRANSAKTIOKUSTANNUKSIIN JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KUMPPANUUDESSA?	22
6.2 MITEN TRANSAKTIOKUSTANNUKSIA ON MAHDOLLISTA HILLITÄ JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KUMPPANUUDESSA?	23
6.3 TULOSTEN TULKINTA TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN POHJALTA	24
6.4 TUTKIELMAN ONNISTUMINEN JA JATKOTUTKIMUSMAHDOLLISUUDET	25
LÄHTEET	27

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksessa käytetyt artikkelit, konferenssiesitelmät ja tieteelliset raportit julkaisu vuosien mukaan. sivut 12–13

Kuvio 1. Tutkittavan ilmiön rakentuminen ylä- ja alaluokista ja niiden yhdistyminen kahteen pääluokkaan eli tutkielman tutkimuskysymyksiin. sivu 14

1 JOHDANTO

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on ollut ilmiönä yleistymässä suomalaisessa yhteiskunnassa jo pitkään. Ne eivät ole enää niin vahvasti omia erillisiä kokonaisuuksiaan, vaan puhutaankin sen sijaan paljon näiden välillä vallitsevasta rajapinnasta ja sen hämärtymisestä. Esimerkiksi julkisen sektorin organisaatiot ovat ottaneet paljon vaikutteita yksityisen sektorin toimintamalleista ja käytännöistä NPM-johtamisopin aatteiden mukaisesti kokeilemalla muun muassa työntekijöiden suorituskyvyn mittaamisen menetelmiä (Fredriksson & Pallas 2018, 1). Sektoreiden välinen yhteistyö on monipuolista. Esimerkiksi julkiset hankinnat ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muoto, jossa julkinen taho hankkii yksityiseltä toimijalta tavaran tai palvelun. Kumppanuussuhteessa on myös mahdollista sopia kokonaisen rakennushankkeen toteuttamisesta. Julkisille hankinnoille on luonteenomaista se, että ne kohdistuvat hankintayksikön organisaation ulkopuolelle. Hankintoja tehdään valtion, kuntien ja kuntayhtymien taholta ja aloitteesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö.)

Julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa kansallista hankintasäätelyä sekä EU:n tasolle määriteltyjä hankintadirektiivejä. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön valmistelutyö Suomessa. Säätely kohdistuu hankintaprosessin etenemiseen, asiakirjojen laadintaan, tehtäviin ilmoituksiin sekä allekirjoituksiin. (Työ- ja elinkeinoministeriö.) Suomen tiukka ja tiivis lainsäädännöllinen järjestelmä antaa lähtökohdat yhteistyön tekemiselle ja säätelyä on ehdottoman tärkeää noudattaa. Lainsäädännöllisin toimenpitein pyritään turvaamaan julkisten varojen tehokkaan käytön ohella myös yritysten kilpailukyvyn tukeminen Euroopan tasolla. Tämä elementti puolestaan yhdistyy EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteeseen, jota pyritään tätä kautta myöskin edistämään. (Työ- ja elinkeinoministeriö.) Tämän periaatteen tarkoituksena on hyödykkeiden, ihmisten ja pääoman vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella.

Transaktiokustannukset ovat keskeinen osa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja siihen tiiviisti liittyvää sopimisen ulottuvuutta. Transaktiokustannukset ovat luonteeltaan sellaisia, jotka syntyvät sopimusten valmisteluprosessin, solmimisen sekä täytäntöönpanon yhteydessä. (Minilex.) Yleisesti ottaen transaktiokustannukset halutaan pitää mahdollisimman pieninä, minkä vuoksi on mielekästä tarkastella sitä, mitkä tekijät transaktiokustannuksiin vaikuttavat, ja onko niissä mahdollista tehdä säästöjä. Laajemmin transaktiokustannuksia voi kuvailla käytännössä minkä tahansa liiketoimen kustannuksiksi, jotka kuuluvat omalta osaltaan hyödykkeen hinnoitteluun ja hinnan muodostumiseen (Allam 2017, 131). Transaktiokustannusten muodostuminen ei siis rajoitu pelkästään

sopimusehdoista sopimiseen ja sopimuksen syntymiseen, vaan ne ulottuvat myös muihin liiketoimiin, joita yhteistyön aikana suoritetaan.

1.1 Aiheen yhteiskunnallinen merkittävyys

Aihe on yhteiskunnallisesti merkittävä ja esimerkiksi mediassa tasaisin väliajoin toistuva uutisoinnin kohde. Mitä laajamittaisemmasta yhteistyöstä on kyse, sitä todennäköisemmin sitä myös puidaan julkisesti. Esimerkiksi suuret rakennushankkeet ovat paljon uutisoitu ja yhteiskunnan kannalta keskeinen esimerkki julkisen ja yksityisen tahon välisestä kumppanuudesta. Usein niitä käsitellään negatiivissävyyteisesti johtuen siitä, että niihin määriteltyä budjettia, aikataulua tai muuta sovittua on ollut vaikea noudattaa jostakin tietystä taustalla vaikuttavasta syystä johtuen. Tämänkaltaiset esimerkit antavat aihetta transaktiokulujen kustannussäästöihin syventymiseen. Yhteistyöhankkeiden taloudellista puolta on ajankohtaista tutkia muutenkin, kun koronapandemia on hidastanut yhteiskunnallista talouskasvua ja aiheuttanut säästöpainetta ympäri maailman, myös Suomessa. Usein helppona ratkaisuna voi olla lisävelan ottaminen, kun aikaisempaa velkaa katetaan, mutta pitkällä tähtäimellä tämä ei ole taloudellisesti kannattava ratkaisu. Yhteistyöprojekteissa liikkuu suuria summia ja mahdollisesti transaktiokustannuksissa voi tehdä mittaviakin säästöjä eri vaiheissa yhteistyöprosessia, ja näin ollen rahaa voi jäädä säästöön esimerkiksi julkisen talouden elvyttämiseen ja otetun velan takaisinmaksuun.

1.2 Tutkimusaukon muodostuminen

Transaktiokustannuksia on tutkittu suoraan ja välillisesti useista eri näkökulmista. Niistä tiedetään paljon kansainvälisesti, mutta Suomessa ei välttämättä yhtä kattavasti. Tämä oletus perustuu siihen, että englanninkielistä tutkimustietoa löytyy huomattavasti enemmän koskien julkisen ja yksityisen tahon yhteistyössä esiintyviä transaktiokustannuksia. Suomessa puolestaan tutkimusta on tehty samasta aihealueesta suppeasti ja painottuen enemmän esimerkiksi julkisten hankintojen kustannuksiin yleisesti, ja tätä kautta on onnistuttu paikantamaan tutkimusaukko. Esimerkiksi kustannuksia ja kilpailuttamista on tutkittu pro gradu -tutkielmien muodossa aikaisemmin. Samuli Tiitola tarkasteli pro gradu -tutkielmassaan kilpailuttamisen aiheuttamia kustannuksia julkisille hankintayksiköille. Hän tutki tästä aiheutuvia erilaisia kuluja ja heijasteli näitä Euroopan unionin yleisiin hankintaperiaatteisiin. (Tiitola 2013.) Hän käsitteli työssään transaktiokustannuksia, mutta nämä kulut olivat vain yksi osa hänen tutkimustaan, minkä vuoksi niihin ei perusteellisesti syvennytty. Tatjaana Julin puolestaan tutki pro gradussaan julkisten hankintojen kilpailuttamista

pirkanmaalaisten kuntien näkökulmasta katsottuna (Julin 2015). Hänkin sivuaa työssään transaktiokustannuksia, mutta työn pääpaino ei ole niissä. Katja Eloranta (2012) taas tarkasteli pro gradu -työssään kaupungin ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä paikallisen johtamisen tapana. Tutkielmassa tarkasteltiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä toteutettua johtamista, eikä siinäkään käyty erikseen läpi yhteistyömuodossa esiintyviä transaktiokustannuksia. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä esiintyviin transaktiokustannuksiin kustannusten hillinnän sekä niihin vaikuttavien tekijöiden näkökulmasta ei ole siis vielä toistaiseksi pureuduttu tarkemmin Suomen tieteellisessä kentässä.

Tutkimusaukon ratkaiseminen on tärkeää, koska säästöpainot ovat Suomessakin olleet kasvussa jo pitkään. Tavoitteena on tutkielman avulla nostaa sellaista tietoa esiin, mitä ei mahdollisesti Suomessa vielä kansallisesti tiedetä. Mahdollisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön kustannustehokkuutta on mahdollista parantaa entisestään saatujen tutkimustulosten avulla. Koko tutkittavan ilmiön taustalla tulee muistaa Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (JulkHankL 29.12.2016/1397), jonka noudattaminen ei saa kärsiä liian voimakkaiden säästötoimenpiteiden vuoksi. Yhdistämällä, vertailemalla ja analysoimalla kansainvälistä tutkimustietoa voidaan saada ratkaistua ongelma siitä, miten julkisen ja yksityisen yhteistyöhankkeet onnistuttaisiin toteuttamaan aikaisempaa edullisemmin transaktiokustannusten näkökulmasta. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden tutkimustulokset eivät kuitenkaan välttämättä ole suoraan sovellettavissa Suomen toimintaympäristöön johtuen esimerkiksi Suomen eroavasta lainsäädännöllisestä kehikosta ja yhteiskunnallisesta järjestelmästä. Tähän ajatukseen palataan tarkemmin alaluvussa 5.1.2. Seuraavaksi kerrotaan tarkemmin tutkimustehtävästä ja tutkielmassa käytettävistä tutkimusmenetelmistä. Tämän jälkeen teoreettisessa viitekehyksessä tuodaan ilmi tutkielmaan avainkäsitteet. Teoreettisen viitekehyksen kuvailun jälkeen kerrotaan, millaista aineistoa tutkielmassa on hyödynnetty ja millä tavoin kerätty aineisto on analysoitu. Lopulta edetään tutkimuksen tuloksiin ja johtopäätöksiin.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -MENETELMÄT

Tässä luvussa käydään ensin läpi muodostettu tutkimustehtävä. Tarkoituksena on avata tutkielmaan liittyviä tavoitteita, jotka halutaan saavuttaa. Tämän jälkeen käsitellään valittuja ja tässä tutkielmassa sovellettuja tutkimusmenetelmiä, joiden avulla tutkielma on toteutettu ja läpiviety.

2.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuskysymys on seuraavanlainen, johon haetaan tutkielman kautta vastausta: Mitkä asiat vaikuttavat transaktiokustannuksiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä? Alakysymyksenä toimii se, miten transaktiokustannusten näkökulmasta voidaan pyrkiä kustannusten hillintään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa. Tutkielmassa rajaudutaan julkisen ja yksityisen yhteistyöhön sen jatkuvan ajankohtaisuuden ja yhteiskunnallisen kytkennän vuoksi. Aihetta käsitellään paljon myös julkisen talousjohtamisen opinnoissa. Transaktiokustannuksiin paneutumisen motiivina puolestaan on se, että niistä löytyy paljon tutkimustietoa kansainvälisesti, mutta Suomessa aihetta on tutkittu suhteellisen niukasti. Esimerkiksi kustannussäästöistä ja kustannusrakenteesta keskittyen julkisiin hankintoihin löytyy enemmän tutkimustietoa Suomen mittakaavassa, jonka pohjalta tutkimusongelmaa on rajattu edellä mainitulla tavalla. Tavoitteena on saada tietoa siitä, mitä kaikkea transaktiokustannusten osalta olisi hyvä huomioida edellä mainittua yhteistyötä tehdessä ja onko niissä ylipäänsä mahdollista tehdä säästöjä.

2.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkielma toteutetaan kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tavoitteena on tutkittavan ilmiön perustavanlaatuisen ymmärrys. Aihetta tarkastellaan kirjallisuuskatsauksen muodossa, jonka avulla tutkimusongelmaan vastataan. Kirjallisuuskatsaus valikoitui aineistonkeruumenetelmäksi, koska englanninkielistä tutkimusta aiheesta löytyy kattavasti aiheen syvälliseen analysointiin. Kirjallisuuskatsaus sopii tutkielman intresseihin myös siksi, että sen avulla on mahdollista tuoda suomalaiseen tieteelliseen keskusteluun mahdollisesti uutta tietoa ja tätä kautta täyttää kansallisesti paikannettua tutkimusaukkoa, josta on kerrottu alaluvussa 1.2. Aineiston tarkasteluun valikoitui integroiva kirjallisuuskatsaustyyppi, koska tavoitteena on ilmiön moniulotteinen ja laajamittainen

tarkastelu. Pyrkimyksenä on myös tuottaa uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Tähän tarkoitukseen sopii hyvin integroiva kirjallisuuskatsaus, joka yleensä asetetaan kuvailevan kirjallisuuskatsauksen alle. Kriittinen näkökulma on myös tässä tyypissä vahvasti läsnä. (Salminen 2011, 8.) Kriittisyys näkyy esimerkiksi aineiston suodattamisessa ja tulosten tulkinnessa. Tavoitteena on luoda laaja käsitys kirjallisuudesta, jota tutkielmassa hyödynnetään. Integroiva katsaus mahdollistaa tämän, koska tehtyjä tutkimuksia voi käsitellä huolimatta niiden eroavista menetelmällisistä lähtökohdista (Salminen 2011, 8). Integroivaa kirjallisuuskatsausta soveltamalla pystyy keräämään laajan otoksen tutkielman kohteesta syvälliseen tarkasteluun. Soveltaminen on vaiheittaista ja työvaiheet etenevät seuraavalla tavalla: tutkimuskysymysten täsmentäminen, aineistonkeruu, aineiston arviointi ja analysointi sekä lopulta saatujen tulosten julkituominen ja tulkinta. (Salminen 2011, 8.)

Aineistona hyödynnetään tutkimuskysymyksiin vastaamisessa lähtökohtaisesti englanninkielisiä tutkimusartikkeleita. Transaktiokustannuksia on tarkastelu eri näkökulmista ja eri maantieteellisillä alueilla, joka mahdollistaa monipuolisen tarkastelun ja tutkimuskysymyksiin vastaamisen kirjallisuuskatsauksen muodossa. Aineiston tarkastelussa on suotavaa pitää kriittinen näkökulma integroidun kirjallisuuskatsaustyyppin luonteen mukaisesti erityisesti siksi, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet voivat ominaispiirteiltään olla hyvinkin löyhempiä lainsäädännöllisessä mielessä muualla maailmassa verrattuna Suomen toimintaympäristöön. Kerätty aineisto analysoidaan aineistolähtöisellä sisällönanalyysimenetelmällä. Tässä menetelmässä nimensä mukaisesti tutkielmassa hyödynnettävä aineisto antaa suuntaviivat analyysin teolle. Aineistosta on pyrkimyksenä tuoda esiin kaikista keskeisimmät aspektit riippumatta siitä, millaisessa suhteessa nämä huomiot ovat asettuneet aikaisempiin tutkimustuloksiin nähden. Tärkeintä on suhtautua aineistoon mahdollisimman avoimesti ilman, että taustalla vallitseva teoretieto vaikuttaisi liiaksi aineistosta esiin nouseviin pointteihin. (Eskola & Suoranta 1998, 83.) Tähän analyysitapaan rinnastuu hyvin induktiivinen päättelytapa, jossa edetään yksittäisistä havainnoista suurempiin kokonaisuuksiin ja yleistyksiin (Hirsjärvi ym. 2004, 155). Aineistolähtöistä analyysiä sovellettaessa tulee pitää mielessä se, että analyysi pystyy harvoin täysin olemaan puhtaasti aineistolähtöistä siten, ettei esimerkiksi tutkijan omat intressit vaikuttaisi analyysin lopputulokseen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 80).

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa käydään läpi ensin tutkielman avainkäsitteet avaamalla, mitä ne tarkoittavat ja miten ne linkittyvät tutkittavaan ilmiöön. Tutkielman keskeiset käsitteet ovat: julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, taloudellinen tehokkuus, Value for Money, Public-Private Partnership (PPP) sekä transaktiokustannukset. Näistä neljä ensimmäistä käsitettä avataan seuraavaksi tarkemmin. Tämän jälkeen avataan transaktiokustannuksia transaktiokustannusteorian valossa ja lopuksi pureudutaan tarkemmin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käsitteeseen.

3.1 Julkisten hankintojen kilpailutus, taloudellinen tehokkuus ja Value for Money

Julkisia hankintoja voidaan kilpailuttaa eri tavoin, mutta keskeistä prosessissa on noudattaa Lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (JulkHankL 29.12.2016/1397). Luonnollisesti kilpailuttamisen yhteydessä huomioidaan hankkeen taloudelliset tekijät ja pyritään toteuttamaan se mahdollisimman tuloksellisella tavalla. Tavoitteena on valita objektiivisesti ja kokonaiskuvassa paras tarjous kustannusten sekä laadun näkökulmasta. Kun valtio ja kunnat toteuttavat kilpailutusprosessin avoimesti ja tasapuolisesti, ovat myös yksityisen sektorin toimijat halukkaampia tuomaan palveluitaan ja tuotteitaan kilpailutuksiin mukaan tarjottaviksi (Työ- ja elinkeinoministeriö). Julkiset hankinnat ovat kenties keskeisin esimerkki julkisen ja yksityisen sektorin välisestä yhteistyöstä, jossa julkinen toimija hankkii yksityiseltä organisaatiolta tavaran, palvelun tai vastaavasti voidaan sopia kokonaisen rakennusurakan toteuttamisesta.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö antaa raamit valtion hankinnoille. Tiukan sääntelyn tavoitteena on mahdollisimman avoin hankintojen kilpailutusprosessi, tavaroiden ja palveluntarjoajien syrjimättömyys sekä julkisten resurssien tehokas hyödyntäminen. (Valtiovarainministeriö.) Julkisia voimavaroja koskeva optimaalinen hyödyntäminen on yhteydessä seuraavan kappaleen Value for Moneyn käsitteeseen ja sen ajatuksiin. Avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisen kohtelun periaatteet sekä hankintalain tiukka noudattamisvaatimus ovat keskeisiä julkisten hankintojen toteuttamisen tunnuspiirteitä Suomessa. Tämä on hyvä pitää mielessä, kun kansainvälistä tutkimustietoa punnitaan Suomen toimintaympäristön näkökulmasta. Periaatteet ja määritelmä tulevat aikaisemmin mainitusta Laista julkisista hankinnoista ja

käyttöoikeussopimuksista (JulkHankL 29.12.2016/1397). Yleinen lainsäädännön noudattamisvaatimus on hyvä muistaa kokonaisvaltaisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä ja erityisesti esimerkiksi kustannusten hillinnän kontekstissa. Säästöä saa tehdä, mutta aina tulee noudattaa kurinalaisesti myös lainsäädäntöä hankkeiden suunnittelussa ja läpiviemisessä.

Taloudellinen tehokkuus on yksi EU:n edellyttämistä periaatteista, joita julkisissa hankinnoissa tulisi noudattaa hankintayksiköiden osalta (European Commission, 2017). Sillä tarkoitetaan sitä, että tiettyyn tavoitteeseen yritetään päästä mahdollisimman vähillä resurssien käytöllä (Kuntaliitto 2018). Tuotantoresurssit ovat usein rajalliset, minkä vuoksi niukoilla resursseilla pyritään saamaan aikaan mahdollisimman suuri tuotantomäärä niin pienellä voimavarojen käytöllä kuin mahdollista. Taloudellisen tehokkuuden käsite on vahvasti kytköksissä Value for Money ajatusmalliin. Value for Money on varsinkin julkiseen talouteen ja esimerkiksi verotukseen tiukasti kytköksissä oleva käsite. Kansalaisilta ja yrityksiltä kerätyillä verorahoilla halutaan saada aikaan mahdollisimman paljon hyvää ja näin antaa vastinetta kansalaisten maksamille verovaraille. Tämä onnistuu esimerkiksi tarjoamalla kansalaisille palveluita kustannustehokkaalla tavalla, mutta kuitenkin siten, että palveluiden laatu on niiden käyttäjille mieleinen. Glendinningin mukaan (1988) Value for Money liittyy vahvasti julkisen ja yksityisen kumppanuuteen, ja sen ytimessä ei ole alhaisimman hinnan saavuttaminen. Tavoitteena on optimaalinen yhdistelmä laatua ja pitkäaikaisia kustannuksia. Halutaan saavuttaa haluttu laatuaste kohtuullisella tuotantomäärällä sopivaan hintaan parhaan tarjouksen tarjonneelta tavarantoimittajalta. Pitkäaikaisia kustannuksia pitkien sopimussuhteiden yhteydessä käsitellään tarkemmin jäljempänä alaluvussa 5.3.1.

3.2 Transaktiokustannukset ja transaktiokustannusteoria

Transaktiokustannukset ovat kuluja, joita syntyy muun muassa sopimusten valmisteluprosessin ja niiden solmimisen sekä täytäntöönpanon yhteydessä. Ne eivät suoraan kytkeydy tehtyyn sopimukseen, vaan toimivat ikään kuin sopimuksen kivijalkana, jotka mahdollistavat sopimuksen syntymisen ja yhteistyön alkamisen. Yleisesti ottaen transaktiokustannukset halutaan pitää mahdollisimman pieninä. (Minilex.) Transaktiokustannukset voidaan myös laajamittaisemmin määritellä taloudellisen vaihdannan toteuttamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Tähän vaihdantaan käytetty aika synnyttää myös omalta osaltaan transaktiokustannuksia. Transaktiokuluilla usein selitetään myös sitä, miksi markkinat eivät ratkaise sen ulkopuolella tapahtuvia ongelmia. (Oxford Reference.) Transaktiokuluja voi syntyä mistä tahansa liiketoimesta, mitä markkinoilla suoritetaan. Ne eivät siis liity ainoastaan sopimisen ulottuvuuteen. Transaktiokustannukset ovat ikään kuin

pakollisia kustannuksia, eli niitä ei voi eliminoida kokonaan yhteistyötä tehdessä. Tämän ajatuksen kautta voisi perustella edellä mainittua väitettä näiden kustannusten kommunikaatiosta markkinamekanismien kanssa.

Transaktiokustannusteoria hallitsevana teoreettisena viitekehyksenä pyrkii selittämään organisaatorajoja koskevia päätöksiä transaktiokustannusten kautta. Teoria ei ollut alun alkaen täysin kehittynyt versio. Se kehittyy ja muuttuu vastauksena teoreettisiin ja empiirisiin kehityskulkuihin. Hierarkkinen ja suhteellinen hallinto ovat asianmukaisesti linjassa erilaisten liiketoiminnallisten tapahtumien kanssa, ja molemmat hallintorakenteet johtavat tehostettuun suorituskykyyn organisaatioissa. (Geyskens, Steenkamp & Kumar 2006, 519.) Tämän voisi tulkita siten, että huolimatta organisaation rakenteesta transaktiokulut ovat vahvasti läsnä organisaatioiden arkipäivän toiminnassa. Kun ne huomioidaan asianmukaisesti, on mahdollista kasvattaa organisaation taloudellista tehokkuutta, eli ne ovat näin myös yhteydessä edellä käsiteltyyn taloudellisen tehokkuuden käsitteeseen. Teoria liittyykin näin läheisesti myöhemmin tarkasteltavaan kustannussäästöjen tematiikkaan transaktiokustannusten osalta. Kustannussäästöjen kautta voidaan saavuttaa suurempi organisaation tehokkuus sekä myös kasvattaa tuloksellisuutta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä.

Yksi tunnetuimmista transaktiokustannusteorian uranuurtajista on vuoden 2009 taloustieteen Nobelpalkinnon saaja Oliver Williamson. Hänen työtään luonnehditaan usein nimityksellä transaktiokustannusten taloustiede. Tässä Williamssonin ydinajatuksena on se, että markkinatalouden toimintaympäristössä organisaatioiden tulee menestyäkseen pitää syntyvät transaktiokulut mahdollisimman pieninä. (Terviö 2010, 104.) Tämä yhdistyykin ajatukseen kustannusten hillinnästä, jonka kautta voidaan maksimoida organisaation taloudellinen tehokkuus. Williamson itse määrittelee transaktiokustannukset hyvin laajasti. Hänen mukaansa niitä voi aiheutua esimerkiksi tiedon epäsymmetrisyyden seurauksena (Terviö 2010, 104). Jos esimerkiksi tiedonvaihto ei toimi yksityisen ja julkisen toimijan välillä, siitä voi aiheutua tarpeettomia transaktiokustannuksia, kun asioista ollaan sopimassa ja päättämässä. Williamson myös korostaa, että keskeisimmät transaktiokulut linkittyvät termiin suhdekohtaisuus (relationship-specificity). Taloudelliset resurssit ovat tämän käsitteen mukaan suhdekohtaisia, mikäli ne ovat tuottavampia suhteen sisällä kuin sen ulkopuolella. (Terviö 210, 104.) Williamssonin ajatusta suhdekohtaisuudesta voisi tulkita niin, että taloudellisten resurssien olomuoto ja painoarvo vaihtelevat eri taloudellisissa vuorovaikutussuhteissa.

3.3 Public-Private Partnership (PPP) eli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus

Aikaisemmassa kirjallisuudessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö liittyy erilaisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöponnisteluihin. Usein yhteistyössä syntyy tietty sopimusjärjestely, joka on muodostettu rahoittamaan, rakentamaan ja hallinnoimaan sekä ylläpitämään infrastruktuuria. Erilaiset julkiset järjestelyt perinteisestä sopimisesta innovatiivisempiin hankintoihin ovat suositeltuja, jotta kumppanuudesta olisi kaikista eniten hyötyä. PPP on tiivistetysti sanoen institutionaalinen järjestely julkisen ja yksityisen organisaation välillä, joka pitää sisällään yhteistyötä julkisten palvelujen tarjoamiseksi. Yhteiset tavoitteet, vastavuoroisuus ja luottamus ovat ensiarvoisen tärkeitä elementtejä tässä kumppanuussuhteessa. (Keränen 2017, 199.) Luottamuksen ja vuorovaikutuksen tärkeyttä käsitellään vielä tarkemmin tutkielman tuloksissa ja johtopäätöksissä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on Keräsen (2017) ajatusten mukaan erittäin monipuolista. Julkisten hankintojen ohella esimerkiksi rakennushankkeet toimivat tämänkaltaisen yhteistyön kohteina. Enää nämä sektorit eivät ole niin voimakkaasti eriytyneitä, vaan niiden yhteistyö voidaan nähdä yleistyvänä ilmiönä ja esimerkkinä toisistaan eroavien organisaatioiden välisestä yhteistyöstä. Yhteistyötä halutaan tehdä, koska tavoitellaan suurempaa tehokkuutta niin käytettävien resurssien kohdennuksen näkökulmasta kuin kustannussäästöjenkin puolesta katsottuna. On siis toivottavaa syventyä tarkemmin transaktiokustannuksiin, joita tämänkaltaisessa sopimussuhteessa syntyy; mitkä aspektit niihin vaikuttavat ja miten niitä on mahdollista hillitä?

4 TUTKIMUSAINEISTON KUVAUS, KÄSITTELY JA ANALYYSI

Tässä luvussa syvennytään tutkittavaan kohteeseen ja ilmiöön ja kerrotaan siitä, miten aineisto on kerätty integroivan kirjallisuuskatsauksen elementtejä mukailleen. Tämän jälkeen tuodaan ilmi, millä tavoin valittua analyysimenetelmää on sovellettu tässä työssä tulosten analysoinnin ja tulkinnan tueksi.

4.1 Tutkimuksen kohde ja aineistonkeruutavat

Tutkimuksen kohteena ovat transaktiokustannukset erilaisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa. Tavoitteena on tarkastella tätä yhteistyötä monipuolisesti kattavan aineiston voimin. Aineistonkeruun lähtökohtana oli saada vastaus asetettuihin tutkimuskysymyksiin: Mitkä asiat vaikuttavat transaktiokustannuksiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa ja miten transaktiokustannuksia on mahdollista hillitä tällaisessa yhteistyössä? Aineistonkeruuprosessi alkoi ensin tutkimuskysymysten muotoilulla. Tämä on tärkeää, koska kirjallisuuskatsauksessa tavoitteena on saada kerätyllä aineistolla vastattua asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Aiheen ja tutkimuskysymysten rajauksessa käytettiin hyväksi aiempaa tutkimustietoa, ja sen mukaan myös tutkimuskysymykset määrittyivät. Keskeistä tässä oli tunnistaa ja paikantaa tutkimusaike, jota halutaan valmiin tutkielman tuloksilla ja johtopäätöksillä täyttää. Tutkimuskysymykset muotoiltiin siten, että niitä on mahdollista tutkia ja etsiä niihin vastauksia laadullisin tutkimusmenetelmin.

Kun tutkimuskysymykset oli saatu muotoiltua lopulliseen muotoonsa, oli vuorossa tutkielman teoreettisen viitekehyksen tarkastaminen siten, että se rakentuu tutkielman aiheen kannalta asianmukaisesti. Tutkittavaa ilmiötä rajattiin käsittelemään Public-Private Partnership -ilmiötä eli PPP:tä, koska tästä löytyi eniten tutkimustietoa kirjallisuuskatsauksen toteuttamista varten. Tämä rajaus oli muutenkin mielekäs, koska mitä enemmän tapahtuu sopimista erilaisissa yhteistyöprojekteissa, sitä enemmän muodostuu luultavimmin myös transaktiokustannuksia. Tuloksia ja johtopäätöksiä käsiteltäessä myöhemmin tässä tutkielmassa käytetään paljon käsitettä PPP helpottamaan ja selkeyttämään lukemista. Teoreettinen viitekehys pohjautuu pitkälti avainkäsitteiden varaan, jotka liittyvät tutkittavaan ilmiöön keskeisesti. Ei ole kirjallisuuskatsauksen

kannalta tarkoituksenmukaista käydä perusteellisesti läpi aiempaa tutkimustietoa ja -teoriaa aiheeseen liittyen, koska se on vahvasti läsnä tutkielman kokonaisuudessa muutenkin.

Teoreettisen viitekehyksen hiomisen jälkeen lähdettiin ideoimaan mahdollisia käytettäviä hakusanoja sopivan aineiston etsintään. Oli tärkeää pohtia, mistä tietolähteistä etsittäisiin tieteellisiä artikkeleita PPP-hankkeiden transaktiokustannuksista. Kaikista eniten tiedonetsinnässä käytettiin Google Scholaria, koska sieltä löytyi selkeästi eniten tutkimustietoa aiheesta eri tietolähteistä varsinkin kansainvälisesti tarkasteltuna. Artikkelien etsinnässä käytettiin myös Andoria, josta löytyi pari kappaletta suomenkielisiä lähteitä, jotka tarkastelivat määriteltyä aihetta epäsuorasti. Pohjahakuna käytettiin Google Scholarissa seuraavaa: ”transaction costs public-private partnerships”. Tätä kautta löytyi heti muutamia hyödynnettäviä artikkeleita kirjallisuuskatsaukseen. Hakutermeinä käytettiin myös seuraavia ilmauksia: ”public private partnerships cost savings”, ”public private partnership ppp projects” ja ”public private partnerships value for money”. Muutamia tutkielmaan sopivia artikkeleita ei ollut mahdollista ottaa mukaan aineistoon, koska Tampereen yliopistolla ei ollut pääsyä näihin tietolähteisiin. Aineistonkeruu tapahtui marraskuussa 2020.

Analyysiin valittiin lopulta kymmenen tutkimusartikkelia, kaksi konferenssiesitelmää ja kaksi tieteellistä raporttia. Aineistoa löytyi esimerkiksi Andorista, Google Scholarista, Science Directistä sekä ResearchGaten puolelta. Aineiston valikoinnissa painotettiin sitä, että jokaisesta tekstistä löytyisi vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Seitsemässä tekstissä päätutkimuskohteena olivat transaktiokustannukset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa eli PPP:ssä. Kolme tekstiä tarkasteli julkisia hankintoja erilaisista näkökulmista, ja osassa näistä myös transaktiokustannukset olivat keskeisessä asemassa. Kolme tekstiä keskittyi rakennushankkeiden transaktiokustannuksiin ja kaksi artikkelia syventyi puolestaan transaktiokustannusteoriaan. Viidentoista tekstin kokoelma toimii laajana, mutta tarkoin harkittuna aineistona, joka palvelee integroivan kirjallisuuskatsauksen ajatusta aineistonkeruusta ja sen mahdollistamasta laajamittaisuudesta. Aineiston valinnassa painotettiin kriittistä otetta integroivan katsauksen mukaisesti, joka toimi aineiston tiivistämisen tukena. Kaikki käytetyt tutkimusartikkelit ovat vertaisarvioituja lukuun ottamatta yhtä artikkelia, josta ei suoraan löytynyt merkintää vertaisarvioinnista (Li, Arditi & Wang 2013). Artikkelia on kuitenkin ladattu yli 2000 kertaa, mikä omalta osaltaan lisää artikkelin tulosten luotettavuutta. Taulukossa 1 on tutkielmassa käytetty aineisto taulukkomuodossa ja lyhyesti kuvailtuna jokaisesta artikkelista niiden sisältö.

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksessa käytetyt artikkelit, konferenssisielmät ja tieteelliset raportit julkaisu vuosien mukaan

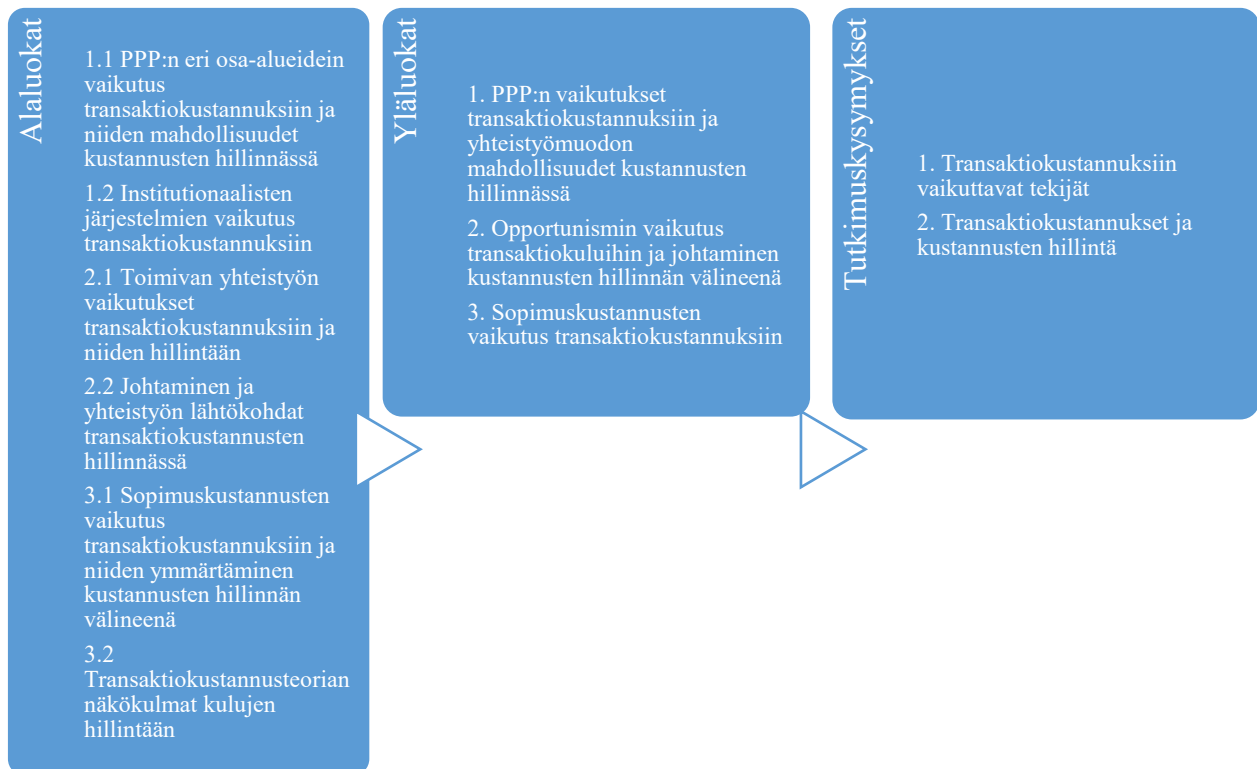
Aineisto	Sisältö
Kim, J. & Mahoney, J.T. (2005). Property rights theory, transaction costs theory, and agency theory: an organizational economics approach to strategic management. (artikkeli)	tekijänoikeusteorian, transaktiokustannusteorian sekä agenttiteorian vertailu toisiinsa
Geyskens, I., Steenkamp, J.E. & Kumar, N. (2006). Make, Buy or Ally: a Transaction Cost Theory Meta-Analysis. (artikkeli)	transaktiokustannusteorian tarkastelu artikkelissa hyödynnetyn meta-analyysin kautta
Murtoaro, J. (2006). <i>Public-private partnership: a study on the economics and financing alternatives of transport infrastructure production.</i> (artikkeli)	rakennushankkeiden rahoitusratkaisujen tarkastelu PPP:n näkökulmasta
Dudkin, G. & Vätilä, T. (2006). Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A First Look at the Evidence. (artikkeli)	transaktiokustannukset PPP:ssä
Teke (2008). <i>Innovatiiviset julkiset hankinnat.</i> (raportti)	näkökulma julkisissa hankinnoissa ja niiden uusissa innovaatioissa
Solino, A. (2009). Transaction Costs in Transport Public-Private Partnerships: Comparing Procurement Procedures. (artikkeli)	transaktiokustannukset PPP:ssä erilaisten rakennushankkeiden näkökulmasta
Ping Ho, S. & Tsui, C.W. (2009). <i>The Transaction Costs of Public-Private Partnerships: Implications on PPP Governance Design.</i> (konferenssisielmä)	PPP-rakenteen tarkastelu transaktiokulujen näkökulmasta
Jin, X.H. (2009). Allocating Risks in Public-Private Partnerships Using a Transaction Cost Economic Approach: A Case Study. (artikkeli)	transaktiokustannusten taloustiede ja riskien tarkastelu PPP:ssä
Li, H., Arditi, D. & Wang, Z. (2013). Factors That Affect Transaction Costs in Construction Projects. (artikkeli)	rakennushankkeiden transaktiokustannukset ja niihin vaikuttavat tekijät
Rajeh, M. (2014). <i>Impact of Procurement Systems on Transaction Costs: A Structural Equation Modelling Methodology.</i> (konferenssisielmä)	erilaisten hankintamenetelmien vaikutus transaktiokustannuksiin, pieni painotus rakennushankkeissa

Tammi, T. & Saastamoinen, J. (2013). <i>Kilpailu julkisissa hankinnoissa kilpailuttajan ja yritysten näkökulmasta</i> . (raportti)	julkisten hankintojen tarkastelu yritysten sekä kilpailuttajan näkökulmasta
De Schepper, S., Haezendonck, E. & Dooms, M. (2014). Understanding pre-contractual transaction costs for Public-Private Partnership infrastructure projects. (artikkeli)	transaktiokustannukset PPP:ssä ennen sopimuksen syntymistä
Thomassen, K., Vassbo, S., Solheim-Kile, E. & Lohne, J. (2016). Public-Private Partnership: Transaction Costs of Tendering. (artikkeli)	kilpailuttamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset PPP:ssä
Mircea, P. (2019). Uncovering the structure of public procurement transactions. (artikkeli)	julkisten hankintojen transaktioiden rakenteen tarkastelu

4.2 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi analyysin välineenä

Valittu aineistolähtöinen sisällönanalyysi pitää sisällään kolme eri työvaihetta seuraavassa järjestyksessä: redusointi, klusterointi ja abstrahointi. Redusointi tarkoittaa pelkistämistä, klusterointi ryhmittelyä ja abstrahointi puolestaan käsitteellistämistä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 28.) Ennen kuin pelkistäminen voidaan aloittaa, on hyvä pohtia erilaisia virkkeitä ja kokonaisuuksia aineistosta, jotka linkittyvät vahvasti asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Pelkistämisen ytimessä on aiheen kannalta epäolennaisen tiedon karsiminen pois ja sen jättäminen tutkielman ulkopuolelle. Kun merkityksellinen ja parhaiten hyödynnettävä tieto oli löytynyt, kirjoitettiin tämä informaatio omin sanoin muistiin. Tiedon pelkistämisen oltua valmis siirryttiin seuraavaan vaiheeseen eli tiedon ryhmittelyyn. Tässä vaiheessa kerätystä tiedosta muodostetaan omia alaluokkia. Tämä tapahtuu siten, että samankaltaiset ilmaukset ja ajatukset yhdistetään keskenään omiin luokkiinsa (Tuomi & Sarajärvi 2009). Tämä auttaa muodostamaan kokonaisuuksia ja havaitsemaan eroja eri luokkien välillä. Alaluokkien perusteella muodostettiin näille omat yläluokat ja pääluokat abstrahoinnin periaatteiden mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009). Kuviossa 1 on kuvattuna alaluokkien yhdistyminen omiin yläluokkiinsa siten, että ensimmäinen numero kuvaa yläluokkaa ja jälkimmäinen numero puolestaan alaluokkaa. Ala- ja yläluokat yhdistyvät lopulta muodostettuihin pääluokkiin tutkielman tutkimuskysymysten mukaan. Yläluokat yksi ja kaksi antavat vastauksia molempiin tutkimuskysymyksiin ja ne on nimetty siten, että niistä käy selkeästi ilmi, mikä osa-alue vastaa mihinkin tutkimuskysymykseen. Kolmas yläluokka puolestaan on fokusoitunut enemmän tarkastelemaan transaktiokustannuksiin vaikuttavia tekijöitä eli se antaa vastauksia

päätutkimuskysymykseen. Näin saadaan muodostettua eheä kokonaisuus ja vastattua systemaattisesti määriteltyihin tutkimuskysymyksiin tietoa luokittelemalla.



Kuvio 1. Tutkittavan ilmiön rakentuminen ala- ja yläluokista ja niiden yhdistyminen kahteen pääluokkaan eli tutkielman tutkimuskysymyksiin

5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Seuraavaksi käsitellään kerätyn tutkimusaineiston keskeisimpiä tuloksia aineistolähtöistä analyysimenetelmää soveltaen muodostettujen ylä- ja alaluokkien mukaisesti, jotka on kuvattu edellä kuviossa 1. Tavoitteena on käsitellä tuloksia systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti siten, että saadaan vastaus tutkielman asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Alaluvut on jaoteltu muodostettujen ylä- ja alaluokkien mukaan.

5.1 Yläluokka: PPP:n vaikutukset transaktiokustannuksiin ja yhteistyömuodon mahdollisuudet kustannusten hillinnässä

Tähän luokkaan on kerätty ajatuksia aineistosta, jotka koskevat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta yhteistyön muotona ja siihen liittyviä ominaispiirteitä. PPP:n eri osa-alueet vaikuttavat eri tavoin transaktiokustannuksiin, ja tätä yhteistyömuotoa hyödyntämällä on myös mahdollista tehdä säästöjä transaktiokulujen osalta. PPP:n taustalla on hyvä hahmottaa valtioiden eroavat institutionaaliset rakenteet, jotka ohjaavat kulloisenkin projektin suuntaa ja asettavat raamit yhteistyön tekemiselle.

5.1.1 Alaluokka: PPP:n eri osa-alueiden vaikutukset transaktiokustannuksiin ja niiden mahdollisuudet kustannusten hillinnässä

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyy olennaisesti tarjouskilpailun suorittaminen. Tarjouskilpailun järjestäminen ja siihen osallistuminen synnyttävät transaktiokustannuksia. Transaktiokustannusten suuruuteen tarjouskilpailussa vaikuttavat etukäteen määritellyt poliittiset toimenpiteet kilpailuttamista koskien sekä tarjouskilpailun jälkeiset hallinnolliset mekanismit. Nämä tulisi suunnitella siten, että pitkäaikaiset transaktiokustannukset pysyvät hillittyinä. Esimerkiksi tarjouskilpailun arviointikriteeristön muodostus voi olla järkevää toteuttaa siten, että se ennakoivasti rajaa pois tiettyjä potentiaalisia palveluntarjoajia. (Ping Ho & Tsui 2009, 9.) Myös Thomassen, Vassbo, Solheim-Kile ja Lohne (2016, 823) toteavat, että tarjouskilpailu on suurikuluinen prosessi transaktiokulujen osalta. Artikkelin mukaan jopa 70–80 prosenttia tarjouskilpailun kokonaiskustannuksista ovat transaktiokustannuksia. Kyseessä on siis erittäin suuri kuluerä tarjouskilpailuissa. Transaktiokustannukset tulevat maksettavaksi julkiselle sektorille sekä

tarjouskilpailun voittajalle. Transaktiokulujen rahallinen arvo on entistä merkittävämpi yli 50 vuotta kestävässä hankkeissa. (Dudkin & Väkilä 2006.)

Kilpailuttamisen hintavuus voi tehdä PPP:stä kalliin yhteistyömuodon. Solinon mukaan (2009) PPP:ssä ollaan usein alttiimpia suurempiin transaktiokustannuksiin verrattuna esimerkiksi täysin julkisesti suoritettuun tarjontaan johtuen tarjouksien kilpailuttamisesta. Transaktiokuluihin vaikuttaa siis olennaisesti käytetty hankintamekanismi. Myöskin De Schepper, Haezendonck ja Dooms (2014) ovat samalla kannalla siitä, että PPP-projekteissa transaktiokuluilla on taipumusta nousta suuremmiksi verrattuna muilla tavoilla toteutettuihin hankkeisiin. Tämä nähdään erityisen haitallisena sen kannalta, että korkeat kulut voivat vähentää tarjouskilpailuun osallistuvien määrää, jos tiedetään jo valmiiksi, että transaktiokustannukset todennäköisesti tulevat koitumaan kalliiksi tarjouskilpailuun osallistuville osapuolille (De Schepper ym. 2014). Erityisesti kunnan tekemissä hankinnoissa on myös erityisluonteena se, että päämies-agenttisuhteessa tavaran tai palvelun käyttäjän ja sen tilaajan välille muodostuu herkästi transaktiokustannuksia (Tammi & Saastamoinen 2013, 5). Päämies-agenttisuhte kuvastaa tilannetta, jossa päämies toimii hyödykkeen tilaajana ja agentti hyödykkeen toimittajana.

Korkeat transaktiokulut voivat tehdä PPP-mallista mahdollisuuksia tai vastaavasti huonoja valintoja kunkin hankkeen toteuttamiseksi. Huonona puolena korkeissa transaktiokustannuksissa on se, että ne heikentävät kilpailua ja näin estävät Value for Money -ajatuksen toteuttamisen. Tämän vuoksi ennakkotarjouskilpailuun liittyvät poliittiset valinnat sekä jälkikäteiset hallinnolliset mekanismit tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon PPP:n vuorovaikutusdynamikassa. PPP on hyvä valinta kulloisenkin projektin toteuttamiseen, mikäli transaktiokustannukset pidetään kurissa. (Ping Ho & Tsui 2009, 10.) Suuret transaktiokustannukset heikentävät Value for Money -tavoitteen saavuttamista, koska hyödykkeen laatu voi olla tavoiteltua heikompi, mikäli transaktiokustannukset nousevat kohtuuttoman suuriksi. Suuret transaktiokustannukset puolestaan voivat laskea tarjouskilpailuun osallistuvien määrää, kuten edellä on todettu. Myös rakennushankkeiden näkökulmasta PPP voi olla hinnakkaampi valinta urakan toteutukseen. Näissä transaktiokulut kohoavat usein suuriksi johtuen PPP-projekteille ominaisesta julkisuudesta, projektirahoitteisuudesta sekä hallinnon vahvasta läsnäolosta. Esimerkiksi neuvontakulut sekä toimilupasopimusta koskevat valvontakulut kasvattavat transaktiokustannuksia. (Ping Ho & Tsui 2009, 2.) Kilpailutusprosessiin ei ole kuitenkaan järkevää suhtautua pelkästään kulueränä. Mircean näkemysten mukaan (2019, 358) kilpailuttamisen avulla tavoitellaan ensisijaisesti kaikkein tehokkainta toteutustapaa, ja sen avulla voidaan myös pyrkiä transaktiokustannusten hillitsemiseen parhaan tavarantoimittajan valinnalla. Tammi ja Saastamoinen (2013, 6) ovat tästä ajatuksesta samoilla linjoilla. Heidän mielestään

kilpailuttaminen on väylä kaikista parhaaseen tarjoukseen hankkeen kannalta. Mikäli tarjouksen valinnassa onnistutaan hyvin, on myös hyvät mahdollisuudet säästää transaktiokustannuksissa ja ylipäänsä onnistua hankkeen tavoitteiden saavuttamisessa. Näin voidaan myös päästä vahvemmin kiinni Value for Moneyyn toteutumiseen.

5.1.2 Alaluokka: Institutionaalisten järjestelmien vaikutus transaktiokustannuksiin

Julkisen ja yksityisen kumppanuuden taustalla on hyvä hahmottaa se, että eri maiden eroavilla institutionaalisilla järjestelmillä on vaikutusta transaktiokustannusten muodostumiseen. Institutionaalinen rakenne sekä käsillä olevan projektin luonne toimivat transaktiokustannusten kustannusherkinä muuttujina. Muun muassa kunkin maan lainsäädäntö, PPP-projektien hallinnolliset käytännöt, poliittiset toimenpiteet ja rahoitusmarkkinoiden toimintaperiaatteet ovat osa edellä mainittua institutionaalista kokonaisuutta. Esimerkiksi Suomessa suhteellisen tiukalla hankintalailla voi olla suuri vaikutus transaktiokustannuksiin, koska sillä on vaikutusta yhteistyön suuntaviivoihin. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (JulkHankL 29.12.2016/1397) turvaa omalta osaltaan esimerkiksi terveen ja tasa-arvoisen kilpailun mahdollisuuden. Myöskin Tammi ja Saastamoinen (2013, 5) nostavat esille sääntelyn näkökulman, joka on vahvasti läsnä PPP:n kaltaisessa päämies-agenttisuhteessa. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa sääntely kohdistuu niiden suunnitteluun, sopimuksen laadintaan ja seurantaan sekä tarjouskilpailun toteuttamiseen. Terve ja tasa-arvoinen kilpailu ei välttämättä toteudu lain tarkoittamalla tavalla, jos tarjouskilpailun korkealle kohonneet transaktiokustannukset vähentävät palveluntarjoajien määrää. On myös mahdollinen skenaario, että rahoituslaitokset eivät ole halukkaita antamaan rahoitusta PPP-projekteille, jos ne tiedostavat, että tässä yhteistyössä konfliktit ovat mahdollisia. Tällöin ne saattavat vaatia valtiolta takauksia rahoituksen turvaksi. Valtiontakausten myöntämisen ongelmana on niiden transaktiokuluja kasvattava luonne projekteissa, koska ne edesauttavat liian pehmeiden budjettien laatimista. (Ping Ho & Tsui 2009, 5.)

5.2 Yläluokka: Opportunismien vaikutus transaktiokuluihin ja johtaminen kustannusten hillinnän välineenä

Tähän luokkaan on kerätty ajatuksia yhteistyön onnistumisen tärkeydestä PPP:ssä ja sen antamista lähtökohdista transaktiokustannuksiin ja niiden hillintään. Yhteistyöprojekteissa ensiarvoisen tärkeää on hyvä ja tehokas johtaminen, jos halutaan pitää transaktiokustannukset sopusuhtaisina.

5.2.1 Alaluokka: Toimivan yhteistyön vaikutukset transaktiokustannuksiin ja niiden hillintään

Erittäin keskeinen löydös, joka toistui useaan kertaan aineistossa liittyen transaktiokustannusten muodostumiseen, oli opportunistisen käytöksen ja tiedon epäsymmetrian transaktiokuluja kasvattava luonne. Opportunismia voidaan nähdä esimerkiksi tilanteessa, jossa toinen PPP:n osapuoli koittaa hyötyä tilanteesta ja tavoitella omien etujensa saavuttamista. Tällaisessa suhteessa transaktiokustannuksia syntyy herkästi. Ratkaisuna opportunistin hillintään on panostaminen toistuvaan vuorovaikutukseen sekä oman maineen rakentaminen. Tähän keinoon tulee kuitenkin suhtautua kriittisesti, koska siitä on vain vähän empiiristä näyttöä, kuten artikkelissa mainitaan. (Popa 2019, 352.) Myös Tekesin katsauksessa (2008, 8) puhutaan samasta kauhukuvasta, mutta siinä keskitytään varsinkin epäsymmetriseen informaatioon. Se yhdessä vajavaisen vuorovaikutuksen kanssa merkitsee laajempaa markkinoiden epäonnistumista. Tämä johtaa siihen, että kuluttajat eivät ole enää tietoisia siitä, minkälaisia hyödykkeitä he haluavat eivätkä näiden hyödykkeiden tarjoajtkaan ole tästä kartalla. Tämä kasvattaa transaktiokustannuksia ja koko kuvio voidaan nähdä tietynlaisena ketjureaktiona. Myöskin Rajeh (2014, 5) kertoo, että taloudellisilla toimijoilla on taipumusta käyttäytyä opportunistisesti rajatulla rationaalisuudella varustettuna. He eivät siis aina toimi johdonmukaisesti, ja selkeästi ja tämä epävarmuus voi näkyä tehdyissä sopimuksissa ja täten kasvattaa transaktiokustannuksia. On erittäin tärkeää, että yhteistyö PPP:ssä pelaa heti alusta alkaen ja kumppanuussuhteessa painotetaan vuorovaikutuksen avoimuutta. Myöskin Li ym. (2013) painottavat rakennushankkeiden osalta urakoitsijoiden käytöksen ymmärtämistä varsinkin rakennuksen omistajan taholta. Erityisesti kompleksissa rakennushankkeissa voi esiintyä paljon erimielisyyksiä, konflikteja ja annettujen määräysten muuttumista esimerkiksi rakennusvaiheen aikana. Kaikki nämä vaikuttavat omalta osaltaan transaktiokulujen kasvuun.

5.2.2 Alaluokka: Johtaminen ja yhteistyön lähtökohdat transaktiokustannusten hillinnässä

Taloustieteilijä Ronald Harry Coasen (1937) mukaan tilanteessa, jossa transaktiokustannukset puuttuisivat kokonaan, ei yrityksillä olisi ollenkaan taloudellista perustaa olla olemassa (Jin 2009, 20). Transaktiokustannukset toimivat näin käytännössä koko yhteistyön perustana, ja johtamisella ohjataan yhteistyön suuntaa. Sillä on merkitystä, millaisista lähtökohdista käsin lähdetään yhteistyötä toteuttamaan, kun liikutaan kustannusten hillinnän kontekstissa. Mikäli molemmat PPP:n osapuolista ovat täysillä mukana yhteistyössä ja he jakavat keskenään yhteiset kannustimet projektin toteuttamiselle, on myös näin korkeampi mahdollisuus säästää transaktiokustannuksissa (Mircea

2019, 352). Kun tarkastellaan johtamista, tarjoaa Tekesin katsaus (2008, 27) mielenkiintoisen tapausesimerkin hankinnasta, jossa johtamisvastuu on asetettu virastolle. Tämänkaltainen johtaminen näkyi pienissä transaktiokuluissa ja johtamismalli olisi mahdollisesti sovellettavissa myös PPP:hen riippuen hankinnan luonteesta. Tämänkaltaisessa johtamistavassa etuna on esimerkiksi paikallisten elinolosuhteiden tuntemus, joka voi laskea projektin transaktiokustannuksia. Jos johtamisen vaikutusta tarkastelee transaktiokustannusten minimoimisen näkökulmasta rakennushankkeiden puolella, on myös tärkeää kiinnittää huomiota projektin johtamisen tehokkuuteen. Esimerkiksi riskien jakaminen rakennusurakoitsijan kesken on potentiaalinen vaihtoehto. Tällöin kaikki vastuu ei ole keskitetty yhden tahon käsiin. (Li ym. 2013.) Tehokas johtaminen edesauttaa myös Value for Moneyyn toteutumista ja täytäntöönpanoa. Keskeistä tässä ajatuksessa on juuri se, että osa hankkeen riskeistä on siirretty sopimuskumppanille, joka helpottaa riskienhallintaa, kun koko vastuu ei ole keskitetty ainoastaan yhdelle taholle. Tämä mahdollistaa edullisempien ja laadukkaampien palvelujen tarjoamisen ja mitä todennäköisimmin myös edullisemmat transaktiokustannukset. (Jin 2012, 19.) Tässä on ristiriita aikaisempien väitteiden kanssa siinä, että PPP voi usein olla kalliimpi menetelmä hankkeen toteuttamiseen verrattuna esimerkiksi kokonaan yksityisen tahon suorittamaan projektiin. Riskienjakaminen on siis keino laskea PPP:n transaktiokustannuksia ja myös vahvistaa Value for Moneyyn toteutumista aikaansaamalla laadukkaampia palveluja kansalaisille verorahojen vastineeksi.

5.3 Yläluokka: Sopimuskustannusten vaikutus transaktiokustannuksiin

Tähän yläluokkaan on kerätty ajatuksia julkisen ja yksityisen yhteistyössä syntyvistä sopimuksista ja niissä esiintyvistä transaktiokustannuksista. Transaktiokustannusteoria selittää omalta osaltaan transaktiokulujen sopimusulottuvuutta, minkä vuoksi teoria on sisällytetty tämän yläluokan alle.

5.3.1 Alaluokka: Sopimuskustannusten vaikutus transaktiokustannuksiin ja niiden ymmärtäminen kustannusten hillinnän välineenä

Rakennushankkeiden näkökulmasta transaktiokustannuksia syntyy erityisesti tarjouspaketin valmistelussa, sopimuksen laadinnassa ja sen hallinnoinnissa, arviointityössä sekä menettelyssä, jossa on poikettu sopimusehdoista (Li ym. 2013). Nämä ovat hyvin keskeisiä transaktiokustannusten lähteitä myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa ylipäänsä, eivätkä mainitut transaktiokustannusten lähteet rajaudu ainoastaan rakennushankkeisiin. PPP:ssä muita tyypillisiä sopimuksellisia transaktiokuluja ovat esimerkiksi oikeudellisiin, taloudellisiin ja teknisiin seikkoihin liittyvät neuvontakulut, tarjouskilpailun järjestämisestä tai siihen osallistumisesta aiheutuneet kulut,

toimilupasopimuksen neuvottelun seurauksena syntyneet kustannukset sekä transaktiokulut, jotka aiheutuvat sopimuksen seurannasta ja hallinnoinnista hankkeen aikana (Ping Ho & Tsui 2009, 2). Viimeksi mainittuja seurantaan ja hallinnointiin liittyviä transaktiokustannuksia voidaan kutsua myös jatkuviksi kustannuksiksi, koska ne toistuvat ja ovat läsnä käytännössä läpi koko projektin.

Ratkaisuna transaktiokulujen hillintään solmittavien sopimusten osalta voi olla esimerkiksi Murtoaron (2006, 2) mainitsevat pitkäaikaiset sopimukset ja niiden mahdollistamat vaikutukset transaktiokustannuksia minimoivina tekijöinä. Ei ole tarkoituksenmukaista ylipäänsä kustannusten kannalta tehdä useita sopimuksia eri tarkoituksiin tai vastaavasti sopimuksia, jotka kattavat lyhyen ajan, mikäli on mahdollisuus solmia vuosia kestävä kumppanuus PPP-projekteissa. Dudkin ja Välilä (2006) myöskin painottavat artikkelissaan, että transaktiokuluilla on taipumus kohota korkeiksi lyhytaikaisissa projekteissa. On kuitenkin aina mahdollista esimerkiksi pitkäaikaisissa sopimussuhteissa, että alaluvussa 5.2.1 käsitelty opportunistinen käytös johtaa sopimuksen uudelleenneuvotteluun, josta luonnollisesti syntyy ylimääräisiä transaktiokustannuksia. Tämä voi merkittävästi laskea PPP:n odotettuja hyötyjä ja aiheuttaa yleisesti ongelmia jopa yhteiskunnalle. Tämänkaltaiset kulut ovat vaikeasti mitattavissa, ja niitä kutsutaan myös piilokuluiksi. On erittäin tärkeää, että PPP:ssä piilotetut kustannukset pystytään laskemaan hyväksyttävälle tasolle. Tätä perustellaan sillä, että lopulta hallinto ja sijoittajat pääsevät vaikuttamaan piilokustannusten hinnoitteluun, mikä ei ole kenenkään etujen mukaista. (Ping Ho & Tsui 2009, 2.) Tässä on kuitenkin hyvä muistaa, että tämänkaltaisen skenaario ei ole välttämättä Suomessa mahdollinen. Jos puolestaan tarkastellaan rakennushankkeiden piilokustannuksia, tarjoaa Oliver Williamsonin transaktiokustannusten taloustiede välineen niiden ymmärtämiseen sekä ennen sopimusta että myös sen jälkeen. Ennen sopimuksen solmimista kulut liittyvät informaation keruuseen sekä tiedonhankintaan. Sopimuksen solmimisen jälkeen transaktiokulut koskevat sen hallinnointia ja täytäntöönpanoa. (Rajeh 2014, 1.) On siis tärkeää ymmärtää PPP:n piilevät kustannukset sekä ennen että jälkeen sopimuksen, koska tässä on mahdollisuus transaktiokustannusten hillintään. Tämä ei ole kuitenkaan niin yksinkertaista. Rajeh (2014, 2) jatkaa tätä ajatusta artikkelissaan sillä, että piilokuluja syntyy myös yhteistyöhankkeiden asiantuntijoiden ajankäytön kautta, joka voidaan nähdä sosiaalisten resurssien ja varallisuuden haaskauksena. Huolellinen hankintaprosessien suunnittelu ei välttämättä siis yksinään riitä konfliktien ja riitojen ratkaisuun eikä myös tätä kautta kustannusten hillintään piilokulujen osalta.

5.3.2 Alaluokka: Transaktiokustannusteorian näkökulmat kulujen hillintään

Transaktiokustannusten hillintää voidaan lopuksi tarkastella transaktiokustannusteorian näkökulmasta. Sen mukaan markkinoilla on olemassa erilaisia liiketoimien kustannuksia, joita on mahdollista vähentää. Kulut liittyvät sopimusten laatimiseen, neuvotteluun, turvaamiseen ja vaihtoon, jotka toimivat usein liiketoimea hidastavina tekijöinä. Teorian mukaan kustannukset koskevat siis ennen kaikkea transaktioiden eli liiketoimien sopimuksellisuutta. Artikkelissa ”Impact of Procurement Systems on Transaction Costs: A Structural Equation Modelling Methodology” mainittu malli hankintojen valinnasta liittyy määriteltyihin sopimuserittelyihin ja liiketoimien arvioihin. Tässä olennaista on virallisten hallintotapojen, esimerkiksi sääntöjen ja sopimusten kehittäminen yhteistyösuhteessa. On myös tärkeää huolehtia strategiasta ja pitkäaikaisista sopimuksista, joiden avulla voi tehdä säästöjä transaktiokustannuksissa. (Rajeh 2014, 6.) Pitkäaikaisten sopimusten luomisen ajatus on myös linjassa edellä mainitun Murtoaron (2006, 2) pohdinnan kanssa niiden transaktiokustannuksia laskevasta ulottuvuudesta. Transaktiokustannusteorialle on esitetty myös kritiikkiä esimerkiksi sen liiallisesta laajamittaisuudesta ja syvyydestä (Geyskens ym. 2006, 59). Sen ajatuksia voi olla vaikea tulkita, koska se ei kunnolla pureudu yhteen rajattuun aiheeseen. Myös Kim ja Mahoney (2005, 236) asettavat transaktiokustannusteorian artikkelissaan kriittiseen valoon. Heidän mukaansa teoria olettaa, että taloudelliset toimijat saavuttavat tehokkaan lopputuloksen liiketoimia tehdessään. Kuitenkin transaktiokustannusten hillinnän näkökulmasta on voitu johtaa myös selkeitä ohjenuoria teoriaan pohjautuen. Kritiikkiä onkin kohdistunut lähinnä kokonaisvaltaisesti teorialle yleisesti.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman pääkysymys oli: Mitkä asiat vaikuttavat transaktiokustannuksiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä? Alakysymys oli puolestaan: Miten transaktiokustannusten näkökulmasta voidaan pyrkiä kustannusten hillintään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeissa? Tutkimuskysymysten linkittyminen alaluvussa 4.2 muodostettuihin ylä- ja alaluokkiin on kuvattu tiivistetysti kuviossa 1 sivulla 14. Rajaus tehtiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen (Public-Private Partnership), koska se pitää sisällään paljon sopimista ja sitä kautta myöskin transaktiokustannuksia. Ilmiötä tarkasteltiin yleisesti tässä yhteistyömuodossa ja spesifimmin esimerkiksi julkisten hankintojen ja rakennushankkeiden kautta. Molempiin tutkimuskysymyksiin saatiin kattavat vastaukset. Aineiston pohjalta oli havaittavissa yhtäläisyyksiä, mutta myös pieniä ristiriitaisuuksia eri tutkimusartikkeleiden välillä. Seuraavaksi vastataan tutkimuskysymyksiin saatujen tulosten avulla, tulkitaan näitä tuloksia suhteessa teoreettiseen viitekehykseen ja lopuksi pohditaan sitä, miten tutkielma kokonaisuutena onnistui sekä jatkotutkimusmahdollisuuksia.

6.1 Mitkä asiat vaikuttavat transaktiokustannuksiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa?

Käsitellään ensin päätutkimuskysymystä koskevat kaikista keskeisimmät johtopäätökset eli mitkä tekijät vaikuttavat transaktiokustannuksiin PPP:ssä. Keskeinen huomio, joka tehtiin useammassa tutkimusartikkelissa, oli se, että PPP voi hieman yllättäen olla jopa kalliimpi yhteistyön muoto verrattuna esimerkiksi kokonaan julkisesti tai yksityisesti tehtyyn tarjontaan. Tätä perusteltiin esimerkiksi sillä, että poliittiset valinnat hankkeen taustalla ja hallinto ovat vahvasti läsnä PPP:ssä, koska julkinen taho on mukana yhteistyössä (Ping Ho & Tsui, 2009,10). PPP-hankkeet ovat näin vahvasti julkisia, ja varsinkin rakennushankkeiden puolella korostuu projektirahoitteisuus, joka näkyy korkeissa transaktiokustannuksissa. Myös neuvontakulut ja toimilupasopimukseen liittyvä tiivis valvonta synnyttävät merkittävästi transaktiokustannuksia rakennusurakoissa. (Ping Ho Tsui 2009, 2.) Ajatus PPP:n hintavuudesta oli ristiriidassa aineistosta nousseiden väitteiden kanssa siitä, että PPP voi olla edullinen yhteistyömuoto, jos siihen kuuluvasta tarjouskilpailusta otetaan kaikki hyöty irti. Tarjouskilpailun mahdollistamiin säästöihin palataan vielä tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

PPP:ssä suoritetaan tarjouskilpailu hankkeen toteuttamiseksi ja parhaan tarjouksen saamiseksi. Tarjouskilpailun eri vaiheet eli suunnittelu, järjestäminen ja siihen osallistuminen aiheuttavat kaikki transaktiokustannuksia. Transaktiokulut kohdistuvat tarjouskilpailun voittajalle ja julkiselle sektorille (Dudkin & Väkilä 2006). Havainnollistava löydös tarjouskilpailun mittavista transaktiokustannuksista oli se, että jopa 70–80 prosenttia tarjouskilpailun kokonaiskustannuksista ovat transaktiokuluja (Thomassen ym. 2016, 823). Transaktiokulujen syntymiseen linkittyy keskeisesti sopimuksen laadinta, hallinnointi ja täytäntöönpano sopimusosapuolen kanssa, joka on valittu tarjouskilpailun kautta. Mikäli yhteistyössä tapahtuu myöhemmin sovitun sopimuksen ehdoista poikkeamista, aiheutuu siitäkin ylimääräisiä transaktiokustannuksia. Tämä johtuu siitä, että ehtoja joudutaan muuttamaan jälkikäteen tai mahdollisesti toista osapuolta rankaisemaan ehtojen rikkomisesta. Myöskin transaktiokulujen vähättely on ilmiö, jota voi esiintyä yhteistyössä (Ping Ho & Tsui 2009, 1). Se on pieni asia, mutta kohtalokas kokonaiskustannusten kannalta. On tärkeää, että osapuolilla on samankaltaiset kannustimet yhteistyön tekemiselle ja että molemmat hyötyvät tästä yhteistyöstä. Väitteeseen vähättelystä tulee kuitenkin suhtautua kriittisesti, koska artikkelissa ei juurikaan tarjottu empiirisiä todisteita tälle, kuinka yleistä transaktiokustannusten vähättely lopulta on. Se ei kuitenkaan poista tämänkaltaisen skenaarion toteutumisen mahdollisuutta PPP:ssä.

6.2 Miten transaktiokustannuksia on mahdollista hillitä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa?

Miten transaktiokustannuksia on sitten mahdollista hillitä PPP:ssä? Tämä alakysymys tuki hyvin tutkielman pääkysymystä. Seikat, jotka transaktiokustannuksiin vaikuttavat ovat usein myös sellaisia tapauksia, joissa säästöjä on mahdollista tehdä. Kenties keskeisin ja yllättävin seikka, mikä aiheuttaa transaktiokustannuksia on alttius tahojen opportunistiseen käytökseen PPP:ssä ja yhteistyössä esiintyvä tiedon epäsymmetria. Tähän helppona ratkaisuna on yhteistyökumppaneiden väliseen kommunikaatioon panostaminen. On tärkeää, että vuorovaikutus on avointa, sopimuksen ehdoista ollaan yhtä mieltä ja että molemmat ovat kartalla koko ajan siitä, mitä projektissa milloinkin tapahtuu. PPP:hen vahvasti liittyvän tarjouskilpailun ei myöskään tarvitse olla pelkkä kuluerä, vaan myös tämä voidaan nähdä mahdollisuutena kustannussäästöihin. Parhaimman tarjouksen ja tavarantoimittajan valinnalla on mahdollista tehdä suuriakin säästöjä hankkeen transaktiokustannuksissa erityisesti, jos hankkeen tavoitteena on pitkäaikainen sopimussuhde. Väite siitä, että PPP on kallis yhteistyön muoto ei ole siis kiveen hakattu. Sen keskiössä on kuitenkin Value for Money -ajatuksen toteutuminen riskejä jakamalla julkiselta taholta yksityiselle toimijalle. Tämä helpottaa hankkeen hallinnointia ja mahdollistaa laadukkaampien palvelujen tarjoamisen sekä kustannussäästöjen tekemisen, koska

esimerkiksi hallinnoinnista syntyvät transaktiokulut ovat pienempiä. Tarjoamalla laadukkaita palveluita saadaan vastinetta kansalaisten maksamille verovaraille Value for Money mukaisesti.

6.3 Tulosten tulkinta teoreettisen viitekehyksen pohjalta

Tutkielman teoreettinen viitekehys on rakentunut avainkäsitteiden ja transaktiokustannusteorian varaan. Avainkäsitteiden valinta oli onnistunut, koska käsitteitä esiintyy paljon tutkimusaineistossa ja niiden avulla on mahdollista tehdä tulkintoja aineistosta esiin nousseista tuloksista. Tutkielman avainkäsitteet olivat seuraavat: julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, taloudellinen tehokkuus, Value for Money, Public-Private Partnership (PPP), transaktiokustannukset sekä transaktiokustannusteoria.

Julkiset hankinnat toimivat hyvänä esimerkkinä PPP:n yhdestä olomuodosta. Tiivistäen voi sanoa, että tässä julkinen organisaatio hankkii yksityiseltä taholta tavaran tai palvelun. Vastaavasti voidaan sopia kokonaisen rakennusurakan toteuttamisesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö.) Tutkielman tulosten pohjalta voidaan sanoa, että julkisissa hankinnoissa on mahdollisuus kustannussäästöihin transaktiokulujen osalta. Säästöjä on mahdollista tehdä kilpailuttamalla kaavailtu hankinta ja saavuttamalla transaktiokustannusten kannalta maltillinen tarjous. Kilpailuttaminen ja tarjouskilpailun järjestäminen ovat vahvasti läsnä PPP:ssä, ja huolimatta niiden transaktiokustannuksia synnyttävästä luonteesta, on niissä mahdollisuus myös niiden hillintään, jos hyvä tarjous saadaan aikaiseksi ja siihen tartutaan. Näin saadaan myös yhteistyö toteutettua taloudellisesti tehokkaalla tavalla. Value for Money toimii julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa keskeisenä tavoitteena ja motivaattorina tarjouskilpailun pitämiseen. Sen kautta on mahdollista pitää transaktiokulut alhaisina riskejä jakamalla toiselle hankkeen osapuolelle. Näin voidaan parantaa hankkeen taloudellista tehokkuutta, joka mahdollistaa vastineen antamisen laadukkaan palvelun muodossa kansalaisille heidän maksamistaan verorahoista yhteiskunnalle. Toisaalta uhkana toisen osapuolen mukaan ottamisessa hankkeen toteutukseen on alttius osapuolen opportunistiseen käytökseen ja yhteistyön epäsymmetriaan, jotka puolestaan kasvattavat transaktiokustannusten suuruutta.

Transaktiokustannusteoria sopii hyvin PPP:ssä esiintyvien transaktiokustannusten tarkasteluun erityisesti yhteistyön sopimusulottuvuuden näkökulmasta. PPP:ssä tyypillistä on, että päätökset tehdään yhteistyössä organisaatioiden rajapinnoilla (Geyskens, Steenkamp & Kumar 2006, 519). Transaktiokustannusteoria pyrkiikin juuri selittämään tätä rajoilla tapahtuvaa yhteistyötä ja päätöksentekoa. Teorian pohjalta voidaan tulkita, että transaktiokulut ovat arkipäiväinen asia organisaatioissa. Teoria haluaa ikään kuin tehdä niistä normaalin ja samalla korostaa niiden

merkitystä organisaatioiden näkökulmasta. Kun tämänkaltainen ajattelu toteutuu, on mahdollista saavuttaa suurempi taloudellinen tehokkuus. Tutkielman tuloksiin on organisaation kannalta järkevää suhtautua asianmukaisella harkinnalla ja kriittisyydellä teorian valossa.

Transaktiokustannusteorian ajatukset tukevat myöskin taloustieteilijä Oliver Williamsonin ideoimaa transaktiokustannusten taloustiedettä, joka pohjautuu transaktiokustannusteorian oppeihin. Williamsonin ydinväite oli se, että organisaatiot eivät voi menestyä, jos transaktiokuluja ei pidetä kohtuullisina (Terviö 2010, 104). Näiden pohdintojen valossa tuotiin tutkielman kautta ilmi transaktiokustannuksiin vaikuttavia asioita ja kerrottiin, miten niiden hillintä on mahdollista PPP:ssä. Tämä voi onnistua esimerkiksi yhteistyön vuorovaikutusta kehittämällä. Williamsonin ajatuksiin ei kuitenkaan tule suhtautua liian mustavalkoisesti. Vaikka transaktiokulut olisivatkin suurehkot, on organisaatioilla mahdollisuus menestyä tästäkin huolimatta. Mahdollisuudet sille on vain heikommalla kyseisen ajattelutavan mukaan.

6.4 Tutkielman onnistuminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkielma onnistui kokonaisuutena hyvin. Tutkimuskysymyksiin saatiin kattavat ja tarpeeksi syvälliset vastaukset. Muodostettua tutkimusaukkoa saatiin täytettyä tutkielman tulosten ja johtopäätösten kautta, koska Suomessa ei vielä ollut taustatyön perusteella keskitytty yksinomaan transaktiokustannuksiin tehdyissä tutkimuksissa PPP:n näkökulmasta. Kirjallisuuskatsaus tuki tutkielman tarkoituspäiää hyvin ja oli validiteetiltaan oikea valinta tutkimuksen toteuttamiseen. Tieteellisiä artikkeleita sai kerättyä riittävästi aineistoksi, ja se palveli myös integroivan kirjallisuuskatsauksen ajatusta laajasta aineistosta. Kerätty aineisto soveltui hyvin tutkittavan ilmiön tarkasteluun. Teoreettinen viitekehys keskustelee kerätyn aineiston kanssa, ja tätä kautta pystyi tekemään tulkintoja tutkielman tuloksista. Aineiston tulosten pohjalta kävi ilmi ainoastaan pieniä ristiriitaisuuksia, jonka vuoksi tämän tutkielman johtopäätösten yleistettävyyden on hyvällä tasolla. On kuitenkin pidettävä mielessä se, että kansainväliset tutkimustulokset eivät välttämättä ole suoraan implementoitavissa Suomen toimintaympäristöön. Aineisto olisi voinut olla laajempikin, mutta kaikkiin sopiviin artikkeleihin ei ollut pääsyä Tampereen yliopiston opiskelijana. Tällä ei olisi luultavasti ollut juurikaan vaikutusta keskeisiin johtopäätöksiin.

Tutkielman tuloksia voi mahdollisesti hyödyntää myös käytännön työelämässä. Tutkielma on kokonaisuutena ja tulostensa puolelta vahvasti kytköksissä yhteiskunnan toimintaan. Esimerkiksi julkisten hankintojen parissa työskentelevät voivat saada lisää ymmärrystä näiden kustannusrakenteesta transaktiokulujen näkökulmasta. Myöskin kustannussäästöjä on mahdollista

tehdä konkreettisilla toimilla, mitä tässä tutkielmassa on esitetty. Tämä voi onnistua yksinkertaisesti esimerkiksi keskittymällä vuorovaikutuksen kehittämiseen yhteistyössä. Transaktiokustannuksia on suositeltavaa tutkia jatkossakin. PPP tullee yleistymään ja syventymään edelleen yhteistyön muotona, minkä vuoksi sitä voi olla hedelmällistä tutkia lisää. Hyvä idea voisi olla keskittyä enemmänkin rakennushankkeisiin ja niissä syntyviin transaktiokustannuksiin, koska tästä on hyvin vähän tutkimustietoa toistaiseksi Suomessa. Tieteen piirissä voi olla myös kysyntää tutkia laajemminkin PPP:n kustannuksia ja mahdollisia kustannussäästöjä. Tämän tutkielman rajattua aihetta voi myös tutkia haastattelututkimuksen kautta uusien ja erilaisten näkökulmien saavuttamiseksi. Potentiaalisia haastateltavia voisivat olla esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet julkiselta sektorilta tai yksityiseltä sektorilta sellaisten yritysten asiantuntijat, joilla on kokemusta esimerkiksi tarjouskilpailuihin osallistumisesta.

LÄHTEET

- Allam, Y. (2017). Transaction Costs: A Conceptual Framework. *International Journal of Mathematical, Engineering and Management Sciences*, (June), 131-139. DOI: 10.21791/IJEMS.2017.3.13.
- De Schepper, S., Haezendonck, E. & Dooms, M. (2014). Understanding pre-contractual transaction costs for Public-Private Partnership infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 33, 932-946. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.10.015>
- Dudkin, G. & Vällilä, T. (2006). Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A First Look at the Evidence. *Competition and Regulation in Network Industries*, 2 (January), 307-330. <https://doi.org/10.1177/178359170600100209>
- Eloranta, K. (2012). *Kaupungin ja yksityisen sektorin yhteistyö osana uutta paikallista hallintaa – Case Oulun kaupunki. Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -tutkielma*. Tampereen yliopisto. Haettu osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/84400/gradu06589.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 18.1.2021.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fredriksson, M. & Pallas, J. (2018). New Public Management. *The International Encyclopedia of Strategic Communication*, (December), 1-4. DOI: 10.1002/9781119010722.iesc0119
- Geyskens, I., Steenkamp, J.E. & Kumar, N. (2006). Make, Buy or Ally: A Transaction Cost Theory Meta-Analysis. *Academy of Management Journal*, 49, 519-543. 10.5465/AMJ.2006.21794670
- Glendinning, R. (1988). The Concept of Value for Money. *International Journal of Public Sector Management*, 1 (January), 42-50. <https://doi.org/10.1108/eb002926>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Jin, X.H. (2009). Allocating Risks in Public-Private Partnerships Using a Transaction Cost Economic Approach: A Case Study. *The Australasian Journal of Construction Economics and Building*, 9 (October), 19-26. <https://doi.org/10.5130/AJCEB.v9i1.3011>
- Julin, T. (2015). *Julkisten hankintojen kilpailuttaminen pirkanmaalaisten kuntien näkökulmasta. Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -tutkielma*. Tampereen yliopisto. Haettu osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98229/GRADU-1449485688.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 3.11.2020.
- Keränen, O. (2017). Roles for developing public-private partnerships in centralized public

- procurement. *Industrial Marketing Management*, 62, 199–210.
- Kim, J. & Mahoney, J.T. (2005). Property rights theory, transaction costs theory, and agency theory: an organizational economics approach to strategic management. *Managerial and Decision Economics*, 26 (June), 223-242. doi: 10.1002/mde.1218.
- Kuntaliitto (2018). Tehokkuus. Suomen Kuntaliitto ry. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/talous/tuloksellisuus/tehoisuus>, 11.1.2020.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016/1397. Annettu Helsingissä 29.12.2016.
- Li, H., Arditi, D. & Wang, Z. (2013). Factors That Affect Transaction Costs in Construction Projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 139 (January).
- Minilex. Mitä ovat sopimuksen transaktiokustannukset? Haettu osoitteesta <https://www.minilex.fi/a/mita-ovat-sopimuksen-transaktiokustannukset>, 16.11.2020.
- Mircea, P. (2019). Uncovering the structure of public procurement transactions. *Business and Politics*, 21 (September), 351-384. doi:10.1017/bap.2019.1
- Murtoaro, J. (2006). *Public-private partnership: a study on the economics and financing alternatives of transport infrastructure production*. Helsinki University of Technology. Report 2006/3.
- Oxford Reference. Transaction costs. Haettu osoitteesta <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803105309121>, 16.11.2020.
- Ping Ho, S. & Tsui, C.W. (2009). *The Transaction Costs of Public-Private Partnerships: Implications on PPP Governance Design*. Paper presented at Lead Specialty Conference.
- Popa, M. (2019). Uncovering the structure of public procurement transactions. *Business and Politics*, 21 (September), 351–384.
- Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Rajeh, M. (2014). *Impact of Procurement Systems on Transaction Costs: A Structural Equation Modelling Methodology*. Paper presented at New Zealand Built Environment Research Symposium. 14.11.2014. Auckland University of Technology, Auckland.
- Solino, A. (2009). Transaction Costs in Transport Public-Private Partnerships: Comparing Procurement Procedures. *Transport Reviews*, 30, 389-406. <https://doi.org/10.1080/01441640903037941>

- European Commission (2017). *Talouspolitiikan EU-ohjausjakso – tietokooste. Julkiset hankinnat*.
- Tammi, T. & Saastamoinen, J. (2013). *Kilpailu julkisissa hankinnoissa kilpailuttajan ja yritysten näkökulmasta*. Julkisten hankintojen strateginen osaaminen – hankkeen osaraportti.
- Tekes (2008). *Innovatiiviset julkiset hankinnat*. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki.
- Terviö, M. (2010). Oliver Williamson ja transaktiokustannusten taloustiede. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 106 (January), 104–108.
- Thomassen, K., Vassbo, S., Solheim-Kile, E. & Lohne, J. (2016). Public-Private Partnership: Transaction Costs of Tendering. *Procedia Computer Science*, 100, 818-825. doi: 10.1016/j.procs.2016.09.230
- Tiitola, S. (2013). *Kustannusten lähteet ja oikeussuojajärjestelmän haasteet julkisissa hankinnoissa*. *Finanssivaltio ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Pro gradu -tutkielma*. Tampereen yliopisto. Haettu osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/94458/GRADU-1381838001.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 3.11.2020.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat ovat säädelyjä. Haettu osoitteesta <https://tem.fi/julkiset-hankinnat>, 13.10.2020.
- Valtiovarainministeriö. Valtion hankinnat. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/hankinnat>, 15.11.2020.