

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

**YKSITYISRAHOITUSMALLI KUNNAN VAIHTOEHTOISENA
PALVELUTUOTANNON INVESTOINTIEN TOTEUTUS- JA RAHOITUSMUOTONA**

Kunnallistalous
Marjo Rahunen (66067)
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2008
Ohjaaja: Pentti Meklin

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, taloustieteiden laitos, kunnallistalous
Tekijä:	Marjo Rahunen
Tutkielman aihe:	Yksityisrahoitusmalli kunnan vaihtoehtoisena palvelutuotannon investointien toteutus- ja rahoitusmuotona
Pro gradu -tutkielma:	127 sivua
Aika:	Toukokuu 2008
Avainsanat:	Yksityisrahoitusmalli, elinkaarimalli, julkis-yksityinen yhteistyö, Public Private Partnership, Private Finance Initiative, investointi, hanke, palvelutuotanto

Kunnan ensisijaisena tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävästä kehitystä. Tätä tehtävää kunta toteuttaa järjestämällä palveluja kuntalaisille. Palvelut edellyttävät suuria investointeja ja niistä aiheutuu myös huomattavasti juoksevan toiminnan käyttötalousmenoja.

Kunnan toimintaympäristössä ja kuntia koskevassa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ovat olennaisesti muuttaneet kunnan roolia palvelujen tuotannossa. Palvelujen järjestämisvelvollisuus ei sisällä pakkoa tuottaa palveluja itse. Kunnan ei myöskään tarvitse rahoittaa palvelujen hoidon edellyttämiä investointeja itse tai omistaa palvelujen tuottamisessa tarvittavia tiloja, laitteita tai muuta omaisuutta. Kunta voi siis lainsäädännön määrittämässä rajoissa itse päättää, miten se tehtävien hoidon edellyttämät investoinnit ja palvelut tuottaa ja rahoittaa.

Perinteisesti kunta on itse tuottanut palvelut ja rahoittanut investoinnit sekä omistanut palvelutuotannossa tarvittavan omaisuuden, kuten rakennukset ja irtaimiston. Kunta on myös itse hoitanut omaisuuden yllä- ja kunnossapidon. Muutoksen myötä kunnan rooli on eriytynyt palvelujen tilaamiseen, tuottamiseen, rahoittamiseen ja omistamiseen. Investointien ja palvelutuotannon uusissa toteutusmuodoissa kunnan roolit ja vastuut vaihtelevat, jolloin kunta voi toimia vain esimerkiksi tilaajana, palvelujen tuotantovastuun, investointien rahoitus- ja omaisuuden omistusvastuun siirtyessä kunnan ulkopuolelle.

Tutkimuksen tavoite on selventää ja määritellä yksityisrahoitusmallin käsitettä, sisältöä ja sen tyypillisiä ominaisuuksia. Toteutan tehtävää teoreettisen aineiston pohjalta, jonka avulla teen käsiteanalyysin aiheesta. Teoreettisen osion jälkeen tutkimuksessa siirrytään empiiriseen osioon, jossa case-kohteen avulla havainnollistetaan teoreettisen osion käsiteanalyysin luomaa konstruointia. Case-kohteena on Espoon kaupungin yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteuttama Kaivomestari-hanke. Empiirinen aineisto on koottu pääosin Espoon kaupungin asiakirjoista, mutta lähteinä on käytetty myös muita aihetta koskevia esityksiä.

Tutkimustuloksena esitetään kunnan investointien vaihtoehtoisen rahoitus- ja toteutusmuodon jäsenyys. Yksityisrahoitusmalli on yksi vaihtoehtoinen tapa toteuttaa ja rahoittaa kunnan investoinnit ja myös tuottaa kunnallisia palveluja. Yksityisrahoituksessa yksityinen osapuoli laajimmillaan suunnittelee, rahoittaa, rakentaa, ylläpitää sekä mahdollisesti myös hoitaa kohteessa tapahtuvan toiminnan sopimuskauden ajan. Siinä hankkeen edellyttämä rahoitus hankitaan yksityisen osapuolen toimesta ja kunta maksaa yksityiselle sen tekemän investoinnin ja palvelut takaisin erityisinä palvelumaksuina. Mallissa kunta ostaa siis yksityiseltä projektiyhtiöltä

palvelukokonaisuuden, joka sisältää kaikki yksityisen osapuolen yksityisrahoitussopimuksessa sovitut vastuut.

Yksityisrahoitusmalli muuttaa kunnan roolia merkittävästi verrattuna kunnan perinteiseen rooliin investointien toteutuksessa. Yksityisrahoitusmallissa kunnan rooli kaventuu kapeimmillaan vain tilaajaksi ja valvojaksi, tuottamisen, rahoituksen ja omistamisen ollessa yksityisen osapuolen vastuulla. Tyypillisesti mallissa kunta säilyttää kuitenkin ainakin jonkinlaisen palvelujen tuottajan roolin. Yksityisrahoitusmallissa ei nimensä vastaisesti ole siis kyse ainoastaan rahoituksesta, vaan laajemmasta yksityisen ja julkisen sektorin välisestä yhteistyöstä, uudeltaisesta investointien ja mahdollisesti myös palvelujen toteutus- ja rahoitusmuodosta.

Sisältö

1	Johdanto.....	7
1.1	Tutkimuksen taustaa	7
1.2	Aikaisempi tutkimus aiheesta.....	9
1.3	Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaus.....	15
1.4	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto.....	16
1.5	Tutkimuksen rakenne.....	17
2	Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat	19
2.1	Kuntien toimintaympäristön muutos.....	19
2.1.1	Taloudellisten voimavarojen niukkuus	22
2.2	New Public Management ja julkisen hallinnon markkinaistaminen	26
2.2.1	New Public Management muutoksen taustavoimana	28
2.2.2	Markkinaistaminen	30
2.2.3	Näennäismarkkinateoria.....	31
2.2.4	Kilpailuttaminen ja julkiset hankinnat	33
2.3	Kunnan tehtävät ja rooli tehtävien hoitamisessa	37
2.3.1	Kunnan toimiala	38
2.3.2	Kunnan roolin eriyttäminen.....	39
3	Kunnan vaihtoehdot palvelujen tuottamisessa.....	45
3.1	Oma tuotanto	45
3.2	Kuntien välinen yhteistyö.....	49
3.3	Palvelujen ostaminen	50
3.4	Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö	50

3.5	Palvelujen ulkoistaminen	54
3.6	Yksityistäminen ja sen suhde yksityisrahoitusmalliin	55
4	Kunnan toiminnan ja investointien rahoitus	59
4.1	Yleisesti taloudesta ja rahoituksesta	59
4.2	Kunnan budjettitalous ja -rahoitus	59
4.2.1	Kunnan verotulot	61
4.2.2	Valtionosuudet	62
4.2.3	Toimintatulot	63
4.2.4	Velkarahoitus	64
4.2.5	Yhteenveto perinteisistä rahoitusmuodoista	64
5	Yksityisrahoitusmalli toteutus- ja rahoitusmuotona	65
5.1	Käsitteen sisällöstä	65
5.2	Mallin osapuolet ja rakenne	67
5.3	Yksityisrahoitusmallin ominaisuudet	69
5.3.1	Sopimus	69
5.3.2	Palvelut	70
5.3.3	Riskit ja niiden jakaminen	72
5.3.4	Takaisinmaksu ja maksuperusteet	74
5.3.5	Omistusjärjestelyt	76
5.4	Yksityisrahoitusmallin variaatioita	78
5.5	Yksityisrahoitushankkeen vaiheet	82
5.5.1	Tarveselvitys ja hankesuunnitelma	82
5.5.2	Tarjouskilpailu	84

5.5.3	Tarjouskilpailun jälkeinen aika	86
5.6	Yksityisrahoituksen ja perinteisen rahoituksen erot	87
5.7	Yksityisrahoituksen etuja ja mahdollisia sudenkuoppia	90
6	Case-kohteena Espoon kaupungin Kaivomestari-hanke	95
6.1	Tutkimuskohteen kuvaus.....	95
6.2	Kaivomestari.....	100
6.2.1	Tarjouspyyntöprosessi ja kilpailuttaminen.....	101
6.2.2	Sopimus.....	103
6.2.3	Osapuolet.....	103
6.2.4	Sopimuksen sisältämät palvelut.....	104
6.2.5	Rahoitus ja omistus.....	105
6.2.6	Takaisinmaksu ja maksumekanismi	106
6.2.7	Vastuut sekä riskit.....	108
6.2.8	Kokemuksia hankkeesta.....	110
6.2.9	Yhteenveto Espoon kaupungin roolista Kaivomestari-hankkeessa.....	111
7	Lopuksi.....	113
	Lähteet.....	117
	Kuviot ja taulukot	125

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Julkisten tehtävien kasvu johti aiemmin julkisen sektorin organisaatioiden ja koko julkisen sektorin koon kasvuun, kun tehtävien hoitoa varten perustettiin uusia virkoja sekä rahoitettiin ja tuotettiin itse tehtävien kasvun edellyttämät investoinnit ja palvelut. Etenkin 1960 – 1990 -luvuilla hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen perustui voimakkaaseen julkisen sektorin kasvuun, kun julkinen sektori tuotti itse palvelut. Edelleenkin valtaosan julkisista tehtävistä ja niiden edellyttämistä investoinneista hoitaa ja rahoittaa julkinen organisaatio itse, mutta julkisen sektorin organisaatioiden kasvu ei kuitenkaan enää ole tavoiteltavaa. Julkisen sektorin toimintaa pidetään nykyoloissa tehottomana ja sen hallintakoneistoa monimutkaisena. Suomen liittyminen Euroopan Unioniin osaltaan asettaa paineita uudistaa julkisen sektorin toimintaa ja organisaatioita, sillä jäsenyyden myötä myös Suomea sitovat EU:n julkisen talouden koolle asettamat rajat.

Julkisen sektorin toimintaa on 1900-luvun lopulta lähtien ryhdytty voimakkaasti kehittämään. Erityisesti kuntasektorilla muutoksen puhurina on ollut julkisten palvelujen kysynnän ja sen tyydyttämiseen tarvittavien taloudellisten voimavarojen epätasapaino. Yksinkertaisesti menoja on enemmän kuin tuloja. Paitsi, että on pyritty tehostamaan julkisen sektorin omaa palvelutuotantoa ja organisaatioita, on enenevässä määrin alettu etsiä myös uusia vaihtoehtoisia tuotanto- ja toteutusmuotoja, joiden myötä perinteinen julkinen tuotanto ja rahoitus avataan markkinoille ja kilpailulle. Tämä kehitys on osa laajempaa julkishallinnon muutosta. Perinteisen julkishallinnon tilalle on muutoskehityksen myötä syntynyt uuden julkisjohtamisen paradigma, New Public Management (NPM). New Public Management -reformin myötä julkisen sektorin toimintaan on ulotettu yritysmaailmasta lähtöisin olevia toimintatapoja, joilla pyritään lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta ja tuottavuutta. Kehityksen myötä julkisen sektorin toiminnassa on alettu soveltaa markkinoita hyväksi käyttäviä toimintatapoja ja julkisen sektorin toiminta on avattu kilpailulle.

Suomessa erityisesti kuntien toiminnassa on alettu hyödyntää markkinaehtoisia toimintatapoja ja kuntien toimintaa on näin saatettu markkinaohjauksen piiriin. Tämän niin sanotun markkinaistamiskehityksen myötä kunnat ovat alkaneet hyödyntää uusia vaihtoehtoisia toimintatapoja ja palvelujen tuotanto- ja rahoitusmuotoja. Tähän kehitykseen liittyy olennaisena osana julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lisääntyminen eri muodoissaan. Kuntapuolella on tehty erilaisia yhteistyön sovelluksia, joista yksityisrahoitusmalli on yksi hankkeiden toteutus- ja rahoitusmuoto. Kiinnostus elinkaari- ja yksityisrahoitusmalleihin sekä niiden

käyttömahdollisuuksiin julkisissa hankkeissa ja julkisten palvelujen tuotannossa on kasvanut voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kiinnostuksen myötä yksityisrahoitusmalleja on myös jo alettu soveltaa julkisella sektorilla. Tyypillisimpiä yksityisrahoituksella toteutettavia hankkeita ovat erilaiset infrastruktuurihankkeet, mutta erityisesti viime vuosina ovat yleistyneet erilaiset julkisiin palveluihin liittyvät yksityisrahoitushankkeet. Julkisiin palveluihin liittyvissä yksityisrahoitushankkeissa julkiset palvelut saadaan kytkettyä kiinteämmin osaksi hankkeita ja yksityisen sektorin osuutta julkisten palvelujen tuotannossa lisättyä. Suomessa ensimmäinen yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteutettu hanke oli Tiehallinnon ja projektiyhtiö Tieyhtiö Nelostie Oy:n kesken toteutettu Valtatie 4:n osuus Järvenpään ja Lahden välillä. Tie vihittiin käyttöön vuonna 1999. Kyseessä oli valtion yksityisrahoitushanke. Tähän mennessä kuntasektorilla yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteutettuja hankkeita on tehty lähinnä suurimmissa kaupungeissa, erityisesti Espoossa, jossa on yksityisrahoitteisesti käynnistetty useita hankkeita julkisiin palveluihin liittyen. Esimerkkeinä yksityisrahoituksella toteutetuista rakennushankkeista voi mainita Espoon Kaivomestari-hankkeen, joka on Suomen ensimmäinen kiinteistöalan kumppanuushanke, kauppakeskus Sellon yhteydessä toimivan Espoon pääkirjaston sekä Tapiolan sosiaali- ja terveysaseman, jotka kaikki on toteutettu yksityisrahoitusmallin periaatteiden mukaisesti. Kaivomestari-hanke käsittää Kuninkaantien lukion sekä Keski-Espoon liikunta- ja uimahallin.

Vaikka yksityisrahoitusmallia on Suomessa käytetty jo noin kymmenen vuoden ajan, se on monelle edelleen suhteellisen vieras asia. Sen käyttö on myös ollut melko vähäistä julkisissa investoinneissa. Yksityisrahoitusmalli kuntien hankkeiden toteutus- ja rahoitusmallina sopii lähinnä suuriin ja pitkäkestoisiin hankkeisiin sekä suurempiin kuntiin, jotka ovat yksityiselle sektorille kiinnostavia sijoituskohteita. Lisäksi tiedon puute mallin sisällöstä, käsitteistä ja käytännön toteutuksesta sekä luonnollisesti myös poliittiset asenteet mallia kohtaan vaikuttavat siihen, miksi mallin käyttö on ollut maltillista. Malli voidaan kokea myös hankalaksi toteuttaa ja hallinnoida, koska yksityisrahoitushankkeiden sopimukset ovat pitkiä, jopa kymmenien vuosien mittaisia ja osapuolia sekä erilaisia sopimuksia on paljon. Osapuolilla on kullakin myös omat tavoitteensa, joiden yhteensovittaminen ei aina ole yksinkertainen tehtävä. Valtavaa tieto-taitoa vaatii myös hankkeiden riskien tunnistaminen ja jakaminen optimaalisesti. Kunnan kannalta merkittävä tekijä hankkeissa on palvelumaksujen perusteista päättäminen, sillä palvelun hinta kunnalle määräytyy pitkälti rahoitusratkaisujen ja maksuperusteiden mukaan. Yksityisrahoitusmallilla on hyvää käyttöpotentiaalia kuntien hankkeiden ja palvelutuotannon toteutuksessa ja rahoituksessa. Sen

käytössä ei kuitenkaan ole kyse perinteisten toteutus- ja rahoitusmuotojen hylkäämisestä, vaan yhdestä vaihtoehtoisesta tavasta toteuttaa ja rahoittaa hanke.

Yksityisrahoitusmallit ovat herättäneet kiinnostusta hankkeiden toteutus- ja rahoitusmuotona kuntien talouden rajallisuuden, kasvavien tehtävien ja yleisen toimintaympäristön muutoksen myötä. Jotta kunnat selviäisivät tehtävistään myös tulevaisuudessa, kuntien on pyrittävä tehostamaan toimintojaan muun muassa lisäämällä yhteistyötä niin muiden kuntien kuin myös yksityisen sektorin kanssa sekä kehittämällä ja soveltamalla uusia toiminta- ja rahoitusmuotoja. Yksityisrahoituksen nähdään nimenomaan olevan yksi toiminnan tehostamisen muoto.

1.2 Aikaisempi tutkimus aiheesta

Yksityisrahoitusmallit ovat edelleen tällä hetkellä suhteellisen uusi asia Suomessa, ja vaikka erilaisia hankkeita mallin mukaisesti onkin jo tehty, ei mallin käyttö ole vielä kokenut suurta nousua. Myöskään tietoa mallin sisällöstä, soveltamisesta ja käyttöpotentiaalista ei tunnu vielä olevan tarpeeksi tietoa, vaikka tutkimusta yksityisrahoitusmalleista on Suomessa tehty viimeisen kymmenen vuoden aikana verraten paljonkin.

Vuonna 1998 silloinen Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisi tohtori John Nelsonin tekemän selvityksen yksityisrahoituksen käyttömahdollisuuksista julkisten palvelujen tuottamisesta Suomessa. Raportissa mallin käyttömahdollisuuksia tarkasteltiin kansainvälisten kokemusten pohjalta. Raportissa yksityisrahoituksen käyttöä investoinneissa ja palveluissa perustellaan muun muassa tehokkaammalla pääoman käytöllä ja tuotolla. Mallin käytölle nähdään perusteina myös julkisen sektorin lainanoton tarpeen vähentäminen ja julkisen talouden pysyminen EMU-kriteereissä sekä selvempi ja tasaisempi julkisten varojen käyttö. (Nelson 1998, 9–10.) Edellytyksenä yksityisrahoituksen käytön lisääntymiselle Nelson näkee Ison-Britannian kaltaista hallituksen sitoutumista yksityisrahoituksen käyttöön. Yksityisrahoituksen käyttö edellyttää myös kokonaan uudenlaisen ajatustavan omaksumista sekä osaamisen päivittämistä (Nelson 1998, 63–65).

Rakennusteollisuuden Keskusliiton (nykyisin Rakennusteollisuus RT ry) eli RTK:n Kehitys & Tuottavuus (K&T) -sarjassa on julkaistu useita tutkimuksia koskien yksityisrahoitushankkeita. Tutkimuksissa yksityisrahoitusmallia on käsitelty erityisesti osana rakennushankkeita, ja niissä yksityisrahoitusta on käsitelty yksityisrahoituksen eri näkökulmista. Vuonna 1998 julkaistiin K&T -sarjan osaraportti 56. Tutkimus oli osa Teknologian kehittämiskeskuksen (TEKES) ProBuild Kehittyvä rakentamisprosessi -teknologiaohjelmaa. Tutkimuksen tekijät Tkl, KTM Juha-Matti Junnonen ja Tkl Mika Lindholm selvittivät siinä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja

erityisesti yksityisrahoitusmallin käyttöä julkisissa rakennusinvestoinneissa Suomessa. Tutkimuksen mukaan yksityisrahoitusmallia voidaan toteuttaa eri sisältöisenä ja sitä voidaan käyttää periaatteessa kaikissa julkisissa rakennusinvestoinneissa. Edellytyksenä mallin soveltamiselle Junnonen ja Lindholm näkevät, että lainsäädännölliset esteet mallin käytölle olisi poistettava. (Junnonen ja Lindholm 56/1998.) Nyt, kun on kulunut 10 vuotta tutkimuksen tekemisestä, lainsäädäntö myös yksityisrahoitushankkeiden suhteen on hieman selkeytynyt, mutta kehitettävää sillä saralla on edelleen.

Vuonna 1998 julkaistiin myös RTK:n K&T -sarjan osaraportti 58. Myös tämä tutkimus liittyi TEKES:n ProBuild Kehittyvä rakentamisprosessi -teknologiaohjelmaan, ja siinä selvitettiin erityisesti yksityisen osapuolen toimenkuvaan kuuluvia tehtäviä yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteutettavissa rakennusinvestoinneissa. Taloudellisen voiton mahdollisuudet ovat uusissa toimintamuodoissa usein perinteisiä suurempia, mutta toisaalta yksityisrahoitusmallissa myös riskejä syntyy yksityiselle osapuolelle huomattavasti perinteistä toteutusta enemmän. Tutkimuksen mukaan yksityisen osapuolen on panostettava voimakkaasti hankkeen hallinnointiin, koska sopimukset ovat monimutkaisia ja keskeisessä asemassa koko hankkeen toteutuksessa. Tutkimuksessa kehoitetaan perinpohjaiseen suunnitteluun ja toteutuksen harkintaan, kuten myös organisoimaan huolellisesti hallinnolliset valmistelut. (Junnonen ja Lindholm 58/1998.)

1990-luvun lopussa käynnistettiin TEKES:n rahoittamana ProBuild -projekti ”Yksityisrahoitusmallin käyttömahdollisuudet Suomessa”. Tutkimuksen osana tehtiin useita osatutkimuksia yksityisrahoitusmalliin liittyen. Mukana projektissa olivat RTK, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Suomen Kuntaliitto, Teknillinen korkeakoulu, Helsingin yliopisto, Espoo, Vantaa, NCC, Skanska, YIT ja SRV-Viitokset.

Vuonna 2000 ilmestyi projektin osaraportti K&T 64, jossa tutkittiin yksityisrahoitusmallilla toteutettavien investointien projektiriskejä ja rahoituslähteitä. Tutkimuksen tekijöitä olivat professori Jouko Kankainen, Tkl Mika Lindholm ja DI Ted Roberts. Yksityisrahoitushankkeissa on tunnistettavissa useita eri riskejä ja tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitä eri riskejä hankkeisiin liittyy. Tutkimuksen osana esiteltiin kattavasti eri riskit ja edelleen riskit ryhmiteltiin kolmeen eri kategoriaan: maakohtaisiin riskeihin, toteutusriskeihin ja force majeure -riskeihin. Tutkimuksen case-hankkeissa, Lahdentien ja Agoran yksityisrahoitushankkeissa, tunnistettiin kaikki kirjallisuudessa esitetyt yksityisrahoitusprojektien riskit. Haastattelujen perusteella markkinariskin ja myöhästymisriskin arvioitiin olevan hankkeiden onnistumisen kannalta kriittisimmät. (Kankainen, Lindholm & Roberts 64/2000, 26, 29, 35, 64.)

Vuonna 2000 ilmestyi myös K&T -sarjan osaraportti 65; Kankaisen, Lindholmin ja Robertsinkin tekemä ”Yksityisrahoitusprojektin arviointi”. Yksityisrahoitusprojektin arviointi perustuu hankkeen eri riskitekijöiden arviointiin. Hankkeen osapuolten on pystyttävä arvioimaan paitsi omat riskinsä, myös hankkeen kaikki muut riskit. Riskien hallinta on merkittävä osa yksityisrahoitushankkeita. Julkisen sektorin kannalta keskeisin asia yksityisrahoitushankkeissa on hankkeen tulevien palvelu- ja laatuvaatimusten määrittely sekä hankkeen tarpeellisuuden arviointi.

Seuraavia K&T -sarjan tutkimuksia olivat vuonna 2001 ilmestyneet K&T 73, ”Yksityisrahoitusprojektin kilpailuttaminen”, jonka tekivät yhteistyössä professori Kankainen, Tkl Lindholm, professori Jarno Tepora, OTK, LL.M. Tero Erme sekä OTK Sami Järveläinen. Tutkimus perustui Sami Järvisen oikeustieteiden kandidaatin tutkielmaan ja syntyi Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen ja Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion yhteistyönä. Tutkimuksessa määritellään osapuolten välisen yksityisrahoitussopimuksen oikeudellinen luonne. Hankintalainsäädännön mukaan yksityisrahoitussopimus on luonteeltaan joko julkinen rakennusurakka, julkinen käyttöoikeusurakka tai lainsäädännössä määrittelemätön hanke. Tutkimuksessa määritellään kyseessä olevien hankkeiden erot ja käsitellään hankkeiden kilpailuttamisen säännöksiä sekä menettelytapoja. Tutkimuksen jälkeen hankintalainsäädäntö on muuttunut ja myös erilaisia julkisen ja yksityisen välisiä yhteistyösopimuksia koskevia käsitteitä sen myötä selkeytetty.

Vuonna 2001 julkaistiin myös K&T 74, ”Konsessiot yksityisrahoituksessa sekä julkisten hankintojen sääntely EU:ssa ja Suomessa; K&T 75, ”Yksityisrahoitusmallien omistusjärjestelyt ja maksumekanismit verokysymyksineen” sekä K&T 76, ”Yksityisrahoitusprojektien prosessit”. Konsessiolla tarkoitetaan perinteisesti viranomaisen antamaa lupaa tiettyä toimintaa varten. Yksityisrahoitusmalliin liittyen sillä tarkoitetaan kuitenkin hankkeesta tehtyä sopimusta, jonka kautta konsessionantaja eli julkinen viranomainen antaa konsessionsaajalle eli sopimuksen yksityiselle osapuolelle tietynlaisen toimeksiannon suunnitella, rakentaa, rahoittaa, ylläpitää sekä mahdollisesti myös operoida kohteessa sopimuksessa sovitun ajan. Konsessioihin olennaisesti liittyvä käsite on käyttöoikeus. Konsessioissa on kyse käyttöoikeussopimuksista, joissa konsessionsaajalla on korvauksena investoinnista oikeus joko konsession kohteen käyttöoikeuteen tai tällaiseen käyttöoikeuteen ja maksuihin yhdessä. Konsessiot ja käyttöoikeussopimukset ovat laajempia yleiskäsitteitä, joiden määrittely ei ole lainsäädännökään tasolla täysin selvää. Nämä pitävät kuitenkin sisällään sekä palveluja että rakennusurakoita koskevat käyttöoikeussopimukset. Tutkimuksen lopussa konsessiosopimuksia tarkastellaan hallinto-oikeuden näkökulmasta. Tässä tarkastelussa huomioidaan se, että julkisyhteisöt voivat hoitaa tehtäviään myös sopimusteitse.

Julkisyhteisöt eivät kuitenkaan saa luovuttaa julkista valtaa yksityiselle näiden sopimusten kautta. (Kankainen, Lindholm, Tepora, Erme & Bargum 74/2001, 1, 6–9, 54–57.)

K&T 75 käsittelee yksityisrahoitushankkeiden omistusjärjestelyjä. Tutkimuksen mukaan kohteen omistus- ja hallintajärjestelyt ajoittuvat kahteen projektivaiheeseen. Projektin käynnistysvaiheessa kohde saatetaan luovuttaa projektiyhtiön omistukseen ja kohteen sopimuskauden jälkeen projektikohde tavallisesti palautetaan takaisin julkisen sektorin omistukseen. Omistusjärjestelyillä on vaikutuksia siihen, millaisia vakuuksia hankkeen rahoituksessa voidaan hyödyntää. Kunnallisten yksityisrahoitushankkeiden osalta omistusjärjestelyillä on vaikutuksia myös valtionosuuksien saantiin. Valtionosuuslainsäädännön mukaan valtionosuuksia myönnetään yleensä vain kunnille, kuntayhtymille tai niiden omistuksessa oleville yhteisöille, jolloin kohteen omistusjärjestelyillä on merkitystä valtionosuuksien saantiin. Valtionosuuslainsäädäntöön kaivattaisiinkin selkeytystä yksityisrahoitushankkeiden osalta. Koska yksityisrahoitushankkeet ovat laajoja ja komplekseja kokonaisuuksia, sopimuksissa olisi hyvä jättää julkiselle sektorille tietty projektikohdetta koskeva kontrollivalta, mutta samalla toisaalta myös jättää yksityiselle sektorille riittävä vapaus projektin toteuttamisessa. Projektiyhtiön verotus vaikuttaa hankkeiden toteuttamiskelpoisuuteen ja kannattavuuteen. Verotukseen liittyy kuitenkin epäselvyyksiä, mikä vaikuttaa mallin käyttökelpoisuuteen. Tällä hetkellä tilanne on se, että verolainsäädännössä määrittelemättömien menettelyjen osalta riskit on kuitenkin kartoitettava ja tunnistettava projektikohtaisesti jo suunnitteluvaiheessa, tarvittaessa ennakkotietomenettelyä hyväksi käyttäen. Johtopäätös tutkimuksessa on, että verolainsäädäntöä tulisi yksityisrahoitushankkeiden osalta selkeyttää. (Kankainen, Lindholm, Tepora, Erme & Arola 75/2001, 19–20, 22, 62–65.)

K&T 76 käsittelee yksityisrahoitusprojektien prosesseja. Tutkimuksessa kohteena on erityisesti talonrakennushankkeiden yksityisrahoitus. Tutkimuksen mukaan yksityisrahoituksen käytön on aina perustuttava tapauskohtaiseen harkintaan. Mallissa on paljon vaiheita, jotka edellyttävät uudenlaista osaamista. Yksityisrahoitusmalli vaatii selkeän näkemyksen hankkeen etenemisestä ja projektin hallinnointiin on erityisesti panostettava. Osapuolten on ymmärrettävä hankkeen kulku. Ongelmia yksityisrahoitusmallin käytölle voi aiheuttaa tilaajan ja käyttäjäyksiköiden hankintaosaaminen, jonka nähdään karttuvan kokemuksen kasvaessa. Osaamisen karttuminen nähdäänkin mallin menestyksellisen soveltamisen edellytykseksi. Yksityisrahoituksella toteutettava rakentaminen voidaan jakaa prosesseihin. Prosessin kuvaaminen edellyttää selkeää kuvaustapaa. Prosessikuvauksen tarkoituksena on parantaa asioiden ymmärtämistä ja tiedon välittymistä osapuolten välillä. Tutkimuksen liitteissä on esitetty sekä tilaaja- että urakoitsijalähtöisen mallin

prosessikuvaukset sekä näiden toimintaohjeet. (Kankainen, Lindholm, Riihelä, Kemppainen ja Hollmén 76/2001, 4, 23–25, 54–55.)

Yksityisrahoitusmallia on tutkittu myös VTT:n piirissä. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikassa toteutetun ”Elinkaarikustannussäästöt käyttöoikeusurakassa” -tutkimushankkeen tuloksena julkaistiin vuonna 2004 Kai Rintalan väitöstutkimus ”The economic efficiency of accommodation service PFI projects”, jossa tutkitaan yksityisrahoitusmallin kustannustehokkuutta julkisen sektorin tilapalveluhankkeiden toteutusmuotona. Tutkimuksen kohteena ovat Iso-Britannian yksityisrahoitushankkeet, joista erityisesti kaksi eri malleilla toteutettua hanketta. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu yksityisrahoitusmallien taloudelliseen näkökulmaan. Tutkimus osoitti, että yksityisrahoitusmallin käyttö tilapalveluhankkeissa ei parantanut hankkeiden taloudellista tehokkuutta lähellekään sitä määrää, mitä taloutta koskeva teoria antoi olettaa. Näin siis case-hankkeiden osalta. Tämä ei silti tarkoita sitä, että yksityisrahoitushankkeet olisivat kannattamattomampia kuin perinteisesti tuotetut. Mallin käytöllä saavutettiin lisäksi muita etuja, mutta näistä ei ole raportoitu tarkasti, koska ne eivät olleet osa tutkimustehtävää. (Rintala 2004.)

Lisäksi tutkimushankkeen osana julkaistiin vuonna 2003 tutkimus ”Ajatuksia elinkaarivastuuhankkeista – Brittiläisten tilapalveluhankintojen tarkastelua uuden suomalaisen käytännön kehittämiseksi”. Tutkimuksen tekivät tohtori Pertti Lahdenperä ja Kai Rintala. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, onko elinkaarivastuuhankinnalla mahdollisuus aidosti parantaa tilahankkeiden taloutta sekä selvittää, millainen suoritustaso on toteutetuissa hankkeissa ja miten suoritustasoa voitaisiin edelleen parantaa. Tutkimuksen kohteena oli Iso-Britannia. Tutkimuksen mukaan elinkaarivastuuhankkeiden yleinen suoritustaso on yleisesti vähintään yhtä hyvä kuin perinteisten hankintatapojen suoritustaso. Kuitenkin mallilla tehtyjen hankkeiden tosiasialliset hyödyt ovat vielä melko vaatimattomia. Tämä johtuu siitä, että kyseisissä hankkeissa julkinen ja yksityinen sektori käyttävät vielä osin perinteisten toteutusmuotojen toimintamalleja. Tutkimuksen toimintatapojen kartoittaminen osoitti myös, että elinkaarivastuuhankinnoilla on mahdollisuus päästä vielä nykyistä parempiin tuloksiin, kunhan toimintamalleja kehitetään edelleen. Kehittämisessä olisi syytä kiinnittää huomiota erityisesti organisatorisiin suhteisiin, osapuolten välisiin vastuihin sekä kannustaviin maksuperusteisiin, jotta toimintatavat ja mallin käyttö tehostuisivat. Tutkimustulosten perusteella tutkimuksessa otettiin kantaa sen puolesta, että elinkaarivastuuhankkeita tulisi kehittää ja kokeilla myös Suomessa laajalti. (Lahdenperä ja Rintala 2003.)

Rakennusteollisuus RT ry käynnisti vuonna 2004 Elinkaarimallit-kehityshankkeen, jossa arvioitiin elinkaarimallien käyttömahdollisuuksia Suomessa ja selvitettiin elinkaarimallien sisältövaihtoehtoja, taloudellista arviointia, kilpailuttamismenettelyitä ja hankinta- sekä sopimusprosesseja. Hanke päättyi vuonna 2006. Hankkeeseen osallistui laajasti yhteiskunnan eri sektoreiden edustajia, muun muassa Tekes, kauppa- ja teollisuusministeriö, useita rakennusyhtiöitä, kaupunkeja, Teknillinen korkeakoulu sekä Suomen Kuntaliitto. Kehityshankkeen osana julkaistiin useita tutkimuksia. (Elinkaarimallit-hankkeen päätösraportti 2006.)

Vuonna 2006 julkaistiin *Elinkaarimallit – Tilapalveluhankkeiden vaihtoehtoiset toimintatavat*, jonka tekivät VTT:n tutkimusprofessori Pertti Lahdenperä, teknologiapäällikkö Veijo Nykänen sekä tohtori Kai Rintala. Tutkimuksessa selvitettiin elinkaarimallien toteutuksen päävaihtoehtoja. Tutkimuksessa päävaihtoehtoiksi luotiin kuusi erilaista mallia, jossa julkisen ja yksityisen sektorin vastuut ja riskit sekä esimerkiksi rahoitus, omistus ja palvelut on organisoitu eri tavoin. (Lahdenperä, Nykänen ja Rintala 2006.)

Vuonna 2006 julkaistiin kehityshankkeen osana raportti *Elinkaarimallien taloudelliset arviointiperusteet ja analyysit*, jonka kirjoittivat KTI Kiinteistötieto Oy:n toimitusjohtaja Hanna Kaleva ja Kiinteistöliitto Varsinais-Suomen toiminnanjohtaja Kaisa Leiwo. Raportti kuvaa elinkaarimallien taloudellisia arviointiperusteita ja esittää menetelmiä vaihtoehtoisten toteutusmuotojen väliseen arviointiin. Hankkeiden toteutusta elinkaarimallilla edeltää vaihtoehtoisten toteutusmuotojen vertaaminen ja arviointi. Hankkeessa esitellään kaksi yleisesti käytettyä työkalua valinnan ja päätöksenteon tueksi. Nämä ovat Public Private Comparator (PPC) ja Public Sector Comparator (PSC) (ks. laskelmista tarkemmin Kaleva ja Leiwo 2006, 31–38, 41–53). PPC on toimiva työkalu hankintavaihtoehtojen alustavaan vertailuun ja sitä käytetään, kun tehdään valinta julkisen sektorin oman tuotannon ja elinkaarimallin mukaisten tarjousten pyytämisen välillä. PSC on työkalu tarkempaan hankinnan määrittämiseen sekä tarjousten vertailuun ja hankintapäätöksen tekemiseen. Se mittaa julkisen sektorin tehokkaimman mahdollisen oman investoinnin tuotannon ja ylläpidon verrokkikustannuksia, joita käytetään vertailuna elinkaarimallin mukaisesta toteutuksesta saaduille tarjouksille. (Kaleva ja Leiwo 2006, 12–13, 30, 40, 79.)

Kehityshankkeen osana julkaistiin vuonna 2006 myös asianajaja Mika Pohjosen laatima tutkimus *Julkisen elinkaarihankkeen kilpailuttamisopas*, tutkimuspäällikkö Juha-Matti Junnoson tutkimus *Elinkaarisopimuksen laadintaopas* sekä Junnoson ja tutkija Ville Laineen tutkimus *Elinkaarihankkeen hankintaprosessi*. Tutkimuksissa on annettu selkeitä ohjeita elinkaarimallien käytännön toteuttamiseksi.

Elinkaarimallit-kehityshankkeen päätösraportin (2006, 1) mukaan kehitystyön osana tehdyt tutkimukset osoittavat, että elinkaarimallit:

- ohjaavat tarkastelemaan hankkeiden kokonaiskustannuksia alusta loppuun
- kannustavat rakentamaan laadukkaasti ja pitämään tilat kunnossa
- motivoivat valitsemaan kestäviä ratkaisuja ja tuottamaan innovatiivisia palveluja
- selkeyttävät riskienjakoa hankkeen kaikissa vaiheissa
- edellyttävät tilaajalta vahvaa hankintaosaamista
- soveltuvat sekä kiinteistö- että infrahankkeisiin, niin uudis- kuin korjausrakentamiseen.

VTT:n erikoistutkija Pekka Leviäkangas käsittelee vuonna 2007 julkaistussa väitöstudiumuksessaan ”Private finance of transport infrastructure projects – value and risk analysis of a Finnish shadow toll road project” liikenneinfrastruktuurihankkeiden yksityisrahoitusta. Tutkimuksessa selvitettiin projektirahoituksen edellytyksiä ja sitä, voidaanko yksityisrahoituksella saavuttaa hyötyjä perinteiseen budjettirahoitukseen nähden. Kohteena olivat erityisesti valtion hankkeet. Tutkimuksen mukaan hyvä yhteiskuntataloudellinen hyöty-kustannussuhde on yksi hankkeiden onnistumisen edellytys. Tämän mukaisesti vain yhteiskuntataloudellisesti erittäin kannattavat liikenteen infrastruktuurihankkeet sopivat rahoitettaviksi yksityisellä pääomalla. Tutkimuksesta ilmenee myös, että taloudellisen riskin jaon tulee hankkeissa olla tasasuhteinen siten, että yhtäältä sijoittajille siirretään riittävästi riskiä, jotta sijoittajien intressi ja sitoutuminen hankkeeseen varmistetaan. Toisaalta myös oman pääoman ehtoisen rahoituksen tulee myös olla riittävä siinä mielessä, etteivät taloudelliset riskit siirry ainoastaan projektiyhtiölle ja vieraan pääoman sijoittajille. Tutkimus osoittaa myös, että hankkeiden tulisi olla ajalliselta kestoaltaan pitkiä ja että niillä tulisi olla yhteiskuntataloudellisia hyötyvaikutuksia myös siinä vaiheessa hanketta, kun kohde siirretään julkisen sektorin omistukseen (mikäli näin sopimuksen mukaan tehdään). (Leviäkangas 2007, 7–8, 192–193.)

1.3 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaus

Kunnilla on laaja palvelujen järjestämisvelvollisuus, jonka menestyksekkäs hoitaminen edellyttää kunnilta suuria investointeja. Kunnat hallinnoivat valtavaa omaisuutta, kuten rakennuksia ja irtaimistoa, joiden rakentamisesta, hallinnoinnista ja ylläpidosta aiheutuu kunnille merkittäviä kustannuksia. Omistaminen ei kuitenkaan ole edellytys tehtävien menestyksekkäälle hoitamiselle. Kunnat saavat lainsäädännön määräämissä rajoissa itse päättää, miten se tuottaa palvelut. Palvelujen tuottamistavasta sekä palvelutuotannon edellyttämien investointien toteutus- ja rahoitusmuodoista päättäminen on kunnassa sekä taloudellinen että poliittinen kysymys.

Tämän tutkimuksen aihepiirinä ovat kuntien palvelutuotannon investointien toteuttamisen ja rahoittamisen vaihtoehdot. Tutkimuskohteena on erityisesti yksityisrahoitusmalli ja sen käyttö kunnan vaihtoehtoisena investointien ja niihin liittyvien palvelujen toteutus- ja rahoitusmuotona.

Tutkimustehtävänä on:

1. Selventää yksityisrahoitusmallin käsitteellistä sisältöä ja tarkastella mallin keskeisiä ominaisuuksia ja näiden ominaisuuksien muuttumista mallin variaatioiden välillä.
2. Havainnollistaa edellä mainittua tehtävää yksityisrahoitusmallilla toteutetun case-tutkimuksen avulla.

Tutkimuksen tarkoituksena on edellä mainittujen tehtävien kautta lisätä ymmärrystä yksityisrahoitusmallista sekä sen käytöstä kunnan toiminnassa. Tutkimustehtävää toteutetaan selventämällä yksityisrahoitusmalliin liittyvien olennaisten käsitteiden sisältöä ja näiden käsitteiden suhteita toisiinsa. Tämän tehtävän osana yksityisrahoitusmalli asemoidaan osaksi laajempaa julkisen sektorin muutoskehitystä. Tutkimuksessa tarkastellaan paitsi kunnan vaihtoehtoja rahoittaa investoinnit, myös kunnan vaihtoehtoja tuottaa kunnalliset palvelut, sillä palvelutuotannon järjestämisen valinnalla on suora yhteys investointien ja juoksevan toiminnan rahoitukseen, omistukseen ja tuottamiseen. Case-tutkimuksen kohteena on Espoon kaupungin yksityisrahoitusmallilla toteuttama Kaivomestari-hanke.

Tutkimuksessa tuodaan myös esille kirjallisuudessa esitettyjä ja kokemuksen osoittamia etuja mallin käytöstä ja perusteluita yksityisrahoitusmallin käytölle kunnan toiminnassa, sekä toisaalta tarkastellaan myös mallin haittoja sekä mallista esitettyä kritiikkiä.

Tutkimukseni käsittelee yksityisrahoitusmallia erityisesti kunnan näkökulmasta, jolloin puhtaasti yksityisen sektorin kysymykset rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Edellä mainittuja voidaan kuitenkin sivuta tutkimuksessa. Edelleen tutkimuksen ulkopuolelle jätetään yksityisrahoitusmallien lainsäädännölliset menettelyt, lukuun ottamatta hankkeiden kilpailuttamista ja tarjousmenettelyä. Täten esimerkiksi hankkeiden verotus- ja valtiosuusmenettelyt jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen tutkimus, jonka tutkimusote on käsiteanalyttinen. Käsiteanalyttiselle tutkimusotteelle on tunnusomaista muun muassa se, että se pyrkii käsitteiden jäsenyykseen ajattelun metodia käyttäen. Käsiteanalyttisen tutkimuksen koettelu on argumentointia, ei verifiointia ja sen tutkimustulokset voivat olla sekä toteavia että suosittelevia.

(Kähkönen 2007, 15.) Käsiteanalyysissa selvitetään käsitteen sisältö ja sen suhteet muihin käsitteisiin, ja tällä tavalla luodaan pohja käsitteiden määrittelylle (Nuopponen 2003, Kähkönen 2007, 15 mukaan). Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään yksityisrahoitusmallin käsitteen sisältö ja käsitteen suhde muihin tutkimuksen olennaisiin käsitteisiin. Käsiteanalyysin avulla luodaan yksityisrahoitusmallin jäsenitys.

Olen tutkimuksessani hyödyntänyt laajasti aiheesta saatavilla olevia lähteitä. Tutkimuksen teoreettinen osa pohjautuu tieteelliseen kirjallisuuteen ja erilaisiin tutkimuksiin, selvityksiin, kartoituksiin ja myös kannanottoihin aihepiiristä. Myös kotimainen lainsäädäntö sekä EY-oikeus ovat osa aineistoa.

Tutkimuksen empiirinen osio on tapaustutkimusta Espoon kaupungin toteuttamasta yksityisrahoitushankkeesta, ja siinä käytetään lähteinä pääasiassa Espoon kaupungin asiakirjoja, kuten case-hankkeesta tehtyjä sopimuksia, kokouspöytäkirjoja sekä kaupungin tilinpäätöksiä vuosilta 2000 – 2006. Lähteinä on käytetty myös internetistä eri lähteistä saatavia tietoja yksityisrahoitushankkeiden toteuttamisesta Espoossa, kuten Espoon hankkeesta tehtyjä esityksiä sekä Espoon kaupungin kotisivuilta saatua informaatiota, kuten myös verkkomuotoisia esityksiä ja lehtien artikkeleita Espoosta ja sen toteuttamista yksityisrahoitushankkeista. Kaikkia lähteitä on tarkasteltu monipuolisesti ja siinä tarkoituksessa, että on pyritty muodostamaan todellinen ja monipuolinen kuva tarkasteltavasta kohteesta. Erityisesti internetistä saatuja lähteitä on tarkasteltu kriittisesti ja huomioiden lähteiden alkuperä ja julkaisija.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu 7 luvusta, joista ensimmäinen on johdanto. Johdannossa lukijalle valotetaan yleispiirteisesti aihepiiriä ja käydään yleisluontoisesti läpi tutkimuksesta aiemmin tehtyä tutkimusta. Tämän jälkeen selvennetään tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaus sekä tutkimusmenetelmä, ja -aineisto sekä tutkimuksen rakenne. Johdannon jälkeen luvussa kaksi tutkimuksessa edetään tutkimuksen niin sanottuun teoreettiseen osaan, jossa käsitellään yksityisrahoitusmallin taustalla vaikuttavia muutostekijöitä ja yksityisrahoitusmallin suhdetta niihin sekä kuntien tehtäviä ja kunnan roolia tehtävien hoidossa. Kolmannessa luvussa käsitellään kunnan vaihtoehtoja palvelutuotannon

järjestämisessä ja tutkimuksen neljännessä luvussa kunnan vaihtoehtoja rahoittaa toiminta ja investoinnit. Luvussa viisi käsitellään yksityisrahoitusmallin mukaista menettelyä hankkeiden rahoituksessa ja toteutuksessa. Tutkimuksen kuudes luku, tutkimuksen empiirinen osio, lähestyy tutkimusongelmaa käytännön kautta. Siinä yksityisrahoitukseen ja sen käyttöön kunnan toiminnassa perehdytään Espoon kaupungin yksityisrahoitusmallilla toteuttaman Kaivomestari-hankkeen kautta. Empiirisen osan tehtävänä on valottaa viidennessä luvussa esiteltyjä yksityisrahoitusmallin ominaisuuksia käytännön kautta. Tutkimuksen seitsemänten lukuun on koottu ajatuksia tutkimukseen ja yksityisrahoitusmalliin liittyen.

2 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

2.1 Kuntien toimintaympäristön muutos

Tutkimuksessani käsittelen yksityisrahoitusmallia yhtenä vaihtoehtoisena palvelujen ja niiden edellyttämien investointien toteutus- ja rahoitusmuotona, jolloin on luonnollista lähestyä aihetta tarkastelemalla muutosta, joka on mahdollistanut yksityisrahoitusmallin kaltaisten uudenlaisten toimintatapojen käyttöönoton julkisella sektorilla.

Kuntien toimintaympäristö muuttui voimakkaasti 1990-luvulla. Muutos näkyi niin taloudellisena, hallinnollisena kuin toiminnallisenaakin. Muutoksen puhureina olivat Suomea kovistellut lama ja sitä seurannut julkisen talouden kiristyminen, julkisen hallinnon uudistamispyrkimykset sekä yleiset yhteiskunnassa vallinneet kehitystrendit. Muutokset kuntien toimintaympäristössä merkitsivät muutoksia ja uudistuksia niin kuntien toimintaan kuin kuntien ja valtion suhteisiinkin ja edelleen myös kuntien toimintaa sääntelevään lainsäädäntöön. Muutoskehitys ei kuitenkaan jäänyt vain 90-luvulle, vaan se on edelleen jatkunut. Muutoksen taustavoimat ovat yhtäältä mahdollistaneet, mutta toisaalta myös ”pakottaneet” toiminnan uudistamiseen. Uudistamispyrkimysten tavoitteena on yleisesti ollut julkishallinnon tehokkuuden lisääminen. Keinoja tehokkuuden lisäämiselle voidaan hakea esimerkiksi kuntaliitoksista, kuntien välisestä yhteistyöstä, kuntien ja yksityisen sektorin välisestä yhteistyöstä, tarkastelemalla kuntien sisäistä palvelurakennetta ja toisaalta tarkastelemalla tehokkuutta yksittäisen tuotteen eli palvelun ja sen edellyttämien toimintakulujen ja investointien tasolla. Olennaista näissä kaikissa on uusien vaihtoehtoisten toimintamuotojen ja palvelujen toteutus- sekä rahoitustapojen käyttöönotto kuntien toiminnassa.

Toimintaympäristön muutoksessa on selvästi havaittavissa julkishallinnon ohjausjärjestelmien uudistaminen ja julkisen sektorin markkinaistaminen, kansainvälistyminen ja tietoyhteiskunnan kehittyminen.

Anttiroiko (2001, ks. Anttiroiko ja Jokela 2002, 132–133) jäsentää yhteiskunnallisen muutoksen neljäksi ”megaprosessiksi”, joita ovat:

- Keskinäisriippuvuuden lisääntyminen
- Teknovälittyneisyyden lisääntyminen
- Kumppanuushallinnan korostuminen
- Yksilöllistymisen korostuminen.

Keskinäisriippuvuuden lisääntymisellä Anttiroiko viittaa rajoja ylittäviin tieto- ja pääomavirtoihin, joka liittyy yhteistyöverkoston muotoutumiseen ja laajentumiseen sekä erilaisen keskinäisriippuvuuden lisääntymiseen, josta ovat esimerkkinä mm. suorat yhteydet yritys-elämään sekä kilpailukyvyyn välilliseen tukemiseen. Teknovälittyneisyyden lisääntymisellä Anttiroiko tarkoittaa vallitsevaa tietoyhteiskuntakehitystä, joka hallinnan tasolla vahvistaa teknologisesti välittyneitä vuorovaikutustaitoja. Kumppanuushallinnan korostuminen merkitsee yhteiskunnassa tapahtuvaa institutionaalisten suhteiden joustavoitumista sekä kumppanuus- ja verkostoajattelun vahvistumista. Kumppanuusajattelun voimistuminen näkyy kuntien toiminnassa mm. siten, että kuntia koskevassa keskustelussa ja kuntien käytännön toiminnassa on alettu korostaa niin paikallista kuin ylipaikallista yhteistyötä, verkostoitumista ja kumppanuutta.

Yksilöllistymisen korostuminen kehitystrendinä etenee edelleen. Yksilöllistyminen vaikuttaa välillisesti hallintasuhteiden perustaan, mikä näkyy mm. kuntien yhteyksissä kansalaisyhteiskuntaan. Lievonen (1997, 4) näkee markkinaperusteisten toimintamuotojen yleistymisen taustalla useita tekijöitä, joista erityisesti 1990-luvun lama ja siitä aiheutunut talouden kiristyminen, mutta myös kansainvälistyminen ja individualistinen ideologia ovat merkittäviä. Euroopan unioniin liittymisestä on aiheutunut merkittävää talouden ja politiikan kansainvälistymistä, ja siten myös merkittäviä kansainvälisiä muutoksia julkiseen toimintaympäristöön. Individualistinen ideologia taas painottaa kilpailua yhteiskunnan uudistumisen moottorina ja sen mukaan kilpailun tulee ulottua myös julkiseen sektoriin aina, kun se on mahdollista.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin on merkinnyt kuntien kannalta monia välillisiä ja välittömiä muutoksia. Kuntien ja valtion suhdetta ylikansallisuus on muuttanut mm. siten, että kuntien toiminta määrittyy yhä vähemmän suoraan kunta-valtio -suhteen kautta, ja tilalle on tullut kansainvälisyys, omaehtoisuuden vahvistaminen ja verkostoituminen (Anttiroiko ja Jokela 2002, 132). Kuntien ja valtion suhde on muuttunut niin hallinnollisesti kuin taloudellisestikin, erityisesti 1990-luvulta lähtien. Tämä kehitys on osaltaan mahdollistanut kuntien toiminnan kehittämisen. Kuntien ja valtion suhteen muutokseen ovat vaikuttaneet niin liittyminen Euroopan unionin jäseneksi, kansainväliset julkishallinnon reformit kuin myös kotimaiset tapahtumat ennen kaikkea 90-luvun laman ja sen seurausten muodossa.

Kuntien ja valtion suhdetta koskevista lainsäädäntötoimista 1990-luvulla merkittävimpiä olivat kuntia koskevan norminannon uudistaminen, vapaakuntakokeilu sekä valtionosuusjärjestelmän uudistaminen kustannussidonnaisesta järjestelmästä laskennalliseen järjestelmään. Lakimuutosten

suuntauksena oli kuntia koskevien normien vähentäminen ja siihen liittyvä hallinnon hajauttaminen. Lainsäädännön muutokset merkitsivät kunnallisen itsehallinnon vahvistumista ja kuntien oman päätösvallan kasvuun. (Ks. esim. Kuntalaki perusteluineen 2000, 29; Lievonen 1997, 1.)

Nykyinen voimassaoleva kuntalakimme (365/1995) astui voimaan 1.7.1995. Tämän jälkeen lakiin on tehty useita muutoksia ja yleensäkin kuntia koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu merkittävästi. Lainsäädäntöuudistukset ovat osaltaan tukeneet myös kunnallisen toiminnan markkinaistumista. Toisaalta voisi myös sanoa, että jotkut lainsäädäntöuudistukset ovat jopa suoranaisesti olleet *markkinaistamista*, kuten hankintalainsäädännön ja siten kilpailun ulottaminen koskemaan julkista hallintoa. Myös vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakenteen uudistushanke edustaa vahvasti julkisen hallinnon tilaa ja muutospyrkimyksiä. Hankkeen myötä vuonna 2007 astui voimaan laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007). Yksi tunnusomainen piirre kuntia koskevan lainsäädännön uudistamisessa on myös se, että yksityisoikeuden merkitys kuntien lainsäädäntötoimissa on lisääntynyt voimakkaasti. Tämä johtuu kuntien uusien toimintatapojen soveltamisesta, jolloin esimerkiksi julkisen ja yksityisen kumppanuusmallien myötä kunnat joutuvat tekemään yhä enemmän *yksityisoikeudellisia sopimuksia* (Anttiroiko ja Jokela 2002, 135).

Kuntia koskevan lainsäädännön muutoksilla on siis yhtäältä pyritty kuntien itsehallinnon voimistamiseen ja toisaalta kannustettu kuntia aiempaa kustannustietoisempaan toimintaan. (Kuntalaki perusteluineen 2000, 20–21, Lievonen 1997, 1–3.) Suuntaus lainsäädäntökehityksessä on yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan korostaa puitelainsäädäntöä, joka sinällään lisää kuntien omaa päätösvaltaa asioissaan ja mahdollistaa sen, että kunnat voivat itse vapaammin päättää, miten palvelunsa järjestävät (ks. esim. Anttiroiko ja Jokela 2002, 135). Vaikka Ryynänen (2004, 11, 16, 22, 119) onkin sinänsä samaa mieltä kuntia koskevan valtionvalvonnan *muodollisesta vähentämisestä* ja kunnallisen itsehallinnon harkintavallan lisääntymisestä, hän kuitenkin huomauttaa kuntien ja erityisesti kunnallisen itsehallinnon jääneen EU:n ja valtion suhteiden myötä kahden erisuuntaisen kehityksen alle; yhtäältä eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen ja toisaalta desentralisoinnin eli hallinnon hajautuksen. Ryynänen huomauttaa myös, että oma kansallinen lainsäädäntömme voimistaa tätä kehitystä. Kun yksilön oikeuksista on nyt säädetty aiempaa laajemmin, voi kyseisellä kehityksellä nähdä sääntelyn karsimisen ja kunnallisen itsehallinnon voimistamisen lisäksi myös toisenlaisen kehityksen, jossa itse asiassa kuntien toiminta sidotaan entistä tiukemmin valtakunnallisen lainsäädännön asettamiin reunaehtoihin (Ryynänen 1998, 6; 2004, 11).

Anttiroiko ja Jokela (2002, 137) näkevät EU-oikeuden vaikuttavan kuntiin kolmella eri tavalla. Ensinnäkin kunnat toimivat ylikansallisen ja sittemmin kansallisen oikeuden toimeenpanijoina ja toteuttajina. Toiseksi kunnat itse ovat EU-oikeuden sääntelyn kohteina ja kolmantena kunnat ovat oikeuden kohteina ollessaan myös taloudellisina toimijoina. Merkittävä tekijä kuntien talouden kannalta on se, että EU:ssa kunnallistalous on kiinteästi ”vain” osa julkistaloutta, osa kansallisvaltion taloutta. Kuntien talous on siten EU:n myötä kiinteämmin kytketty valtiontalouteen ja tämän vuoksi on korostunut tarve koordinoida keskitetysti valtion ja kuntien taloutta, kun EU:n julkisen talouden tasapainon vaatimus sekä julkisen velanoton rajat velvoittavat myös kuntia. (Myllymäki ja Kalliokoski 2006, 173.) Kuntien talouden tasapainottamista koskevaa sääntelyä onkin nyt selkeytetty. Sääntelyn tavoitteena on ollut se, että kunnallisveroaste pysyy vakaana ja että kunnat eivät velkaantuisi hallitsemattomasti. (Kuntalaki perusteluineen 2000, 5.)

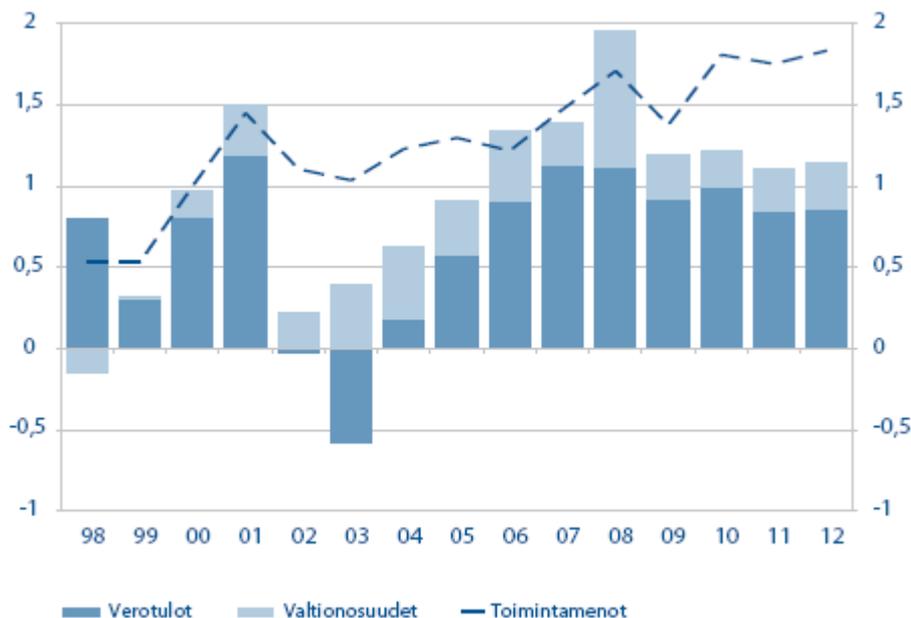
Myös ihmisten arvomaailmassa ja elintasossa on tapahtunut muutoksia, jotka edellyttävät julkisen vallan toimenpiteitä palvelutuotannossa. Ihmiset vaativat yhä enemmän ja entistä monipuolisempia, joustavampia, yksilöllisempiä ja laadukkaampia palveluja.

2.1.1 Taloudellisten voimavarojen niukkuus

Kuntien taloudellinen ja hallinnollinen toimintaympäristö on merkittävästi muuttunut 1990-luvulta lähtien ja tällä kehityksellä on ollut näkyviä vaikutuksia kuntien toimintaan. 1990-luvun taloudellinen lama merkitsi lähes kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla toiminnan uudistamis- ja kehittämistarpeita, niin myös kuntien toimintaympäristössä. Laman ja sitä seuranneen työttömyyden johdosta niin julkinen kuin yksityinenkin talous kiristyivät voimakkaasti ja kunnat joutuivat tarkastelemaan toimintojaan kokonaan uudessa valossa. Haastetta lisäsi vielä se, että samalla, kun kuntien taloudelliset voimavarat heikkenivät ja valtio leikkasi kuntien valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ei kuitenkaan vähennetty. Tästä seurasi paineet toiminnan tehostamiseen.

Edelleen tänä päivänä kuntien menot ja tulot ovat epätasapainossa, yksinkertaisesti menoja on enemmän kuin tuloja. Kunnat arvioivat menokehityksen myös jatkuvan nopeana (Tilastokeskus 1/2008). Myös Valtiovarainministeriön *Peruspalveluohjelma 2009–2012* -julkaisusta (Valtiovarainministeriö 2008, 25) käy ilmi kuntatalouden menojen ja tulojen kehityksen suunta. Kuviossa 1 on kuvattu kuntien verotulojen, valtionosuuksien ja toimintamenojen muutos. Kuvioista näkyy, että kuntien toimintamenot kasvavat tulevaisuudessa verotuloja ja valtionosuuksia nopeammin. Tämä on seurausta väestön ikääntymisestä johtuvasta sosiaali- ja terveystalouden kasvuista, työntekijöiden eläkkeelle siirtymisestä aiheutuvasta verotulojen

kasvun hidastumisesta sekä työntekijöiden ansiotason noususta. Henkilöstökulujen lisäksi etenkin palvelujen ostot ovat jatkuvasti kasvaneet kunnissa.



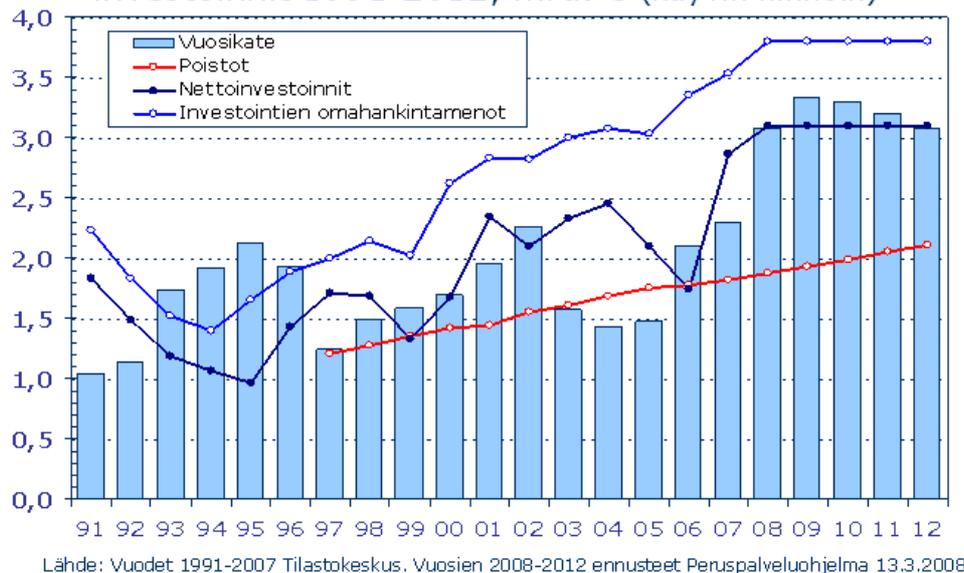
KUVIO 1. Kuntien verotulojen, valtionosuuksien ja toimintamenojen muutos, mrd. euroa. (Lähde: Valtiovarainministeriö 2008, 25.)

Yhteiskunnassa yleinen taloudellinen tilanne on viime vuosina ollut voimakkaan nousujohteinen ja myös kuntatalous on hieman vahvistunut hyvän verotulokehityksen myötä. Kehityksestä huolimatta monet kunnat kamppailevat kuitenkin taloudellisten vaikeuksien kanssa ja tulevaisuus näyttää koko kuntataloudelle epävarmalta. Kuntien verotulot ja rahavarat ovat kasvaneet, mutta myös kuntien velkaantuneisuuskehitys on ollut viime vuosina nopeaa. Vuonna 2007 kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kohosi yli 600 miljoonaa euroa. (Kuntaliitto 1/2008, 4.)

Vuosikate on keskeinen tunnusluku arvioitaessa kunnan tulorahoituksen riittävyyttä. Perusoletuksena voidaan pitää, että mikäli vuosikate on käyttöomaisuuden poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Tämä oletus pätee kuitenkin vain, jos poistot vastaavat kunnan vuotuista investointitarvetta. Vaikka kuntien yhteenlaskettu vuosikate on noussut viime vuosina, vuosikate on laskenut Tilastokeskuksen keräämien vuoden 2007 ennakkotilinpäätösten mukaan 150 kunnassa. Lisäksi vain noin 100 kunnassa vuosikate riitti investointien omahankintamenoihin. Vuoden 2008 talousarvioiden mukaan kuntien yhteenlaskettu vuosikate on hieman alle 1,7 miljardia euroa, noin 270 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2007 tilinpäätösarvioissa. (Tilastokeskus 1/2008.) Kuvioista 2 näkyy, että kuntien yhteenlaskettu vuosikate riittää kattamaan poistot, mutta toisaalta nettoinvestoinnit ja poistot eivät vastaa toisiaan, vaan investointien omahankintamenot

kasuvat ja tämä kehitys osaltaan kumoo vuosikatteen noususta saatavaa taloudellista hyötyä. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate ei sinällään kuvaa kaikkien kuntien todellista taloudellista tilaa. Kuntien taloudelliset erot ovat säilyneet suurina ja myös vuosikatteen riittävydessä on suuria kunnittaisia eroja. Yleinen kehitys on ollut se, että vuosikate on parhaiten riittänyt kattamaan suunnitelmajoitot asukasluvultaan suuremmissa kunnissa.

Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot sekä investoinnit 1991-2012, mrd. € (käyvin hinnoin)



Lähde: Vuodet 1991-2007 Tilastokeskus. Vuosien 2008-2012 ennusteet Peruspalveluohjelma 13.3.2008

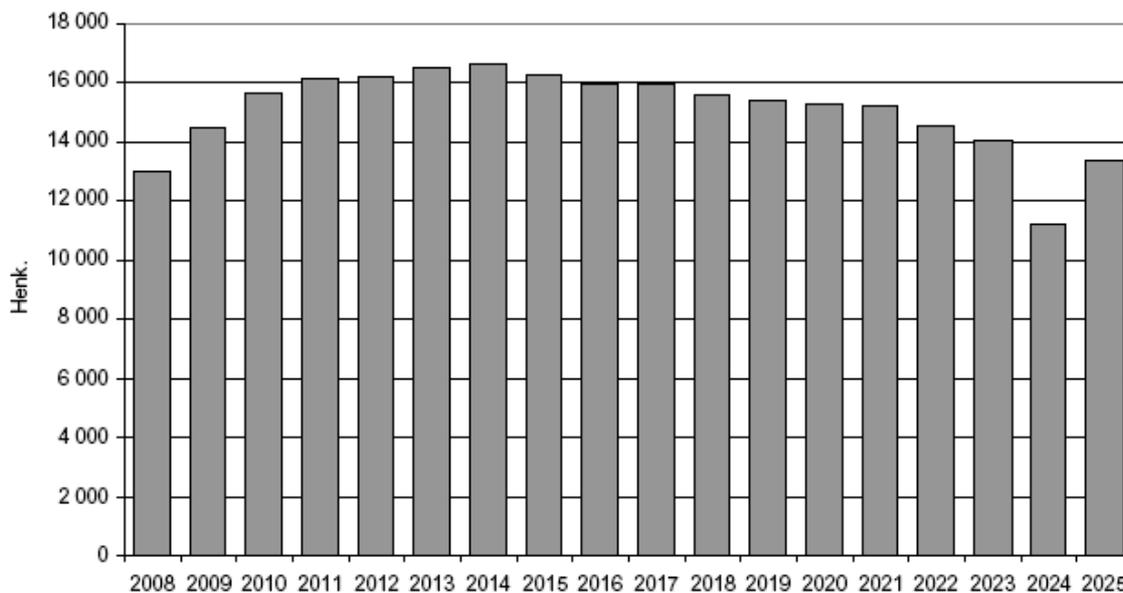
KUVIO 2. Ennuste vuosikatteen, poistojen ja investointien kehityksestä kunnissa. (Lähde: Kuntaliitto 2/2008.)

Kuntien hyvinvointipalvelujen ja investointien kysyntä kasvaa voimakkaasti tulevaisuudessa, kun väestö ikääntyy. Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön supistuminen on seurausta suurten ikäluokkien siirtymisestä eläkkeelle sekä yleisestä elinikien pidentymisestä ja matalasta syntyvyydestä. Kehityksen myötä väestön huoltosuhte lähes kaksinkertaistuu, mikä aiheuttaa valtavaa palvelujen kysynnän kasvua sekä investointien tarvetta kunnille. Kuvio 3 kuvastaa väestön ikärakenteen kehitystä vuoteen 2040 mennessä. (Korkman, Lassila, Määttänen & Valkonen 2007, 9–10.)



KUVIO 3. Ennuste väestön ikärakenteen muutoksesta.
(Lähde: Korkman ym. 2007, 10.)

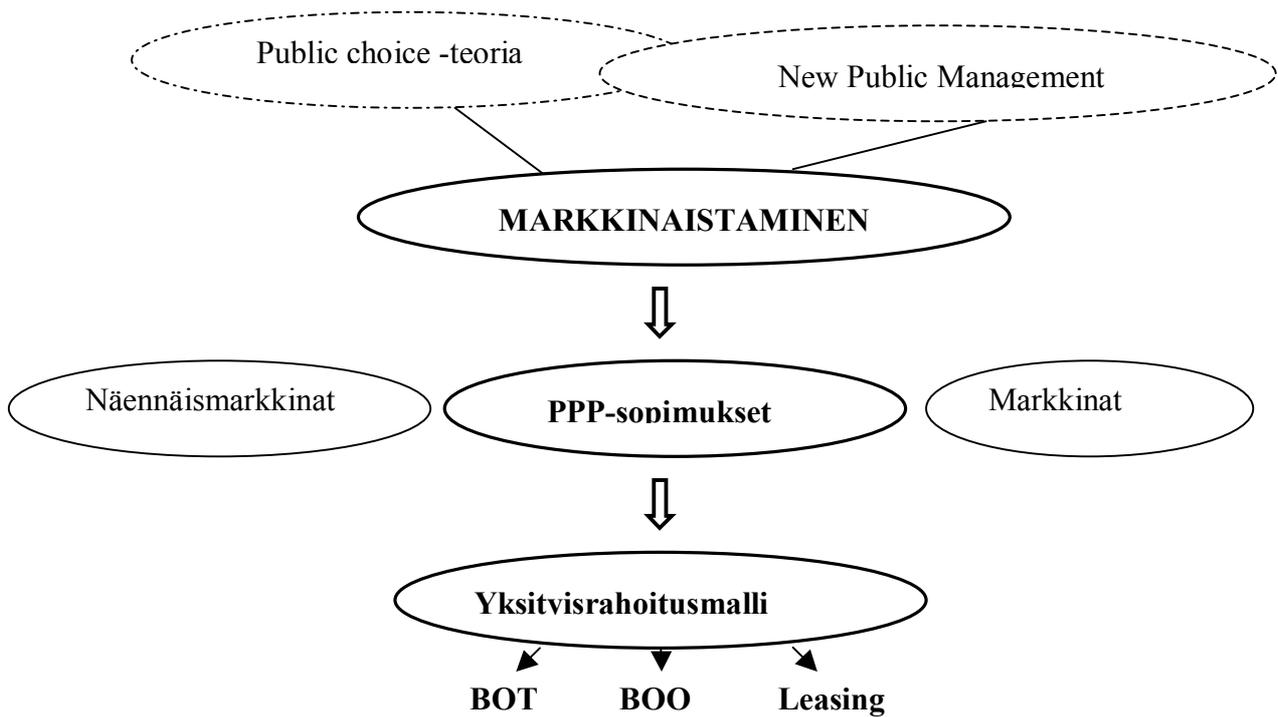
Haastetta lisää vielä se, että seuraavien kymmenen vuoden aikana kuntien työntekijöistä 157 000 (32 prosenttia nykyisestä henkilömäärästä) siirtyy eläkkeelle. Vuoteen 2025 mennessä eläkkeelle siirtyy 271 000 kuntien työntekijää. Tämä on 55 prosenttia nykyisestä työntekijämäärästä. Kuntien työntekijöiden eläkepoistumaa vuosina 2008–2025 hahmottaa kuvio 4. (Kuntien eläkevakuutus 2007, 5.) Kyseinen kunnan omien työntekijöiden eläkkeelle siirtyminen paitsi pakottaa, toisaalta myös *mahdollistaa* toimintatapojen uudistamisen. Edellä mainitut tekijät ovat kuntien tämän päivän ja ennen kaikkea tulevaisuuden suurin haaste ja ne edellyttävät kunnilta valtavia ponnistuksia palveluiden turvaamiseksi kuntalaisille myös tulevaisuudessa. Uudistukset kuntien toiminnassa edellyttävät kuntien oman toiminnan ja tuotannon tehostamista, yhteistyön lisäämistä kuntien välillä, ostopalveluiden lisäämistä sekä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa.



KUVIO 4. Kunta-alan eläkepoistuma 2008 – 2025.
(Lähde: Kuntien eläkevakuutus 2007, 5.)

2.2 New Public Management ja julkisen hallinnon markkinaistaminen

Julkisen sektorin markkinaistamisen taustalla voi nähdä eri suuntauksia, jotka pyrkivät julkisen sektorin tehostamiseen sekä toiminta- ja ajattelutapojen uudistamiseen. Esimerkkeinä voi mainita Public Choice -teorian, New Public Management -johtamisdoktriinin, näennäismarkkinateorian sekä managerialismin. Julkisen toimintaympäristön markkinaistamisella on selvä yhteytensä kyseisiin julkisen hallinnon muutokseen pyrkiviin suuntauksiin. Julkisen hallinnon muutoksessa on pyritty tehostamaan julkisen sektorin toimintaa uudistamalla julkisen toiminnan ja talouden ohjausta sekä soveltamalla uusia, usein yritysmaailmasta lähtöisin olevia, toimintatapoja ja toiminnan organisointimuotoja. Kyseisiin uudistuksiin liittyy olennaisesti myös kilpailun ulottaminen julkiselle sektorille. Julkisen ja yksityisen sektorin uudenlaiset yhteistyömuodot ja erityisesti yksityisrahoitusmalli on nähtävissä osaksi laajempaa julkisen hallinnon muutoskehitystä, jolloin yksityisrahoitusmallia on luonnollista lähestyä tarkastelemalla muutosta, joka on mahdollistanut yksityisrahoitusmallin kaltaisten uudenlaisten toimintatapojen käyttöönoton julkisella sektorilla. Edellä mainittuja tutkimuksen keskeisiä käsitteitä havainnollistaa kuvio 5. Yksityisrahoitusmallien soveltaminen kuntien toiminnassa on kuitenkin vain yksi vaihtoehtoinen muoto tehostaa kuntien toimintaa. Muita muutoskehityksen mukanaan tuomia toiminnan organisointimuotoja ja toteutustapoja ovat muun muassa palvelusetelijärjestelmäjärjestelmä, tilaaja-tuottajamalli ja ostopalvelut.



KUVIO 5. Tutkimuksen pääkäsitteiden asemointi.

New Public Management -suuntaus ja julkisen hallinnon markkinasuuntautuneisuus ovat selvästi nähtävissä myös lainsäädännön tasolla sekä erilaisina poliittisina ohjelmina ja suosituksina. Ensimmäinen kunnan toimintaa ja sen organisointia merkittävästi muuttava uudistus oli vapaakuntakokeilu, joka lisäsi kunnan vapautta ja mahdollisuuksia toimintojen organisoinnissa. Myös nykyinen kuntalaki heijastaa uusien suuntausten ajatusmaailmaa tehokkuuden lisäämisestä ja uusien toiminnan organisointitapojen soveltamisesta. (Meklin 2006, 13.) Muita uudistamishenkeä sisältäviä uudistuksia ovat mm. laki julkisista hankinnoista (348/2007), kunta- ja palvelurakennemuutos ja siitä annettu laki (169/2007) sekä esimerkiksi Suomen Kuntaliiton antamat erilaiset suositukset tai ohjeiden omaiset linjaukset, kuten *Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset* (Suomen Kuntaliitto 2002), jonka tarkoituksena on lisätä markkinoiden ja kilpailun toimivuutta sekä yksityisen palvelutuotannon osuutta kuntien toiminnassa. Myös esimerkiksi 1990-luvulla tapahtunut kuntien valtionosuusuudistus liittyi suoraan käynnissä oleviin kehitystrendeihin (Meklin 2006, 13; Temmes ja Kiviniemi 1995, 9). NPM on yhtäältä merkinnyt kuntien normien väljentämistä, mutta toisaalta kunnat on myös pakotettu suuntauksen mukaisiin uudistuksiin. Esimerkkinä tästä on hankintalainsäädäntö, jonka soveltaminen kuntien hanketoimintaan on pakollista, ja jonka määräykset säätelevät hyvinkin tarkasti kuntien toimintaa. (Valkama ja Flinkkilä 2003, 42.)

2.2.1 New Public Management muutoksen taustavoimana

Kuntien toiminnan markkinaistamisen taustalla voi nähdä laajemman julkisen hallinnon johtamisen ja organisoinnin reformin. 1980-luvulla alkoi julkisen hallinnon uudistamiskehitys, jossa perinteisestä byrokraattisesta hallinnosta alettiin pyrkiä joustavampaan hallinnon ohjausjärjestelmään (Temmes ja Kiviniemi 2002, 9). Kyseistä ajatustapaa alettiin sittemmin kutsua uudeksi julkisjohtamiseksi, New Public Management (NPM) -johtamisdoktriiniksi. Uudistamisen lähtökohtaisena ajatuksena on se, että perinteinen julkinen hallinto on nähty tehottomaksi ja uudistuksilla pyritään lisäämään julkisen toiminnan tehokkuutta ja joustavuutta. (Lane 2000, 2–3.) NPM:n uudistukset korostavat muun muassa markkinaohjautuvuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Uudistusten myötä on alettu kiinnittää enenevässä määrin huomiota myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen. (Anttiroiko ja Haveri 2007, 166–167.)

NPM-ajatteluun pohjautuvia uudistuksia ovat esimerkiksi julkisten yksiköiden nettobudjetointi, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, yksityistäminen, siirtyminen managerialismiin, desentralisointi, tulosjohtaminen ja tuotteistaminen. (Valkama ja Flinkkilä 2003, 41–42.) Konkreettinen muutos kuntien taloudellisen toiminnan ohjaamisessa on syntynyt siirtymisenä resurssiohjauksesta tulosohtauksen suuntaan, jonka keskeisenä osa-alueena on uudistettu muun muassa julkisen sektorin kirjanpitoa. Kehityksen myötä kunnissa siirryttiin noudattamaan alun alkaen yrityssektorille tarkoitettua kirjanpitolakia. (Meklin 2007, 84; 1998, 193.) Tulosohtauksesta saadut kokemukset eivät kuitenkaan ole osoittautuneet pelkästään positiivisiksi. Ongelmien syynä saattaa olla juuri se, että tulosohtausmalli on markkinoiden toimintaa jäljittelevää eikä siten sellaisenaan välttämättä toimi kuntien päätöksentekojärjestelmässä. (Meklin 2007, 86.) Uuden julkisjohtamisen kuntien toimintaympäristöön luomien positiivisten vaikutusten lisäksi, joita ovat muun muassa asiakaslähtöisyyden ja taloudellisen vastuullisuuden korostuminen, mallilla on kuitenkin myös rajoitteensa kuntien toimintaan sovellettuna. Syynä tähän on jo edellä mainittu julkisen ja yksityisen sektorin lähtökohtainen ero toiminnan harjoittamiseen. Kaikki yritysmaailmasta tulevat opit eivät sellaisenaan ole sovellettavissa kuntien johtamiseen. (Haveri ja Rönkkö 2007, 74–75.)

NPM edustaa laajaa julkisen hallinnon muutostrendiä. Tähän muutostrendiin liittyy useita havaittavissa olevia julkisen hallinnon muutoksia ja uudistuspyrkimyksiä sekä uusia julkisen toiminnan organisoinnin ja tuotantotapojen sovelluksia. Lähdesmäki (2003, 53) määrittää NPM:n seuraavasti: ”*NPM johtamisdoktriinina pyrkii löytämään vastauksia kysymyksiin, mikä on paras tapa organisoida ja johtaa. Se on syntynyt tilanteessa, jossa julkisjohtamista rasittivat monet ongelmat. NPM sisältää periaatteita siitä, kuinka johtamista voidaan parantaa. Näitä periaatteita*

ovat: yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltaminen julkiselle sektorille, huomion kiinnittäminen tehokkuuden ja talouden kysymyksiin sekä vahvan johtamisen ihanne.” NPM pyrkii tehostamaan julkisen sektorin toimintaa keventämällä julkisen sektorin organisaatioita uusien markkinasuuntautuneiden sovellusten ulottamisella julkisen sektorin toimintaan (Kähkönen 2007, 19). NPM uudistaa siten julkista hallintoa markkinamekanismeja ja yritysmaailman ajattelu- ja menettelytapoja hyväksi käyttäen. Myös Meklinin (1993, 189–191) mukaan siirtyminen uuteen julkishallintoon tarkoittaa ensisijaisesti markkinamekanismin korostumista osana julkista hallintoa. Hänen mukaansa markkinamekanismin korostuminen tapahtuu ensisijaisesti poliittisen päätöksenteon kustannuksella ja se näkyy markkinatalouden periaatteiden lisääntyvänä käyttönä julkisen sektorin toiminnassa. Muutosten tavoitteena on julkisen hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantaminen, jolla pyritään vastaamaan arvosteluun julkisen hallinnon tehottomuudesta, inkrementaalaisesta kasvusta sekä kyvykkyydestä vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin.

Lähdesmäki puhuu NPM:stä johtamis*doktriinina*. NPM:ssä ei ole hänen mukaansa kyse varsinaisesta teoriasta tai toimintamallista, vaan ennemminkin teorian ja toimintapolitiikan välimaastoon sijoittuvasta doktriinista (Lähdesmäki 2003, 10). Hood ja Jackson (ks. Lähdesmäki 2003, 10) käyttävät doktriinin käsitettä ilmaisemaan erityisiä ideoita, joita julkisessa hallinnossa tulee tehdä mietittäessä hallinnon organisoimista ja johtamista. Myös Temmeksen (1998, ks. Lähdesmäki 2003, 10) mukaan NPM on yhdistelmä toisiinsa kytkeytyneitä uudistuspolitiikkoja ja -ideoita. Nämä uudistukset muodostavat julkisen sektorin hallinnollis-poliittisen doktriinin.

Julkisen valinnan teorialla, jonka edustajat kritisoivat julkisen hallinnon epäonnistumista ja tehottomuutta, on ollut suuri merkitys NPM-ajattelutavan kehittämisessä. Julkisen valinnan koulukunnan taustalla taas on nähtävissä uusklassinen taloustiede ja sen oletus talouden tasapainottumisesta ja yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimoitumisesta markkinoilla täydellisen kilpailun vallitessa (Kähkönen 2007, 19). Koulukunta käsittää useita erilaisia pyrkimyksiä julkisen sektorin toiminnan tehostamiseksi. (Lähdesmäki 2003, 46–49; Kähkönen 2007, 12). Julkisen valinnan koulukunta tutkii julkisen hallinnon ja erityisesti poliittisen toiminnan onnistumisia ja epäonnistumisia. Julkisen valinnan koulukunnan kritiikki kohdistuu ennen kaikkea julkisen sektorin toimijoihin, joiden nähdään toimivan tehottomasti ja omaa hyötyä maksimoiden. Julkisen valinnan koulukunnan periaatteet saivat aikaan sen, että alettiin vaatia julkisen hallinnon tehokkuuden lisäämistä eri tavoin. Kun NPM-ajattelutapa 1980-luvulla voimistui julkisen hallinnon uudistajana, julkisen valinnan koulukunnan teesit nostettiin esille edesauttamaan muutoksen aikaansaamisessa. Julkisen valinnan koulukunnan lisäksi Lähdesmäki näkee NPM:n taustalla vahvasti myös

managerialismin, joka ihannoii yksityisen sektorin johtamista ja vaatii yritysmaailman periaatteiden ulottamista julkisen sektorin toimintaan. (Lähdesmäki 2003, 46–49.)

2.2.2 Markkinaistaminen

Yksi merkittävimmistä julkisen sektorin toimintaympäristön muutoksen osatekijöistä on ollut julkisen tuotannon toimintaympäristön markkinaistaminen ja kilpailulle avaaminen. Kilpailuviraston *Julkinen valta markkinoilla* -hankkeen osana selvitettiin kunnallisen toiminnan markkinaehtoistamiskehitystä. Selvityksestä tehdyn *Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa* -raportin mukaan juuri kunnissa on meneillään paljon erilaisia markkinoita ja kilpailua hyväksi käyttäviä uudistuksia. Markkinaistamisen painopiste näyttäisikin olevan siirtynyt valtiolta kuntiin. Uusien markkinoita hyväksi käyttävien toimintatapojen soveltamista perustellaan muun muassa kokemuksen osoittamalla markkinamekanismien käytöstä saavutettavilla hyödyillä, joita ovat entistä paremman palvelutason saavuttaminen aiempaa alhaisemmin kustannuksin (Heikkinen, Tapio, Haikko & Paloposki 1996, 7). Tehokkuuden lisäämisen lisäksi markkinaistaminen nähdään myös keinona tasapainottaa kuntien taloudet (Kähkönen 2007, 11). Keinoja tehokkuuden lisäämiselle ovat muun muassa toiminnan uudet organisointimuodot ja tuotantotavat sekä kilpailun ulottaminen kunnalliseen tuotantotoimintaan samoin kuin yksityisen sektorin tuotannon lisäämisellä julkisessa palvelutuotannossa. Markkinaehtoistaminen ja kilpailu voidaan nähdä NPM-reformista polveutuvaksi tietoiseksi toiminnaksi (Kilpailuvirasto 2002, 16–17).

Markkinaistumisesta tai markkinaehtoistumisesta puhuttaessa viitataan siihen yleiseen kehitykseen, joka on käynnissä julkisella sektorilla. Tapahtuva muutos on tietoista julkisen vallan toimintaa, jolla pyritään poistamaan kilpailun esteitä ja avaamaan julkisen sektorin ovia markkinoille. Kehityksen tuloksena lisätään yksityisen sektorin osallistumista julkisten palvelujen tuotantoon. (Kilpailuvirasto 2002, 7, 20.) Laajasti määriteltynä markkinaistamisella voidaan Kähkösen (2007, 11) mukaan tarkoittaa *sellaista verorahoitteisen sektorin palvelujen järjestämistavan muuttamista, jossa hierarkiasta siirrytään markkinasuuntautuneiden toimintatapojen soveltamiseen*. Markkinasuuntautuneisuus on hierarkialle rinnakkainen käsite, jossa palvelun järjestämisessä tilaajan ja tuottajan roolit on eriytetty, ja jossa näiden välille solmitaan *sopimus*. Markkinaehtoistamisella viitataan samaan kehitykseen kuin markkinaistamisella. Väljästi määriteltynä kunnallisen toimintaympäristön markkinaehtoistuminen tarkoittaa *markkinaehtoisuutta lisäävien muutosten toteuttamista ja uusien toimintamuotojen ja -mallien soveltamista kunnallisessa tuotannossa*. (Kilpailuvirasto 2002, 11.) Markkinaistuminen ei merkitse julkisen vallan tehtävien päättymistä, vaan aiempaan verrattuna oleellisesti erilaisten instrumenttien käyttämistä kuntien

toiminnassa. Uudistuvassa julkisessa hallinnossa ja sen markkinaistumisessa olennaista on se, että palvelujen tuottaminen voidaan järjestää joustavaksi ja erilaistuvaksi. Markkinaistumisen myötä perinteiset organisaatiot uudistuvat ja keventyvät ja toimintojen järjestäminen joustavoituu. (Valkama 1995, 9.) Bryntsen (ks. Kähkönen 2002, 284) mukaan markkinaistamisella tarkoitetaan sellaisten markkinaehtoisten toimintatapojen soveltamista julkisen sektorin toimintaan, joissa hierarkisesta tuotannon ohjauksesta siirrytään sopimus- tai markkinaohjaukseen.

Kilpailuviraston (2002, 17) mukaan markkinaehtoistuminen on muutoskehitystä, joka kehittää joko välittömästi tai välillisesti seuraavia markkinamekanismiin vaikuttavia ominaisuuksia:

- markkinapaikka, jossa myyjä- ja ostajapuoli ovat tunnistettavissa
- mielekkäät markkinasignaalit päätöksenteon perusteeksi kummallekin markkinaosapuolelle
- institutionaalinen kehys, joka takaa toimijoille riittävän päätöksentekovaltuuden, markkinainformaation sekä kannusteet markkinapaikan ja asianmukaisten hintasignaalien hyväksikäyttämiseksi.

Kilpailuvirasto edelleen erottaa toisistaan kunnan sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön markkinaehtoistumisen. Sisäisen toimintaympäristön markkinaehtoistaminen tarkoittaa edellä mainittujen ominaisuuksien toteuttamista kunnan organisaation sisällä, kun taas ulkoisen toimintaympäristön markkinaehtoistamista on näiden ominaisuuksien toteutumisesta kunnallisen tuottajan ja kuntalaisten välillä. Edellytyksenä kunnan toiminnan laajenemiselle markkinoille virasto näkee kunnan sisäisen toimintaympäristön kehittämisen ja markkinaehtoistamisen, mihin liittyy olennaisena tilaamisen ja tuottamisen eriyttäminen. (Kilpailuvirasto 2002, 16–17.)

Julkisen toimintaympäristön markkinaistuminen ei merkitse julkisen vallan tehtävien päättymistä, vaan aiempaan verrattuna oleellisesti erilaisten instrumenttien käyttämistä kuntien toiminnassa. Tulee kuitenkin muistaa, että vaikka palvelut järjestettäisiin markkinaehtoisesti uusia toimintatapoja tai -malleja käyttäen, kunnan tulee tuolloinkin vastata niiden asianmukaisesta tarjoamisesta, toimivuudesta ja laadusta (Rusanen 2001, 10).

2.2.3 Näennäismarkkinateoria

Tapahtuvaan muutokseen liittyy myös erityinen näennäismarkkinateoria. Näennäismarkkinateoria on syntynyt julkisen valinnan koulukunnan teesien pohjalta ja se pyrkii osoittamaan keinoja ratkaista kilpailun puute julkisessa hallinnossa. Näennäismarkkinateoria on kehitetty vastaamaan arvosteluun julkisen sektorin tehottomuudesta. (Kähkönen 2007, 13; Valkama 2004, 52–53).

Näennäismarkkina-käsitteellä ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Kähkösen (2007, 20) mukaan näennäismarkkinoilla tarkoitetaan hierarkian ja vapaiden markkinoiden välimuotoa, jotka julkinen sektori luo salliessaan uusien vaihtoehtoisten tuottajien pääsyn aiemmin itse hierarkian kautta tuottamiensa palveluiden tuotantoon. Kyseessä ovat siis julkishallinnon luomat markkinat, joiden avulla uusia markkinaehtoisia toimintatapoja voidaan toteuttaa julkisten palvelujen tuotannossa. Perinteisessä julkisen hallinnon organisointimuodossa, hierarkiassa, toiminnan ohjaus perustuu sääntöihin ja käskytyksiin. Näennäismarkkinoilla taas ohjaus perustuu sopimukseen. (Kähkönen 2007, 20.) Näennäismarkkinoiden ensimmäisenä tunnuspiirteenä pidetään yleisesti sitä, että julkinen valta tavalla tai toisella sääntelee näennäismarkkinoita (Valkama 2004, 53).

Kähkönen (2007, 21; ks. myös Valkama 2004, 53–54) on koonnut väitöskirjaansa, joka käsittelee näennäismarkkinoiden tehokkuutta, näennäismarkkinoiden tyypillisiä ominaisuuksia. Näiden ominaisuuksien avulla ne voidaan erottaa hierarkiasta ja markkinoista. Ominaisuudet ovat:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat ja ylläpitämät
2. Julkinen sektori toimii palvelutuotannon tilaajana ja ohjaajana
3. Palvelu rahoitetaan pääasiassa verovaroin, mahdollisesti osittain myös asiakasmaksuin
4. Palvelujen tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksen avulla
5. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita
6. Näennäismarkkinoilla on erilaisia palvelujen tuottajia (esimerkiksi julkisia, yksityisiä tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä), joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tavoittelu
7. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.

Merkittävin näennäismarkkinateorian innovaatio on ollut tilaamisen ja tuottamisen eriyttäminen toisistaan. Näennäismarkkinoilla luodaan keinotekoiset markkinat eriytetyn palvelujen tilaajan ja tuottajan välille. Kunta toimii tällöin palvelujen tilaajana eli sillä on näennäismarkkinoilla palvelujen järjestämisvastuu. Palvelujen tuotantovastuu taas jaetaan erilaisille potentiaalisille palveluntuottajille, jotka yhtäältä pakotetaan ja toisaalta vapautetaan kilpailemaan palvelujen tuottajan asemasta. (Valkama 2004, 53.) Mahdolliset palveluntuottajat voivat olla kunnan sisäisiä tai ulkoisia tuottajia. Myös näennäismarkkinateoriaan sisältyy siis kilpailun ulottaminen kuntien toimintaan. Näennäismarkkinoiden tärkeimpiä muotoja ovat tilaaja-tuottajamalli sekä palvelusetelijärjestelmä. Tilaja-tuottajamallissa voidaan erottaa sisäinen ja ulkoinen tilaaja-tuottajamalli. Ulkoisessa mallissa tuottajina kilpailevat myös kunnan organisaation ulkopuoliset tuottajat, jolloin on kyse varsinaisesta kilpailusta ja markkinoille avautumisesta. Kuntien sisäisessä

tilaaja-tuottajamallissa kilpailulla ei ole todellista vaikutusta, sillä kyseessä ovat tuolloin kunnan omat tilaaja- ja tuottajayksiköt, jolloin kyse on pikemminkin sopimusohjauksesta kuin tuottajayksiköiden kilpailuttamisesta. (Kähkönen 2007, 22; Valkama)

2.2.4 Kilpailuttaminen ja julkiset hankinnat

Kaikkiin edellä mainittuihin suuntauksiin liittyy keskeisesti kilpailun lisääminen ja yleensäkin sen ulottaminen koskemaan julkista sektoria. Kilpailuttaminen ja markkinoiden hyväksikäyttö ovat olennaisia tekijöitä julkisen sektorin tehokkuuden parantamisessa. Kilpailuttamisen taustalla on nähtävissä individualistinen ideologia, jonka mukaisesti kilpailu tulee ulottaa julkisen sektorin toimintaan aina, kun se on mahdollista (Lievonen 1997, 7). Edellytykset julkisen palvelutuotannon kilpailuttamiselle luotiin 1990-luvulla Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. Kilpailuttamisen ulottaminen koskemaan julkista sektoria ja kuntia ei oikeastaan ollut valinnaista, sillä unioniin liittymisellä Suomi sitoutui EU:n tavoitteisiin ja periaatteisiin. EU:n neljän perusvapauden; tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työvoiman vapaa liikkuvuus on saavutettavissa vain vapaan kilpailun avulla. Julkisten hankintojen säädöspohja rakentuikin juuri edellä mainituille periaatteille ja EY:n hankintadirektiiveille. (Ks. esim. Kärkkäinen 2001, 422–423; Kähkönen 2007, 12.)

Kilpailu nähdään keinona saada aikaan kustannussäästöjä ja siten lisätä tehokkuutta julkisella sektorilla. Kilpailun ulottaminen koskemaan julkista sektoria on yhtäältä julkisen sektorin markkinaistamisen tulos, mutta toisaalta myös edellytys julkisen toiminnan markkinaehtoisuuden lisäämiselle. Kilpailun ulottaminen kuntien toimintaan pakottaa kunnat julkisten palvelujen markkinalähtöiseen järjestämiseen. Kilpailu on tällöin väline, jonka odotetaan lisäävän toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta sekä alentavan kustannuksia (Lievonen 1997, 55). Markkinasuuntautuneisuus voi kuitenkin olla myös ei-kilpailullista. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen olemassaolo ei siis välttämättä edellytä aitoa kilpailua, vaan kilpailuttamisen ja kilpailun sijaan kyseeseen voivat tulla neuvottelut ja tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö. (Kähkönen 2007, 26).

Kilpailuttaminen merkitsee kunnissa yleisesti sitä, että palvelu ulkoistetaan. Vastuu palveluiden järjestämisestä, saatavuudesta ja laadusta säilyy kuitenkin kunnilla, vaikka palvelut tuottaisikin kunnan ulkopuolinen taho. Kuntien päätökset palvelujen järjestämis- ja tuotantotavoista ovat merkittäviä paitsi kunnille itselleen, myös koko yhteiskunnalle ja kansantaloudelle. Kuntaliiton mukaan kunnat kilpailuttavat vuosittain noin 11 miljardin euron hankinnat, jolloin ei ole täysin yhdentekevää, miten palvelut, hankinnat sekä kilpailuttaminen kunnissa järjestetään. Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategisissa linjauksissa liitto suosittaa, että kunnissa laadittaisiin ns.

palvelustrategioita, joissa tehdään strategiset päätökset siitä, miten palvelut tulevaisuudessa järjestetään. Palvelustrategioissa palvelujen järjestämisen periaatteet linjataan noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin ja niistä käy ilmi, mitkä palvelut tuotetaan itse ja missä määrin palveluja hankitaan muulla tavoin. (Kuntaliitto 2002, 3.)

2.2.4.1 Hankintalainsäädäntö

Kuntien on hankinnoissaan noudatettava hankintalainsäädäntöä. *Julkisilla hankinnoilla* tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja, joita valtio ja kunnat sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Kansallisen lainsäädännön lisäksi kunnan hankintoja sääntelevät EU:n hankintadirektiivit, jotka itse asiassa ovat perustana kansalliselle hankintalainsäädännöllemme. (Kärkkäinen 2001, 422.) Hankintalaki (laki julkisista hankinnoista 348/2007) on saatettu vastaamaan EU:n hankintadirektiivejä.

Hankintalainsäädännöllä säädellään julkisten hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja toimintavelvoitteista, joita lain soveltamisalaan kuuluvien hankintayksiköiden on hankinnoissaan noudatettava. Pääperiaatteena hankintoja sääntelevässä lainsäädännössä on avoimuus, ehdokkaiden tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä toiminnan julkisuus. Tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö, markkinoiden toiminnan edistäminen ja kilpailun hyödyntäminen. Avoimuus tarkoittaa muun muassa sitä, että hankinnasta ilmoitetaan riittävän laajasti. (Hallituksen esitys 50/2006 vp; Laki julkisista hankinnoista 348/2007.)

Kun hankintalain mukainen hankintayksikkö tekee hankintoja oman organisaation ulkopuolelta, yksikön on hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailutettava palveluntuottajat lain sallimia poikkeuksia lukuun ottamatta aina, kun hankinta ylittää lain määrittämät kynnyksarvot. Kunnan on siis järjestettävä tarjouskilpailu raja-arvon ylittävistä hankinnasta.

Hankintalaki määrittää hankintasopimuksen laajakäsitteisesti. Lain 5 §:n mukaan hankintasopimukset voidaan jakaa rakennusurakoihin sekä tavara- ja palveluhankintoihin. Kyseiset hankinnat voidaan toteuttaa rakennusurakkasopimuksella, tavarahankintasopimuksella, palveluhankintasopimuksella, käyttöoikeusurakalla tai palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella.

Rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen taikka suunnittelu ja toteuttaminen yhdessä. Rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan myös hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan

rakennusurakan toteuttamista millä tahansa tavalla. Rakennusurakka voi olla talon-, maan- tai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus;

Tavarahankintasopimuksella tarkoitetaan muuta kuin rakennusurakkaa koskevaa hankintasopimusta. Tavarahankintasopimuksen kohteena on tavaroiden osto, leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen osto-optioin tai ilman niitä. Tavarahankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on tavarahankinnan lisäksi kokoamis- ja asennustöitä.

Palveluhankintasopimuksella tarkoitetaan muuta kuin julkista rakennusurakkaa tai julkista tavarahankintaa koskevaa sopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen. Palveluhankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on palvelujen ohella tavaroita, jos palvelujen arvo on suurempi kuin tavaroiden arvo. Lisäksi palveluhankintasopimukseksi katsotaan hankintasopimus, johon palvelujen ohella sisältyy liitteessä rakennustöitä.

Käyttöoikeusurakalla tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin rakennusurakkasopimus, mutta rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 5§).

Edelleen lain mukaan palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Hankintojen kilpailuttamisvelvollisuus koskee myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksia kuten yksityisrahoitusmallisopimuksia. Yksityisrahoitusmallissa kilpailutetaan aina kokonaispalvelu. Yksityisrahoitusmallin mukaiset hankinnat määritellään lainsäädännössä käyttöoikeussopimuksiksi eli käyttöoikeusurakoiksi, palveluja koskeviksi käyttöoikeussopimuksiksi, julkisiksi rakennusurakoiksi tai julkisiksi palveluhankinnoiksi. Määrittely yksityisrahoitusmallihankinnan sekä julkisen rakennusurakan, käyttöoikeusurakan, julkisen palveluhankinnan ja palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen välillä ei ole täysin yksiselitteistä. Tärkeä kriteeri hankintojen määrittelyssä on työn- ja riskinjako sekä hankkeiden takaisinmaksu. Esimerkiksi käyttöoikeusurakassa rakennushankkeen toteuttava yksityinen urakansaajataho kantaa tavanomaiset rakentamiseen liittyvät riskit sekä rakennuskohteen hyödyntämiseen liittyvät riskit. Kohteen hyödyntäminen ja mahdolliset maksut ovat korvausta rakennustyöstä ja investointiin sisältyvistä riskeistä. (Kankainen ym. 73/2001, 14–20; Tepora 2007,

7–10, Pohjonen 2006, 15–18.) Käyttöoikeuden luonne urakasta palvelua koskevaksi käyttöoikeussopimukseksi voi myös muuttua hankkeen myötä (Kankainen ym. 73/2001, 23).

Hankintaprosessi käynnistetään tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella. Hankintayksikön tulee kuvata tarjouspyynnössään mahdollisimman tarkasti hankkeeseen liittyvät vaatimukset ja erityisesti yksityisrahoitusmalleissa kaikki hankittavat palvelut ja näihin liittyvät tasovaatimukset. Hankintayksikön on esitettävä tarjouspyynnössään kaikki tarjousten arviointiperusteet. Tarjoajien tulee puolestaan tehdä tarjouksensa tarjouspyynnön mukaisesti. Tarjousvertailussa tarjousten sisältämät laatu- ja hintakriteerit otetaan huomioon siten kuin tarjouspyynnössä on ilmoitettu ja näiden vastaavuuden perusteella hankintayksikkö valitsee hankkeen toteuttajan (Pohjonen 2006). Prosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen.

Hankintalain 7 §:n mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Tällöin kunnan tulee hyväksyä tarjouksista se, joka on joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Hankinnan kilpailuttamiseksi hankintayksikön on valittava hankinnan luonteeseen soveltuva, hankintalainsäädännön mukainen menettelytapa. Menettelytavan valintaan ja menettelyn etenemiseen vaikuttaa hankinnan luonne sekä arvo. Hankintalainsäädännössä hankinnat jaetaan niiden arvojen suhteen kahteen ryhmään. Näitä ovat kansallisen kynnyсарvon ylittävät ja EU-kynnyсарvon ylittävät hankinnat. Vaikka kilpailuttamisen ulottaminen julkisiin hankintoihin on peräisin EU:n tasolta ja hankintalainsäädäntömme pohjautuu EY-direktiiveihin, kansallinen hankintalaki on itse asiassa vienyt kilpailuttamisen vaatimuksen vielä pidemmälle, kun hankintalain mukaan julkisen hankintayksikön on kilpailutettava myös EU-kynnyсарvot alittavat hankinnat. Täten kansallinen lainsäädäntömme ulottaa kilpailuttamisen vaatimuksen EY-oikeutta syvemmälle.

Kansalliset kynnyсарvot hankinnoille määritetään hankintalain 15 §:ssä. Kansallinen ilmoitusvelvollisuus koskee siis hankintoja, jotka ylittävät hankintalaissa säädetyt kansalliset kynnyсарvot. Hankinnat, jotka jäävät alle kansallisen kynnyсарvon, eivät kuulu hankintalain soveltamisen piiriin. Kun hankintalain mukainen hankinta ylittää EU-kynnyсарvon, hankinnassa on noudatettava huomattavasti yksityiskohtaisempia menettelytapoja kuin EU-kynnyсарvot alittavissa hankinnoissa. EU-kynnyсарvot ylittävästä hankinnasta tulee myös ilmoittaa EU:n laajuisesti. Taulukossa 1 on esitetty voimassaolevat kuntien hankintojen kynnyсарvot. (Hallituksen esitys 50/2006 vp; Laki julkisista hankinnoista 348/2007.)

TAULUKKO 1. Hankintojen kynnyksarvot.

Kansalliset kynnyksarvot (Hankintalain 15 §)	
Hankintalaji	Kynnyksarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	15 000
Käyttöoikeussopimukset	15 000
Rakennusurakat	100 000
Käyttöoikeusurakat	100 000
Suunnittelukilpailut	15 000
Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä eräät koulutuspalvelut yhteishankintana	50 000
EU-kynnyksarvot (Hankintalain 16 §), kunta hankintayksikkönä	
Hankintalaji	Kynnyksarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	206 000
Rakennusurakat	5 150 000
Käyttöoikeusurakat	5 150 000
Suunnittelukilpailut	206 000

Hankintamenettelystä riippuen toimittajat voivat jättää tarjouksensa julkaistun ilmoituksen ja siihen liittyvän tarjouspyynnön perusteella tai vasta sitten, kun hankintayksikkö on todennut toimittajan täyttävän tarjoajille asetetut soveltuvuusehdot.

2.3 Kunnan tehtävät ja rooli tehtävien hoitamisessa

Julkisen vallan tehtävät voidaan Musgraven mukaan jakaa stabilisaatio-, distribuutio- ja allokaatiotehtäviin. Stabilisaatiotehtävä tarkoittaa kansantalouden vakaudesta huolehtimista, distribuutiotehtävä sopivasta tulonjaosta huolehtimista ja allokaatiotehtävä voimavarojen kohdentamista yhteiskunnassa. Voimavarojen kohdentamista yhteiskunnassa on tuotanto-, investointi- ja kulutus päätösten ohjaaminen (Musgrave ja Musgrave 1973, 6–7.) Käytännössä voimavarojen kohdentaminen tarkoittaa julkisten hyödykkeiden ja palvelujen tarjoaminen asukkaille. (Ks. esim. Karhu 1998, 144–145; VATT 1998, 75).

Fiskaalinen federalismi tarkoittaa julkisia tuloja ja menoja koskevan päätöksenteon hajauttamista vähintään kahdelle hallinnon tasolle. Suomessa fiskaalista federalismia on valtion ja kuntien välinen

tehtävän- ja päätöksenjako julkisten tehtävien hoidossa. Fiskaalisen federalismin periaatteiden mukaisesti valtion tehtävänä on huolehtia kansantalouden vakaudesta sekä sopivasta tulonjaosta yhteiskunnassa. Voimavarojen allokaatiotehtävä taas on alemmalle hallinnontasolle, Suomessa kunnille, sopiva tehtävä. (Karhu 1998, 145.)

2.3.1 Kunnan toimiala

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävästä kehitystä (Kuntalaki 365/1995). Edelleen kuntalain 2 §:n mukaan *kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät*. Kunnalle ei myöskään saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunnan toimiala voidaan täten jakaa kunnan itselleen vapaaehtoisesti ottamiensa tehtävien osalta niin sanottuun yleiseen toimialaan, ja toisaalta kunnalle laissa säädettyjen tehtävien osalta erityiseen toimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät kunta on siis velvollinen hoitamaan. Tällainen tehtävä on esimerkiksi peruskoulun järjestäminen. Vapaaehtoisten tehtävien osalta kunnalla on siis harkintavaltaa, mutta mikäli se päättää tehtävää lähteä hoitamaan, sen on hoidettava se lain mukaisesti. Suurin osa kuntien tehtävistä on niitä velvoittavia, erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. (Harjula ja Prättälä 2001, 104.) Kuntien toimintaa sääntelevä kuntalaki (365/1995) on suhteellisen väljä yleislaki, mikä yhtäältä mahdollistaa kuntien toiminnan ”vapauden” tehtävien hoidossa, mutta toisaalta myös aiheuttaa ongelmia itsehallinnon rajojen tulkinnassa. (Ryynänen 1998, 11–13.)

Suurin osa kuntien ja kuntayhtymien menoista aiheutuu peruspalveluista, joihin luetaan koulutus, terveydenhoito ja sosiaalipalvelut sekä kunnallistekniikka ja ympäristöhuolto. Edellä mainituista peruspalveluista suuren osan muodostavat niin sanotut hyvinvointipalvelut, joita ovat koulutus, terveydenhoito ja sosiaalipalvelut. Vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä Suomessa on pääosin kunnilla ja hyvinvointipalvelujen osuus kuntien menoista onkin yli 70 prosenttia. Ei siis ihme, että kuntien osuus julkisista kulutusmenoista on lähes kaksi kolmasosaa, sillä kulutusmenot aiheutuvat ennen kaikkea juuri hyvinvointipalvelujen tuottamisesta. (Ks. esim. Tuomala 1997, 10, 16; Kuntaliitto 2001, 6–8.)

Kuntalain ilmaisu *tehtävien hoitamisesta* viittaa lähinnä palvelujen järjestämisvastuuseen (Harjula ja Prättälä 2001, 106). Kunnan ensisijainen tehtävä on siis toimia palvelujen järjestäjänä. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on huolehdittava, että asianmukaisia palveluja on kuntalaisten saatavilla. Palvelujen järjestämistehtävää toteuttaessaan kunta pyrkii asukkaidensa hyvinvointiin, jolloin kunnan on pyrittävä toiminnassaan tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen sekä laadukkaisiin palveluihin.

Kunnan päätehtävän, palvelujen järjestämisen, lisäksi kunta toimii poliittisena foorumina kuntalaisille sekä suorittaa viranomaistehtäviä, joilla lainsäädännön valtuuttamana puututaan kuntalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Viranomaistehtävien toteuttaminen muodostaa kuitenkin vain pienen osan kunnan toiminnasta, sillä suurin osa kunnan toiminnasta liittyy sellaisten palvelujen järjestämiseen, joihin ei liity viranomaiskontrollia. (Valkama 2004, 81.)

Kunnat voivat harjoittaa myös elinkeinotoimintaa, mutta niiden yksinomainen tarkoitus liiketoiminnan harjoittamisessa ei ole voiton tavoittelu yritysten tapaan. Itse asiassa usein syinä liiketoiminnan harjoittamiseen ovat yhteiskunnalliset tarpeet. Elinkeinotoimintaa kunta voi harjoittaa omana toimintanaan tai perustaa sitä varten osakeyhtiön. (Hannus ja Hallberg 1997, 77–80; Harjula ja Prättälä 2001, 87–88; Heikkinen, Tapio, Haikko & Paloposki 1996, 7, 98.)

2.3.2 Kunnan roolin eriyttäminen

Kuntalain 2 §:n mukaan *Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.*

Laki ei siis edellytä sitä, että kunnan olisi välttämättä itse tuotettava palvelut, vaan kunta voi hankkia palveluja myös muilta palveluntuottajilta. Tämä merkitsee muutosta kunnan rooliin julkisten palvelujen tuottamisessa. Kunnan tehtävänä aikaisemmin ollut palvelujen tuottaminen on julkisen valinnan teorian, johtamiskulttuurin muutoksen sekä lainsäädännön uudistusten myötä vaihtunut palvelujen tuottamisesta niiden järjestämiseksi (Valkama, Siitonen & Martikainen 2002, 237).

Myös laki siis mahdollistaa erilaisten vaihtoehtoisten palvelujen tuotantotapojen käyttämisen kunnissa. Edelleen on lain sallimissa puitteissa kunnan itsensä tehtävä päättää, miten sen järjestämisvastuulla olevat julkiset palvelut parhaiten tuotetaan. Edellä mainitut vaihtoehtoiset tuotanto- ja toteutusmuodot koskevat kuitenkin nimenomaan *palvelujen* järjestämiseen liittyviä tehtäviä, eivät kuntien viranomaistehtäviä. Viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa kunnan viranomaisen on käytettävä itse, tai jos toimivalta on siirrettävissä toiselle viranhaltijalle, se voidaan antaa virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. (Harjula ja Prättälä 2001, 107.)

Tuomala (1997, 103–104, 109–110) jakaa julkisen sektorin roolin tuottajaksi ja rahoittajaksi. Julkinen sektori voi sekä tuottaa palvelun että rahoittaa sen, kuten perinteisesti kunnassa on tehty, tai toisaalta julkinen voi toimia vain toiminnan tuottajana *tai* rahoittajana. Edellä mainittua julkisen sektorin asemaa palvelun tuottajana ja rahoittajana havainnollistaa kuvio 6.

Kuka tuottaa

		Yksityinen sektori	Julkinen sektori
Kuka rahoittaa	Yksityinen sektori	Elintarvikkeet, vaatteet	posti, rautatiet, energia, vesi
	Julkinen sektori	armeijan hankinnat	koulutus, terveydenhoito, poliisi

KUVIO 6. Julkinen sektori tuottajana ja rahoittajana.

(Lähde: Tuomala 1997.)

Tuomalan esittämä jaottelu julkisen ja yksityisen sektorin roolien jaottelusta on havainnollistava, mutta nykyhetkeen ei enää kovin toimiva tapa jakaa julkisen ja yksityisen sektorin roolit hyödykkeiden tuottamisessa ja rahoittamisessa. Julkisen ja yksityisen sektorin roolit ovat monessa suhteessa sekoittuneet, eikä roolien eriyttäminen ja jaottelu ole enää samalla tavalla selvää kuin ennen. Yksityinen sektori on monella tavalla tullut osaksi perinteisesti julkisina pidettyjä toimintoja ja monia julkisia toimintoja on viime vuosina yksityistetty. Energialaitosten yksityistämiset ja yksityiset lääkäriasemat ovat esimerkkejä muutoksen suunnasta. Toisaalta esimerkiksi lääkäripalvelut ovat jo lähtökohtaisesti hyödykkeitä, joita yksityinen sektori voisi julkisen sektorin sijasta tuottaa ja useissa maissa tuottaakin. Tässä mielessä monet Suomessa julkisen sektorin tuottamat palvelut voidaan luonnehtia niin sanotuiksi yksityisiksi hyödykkeiksi, joita julkinen sektori kuitenkin tuottaa useista eri syistä. Näitä syitä ovat esimerkiksi palvelujen tuottaminen universaalisen periaatteen mukaan, jolloin palvelut pyritään tuottamaan kaikille samanlaisina ja -laatusina. Tämä periaate on kirjattu myös lainsäädännön tasolle kansalaisten subjektiivisina oikeuksina palveluihin. Taustalla ovat myös niin sanottuihin meriittihyödykkeisiin liittyvä julkisen vallan paternalismi. Meriittihyödykkeet ovat hyödykkeitä, joihin liittyy positiivisia ulkoisvaikutuksia, joten julkinen valta pyrkii ohjaamaan niiden kulutusta. Esimerkkinä meriittihyödykkeisiin liittyvästä julkisen vallan paternalismista on oppivelvollisuus. (VATT 1998, 82–83.)

Kunnilla on suuri erittäin suuri merkitys yhteiskunnassa julkisten palvelujen tuottamisessa. Perinteisesti kunnat ovat itse tuottaneet suurimman osan palveluistaan ja samalla omistaneet palvelujen tuottamisessa tarvittavan omaisuuden. Myös palvelujen tuottamisessa tarvittava henkilöstö on perinteisesti ollut kunnan omaa henkilöstöä. Palvelujen edellyttämät investoinnit kunta on useimmiten rahoittanut budjettirahoituksella. Myös kuntien roolit tehtävien hoidossa ovat

kuitenkin muuttuneet merkittävästi 1990-luvulta lähtien. Uudet palvelujen järjestämistavat merkitsevät yhä pidemmälle meneviä muutoksia kunnan rooliin julkisten palvelujen tuottamisessa. Investointien ja palvelujen toteutus- ja tuotantomuotoja tarkasteltaessa onkin olennaista huomata kunnan roolin vaihtelu palvelujen eri tuotantomuotojen välillä. Kunnalla on sen tehtävien hoidossa erotettavissa neljä toisiinsa liittyvää roolia, joita ovat *tilaaja, tuottaja, rahoittaja ja omistaja*.

OMISTAJA?	TILAAJA
TUOTTAJA?	RAHOITTAJA?

KUVIO 7. Kunnan mahdolliset roolit tehtävien hoidossa.
(Lähde: muokattu lähteestä Meklin 2006, 26.)

Kun aiemmin kunnan velvollisuutena oli nimenomaan palvelujen tuottaminen itse, on nykyisin kunnan tehtävä paremminkin palvelujen *järjestäminen* kuntalaisille. Tätä tehtävää hoitaessaan kunta toimii palvelun *tilaajana*. Tilaajan roolissa kunta päättää kuntalaisille tarjottavista palveluista ja huolehtii siitä, että tarvittavat palvelut järjestetään ja tarjotaan kuntalaisille (Meklin 2006, 26). Tarvittavien palvelujen tulee olla tasapuolisesti kunnan asukkaiden saatavilla. Järjestämisvastuun mukaisesti kuntien on lisäksi huolehdittava, että palvelut ovat säännösten mukaiset ja että kuntalaisten oikeudet palvelujen käyttäjinä samoin kuin heidän vaikuttamismahdollisuutensa toteutuvat asianmukaisesti. Järjestämisvastuun tehtävien hoitamisessa kunta voi toteuttaa eri tavoin. Kuntalain mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelun tuottajilta. Näitä voivat olla niin julkiset kuin yksityisetkin tuottajat. Kunnallisissa palveluissa kunnalla tai sen yksiköllä on aina tilaajan rooli, sillä kunnan tehtävänä on järjestää kunnalliset palvelut kuntalaisille. Kuntien välisessä yhteistyössä tilaajina voi olla useita kuntia.

Rahoittajan roolissa kunta päättää toiminnan rahoitusvaihtoehdoista (Meklin 2006, 26). Palvelutuotannon investoinnit kunta voi tehdä ja rahoittaa itse tai näistä voi huolehtia joku muu. Kunta ei siis välttämättä vastaa investointien rahoituksesta suoraan. Varsinaisen juoksevan palvelutoiminnan rahoituksesta kunta myös vastaa eri tavoin riippuen siitä, miten palvelut tuotetaan.

Mikäli kunta tuottaa palvelut oman organisaationsa kautta, se vastaa itse investoinneista ja suoraan kaikista juoksevan toiminnan kuluista, kuten työntekijöiden palkoista. Mikäli kunta taas esimerkiksi ostaa palvelun, se ei itse vastaa palvelutuotannon investoinneista tai esimerkiksi työntekijöiden palkoista, mutta sille aiheutuu juoksevia kuluja palvelujen ostoista. Kunta toimii siis eri tuotantotavoissa erilaisissa rooleissa rahoituksen suhteen.

Kunnan pääroolit palvelujen tuotannossa ovat toimia tilaajana ja rahoittajana. Tilaajan ja rahoittajan roolit liittyvät toisiinsa kiinteästi siten, että tilaaja luonnollisesti myös rahoittaa ”tilauksensa”. Riippumatta toteutusmuodosta lopulta kuitenkin kunta ja viime kädessä kuntalaiset veronmaksajina rahoittavat palvelun. (Meklin 2006, 26.)

Tuottajan roolin mahdollinen eriyttäminen tilaajasta on merkittävin roolimuuotos palvelujen tuottamisessa. Perinteisessä palvelutuotannossa kunta on tuottanut palvelut itse oman organisaation voimin, rahoittanut itse palvelutuotannon investoinnit sekä omistanut palvelutuotannossa tarvittavan omaisuuden. Näin palvelutuotanto järjestetään useimmissa palveluissa edelleen. Uusissa palvelujen tuotantomuodoissa kunta ei kuitenkaan välttämättä enää itse tuota palveluita, mutta vastaa kyllä poliittisen tahdonmuodostuksen kautta siitä, miten palvelut tuotetaan ja minkälaisia palveluja tuotetaan. Itse tuottaminen voi tapahtua kunnan ulkopuolella tai kunnan sisällä tilaajayksiköstä erillisessä tuottajayksikössä. Kunta voi siis merkittävilta osin luopua tuottajan roolista palvelujen tuotannossa.

Kunnalle kertyy palvelutuotannon seurauksena omaisuutta, jolloin kunta toimii omistajana ja harjoittaa omistajaohjausta (Meklin 2006, 26). Perinteisesti kunta on itse omistanut palvelutuotannossa tarvittavan omaisuuden. Esimerkiksi palvelutuotannon rakennusten ja toimitilojen omistaminen on ollut kunnalle luonnollinen ratkaisu, kun se itse tuottaa palvelun, sillä toimitilojen käyttö on vahvasti kytketty kunnalliseen palvelutuotantoon ja palvelut ovat olleet luonteeltaan pysyviä. Erityisesti erityistoimialaan kuuluvien palvelujen tuottamisessa tarvittavan omaisuuden omistamista on perusteltu sillä, ettei tällaiselle omaisuudelle ole yleensä vaihtoehtoista käyttöä. Aikaisemmin kunnan omalle palvelutuotannolle ei myöskään ole juuri ollut vaihtoehtoa, jolloin myös kunnan omistaminen on ollut luonnollinen ratkaisu. (Kuntaliitto 1998, 8, 22, 26–27.) Rakennusten ja maa-alueiden omistaminen on ollut kunnalle myös varsin riskitöntä, mikä on osaltaan ohjannut niiden omistamiseen.

Kunnan roolin muutos palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi on kuitenkin vähentänyt kunnan tarvetta omistaa palvelutuotannossa tarvittavaa omaisuutta. Omistamisesta aiheutuu kunnalle myös valtavia kustannuksia. Kunnan tulisikin arvioida aikaisempaa paremmin omaisuuden tehokasta käyttöä ja omistamisen tarvetta sekä sitä, voidaanko kunnassa suoriutua tehtävistä omistamatta

palvelutuotannossa tarvittavaa omaisuutta. Tällöin vaihtoehtoiksi nousevat muun muassa yhteistyö muiden kuntien tai yksityisen sektorin kanssa. Vaikka kunta vielä useimmiten palvelutuotannossa tarvittavan omaisuuden omistaakin, sen tehtävä ei ole omistaa. Talouden tehostamisessa kunnan omistajapolitiittisilla ratkaisuilla on suuri merkitys. (Kuntaliitto 1998, 3–5, 8.)

Tuottaminen ja omistaminen liittyvät myös toisiinsa kiinteästi. Yleisesti se, joka tuottaa palvelut, omistaa myös palvelutuotannossa tarvittavan omaisuuden. (Meklin 2006, 26.) Toisaalta myös investointien rahoitus ja omistaminen liittyvät toisiinsa läheisesti, sillä investoinnin rahoituksen hankkija yleisesti myös omistaa hankittavan omaisuuden. Yleensäkin kaikki edellä mainitut kunnan roolit liittyvät kiinteästi toisiinsa. Yhdessä toiminnassa kunta voi esiintyä kaikissa edellä mainituissa rooleissa, kuten perinteisessä palvelujen tuotantojärjestelmässä on tehty, tai vain joissakin kyseisistä rooleista. Uusissa toimintamalleissa kunta ei välttämättä enää itse vastaa esimerkiksi palvelun tuottamisesta tai investoinnin rahoituksesta, vaan huolehtii siitä, että palvelu järjestetään sovittujen kriteerien mukaisesti ja joku muu taho tuottaa sen. Julkisen sektorin roolina on siis ennen kaikkea vastata palvelun järjestämisestä määrittämällä palvelun kriteerit sekä valvoa sen toteutumista. Esimerkiksi yksityisrahoitusmallissa kunnan rooli voi olla toimia tiettyjen toimintojen osalta tilaajana ja toisten osalta tuottajana, rahoituksen ja omistamisen ollessa kunnan ulkopuolella. Luonnollisesti kunta toimii kuitenkin rahoittajana juoksevan toiminnan osalta, mutta varsinaista investointia se ei mallissa suoraan rahoita, jälkikäteisesti kylläkin. Kunta ei siis osallistu rahoitukseen perinteisellä tavalla, eikä sen siten tarvitse sitoa investointiin pääomaa. Kunnan varoja sidotaan tulevaisuudessa talousarvioissa käyttötalouden osana, mutta ei investointihetkellä. (Nelson 1998, 17.)

Myös juoksevan toiminnan rahoituksen suhteen kunnan rooli on hieman erilainen riippuen siitä, miten tuotantovastuu on jaettu kunnan ja yksityisen projektiyhtiön välille. Riippumatta siitä, tuottaako palvelut yksityinen projektiyhtiö vai kunta, kunta rahoittaa juoksevan toiminnan menot samoilla rahan lähteillä käyttötalouden osana kuin jos se itse tuottaisi palvelut. Kulujen kohdistaminen vain on erilaista, sillä esimerkiksi omana tuotantona kuluja aiheutuisi ennen kaikkea henkilöstökuluista, kun taas yksityisrahoitusmallissa, siltä osin kuin palvelut tuottaa projektiyhtiö, kuluja ei kohdisteta henkilöstöön, vaan palvelujen ostoihin ja vuokriin. Yksityisrahoitus muuttaa kunnan roolia paitsi palvelujen tuottajana ja rahoittajana, se on myös keino toteuttaa kunnan omistajapolitiikkaa. Yksityisrahoituksessa keskitytään nimenomaan palveluihin, ei niiden tuottamisessa tarvittavan omaisuuden omistamiseen. Yksityisrahoituksen avulla kunta voi keskittyä olennaiseen eli palvelujen järjestämiseen ja niiden tason turvaamiseen. Siinä missä ennen on ollut lähes itsestään selvää, että kunta on itse tehnyt investoinnit ja omistanut palvelutuotannossa

tarvittavat tilat, ei nykyään enää nähdä välttämättömänä kunnan omistajuutta toimitilojen tai muun omaisuuden suhteen. (Nelson 1998, 15.)

3 Kunnan vaihtoehdot palvelujen tuottamisessa

Kuntien vaihtoehtoja palvelutuotannon järjestämisessä on tuottaa palvelut ja niiden edellyttämät investoinnit itse, yhteistyöllä tai ostamalla palveluja. Palvelujen tuottaminen kunnan omana tuotantona on perinteinen ja edelleen useimmissa palveluissa suosituin palvelujen järjestämistapa. Uudet tuotantotavat tekevät kuitenkin tuloaan. Osana kuntien toiminnan kehittämistä kunnissa on alettu tehdä palvelustrategioita, joissa kerrotaan, miten kunta palvelunsa tulevaisuudessa järjestää, tuottaako se ne itse, yhteistyössä muiden julkisyhteisöjen tai yksityisen sektorin kanssa vai ostamalla palvelut muilta palveluntuottajilta. Kuviossa 8 esitetään kunnan vaihtoehtoja palvelutuotannon järjestämisessä.



KUVIO 8. Palvelujen tuottamisen vaihtoehtoja kunnassa.

(Lähde: muokattu eri lähteistä ks. esim. Leväinen 2004, 8; Valkama ym. 2002, 249.)

3.1 Oma tuotanto

Kunta on perinteisesti itse tuottanut palvelunsa oman organisaationsa, tilojensa ja henkilökuntansa turvin. Tällöin kunta on toiminut palvelutuotannossa tuottajana, rahoittajana sekä omaisuuden omistajana. Kuitenkin myös kunnan omassa tuotannossa voidaan eriyttää kunnan roolit palvelujen tuotannossa. Esimerkiksi kunnan sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa kunnan yksiköt jaetaan tilaajiin ja tuottajiin, tosi tällöinkin molemmat roolit säilyvät kunnan sisällä. Ulkoisessa tilaaja-tuottajamallissa tuotanto ja vastuu investoinneista ja niiden rahoittamisesta sekä palvelutuotannon edellyttämän omaisuuden omistaminen ovat kunnan ulkopuolella. Myös esimerkiksi silloin, kun kunta yhtiöittää toimintaa, kunta ja kuntalaiset toimivat tilaajina, mutta investoinnit tekee ja rahoittaa kunnan yhtiö. Samoin yhtiö tuottaa palvelut. Palvelutoiminnan rahoittajina toimivat kuntalaiset ostamalla palveluja. Oman toiminnan organisoinnissa on viime vuosien aikana siirrytty

bruttobudjetoidun yksikön ylläpitämisestä kohti nettobudjetoitua yksikköä ja edelleen liikelaitostettu ja yhtiöitetty toimintaa. (Heikkinen ym. 1996; Valkama ym. 2002, 244) Nettobudjetoitu yksikkö lisää kunnan yksikön itsenäisyyttä bruttobudjetoituun yksikköön nähden, sillä nettobudjetoidussa yksikössä kunta voi tietyn nettosumman puitteissa kohdentaa toimintaresurssit itse. Lähtökohtana nettobudjetointiin voi olla kunnan toiminnan vastaavuus yksityisen sektorin kanssa, jolloin nettobudjetoinnin avulla kunnan oma toiminta voidaan saada vertailukelpoiseksi yksityisen toiminnan kanssa. Nettobudjetoitua tuloyksikköä voidaan pitää liiketoimintaa harjoittavien kuntaorganisaatioiden eräänlaisena esivaiheena, joka myöhemmässä vaiheessa usein johtaa liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen sekä edelleen mahdolliseen yksityistämiseen. (Kilpailuvirasto 2002, 24.)

Kunnan toiminnan liikelaitostamisen taustalla voidaan nähdä kunnan pyrkimys toiminnan tehostamiseen ja toiminnan tekeminen entistä joustavammaksi itsenäisemmän päätöksenteon ja talouden avulla. Liikelaitoksen toimintaa sääntelevät kuntalaki ja kunnan johtosääntö. Kuntalain (356/1995) 87a §:n mukaan *kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten*. Liikelaitosta koskeva määritelmä ja tarkemmat säännökset otettiin lain tasolle vasta huhtikuussa 2007. Lainmuutos astui voimaan toukokuussa 2007. Hallituksen esityksen (HE 263/2006 vp) mukaan lakimuutoksen tarkoituksena on selkeyttää liikelaitoksen käsitettä sekä sen hallinnon ja toiminnan järjestämistä. Tavoitteena on jäntevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä, selkeyttää sen asemaa markkinoilla ja tehdä tällä tavalla liikelaitostamisesta nykyistä varteenotettavampi vaihtoehto yhtiöittämiselle.

Liikelaitos on siis kuntien liiketoiminnan organisointimuoto. Liikelaitokselle on ominaista se, että se kattaa kulunsa maksutuloilla. Myös investoinnit liikelaitos kattaa pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Liikelaitoksen liiketoiminnan tunnuspiirteenä on lisäksi markkinaehtoisuus siten, että asiakassuhde liikelaitoksen ja asiakkaan välillä on sopimusperusteinen ja asiakkaalla tilaajana on harkintavaltaa. Liikelaitos on toiminnallisesti ja taloudellisesti varsin itsenäinen yksikkö. Liikelaitoksen kirjanpito eriytetään kunnan kirjanpidossa, sille laaditaan oma tuloslaskelma ja tase, vaikka se ei osakeyhtiön kaltainen itsenäinen kirjanpitovelvollinen tai erillinen oikeushenkilö olekaan. Liikelaitos laatii myös oman talousarvion, joka on kunnan talousarvion erillinen osa. Liikelaitos kuuluu kuitenkin kunnan organisaatioon, on osa kunnan hallintoa ja taloutta. (Kuntalaki 365/1995; HE 263/2006 vp.)

Kunnan toimintojen yhtiöittäminen on yleistynyt viime vuosina. Vaikka kuviossa 8 kunnan oma yhtiö on jätetty ulkoistamisen ulkopuolelle, myös yhtiöittäminen voidaan tavallaan nähdä kunnan toiminnan ulkoistamiseksi, sillä myös siinä päätösvalta palvelutuotannosta siirtyy kunnan ulkopuolelle. Osakeyhtiö on itsenäinen yksikkö ja kunta voi ohjata osakeyhtiötä vain omistajuudella (Valkama ym. 2002, 243).

Yhtiöittäminen voi siis olla kunnan toiminnan organisointia osakeyhtiömuotoiseksi siten, että kunnalla on määräysvalta yhtiössä. Tällöin kyse on kunnan omasta yhtiöstä. Yhtiöittämistä voi tehdä yksittäinen kunta tai se voi myös olla kuntien yhteistoiminnan muoto. Mikäli kyseessä ei ole kunnan omasta yhtiöstä, kyseessä ei myöskään ole enää suoranaisesti oman toiminnan kehittäminen, vaan kokonaan omasta toiminnasta luopuminen yksityistämisen muodossa. Yhtiöittämisen ja yksityistämisen suhdetta tulee siis tarkastella julkisen omaisuuden ja julkisten toimintojen omistuksen ja määräysvallan suhteessa. Yksityistämistä ja sen suhdetta yksityisrahoitusmalliin on käsitelty tarkemmin kappaleessa 3.6. Yhtiöittämiseen johtaa usein se, että liiketoimintaa ei voida riittävän itsenäisesti järjestää osana kunnan hallintoa. Yhtiöittämisen avulla saadaan toiminnalle enemmän taloudellista liikkumavaraa, kun toiminnot siirtyvät kunnan budjettitalouden ulkopuolelle. Yhtiöittämistä edeltää usein toiminnan liikelaitostaminen. Kunnan yhtiötä säädetään osakeyhtiölaissa kuten yksityistä yhtiötäkin. Kunnissa yhtiöittämisellä pyritään usein siihen, että kunta tuottaa lisäarvoa tuottavat palvelut itse ja muut palvelut voidaan ulkoistaa tai ostaa alihankintana (Kilpailuvirasto 2002, 26).

Tilaaaja-tuottajamallin käyttö on yleistynyt 1990-luvulta lähtien ja on jo käytössä useissa kunnissa. Tilaaaja-tuottajamalli ja palvelusetelijärjestelmä nähdään NPM:n ja erityisesti näennäismarkkinateorian muodoiksi. Näennäismarkkinateorian merkittävä uudistus on erottaa julkisen tehtävien tilaaminen ja tuottaminen toisistaan. Näennäismarkkinoita on käsitelty aikaisemmin tutkimuksessa kappaleessa 2.2.3. Tilaaaja-tuottajamallissa voi olla kyse ns. sisäisestä tai ulkoisesta tilaaaja-tuottajamallista. Malli uudistaa kunnallisten palvelujen tuotantoa ja kunnan roolia palvelujen tuottajana merkittävästi. Tilaaaja-tuottajamallin pääperiaatteen mukaan palvelujen tilaaminen ja tuottaminen tulee eriyttää toisistaan niin, että palvelulla on erikseen nimettävissä tilaaja ja tuottaja. Eriyttämisen avulla tilaaja ja tuottaja voivat molemmat keskittyä omaan perustehtäväänsä ja tämän kautta toiminta voidaan saada tehokkaammaksi. Mallissa tilaus- ja tuotantoyksiköiden välille luodaan markkinoita jäljittelevä osto- ja myyntisuhteiden verkosto, niin sanotut näennäismarkkinat. Tilaaaja-tuottajamalli voi olla kilpailullista tai ei-kilpailullista, riippuen siitä, onko kyseessä sisäinen vai ulkoinen tilaaja-tuottajamalli. (Kähkönen 2007, 22, 26–27.)

Tilaaaja-tuottajamallissa tilaaminen on monopolitoimintaa, koska sille ei perusteta rinnakkaisia organisaatioita, mutta tuottajapuoli alistetaan kilpailuun, johon voi osallistua kunnan oma tai kokonaan sen ulkopuolelta tuleva organisaatio. Palvelujen tilaajana toimii kunta tai sen toimintayksikkö. (Valkama, Marja-Aho ja Siitonen 2004, 46.) Tilaaaja-tuottajamallin mukainen organisaatio koostuu erillisistä ja itsenäisistä yksiköistä, joilla kullakin on oma toiminta-ajatus ja omat, tarkasti määritellyt tehtävänsä (Lievonon 1997, 31). Tilaaaja-tuottajamalli merkitsee kilpailuttamisen ja kunnan aseman muutoksen ohella sitä, että kunnan tai sen tilaajayksikön ja toisaalta tuottajan vastuut ja velvollisuudet eriytyvät toisistaan kokonaan uudella tavalla. Olennaista vastuiden ja velvollisuuksien eriyttämisessä on se, että tilaaja päättää, mitä palveluja asiakkaille tuotetaan ja määrittää myös niiden sisältö- ja laatuvaatimukset, mutta tuottaja päättää omasta toiminnastaan ja sillä on myös oikeus hankkia vapaasti tarvitsemansa tuotannon tekijät ilman tilaajan ohjausta. (Valkama ym. 2004, 47–48.)

Tilaaaja-tuottajamallissa kilpailuttamista voidaan toteuttaa kahden vaihtoehdon muodossa. Sisäisessä mallissa kunta harjoittaa omien toimintayksiköiden välistä sopimusohjausta, mutta ei yleensä varsinaisesti kilpailuta palvelulaitoksia keskenään. Ulkoisessa mallissa tarjouksia saavat jättää myös ulkopuoliset palveluntuottajat, jolloin voidaan puhua varsinaisesta kilpailuttamisesta ja kunnan aseman muutoksesta. Käsitteistä sisäinen ja ulkoinen voidaan käyttää myös käsitteitä suljettu tai avoin (Valkama 2004). Tilaaajalla, eli kunnalla, on lain määräämissä rajoissa oikeus päättää, kenelle tuottajalle se antaa palvelutuotanto-oikeudet. Lain määräämissä rajoissa tarkoittaa sitä, että mikäli kunnassa sovelletaan ulkoista tilaaaja-tuottajamallia, tulee kunnan hankintalainsäädännön mukaan valita kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin palveluntuottaja. Mikäli kunta soveltaa sisäistä tilaaaja-tuottajamallia, ei edellä mainittua periaatetta ole pakko noudattaa. (Valkama ym. 2004, 47–48.) Jotta mallin todelliset hyödyt kilpailuttamisesta ja markkinoiden hyödyntämisestä saataisiin käyttöön, olisi tärkeää, ettei tilaajaa olisi sidottu vain omaan tuotanto-organisaatioonsa eikä tuotanto-organisaatiota puolestaan olisi sidottu vain yhteen tilaajaan (Lievonon 1997, 31.)

Voucher käsitteenä on suurelle yleisölle todennäköisesti tutuin elinkeinoelämän lounassetelien muodossa. Samalla tavoin kuin työntekijä lounassetelin haltijana saa valita ”palveluntuottajansa” eli tässä tapauksessa ruokapaikkansa, saa julkishallinnon palvelusetelin haltija eräin edellytyksin valita oman palveluntuottajansa. Julkishallinnon *voucher- eli palvelusetelijärjestelmän* toiminta perustuu kolmen osapuolen vuorovaikutukseen: kunta toimii palvelujen järjestämisvastuun kautta setelin antajan ja kustannuksista vastaajan roolissa, asiakas setelin saajana ja palvelujen ostajana sekä palveluntuottaja niiden antajana. *Voucher* voidaan Valkaman ym. (2004, 64) mukaan määritellä tarkoittamaan *julkisen hallinnon rahoittamaa, suoraan palvelujen tarvitsijalle tai hänelle ja hänen*

edustajalleen yhdessä kohdennettuja ja käyttötarkoitukseltaan ja -tavoiltaan vaihtelevalla tavalla sidottua, määriteltyjen palvelujen kulutuksen mahdollistamaa kulutus-, valinta- ja kilpailutusinstrumenttia, jota voidaan jakaa joko paperilla, lipukkeilla, älykorteilla, virtuaalisesti tms. tavalla, ja joka siirtää sekä saajalleen että sen lunastavalle palveluntuottajalle erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta kohdentaa rahoittamansa voucherit erilaisille palveluja tarvitseville kohderyhmille. Voucherin käyttötarkoitus ja -tavat vaihtelevat tapauskohtaisesti. Järjestelmä mahdollistaa palvelusetelillä tapahtuvan kulutuksen markkinoilla, kolmannen sektorin organisaatioissa tai julkisissa palveluissa, ellei kunta rajoita setelin käyttömahdollisuutta tiettyihin palvelutarjoajiin. Kunta hyväksyy palveluntuottajat, joiden palvelujen ostamiseen palveluseteliä voidaan käyttää. Lisäksi kunta voi kilpailuttamalla rajoittaa hyväksytyjen palveluntuottajien määrää. Kunnalla on myös oikeus rajata setelin kelpoisuutta asettamalla palveluntuottajille puolueettomia lisäehtoja. Olennaista palvelusetelijärjestelmässä on se, että asiakas saa kunnan mahdollisten palveluntuottajien hyväksynnän jälkeen itse päättää, mihin palveluntuottajaan voucherinsa käyttää. Järjestelmä siis mahdollistaa asiakkaan eli kuntalaisen valinnanvapauden ja tietynlaisen asiakkaan tekemän kilpailuttamisen palveluntuottajien välillä. (Valkama ym. 2004, 64; Volk ja Laukkanen 2007, 17.) Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi siis lopulta itse olla palveluntuottajana tai kyse voi olla ostopalveluista, mikäli asiakas valitsee kunnan ulkopuolisen palveluntuottajan.

3.2 Kuntien välinen yhteistyö

Kuntien välinen yhteistyö on ollut todennäköisesti suurimman kehitystyön ja kokeilujen kohteena viime vuosina. Kuntien välinen yhteistyö on eri muodoissaan voimakkaasti lisääntynyt ja kuntayhtymät sekä yhteistyön muuttuminen kuntaliitoksiksi ovat tämän päivän ja myös tulevaisuuden trendi.

Yhteistyö kuntien välillä voi olla eri tasoilla tapahtuvaa. Yhteistyötä tapahtuu valtakunnallisella, alueellisella ja kunnallisella tasolla. Yhteistyössä voidaan myös erottaa eri muotoja. Kunnilla voi olla yhteinen toimielin tai yhteinen viranhaltija, kunnat voivat perustaa kuntayhtymän tai yksityisoikeudellisen yhteisön tai kunnat voivat käyttää keskinäisissä suhteissaan ostopalveluja. (Mäkinen 2007, 182, 189.) Yhteistyöllä tavoitellaan kustannussäästöjä ja -tehokkuutta. Monessa tilanteessa kuntien välinen yhteistyö voi myös olla ainoa vaihtoehto järjestää palvelut. Kunnan rooli yhteistoiminnan kautta tapahtuvassa palvelutuotannossa voi vaihdella riippuen yhteistyön muodosta. Kunta toimii luonnollisesti tilaajana, mutta tuottajan rooli voi olla eriytetty toiselle

kunnalle tai jaettu kuntien kesken. Tehtävät investoinnit kunnat toteuttavat yhdessä, samoin rahoitus järjestetään kuntien kesken sopimusten mukaisesti. Yksittäinen kunta ei välttämättä suoraan omista palvelutuotannon edellyttämää omaisuutta. Esimerkiksi kuntayhtymissä omaisuuden omistaa kuntayhtymä, tosin silloin välillisesti myös kuntayhtymään kuuluvat kunnat. Kunta voi myös vain ostaa toiselta kunnalta palveluja, jolloin kunta toimii vain tilaajana ja ostojen rahoittajana, tuottamisen, investointien rahoituksen ja omistamisen ollessa toisen kunnan vastuulla.

3.3 Palvelujen ostaminen

Ostopalvelun käsite on laaja. Käytännössä se sisältää kaikki ostetut palvelut. Siten myös esimerkiksi yksityisrahoitusmallin käytössä on kyse ostopalveluista, sillä yksityisrahoitusmallissa kunta ostaa palvelun yksityiseltä osapuolelta. Ostopalvelut, ulkoistaminen ja yksityistäminen ovat käsitteinä lähellä toisiaan eikä niiden tulkinta ole yksiselitteistä. Ostopalveluissa kunta ostaa palveluja oman organisaationsa ulkopuolelta, joten ostopalveluissa on siten kyse toiminnan ulkoistamisesta. Kunnat ovat käyttäneet ostopalveluja erityisesti tukipalveluissa, mutta myös ydinpalveluidensa tuotannossa. Ostopalveluiden käyttö palvelujen tuottamisessa on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Ostopalveluja käytetään siinä tapauksessa, jos kunta ei toteuta palvelua joko kokonaan tai lainkaan itse oman henkilökunnan voimin. Sellaisia toimintoja, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, ei voi toteuttaa ostopalveluina. Ostopalveluja koskevat hankinnat kunta tekee noudattaen hankintalainsäädäntöä, joka edellyttää palveluja tuottavien yritysten kilpailuttamista. Näin siis, mikäli hankintalainsäädännön kynnsarvot ylittyvät.

Kunnan rooli ostopalveluissa on toimia lähinnä palvelujen tilaajana sekä niiden rahoittajana, mutta palvelutuotannon investoinnit tekee ja rahoittaa kunnan ulkopuolinen tuottaja, jolta kunta siis ostaa palvelut. Kunta ei myöskään omista ostopalveluiden tuotannossa tarvittavaa omaisuutta.

3.4 Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö

Erilaiset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot ovat yleistyneet viime vuosina. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ja kumppanuudet nähdään varteenotettaviksi vaihtoehtoiksi kunnallisen palvelutuotannon kehittämisessä ja palvelujen turvaamisessa. *Public Private Partnership* (PPP), jonka suomenkielisenä vastineena käytetään muun muassa termejä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tai julkis-yksityinen yhteistyö, tarkoittaa nimensä mukaisesti julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyömuotoa julkisten palvelujen tuotannossa. Käsitteellä ei ole tarkkaa määritelmää. Se, puhutaanko yhteistyöstä tai kumppanuudesta, riippuu lähteistä. Joissakin lähteissä halutaan painottaa nimenomaan kumppanuutta yhteistyön sijasta (ks. esim. Komissio 2004, 3).

PPP on yleisnimike, joka pitää sisällään monenlaisia sovelluksia, jotka muotoutuvat toteutettavan investoinnin mukaan. Yksityisrahoitusmalli on yksi PPP:n alamuoto. (Ks. esim. Nelson, 14–15; Junnonen ja Lindholm 1998, 11.) PPP voi väljästi määriteltynä pitää sisällään kaikki sellaiset kontaktit yksityisen ja julkisen osapuolen välillä, joilla tuotetaan julkisia palveluja. Tarkemmin määriteltynä PPP on kuitenkin perinteistä yhteistyötä dynaamisempaa ja yksilöidympää yhteistyötä, jonka mahdollisuudet tuottaa lisäarvoa ovat huomattavasti suuremmat kuin normaalissa yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Edelleen PPP eroaa tavanomaisesta yhteistyöstä markkinaehtoisen lähtökohtansa takia. Tämä tulee esille yhteistyön osapuolten, erityisesti yksityisen sektorin sitoutumishalukkuutena PPP-mallin mukaiseen hankkeeseen. (Ruokangas 1997, 8-10.)

PPP:ssä on kyse julkisen ja yksityisen sektorin *yhteistyömallista*. PPP vaihtoehtoinen toimintamalli perinteisille julkisen sektorin toimille julkisten palvelujen toteuttamisessa. Olennaista PPP:ssä on tavoitteellinen, projektinomainen, pitkäaikainen ja sopimukseen perustuva yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä julkisten palvelujen ja niiden edellyttämien investointien toteuttamisessa. PPP-mallissa julkinen ja yksityinen sektori yhdistävät kumpikin oman erityisosaamisensa julkisten investointien toteuttamisessa. Toiminnasta tulee tällöin tehokkaampaa, kun molemmat voivat keskittyä omaan erityisosaamiseensa, ja nämä erityisosaamiset yhdistetään edelleen julkisten investointien toteuttamiseksi. Mallilla voidaankin synnyttää innovaatioita julkisten palvelujen tuotantoon. Edelleen PPP on toimintaa, jonka päämäärät hyödyttävät molempia yhteistyön osapuolia. Yhteistyöhankkeet syntyvät todelliseen tarpeeseen, jossa molempien osapuolten mukanaolo on välttämätöntä toiminnan onnistumisen kannalta. (Ruokangas 1997, 7, 17.)

PPP-malleissa julkinen sektori ostaa *palvelun* yksityiseltä sektorilta. Kyse on siis palvelukokonaisuudesta, joka myös kilpailutetaan kokonaisuutena. Hankkeiden onnistumisen kannalta on tärkeää, että osapuolet sitoutuvat yhteistyöhön ja tämä varmistetaan siten, että molemmat osapuolet osallistuvat hankkeeseen omalla taloudellisella riskillään. Riskien jakamisessa lähtökohtana on, että riskit pyritään jakamaan mahdollisimman optimaalisella ja asianmukaisella tavalla osapuolten kesken. Pääperiaatteena on tällöin jakaa riskit tasasuhteisesti osapuolten panosten ja riskinkantokyvyn suhteen.

PPP:n tavoitteena on aikaansaada sopimus, josta molemmat osapuolet hyötyvät. Julkinen sektori haluaa sitoutua sopimukseen, joka kannustaa yksityistä osapuolta tuottamaan palvelut ajallaan ja julkisen sektorin asettamat vaatimukset täyttäen. Julkisella sektorilla on täten omat, kehittämistavoitteita tukevat päämääränsä. Yksityinen sektori taas haluaa sitoutumisellaan ja toiminnallaan ansaita taloudellista voittoa, joka on lähtökohtainen yritysmaailman motiivi

taloudellisen toiminnan harjoittamiselle. Yksityisen sektorin mukanaolo hankkeessa ja kilpailuttamisen ulottuminen mallin mukaisiin hankintoihin tekevät PPP-hankkeista markkinasuuntautuneita. (Nelson 1998, 14–15; Ruokangas 1997, 8–10; Jokela 2002, 13–16, 20.)

PPP-mallit ovat myös perinteisiä toteutusmuotoja asiakaslähtöisempiä. Asiakaslähtöisyys kytketään palvelun maksuperusteisiin. Julkinen sektori määrittää kriteerit, jotka palvelun tulee täyttää, ja toteuttajan saama korvaus määräytyy viime kädessä toteutuneen palvelun käytettävyyden ja laadun perusteella. Mallin tavoitteet liittyvät siis myös palvelutuotannon asiakaslähtöisyyden lisäämiseen. (Jokela 2002, 13–16, 20.)

PPP-käsitteen sijaan on Suomessa alettu viime vuosina enenevästi käyttää *elinkaarimalli*-käsitettä. Itse asiassa alan kirjallisuutta lukiessa voi huomata kehityksen terminologian suhteen kulkevan siihen suuntaan, että PPP- ja yksityisrahoitusmalli -termien käytöstä näytettäisiin Suomessa olevan hiljalleen siirtymässä kohti elinkaarimalli-käsitettä. (Ks. esim. Lahdenperä ja Rintala 2003; Lahdenperä ym. 2006; Jokela 2002; Junnonen 2006; Kaleva ja Leiwo 2006.) Saman kehityksen huomaa myös tarkastellessa esimerkiksi Espoon kaupungin yksityisrahoitushankkeita. Hankkeiden toteutuksesta käytettiin toteutusmuodon käyttöönoton alkuvaiheessa yksinomaan termiä yksityisrahoitusmalli, mutta tänä päivänä puhutaan yhä laajemmin elinkaarimallien käytöstä.

Elinkaarimallia käytetään usein synonyyminä yksityisrahoitusmallille, mutta käsitteenä se kuitenkin on laajempi kuin yksityisrahoitusmalli, sillä se pitää sisällään myös sellaiset elinkaarihankkeet, joissa ei välttämättä ole kytketty sopimukseen mukaan rahoitusta. Elinkaarimalli on siis yläkäsite yksityisrahoitusmallille, vaikka niistä yleisesti puhutaan toistensa synonyymeinä. Elinkaarimalli-käsite on oikeammin ymmärrettävissä PPP-mallin suomalaiseksi vastineeksi (Ks. esim. Kaleva ja Leiwo 2006, 11).

Elinkaarimallin lisäksi julkis-yksityisen yhteistyön pohjalta tapahtuvaan toteutusmuotoon viitattaessa käytetään myös *elinkaarivastuuhanhinnan* käsitettä (Lahdenperä ja Rintala 2003, 10). Elinkaarivastuuhanhainta ja elinkaarimallia ei käsitteellisesti eroteta toisistaan. Elinkaarimallin tai -vastuun käsitteitä käytettäessä halutaan usein viitata nimenomaan hankkeiden *elinkaariulottuvuuteen* ja siihen, että yksityinen sektori kantaa elinkaarivastuuta hankkeesta (Ks. esim. Lahdenperä ja Rintala 2003, 10.) Elinkaarivastuuajattelun lähtökohtana on tarkastella hanketta kokonaisuutena koko sen elinkaarelta ja ottaa investoinneissa hankintatavan valinnan perustaksi elinkaarikustannukset. Elinkaarivastuun mukaiset hankkeet ovat pitkäkestoisia sopimuksia *kokonaisuudesta*, joka sisältää suunnittelun, rakentamisen, ylläpidon sekä mahdollisesti kohteen toiminnan hoitamisen. Sen sijaan rahoitus ei automaattisesti kytkeydy mallin mukaiseen

hankintaan, vaan se voi perustua julkisen sektorin rahoitukseen tai yksityisen toteuttajan rahoitukseen ja siihen kytkettyyn julkisen sektorin palvelumaksuun (Lahdenperä ja Rintala 2003, 10). Elinkaarivastuuhankinnasta on olemassa lukuisia eri variaatioita, joiden sisältö ja toimintamallit vaihtelevat suuresti. (Lahdenperä ja Rintala 2003, 9–10.) Edellä mainitut elinkaarivastuuhankinnan peruseriaatteet vastaavat täysin elinkaarimalleista esitettyjä periaatteita. Tämä vahvistaa edellä esitettyä toteamusta siitä, etteivät nämä käsitteet ole sisällöllisesti erotettavissa toisistaan.

Yhteenvedona edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että yksityisrahoitusmallissa on kyse elinkaarimallin tai elinkaarivastuun mukaisesta toteutusmuodosta, sillä yksityisrahoitusmallissa on aina elinkaariulottuvuus ja se muutoinkin täyttää elinkaarimallin tunnusmerkit. Elinkaarimallista tai elinkaarivastuuhankinnasta puhuttaessa ei kuitenkaan välttämättä tarkoiteta nimenomaan yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteutettua hanketta, sillä niissä ei välttämättä ole kytketty yksityisen sektorin rahoitusta hankkeeseen mukaan. Elinkaarimalli-käsite onkin oikeammin ymmärrettävissä kansainvälisen PPP-mallin suomalaiseksi vastineeksi, jonka yksi muoto yksityisrahoitusmalli on.

Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö palvelujen tuotannossa voi muuttaa kunnan roolia palvelujen tuotannossa merkittävästi. Esimerkiksi yksityisrahoitus muuttaa kunnan roolia palveluiden tuottajana ja rahoittajana, mutta myös rahoittajana. Yksityisrahoituksessa kunta ei välttämättä itse tuota, rahoita tai omista palveluja tai niiden edellyttämiä investointeja, vaan näistä vastaa yksityinen sektori. Yksityisrahoituksessa kunta toimii ennen kaikkea palvelujen järjestäjänä, tilaajana. Yksityisrahoituksessa kunta välittää palvelut sekä valvoo ja siten turvaa niiden laadullisen tason, kun taas yksityinen osapuoli tuottaa ne. Yksityinen sektori toteuttaa myös palvelutuotannon investoinnit ja hankkii niille rahoituksen, samoin yleensä omistaa palvelutuotannossa tarvittavan omaisuuden. Omistamisen osalta mallissa voidaan kuitenkin tehdä myös vaihtoehtoisia ratkaisuja sopimuksesta riippuen. Yksityisrahoitusmalli muuttaa kuitenkin merkittävästi kunnan omistajapolitiikkaa, sillä mallissa keskitytään ennen kaikkea palveluihin, ei niiden tuottamisessa tarvittavan omaisuuden omistamiseen. Kunta vastaa yksityisrahoitusmallissa palvelujen rahoituksesta palvelumaksujen muodossa. Myös yksityisen sektorin tekemän investoinnin kunta ja kuntalaiset veronmaksajina lopulta maksavat palvelumaksujen muodossa takaisin yksityiselle sektorille.

3.5 Palvelujen ulkoistaminen

Ulkoistamisesta, yksityistämisestä, yhtiöittämisestä ja ostopalveluista puhutaan usein samassa yhteydessä. Ne eivät kuitenkaan ole toisilleen synonyymejä, vaikka käsitteet sisältävätkin usein samoja piirteitä ja ne voidaan tapauksesta riippuen myös nähdä toistensa ylä- tai alakäsitteinä. *Ulkoistaminen* (outsourcing) on väljä käsite, jonka määritelmä ei ole täysin vakiintunut. Yksinkertaistettuna se tarkoittaa toimintojen siirtämistä organisaation ulkopuolella tuotettavaksi (ks. esim. Kiiha 2002, 1). Ulkoistaminen on lähtöisin yritysmaailmasta, jossa liiketoimintojen ulkoistamiset ovat tulleet tyypilliseksi osaksi toimintojen ja yritysten organisointia. Ulkoistamiseen liittyvät olennaisesti ydinosaamisen ja erikoistumisen käsitteet. Ulkoistamisen avulla yritys voi keskittyä ydintoimintoihinsa ja ulkoistaa periaatteessa kaikki muut sellaiset toiminnot, jotka ovat yrityksen ydinosaamisen ulkopuolella. Tällöin on usein kyse tukipalvelutyypisistä tuotannosta. Tämän erikoistumisen avulla nähdään saavutettavan tehokkuutta. (Kiiha 2002, 3–4; Kilpailuvirasto 2002, 27.) Ulkoistamisessa on lopulta aina kyse organisaation valintatilanteesta, jossa päätetään, tehdäänkö jotakin toimintoa itse vai ostetaanko se organisaation ulkopuolelta. Ulkoistamiseen onkin yksityisellä sektorilla usein liitetty niin sanottu make-or-buy -valinta, jonka mukaisesti yritys tekee valinnan sen välillä, tekeekö se itse vai hankkiiko se markkinoilta jonkin toiminnon (Kiiha 2002, 3; Valkama ym. 2002, 241). Tämän valinnan perusteena yritys käyttää taloudellisia laskelmia oman tuotannon ja ulkoistamisen välillä. Mikäli oma tuotanto osoittautuu kalliimmaksi kuin ostotuotanto, toimii se signaalina ulkoistamisen puolesta.

Ulkoistaminen on tullut jäädäkseen myös julkiselle sektorille. Kunnan toimintaan ulotettuna se tarkoittaa kunnan toimintojen ja palvelutuotannon siirtämistä kunnan organisaation ulkopuolelle. Se palvelee eräänlaisena yläkäsitteenä kaikille sellaisille palvelutuotannon muodoille, jotka tuotetaan jonkin muun kuin kunnan oman organisaation toimesta. Tällöin myös esimerkiksi yksityistäminen, ostopalvelut, yhtiöittäminen ja myös kuntien harjoittama yhteistoiminta muiden julkisyhteisöjen, kolmannen sektorin toimijoiden ja yksityisen sektorin kanssa ovat luokiteltavissa ulkoistamiseksi. (Ks. esim. Valkama ym. 2002, 240–243.) Ulkoistamisen ja oman tuotannon välillä ratkaistaessaan kunta joutuu tekemään niin poliittisia kuin taloudellisia arvottamisia. Taloudellisia laskelmia tehdessään organisaatioissa laaditaan usein erilaisia vaihtoehtolaskelmia, joissa toimintojen vaihtoehtoisten tuotantotapojen kustannuksia verrataan toisiinsa. Vaihtoehtolaskelmilla onkin olennainen ja usein ratkaiseva rooli ulkoistamispäätöksiä tehdessä ja perustellessa, sillä ulkoistamisilla pyritään nimenomaan kustannustehokkuuteen ja yleensäkin toiminnan tehostamiseen.

Ulkoistaminen ja yksityistäminen eroavat toisistaan siten, että yksityistämisessä käsitteen laajuudesta riippuen kunta luopuu ainakin osittain tai kokonaan palvelua tuottavasta yksiköstä. Näin etenkin silloin, kun yksityistämisellä tarkoitetaan käsitteen äärimmäistä muotoa, yhtiöiden tai muun omaisuuden ja tehtävien siirtoa julkiselta yksityiselle sektorille. Ulkoistamisessa kunta hankkii palvelun oman organisaation ulkopuolelta, mutta se ei välttämättä edellytä omaisuuden myymistä kunnan ulkopuolelle.

Kunta ei kuitenkaan saa ulkoistaa tai yksityistää kaikkia tehtäviään. Esimerkiksi tehtäviä, joissa kunta käyttää julkista valtaa, kunta ei saa ulkoistaa. Kunnan lakisääteisten pakollisten tehtävien siirtämisestä yksityiselle säädetään erityislainsäädännössä. (Harjula ja Prättälä 2001, 106–109.)

3.6 Yksityistäminen ja sen suhde yksityisrahoitusmalliin

Myös yksityistäminen on vaihtoehto järjestää toiminnot, tosin siinä ei oikeastaan enää ole kyse kunnan toiminnan kehittämisestä, vaan sen vaihtoehdosta. Yksityistämistä käsitellään tutkimuksessa kuitenkin kunnan palvelutoiminnan järjestämisen osana, sillä sitä on luonnollista tarkastella muiden toiminnan vaihtoehtojen yhteydessä. Lisäksi yksityistäminen ja yksityisrahoitusmallien käyttö liitetään usein käsitteinä toisiinsa, jolloin on tarpeen hieman selvittää käsitteiden taustoja ja yhteyttä. Käsitteiden välinen yhteys ei ole täysin yksiselitteisesti ymmärrettävissä.

Lähdetään liikkeelle yksityistämisen käsitteestä. *Yksityistämisen* käsite on moniselkoinen ja etenkin yleiskäsitteenä se kuvastaa ennemminkin asennetta kuin oikeustieteellistä termiä (Heuru 1/2001, 63). Yksityistämisellä ei ole yhtä selkeää määritelmää, vaan se ymmärretään eri lähteissä eri tavoin. Suppeassa mielessä, ja varsin yleisesti, yksityistäminen ymmärretään julkisen omaisuuden myymiseksi yksityiselle sektorille. Siviilioikeudellisen määritelmän mukaan yksityistäminen tarkoittaa yksinkertaisesti julkisten yritysten omistajuuden siirtämistä julkisyhteisöltä yksityissektorille (Rasinmäki 1997, 40). Julkisen sektorin omaisuutta myydään yksityiselle sektorille sillä tarkoituksella, että kyseessä oleva omaisuus jää pysyvästi yksityisen sektorin omistukseen. Tällöin julkisella sektorilla ei omaisuuden myynnin jälkeen välttämättä ole mahdollisuutta valvoa ja kontrolloida myydyt yhtiön tai muun kohteen käyttöä. (Kankainen ym. 2001, 33.)

Hallinto- ja kunnallisoikeudellisen tulkinnan mukaan yksityistäminen on käsitteenä laajempi ja moniulotteisempi. Laajalla mielessä yksityistämiseksi voidaan ymmärtää julkisen sektorin erilaisia tehostamispyrkimyksiä ulottamalla sen toimintaan yksityissektorille kuuluvia ominaisuuksia, toimintatapoja ja periaatteita (Rasinmäki 1997, 44). Tarkemmin määriteltynä Rasinmäki jakaa

yksityistämisen käsitteenä neljään eri muotoon. Näitä ovat 1) organisaatioyksityistäminen, 2) omaisuuden yksityistäminen, 3) materiaallinen yksityistäminen ja 4) funktionaalinen yksityistäminen. Olennaisena erona siviilioikeuden tulkintaan on mahdollisen omaisuuden siirron lisäksi myös julkisen sektorin tehtävien siirtäminen yksityissektorille.

Myös Heurun (2001, 170) mukaan yksityistämiseksi voidaan laajassa mielessä käsittää jo yksityissektorin toimintaperiaatteiden omaksuminen kunnan toimintaan. Tarkemman määritelmän mukaan käsitteellä useimmin tarkoitetaan kuitenkin *1) toiminnan organisaatiomuodon muuttamista julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi, 2) kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen hankkimista yksityiseltä sektorilta sekä ennen kaikkea 3) julkista tehtävää palvelevan kunnan omaisuuden luovuttamista yksityisoikeudelliseen omistukseen, jolloin myös omaisuuteen kytkettyvä tehtävä siirtyy kunnan ulkopuoliselle taholle*. 1990-luvulta lähtien kunnan toiminnassa on omaksuttu runsaasti erilaisia yksityistämisen muotoja, erityisesti, kun yksityistäminen määritellään edellä esitettyjen kunnallis- ja hallinto-oikeudellisten määritelmien mukaan.

Edellä mainittujen yksityistämisen määritelmien mukaan yksityisrahoitusmalli voidaan helposti ymmärtää kunnan toiminnan yksityistämiseksi. Myös Walker ja Smith (1995) pitävät yksityisrahoitusmalleja yksityistämisen muotoina. Kirjassaan *Privatized Infrastructure – the BOT approach* (1995) käsitellään kautta kirjan infrastruktuurihankkeiden yksityisrahoitusta yksityistämisen muotona. Asiasta on kuitenkin esitetty myös toisenlaisia näkemyksiä. Muun muassa Euroopan parlamentti ottaa päätöslauselmassaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta (Euroopan parlamentti 2006) huomioon julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden ja yksityistämisen suhteesta sen, että *julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ei merkitse ensi askelta kohti julkisten tehtävien hoitamisen yksityistämistä*. Parlamentti katsoo myös, että *julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on pikemminkin vaihtoehto yksityistämiselle aikana, kun julkiset budjetit ovat tiukkoja*.

Myöskään Kankaisen ym. (75/2001, 6–7) mielestä yksityisrahoituksen käytössä ei ole kyse yksityistämisestä. Heidän mukaansa yksityistämisessä esimerkiksi valtio voi myydä tietyn pääoman kokonaan yksityiselle tai jäädä vähemmistöosakkaaksi yksityistettävään yhtiöön ja omistusvastuu sekä vastuu laitoksista toimintoineen siirtyvät pääasiallisesti yksityiselle sektorille. Yksityisrahoitusprojektissa taas projektikohteen omistus määritellään tapauskohtaisesti. Mikäli omistus on yksityisellä osapuolella, julkiselle sektorille jää vähintään tarkkailijan ja valvojan rooli hankkeissa. Kohteen omistus voi yksityisrahoitusprojekteissa myös siirtyä sopimuskauden jälkeen

sopimuksen julkiselle osapuolelle. Lisäksi julkinen sektori määrittelee hankkeen sisältämät palvelut ja laatukriteerit niille.

Myös Nelson (1998, 11) erottaa yksityisrahoitusmallin ja yksityistämisen käsitteellisesti toisistaan. Myös hänen mukaansa yksityisrahoitus eroaa yksityistämisestä siinä, että yksityisrahoitusprojekteissa *omistus (pääoman) siirtyy yksityissektorille ja julkiselle sektorille jää tarkkailijana ja valvojan rooli*. Samoilla linjoilla Nelsonin kanssa on muun muassa Hallipelto (2002), jonka mukaan *PPP- tai PFI -malleissa ei ole kysymys yksityistämisestä, sillä yksityisrahoitusmallissa julkisella sektorilla säilyy olennainen rooli hankkeiden laatukriteerien asettajana, valvojana ja myöhemmin sopimuksen päätyttyä mahdollisena kiinteiden rakenteiden omistajana*. Edelleen myös esimerkiksi Grahame (2001, 10) erottaa yksityisrahoituksen yksityistämisestä lähes samoin perustein. Yksityisrahoitushankkeissa julkisella sektorilla nimittäin säilyy merkittävä rooli muun muassa hankkeiden mahdollistajana, valvojana ja palvelujen ostajana. Edelleen yksityisrahoitusmalleissa julkiselle sektorille voidaan sopimukseen sisällyttää lunastus- tai osto-optio kohteeseen sopimusajan päätyttyä. Ruokankaan (1997, 11) mukaan yksityistämisessä on pikemminkin kyse kunnan oman toiminnan uudelleenorganisoinnista, ei sinänsä uudesta toimintatavasta.

Yhteenvedona yksityisrahoitusmallin ja yksityistämisen suhteesta voi todeta, että näiden välinen yhteys riippuu pitkälti käsitteiden määrittelyjen laajuudesta. Yksityistämiseksi käsitteen suppeimmassa mielessä yleisesti ymmärretään omaisuuden siirtymistä yksityisen sektorin omistukseen. Koska yksityisrahoitusmallissa yksityisellä sektorilla on usein myös kohteen omistus, yksityisrahoitusmalli voidaan ymmärtää edellä mainitun määritelmän mukaan yksityistämiseksi. Mikäli yksityistämistä tarkastellaan käsitteen laajassa merkityksessä, yksityistämisenä voidaan löyhimmillään pitää kaikenlaisia julkisen ja yksityisen sektorin rajanylityksiä ja etenkin yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden soveltamista kuntien toimintaan. Tämän määritelmän mukaan yksityisrahoitusmalli on ymmärrettävissä yksityistämiseksi.

Yksityistämisen suppein määritelmä pitää yleensä kuitenkin sisällään myös sen, että kunta luopuu yksityistämisessä omaisuuden omistuksen ja määräysvallan lisäksi myös toiminnan valvonnasta. Tässä mielessä yksityisrahoitusmallia ei voida pitää yksityistämisenä, koska yksityisrahoitusmallissa kunta säilyttää merkittävän roolin palvelun tilaajana, maksajana sekä laadun määrittäjänä ja valvojana. Yksityisrahoitushankkeissa kunta määrittelee hyvinkin tarkasti haluamansa palvelut ja niiden laatu- ja määräkriteerit.

Lisäksi varsinaisessa yksityistämisessä omistus ei yleensä palaudu takaisin julkiselle sektorille, vaikka se periaatteessa onkin mahdollista. Yksityisrahoitusmallissa taas kohteen omistus usein siirtyy sopimuskauden jälkeen kunnalle ja lisäksi sopimukseen voi kunnalle olla sisällytetty ns. osto-optio, jonka mukaisesti kunta voi ostaa rakennukset itselleen myös sopimuskauden aikana. Edellä mainitut asiat huomioiden myöskään omaisuuden siirtymistä julkiselta yksityiselle ei suoraan voida käsittää täydelliseksi yksityistämiseksi.

4 Kunnan toiminnan ja investointien rahoitus

4.1 Yleisesti taloudesta ja rahoituksesta

Kunnan talouden perusongelmaksi nähdään yleisesti sen niukkuus. Koska taloudellisia voimavaroja on rajallisesti, on ne pyrittävä käyttämään mahdollisimman tehokkaasti ja näin maksimoimaan hyvinvointi. Toiminnassa pyritään siis saamaan *paras vastike verovaraille, Value for Money*. (Meklin 2007, 77.)

Rahoitus voidaan määritellä eri tavoin. Suppeasti se voidaan määritellä rahan hankinnaksi tuloina tai pääomana. Laajemmin määriteltynä rahoitukseen kuuluu kaikki se, mitä kuvataan organisaation talousprosessissa rahaprosessin puolella. Tällöin rahoitukseen kuuluvat kaikki organisaation rahaprosessin kassavirrat ja -varannot. (Meklin 1995, 30.)

Yritysmaailmaa kuvaavassa rahoitusteoriassa rahoituksen ongelmina erotetaan rahan riittävyysongelma ja kannattavuusongelma. Riittävyysongelma koskee maksuvälineiden riittävyyttä. Maksuvälineitä tulisi riittää joka hetki. Julkisen talouden puolella rahoituksen riittävyysongelma ei ole yhtä selvästi sidoksissa toimintaprosessiin kuin yrityssektorilla, sillä julkisen talouden rahan lähteillä ei ole yritysmaailman tapaan välitöntä yhteyttä luovutettaviin hyödykkeisiin. Periaatteessa julkiset toimijat voisivat tulorahoituksella etukäteen koota riittävän rahoituksen maksuja varten, jolloin riittävyysongelmaa ei pääsisi syntymään. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole, minkä vuoksi myös julkisella sektorilla rahan riittävyysongelma on todellinen. (Meklin 1995, 30–31, 58–59.)

Rahoituksen kannattavuusongelma merkitsee sitä, että toiminnasta on saatava tuottoa vähintään rahoituksen kustannusten verran. Kannattavuusongelma ei julkisen sektorin puolella ole samalla tavalla todellinen kuin yritysmaailmassa, sillä rahoituksen kustannuksia julkisella sektorilla ei voi tarkasti verrata julkisen toiminnan tuottoon. Tämä sen vuoksi, että julkisen toiminnan tuottoa ei voida tarkasti laskea rahassa. Periaatteessa kannattavuusongelma on kuitenkin olemassa myös julkisessa rahoituksessa, mutta mittarit sen todentamiseksi ovat puutteelliset. (Meklin 1995, 30–31, 58–59.)

4.2 Kunnan budjettitalous ja -rahoitus

Kunnan talouden ja rahoituksen perusteista päättäminen on kunnassa valtuuston tehtävä. Taloushoidon tavoitteina ovat kestävä kehitys ja vakaa talous, jolloin kunnan tekemät sitoumukset ja niihin liittyvät riskit eivät saa ylittää kunnan voimavaroja. Kunnan taloudella on myös tasapainoisuusvaatimus pitkällä aikavälillä. Taloushoidon osana valtuusto hyväksyy vuotuisen talousarvion sekä taloussuunnitelman vähintään kolmeksi vuodeksi eteenpäin. (Kuntalaki

365/1995.) Kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Kunnan talouden *täydellisyysperiaate* tarkoittaa, että talousarvioon on otettava toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitettava, miten rahoitustarve katetaan (Heuru 2001, 241). Kunnan palvelujen ja investointien resurssit kohdennetaan niihin tarpeen, taloudellisen tilanteen ja poliittisten tavoitteiden mukaisesti. Etenkin perinteisessä palvelutuotantjärjestelmässä palvelujen ja niiden edellyttämien investointien rahoitus, tuotannon suunnittelu ja toteuttaminen ovat kuuluneet julkisen hallinnon organisaatioille.

Junnonen ja Lindholm (56/1998, 17–21) jakavat julkisen rakennusinvestoinnin rahoitusjärjestelmät talousarviopohjaiseen rahoitukseen, kohdennettuihin veroihin ja veroluonteisiin maksuihin sekä yksityisrahoitukseen, jossa investointi rahoitetaan joko kokonaan tai osittain yksityisen sektorin rahoituksella. Talousarviorahoitus on merkittävin kuntien investointien rahoitusmuoto. Kohdennetut verot ja veroluonteiset maksut eivät juuri ole kuuluneet kuntien rahoitusmuodoiksi, siksi nämä jätetään käsittelyn ulkopuolelle. Yksityisrahoitusmallia investointien rahoitusmuotona käsitellään omana kokonaisuutenaan luvussa 5.

Kunnan talous on siis budjettitaloutta. Kunta rahoittaa myös investointinsa perinteisesti budjetti- eli talousarviorahoituksella. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Samoin siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Kunnan on toiminnassaan ja taloudessaan noudatettava talousarviota. Talousarvio koostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. (Kuntalaki 365/1995, 65§.) Investointiosa sisältää talousarviovuoden hankekohtaiset investointisuunnitelmat määrärahoineen ja tuloarvioineen. Investointiosan näkökulma on pääomataloudellinen. Investointiosan ja rahoitusosan suhde on kiinteä, sillä rahoitusosa osoittaa, kuinka paljon tulo-rahoituksen lisäksi kunta tarvitsee pääomarahoitusta investointeihin ja lainojen lyhennyksiin. (Heuru 2001, 243.) Kun kunta rahoittaa investoinnin perinteisellä tavalla itse, investoinnin sisältämät määrärahat, niiden edellyttämä tulo-rahoitus ja lainat sekä investointien tuloarviot ovat talousarvion investointi- ja rahoitusosassa. Perinteisessä mallissa kunta joutuu sitomaan suuria rahamääriä hankkeeseen jo investointivaiheessa. Tämä edellyttää kertaluontoisesti esitettäviä määrärahoja ja rahoituksen sitomista investointiin, jolloin se myös edellyttää kunnan taloudelta liikkumavaraa.

Kunnan tulot koostuvat verorahoituksesta eli kunnan verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista sekä toimintatuloista ja velanotosta. Näiden lisäksi kunnan voivat saada erilaisia pääomatuloja kuten esimerkiksi korkotuloja. Näiden osuus toiminnan rahoittamisesta on melko pieni. Lisäksi satunnaisilla tuloerillä, kuten kunnan omistamien osakkeiden myynnillä, kunnat

voivat esimerkiksi kartuttaa erilaisia rahastojaan. Velanotto ei varsinaisesti ole kunnan tulorahoitusta, kuten muut edellä luetellut erät, sillä siinä on kyse vain väliaikaisesti saadusta rahoituksesta (Meklin 2007, 79). Velanottoon kunnat joutuvat kuitenkin usein turvautumaan investointien rahoituksessa. Velanottoa käsitellään tässä yhteydessä muiden tulorahoituksen lähteiden kaltaisena eränä.

Kunnan toimintaa ja investointeja rahoitetaan siis edellä luetelluilla rahoituslähteillä. Kunnat voivat hyvinä taloudellisina vuosina kartuttaa lain sallimissa rajoissa erilaisia rahastojaan, kuten investointirahastoja tai peruspalvelurahastoja, ja purkaa näitä sitten kattaakseen investointeja tulevaisuudessa. Rahastoimalla kunta voi estää tai ainakin vähentää velkaantumista. Rahastot ovat kunnan budjettitalouden ulkopuolella ja ne sekä varaukset muodostavatkin poikkeuksen kunnan talouden määrittämiselle puhtaaksi budjettitaloudeksi (Heuru 2001, 247).

Kuntien tulorahoitus ei useinkaan riitä investointien kattamiseen, jolloin kunnat rahoittavat investointejaan lainarahalla. Kuntien lainanotto investointien rahoituksessa on kasvanut viime vuosina ja kuntien velkaantuneisuus kohonnut. Verotulojen osuus kuntien rahoituksesta kohosi voimakkaasti 1990-luvulla, samalla, kun kuntien valtionosuuksien merkitys vähentyi. 1990-luvulla kuntien valtionosuudet vähentyivät voimakkaasti, mutta viime vuosina niiden määrä on jälleen hieman noussut. (Ks. esim. Kuntaliitto 2004, 16, 23–24.)

4.2.1 Kunnan verotulot

Kunnan tuloista verotulot ovat suurin tuloerä kunnalle. Ne muodostavat lähes puolet kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta tulopohjasta (Kuntaliitto 2004, 15). Kunnan verotusoikeus on tunnustettu Suomen perustuslaissa. Kunnalla on sen mukaisesti oikeus verottaa asukkaitaan ja kiinteistönomistajia alueellaan. Verotusoikeus nähdään kunnallisen itsehallinnon ydinosaksi. (Heuru 2001, 233.) Kunta saa myös itse päättää, mihin verotulonsa käyttää. Kuntien verotulot muodostuvat kunnallisverosta, osuudesta yhteisöveron tuottoon, kiinteistöverosta sekä koiraverosta. Yleisesti kuntien verotulojen kehitys on ollut viime vuosina hyvää, tosin kuntakohtaiset erot ovat tämänkin osalta suuret.

Valtaosa kuntien verotuloista koostuu kunnallisverosta. Luonnollisten henkilöiden sekä kuolinpesien tulee suorittaa ansiotulostaan kunnallisveroa. Ansiotuloksi luetaan kaikki muu tulo kuin pääomatulo. (Kuntaliitto 2004, 17–18.) Kunta saa itse päättää kunnan tuloveroprosentin suuruuden. Kuntien tuloveron veropohjaan vaikuttavia vähennyksiä ovat mm. ansiotulovähennys sekä tulonhankkimisvähennys. Näiden verovähennysten korotukset ovat viime vuosina vähentäneet

kuntien verotuloja. (Kuntaliitto 2004, 17.) Toisaalta samanaikaisesti kuntalaisten tulotaso on noussut, millä on ollut päinvastainen vaikutus verotulojen kertymiseen.

Kiinteistövero on toinen kunnallisen verotuksen muoto. Kiinteistöveroprosentin määrääminen on lain sallimissa rajoissa kunnan päätettävissä. Kiinteistöverotuksesta säädetään kiinteistöverolaissa (654/1992). (Heuru 2001, 234.) Kunnan tuloveroprosentti ja kiinteistöveroprosentti ovat keskeisiä kunnan talousarvion tuloperusteita (Harjula ja Prättälä 2001, 421).

Osuus yhteisöveron tuotosta koskee osuutta kunnan alueella toimivien yhteisöjen tuloverosta. Yhteisöveron tuotto jaetaan valtion, kuntien ja seurakuntien kesken. Yksittäisen kunnan jako-osuus veron tuotosta määräytyy verovuositain kunnan yritystoiminta- ja metsäerän yhteenlasketun määrän suhteellisena osuutena kaikkien kuntien vastaavien lukujen summasta (Kuntaliitto 2004, 20–21).

Koiraveron merkitys kunnan tulorahoituksessa on pieni. Verotuksen toimittaminen ja maksuunpano on kunnan asiana, samoin kuin koiraverolain (590/1979) sallimissa rajoissa koiraveron suuruudesta päättäminen. (Heuru 2001, 235.)

4.2.2 Valtionosuudet

Myös valtionosuuksilla on olennainen merkitys kuntien taloudessa, tosin merkitys vaihtelee kuntakohtaisesti. Keskimäärin käyttötalouden valtionosuudet ovat olleet noin 17 % kunnan tuloista. Toisille kunnille valtionosuuksien osuus kunnan tulorahoituksesta jää lähes merkityksettömäksi, kuten Espoossa, kun taas toisille kunnille valtionosuuksilla on hyvin paljon suurempi merkitys kunnan tulorahoituksen muodostumisessa. Valtionosuuksilla tasataankin paitsi kuntien tehtävien hoidosta aiheutuvia kustannuksia, myös verotulojen epätasaista kohdentumista kuntien välillä. (Ks. esim. Kuntaliitto 2004, 15, 26.)

Valtionosuusjärjestelmässä siirryttiin vuonna 1993 kustannusperusteisesta järjestelmästä laskennalliseen järjestelmään. Valtionosuusjärjestelmän muutos merkitsi kunnille entistä laajempaa vapautta päättää itse toiminnastaan ja taloudestaan, mutta toisaalta myös pakotti kunnat kustannustietoisempaan taloudenpitoon. Kustannuksista tuli järjestelmän myötä entistä läpinäkyvämpiä.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu verotulojen tasausosasta, mikä voi merkitä toisille kunnille myös tasausvähennystä, yleisestä valtionosuudesta, sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksista, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista sekä erilaisista valtionavustuksista (Heuru 2001, 236–238.) Investointihankkeisiin osoitetaan perustamishankkeiden valtionosuutta 25–50 prosenttia

kustannuksista. Valtionosuusprosentti riippuu kunnan laskennallisen verotulon määrästä. Kunnan investointien rahoituksessa toteutusmuodon valinnalla voi olla vaikutusta valtionosuuksien saamiselle. Valtionosuudet on lähtökohtaisesti osoitettu kunnalle, jolloin esimerkiksi yksityisrahoitusmallilla toteutettavat palvelutuotannon investoinnit, jotka tekee yksityinen sektori, ovat valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella.

4.2.3 Toimintatulot

Toimintatulot koostuvat myyntituloista, maksuista, tuista ja avustuksista sekä muista toimintatuloista. Toimintatulojen osuus on viime vuosina ollut noin 27 prosenttia kunnan tuloista. Tulot, joita kunta saa palvelusuoritteiden luovutuksesta, jaetaan kuntien kirjanpidossa maksutuloihin ja myyntituloihin. (Kuntaliitto 2004, 14, 35.) Periaatteessa kunnat toimivat ilmaisperiaatteella eli kuntalaiset saavat käyttää palveluja ilman välitöntä korvausta tai vain nimellistä korvausta vastaan. Kunnalla on kuitenkin myös oikeus periä maksuja toiminnastaan, jolloin palveluja kutsutaan maksullisiksi palveluiksi. Ilmaisperiaatteella suoritettavat palvelut kunta rahoittaa pakkoperiaatteella erilaisina veroina. (Meklin 2007, 78.)

Maksujen yleisistä perusteista päättäminen on valtuuston tehtävä (Kuntalaki 365/1995). Palveluista voidaan siis riippuen palvelun luonteesta periä myös maksuja, jotka ovat joko kustannuksia alhaisempia käyttäjämaksuja tai palvelut voidaan myös järjestää kustannuksia vastaavasti. Maksutulot ovat asiakasmaksuja ja muita tuloja tavaroista ja palveluista, joiden maksujen tarkoituksena ei ole kattaa kustannuksia kokonaisuudessaan. Näiden hinnat voidaan myös määrätä asiakkaan maksukyvyn mukaan, mutta kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Myyntituloilla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen myynnistä saatuja tuloja, joiden tarkoituksena on kattaa tuotantokustannukset. Kunnan liiketoiminnan suoritteista perimät korvaukset kuuluvat kuitenkin aina myyntituloihin, riippumatta siitä, kattavatko perityt korvaukset tuotantokustannukset. (Kuntaliitto 2004, 35.)

Maksut voidaan jakaa yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin maksuihin. Yksityisoikeudellisen maksun perusteen tulee määräytyä kunnan ja maksun maksajan välisen sopimuksen mukaan. Julkisoikeudelliset maksut taas perustuvat lakiin ja ovat vastasuoritus kunnalle jostakin lakisääteisestä palvelusta. (Heuru 2001, 238 – 239.) Yksityisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi erilaiset energiamaksut ja vesimaksut, ja julkisoikeudellisia maksuja muun muassa sosiaali- ja terveystoimen maksut (Harjula ja Prättälä 2001, 423). Kunnallisten maksujen perusteita koskevaa yleistä lakia ei ole, mutta tietyistä maksuista on säädetty erityislaeissa. Mikäli maksun perusteesta ei ole lain tasolla säädetty, maksu on periaatteessa kunnan vapaasti määrättävissä. Rajoitteena myös

tällöin on yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen.(Harjula ja Prättälä 2001, 424–425.) Erilaisten maksujen osuus tuloista on viime vuosina kasvanut.

4.2.4 Velkarahoitus

Kuntien tulorahoituksella on tarkoitus kattaa vähintäänkin juoksevan toiminnan eli käyttötalouden kulut. Tulorahoitus ei kuitenkaan yleensä riitä investointeihin, vaan kunnan on investoinnit kattaakseen turvauduttava lainaan. Lainoilla kunnat rahoittavat nimenomaan investointejaan ja etenkin suuriin investointeihin kunnat joutuvat yleensä ottamaan lainaa. Kuntien luottokelpoisuus on yleisesti erinomainen, minkä johdosta kunnat saavat lainaa edullisesti. Lainojen osuus kuntien tuloista on ollut noin viiden prosentin luokkaa (Kuntaliitto 2004, 14). Lainarahoitus ei kuitenkaan oikeassa mielessä ole tulorahoitusta kunnalle, sillä lainoissa ei ole kyse lopullisesta rahan saamisesta (Meklin 2007, 79). Siitä huolimatta, että kuntien tulorahoitus on viime vuosina kasvanut, myös kuntien velkaantuminen on jatkunut.

4.2.5 Yhteenveto perinteisistä rahoitusmuodoista

Kuntien investointeja rahoitetaan kunnan tulorahoituksella sekä lainanotolla. Tulorahoituksen muotoja ovat kunnan verotulot, käyttötalouden valtionosuudet, toimintatulot sekä muut tulot, joihin kuuluvat esimerkiksi korko- ja muut rahoitustulot. Tulorahoitus ei kuitenkaan aina riitä kattamaan palvelutoiminnan edellyttämiä investointeja, jolloin joudutaan turvautumaan usein lainanottoon. Hyvinä taloudellisina vuosina, kun tuottoja on kertynyt enemmän kuin kuluja, kunnan kannattaa rahastoida esimerkiksi investointien toteuttamisia varten. Tällöin investointien rahoitus tulee vain välillisesti kunnan tulorahoituksen muodossa ja rahoitus on kunnan budjettitalouden ulkopuolella, mutta investointia varten ei kuitenkaan tarvitse ottaa lainaa. Rahastoinnin mahdollistavat usein kuntien satunnaiset tuloerät, kuten osakkeiden myynnit.

5 Yksityisrahoitusmalli toteutus- ja rahoitusmuotona

5.1 Käsitteen sisällöstä

Yksityisrahoitusmalli on investointien toteutus- ja rahoitusmuoto, mutta myös kohteiden yllä- ja kunnossapidon ja mahdollisesti myös kohteissa tapahtuvan palvelutoiminnan toteutusmuoto. Mallissa on kyse uudenaikaisesta julkisen ja yksityisen sektorin välisestä yhteistyöstä, eli *toteutusmuodosta*, jolla toteutetaan ja rahoitetaan julkiset investoinnit sekä tuotetaan myös julkisia palveluja. Yksityisrahoitusmallissa kyse ei siis ole vain hankkeiden rahoituksesta tai perinteisestä urakkamuotoisesta rakennushankkeesta, vaan erityisestä toimintatavasta, jossa yksityinen sektori osallistuu aiempaa laajemmin julkisten palvelujen tuotantoon. (Ks. Esim. Nelson 1998, 15; Kankainen ym. 2001, 4.) Yksityisrahoitusmallissa toteuttajan vastuu on huomattavasti perinteistä rakennusurakkaa suurempi. Yksityisrahoitusmallissa toteuttaja vastaa kohteesta perinteistä takuuajasta pidemmällä ja laajemmalla vastuulla, sillä yksityisrahoitusmallissa yksityisen toteuttajan vastuu hankkeissa ulottuu myös kohteiden ylläpitoon ja kunnossapitoon koko sopimuskauden ajan. Mallissa yksityinen sektori vähintään suunnittelee, rahoittaa ja rakentaa kohteen *sekä* vastaa kohteen yllä- ja kunnossapidosta sopimuskauden ajan. Malli sisältää siis aina yksityisen osapuolen investointi- ja ylläpitysvastuun. Julkisen palvelutuotannon kannalta mallin merkittävä innovaatio on se, että mallissa yksityinen sektori voi myös vastata erilaisista kohteiden sisältämistä käyttäjille suunnatuista palveluista.

The Private Finance Initiative (PFI) on alkujaan Ison-Britannian hallituksen vuonna 1992 julkistama poliittinen ohjelma, jonka tarkoituksena oli rohkaista julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä sekä lisätä yksityisen sektorin osallistumista julkisten palvelujen tuotannossa. PFI on edellä käsitellyn PPP:n alamuoto, joka eroaa muista PPP-malleista siinä, että siinä on malliin liitetty mukaan myös rahoitus. PFI:n, kuten kaikkien muidenkin PPP-mallien, yleisenä tavoitteena on lisätä julkisen toiminnan tehokkuutta. (Grahame 2001, 10, 28–29.) PFI:tä pidetään yleisesti synonyyminä *yksityisrahoitusmallille*. Kuten edellä kävi ilmi, PFI on kuitenkin oikeammin Ison-Britannian hallituksen poliittinen ohjelma julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lisäämiseksi. Yksityisrahoitusmalli on PFI:n periaatteiden mukaan tapahtuvaa hankkeiden sekä julkisten palvelujen toteuttamista ja rahoittamista.

Mallin mukaisissa hankkeissa yksityinen sektori laajimmillaan suunnittelee, rahoittaa, rakentaa, ylläpitää ja mahdollisesti myös hoitaa kohteessa tapahtuvan toiminnan sopimuskauden ajan, jonka jälkeen omaisuus yleensä siirtyy julkiselle sektorille. Mallissa julkinen osapuoli ostaa yksityiseltä palvelukokonaisuuden, josta se maksaa ennalta sovituin ehdoin ja maksuperustein palvelumaksuja

yksityiselle sopimuskumppanille. Olennaista mallissa on uudenlainen riskinjako julkisen ja yksityisen osapuolen kesken, jossa yksityiselle sektorille siirtyy todellista riskiä julkisten tehtävien hoidossa. (Ks. esim. Nelson 1998, 11, 15–16.) On olemassa useita eri yksityisrahoitusmalleja, jotka eroavat toisistaan sopimuskausien ajallisen keston, kohteen omistusjärjestelyjen ja maksumekanismien osalta. Mallit eroavat toisistaan myös maiden välillä johtuen esimerkiksi eri maiden lainsäädäntöjen ja verotusten eroista. Euroopan unioni yhtenäistää tältä osin menettelyjä unioniin kuuluvien maiden välillä. Yhteistä kaikille malleille on kuitenkin pitkäaikaiseen sopimukseen perustuva yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä, jossa osapuolet erikoistuvat oman erityisosaamisensa mukaisesti, ja riskit, kustannukset, vastuut sekä tulot jaetaan mahdollisimman tehokkaasti ja optimaalisesti osapuolten kesken.

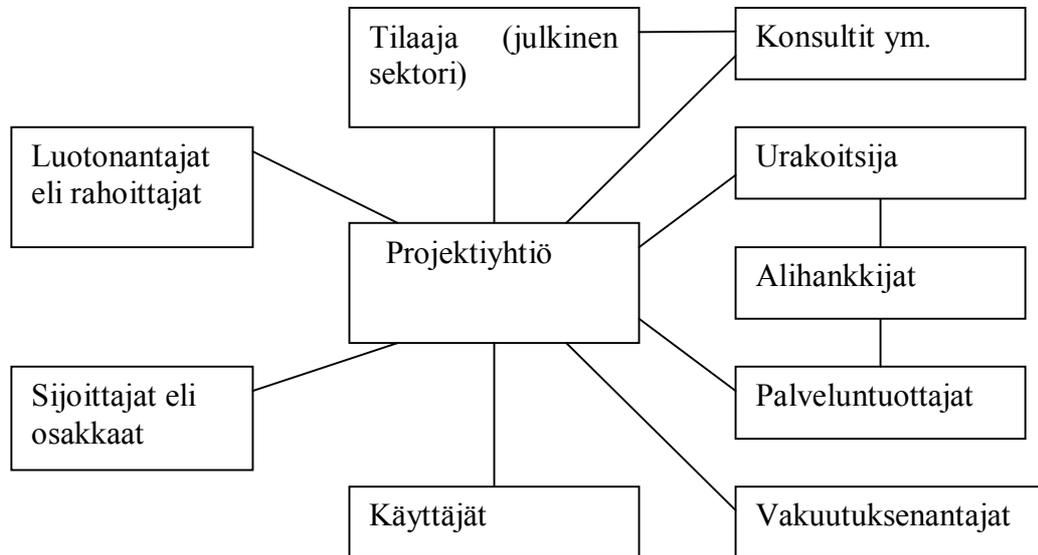
Yksityisrahoitusmallin yhteydessä käytetään usein konsession käsitettä. Konsessiolla tarkoitetaan julkisen ja yksityisen osapuolen välistä sopimusta, jossa yksityisen osapuolen saama vastike muodostuu sen toimittaman palvelun tai rakennuskohteen käytöstä tietyn sopimuksessa sovitun ajan. Konsessiosopimuksissa julkisesta tilaajasta käytetään nimitystä konsession antaja ja yksityisestä toimittajasta nimitystä konsession saaja. Konsession antaja antaa sopimuksissa konsession saajalle toimeksiannon rakentaa, rahoittaa, ylläpitää ja mahdollisesti myös järjestää kohteessa tapahtuva palvelutuotanto. Konsessiosopimuksessa yksityinen toimittaja, projektiyhtiö, kantaa todellisen käyttöön liittyvän riskin, sillä sen korvaus muodostuu joko kokonaan tai ainakin osin sen oikeudesta kohteessa harjoitettavasta toiminnasta kertyvään tuottoon. Konsessiot ovat käyttöoikeussopimuksia, koska yksityinen osapuoli saa julkiselta sektorilta konsessiosopimuksissa tietynlaisen, joko palveluja tai urakkaa koskevan, käyttöoikeuden. (Kankainen ym. 74/2001, 1–7.)

Kaikissa yksityisrahoitusopimuksissa ei sen sijaan yksityisen saama korvaus toiminnasta välttämättä ole järjestetty näin, vaan sen saama vastike voi muodostua vain esimerkiksi julkisen sektorin maksamista kiinteistä korvauksista. Tällöin ei ole kyse käyttöoikeussopimuksista, sillä maksujärjestelyt ovat erilaiset kuin mitä käyttöoikeussopimus edellyttää. Yksityinen osapuoli ei kyseisissä tapauksissa myöskään kannakaan minkäänlaista riskiä käytöstä. Riskin kantaminen toiminnasta on käyttöoikeussopimuksen edellytys. (Kankainen ym. 74/2001, 9–11.)

Edellä mainittujen asioiden valossa voidaan todeta, että yksityisrahoitusmallin ja konsession käsitteitä ei tulisi käyttää suoraan toistensa synonyymeinä. Erilaisista yksityisrahoitushankkeista konsessio- eli käyttöoikeussopimusten mukaisia ovat hankkeet, joissa yksityisen sektorin saama korvaus työsuorituksista perustuu ainakin osittain sen oikeuteen käyttää kohdetta taloudellisesti tuottavassa toiminnassa. Kuitenkin esimerkiksi monissa leasing-malleissa maksut ovat julkisen

sektorin maksamia kiinteitä korvauksia, joten näitä ei voida lukea varsinaisiksi konsessiosopimuksiksi. Suurin osa yksityisrahoitushankkeista perustuu kuitenkin erilaisiin käyttöoikeussopimuksiin.

5.2 Mallin osapuolet ja rakenne



KUVIO 9. Yksityisrahoitusmallin osapuolet.
(Lähde: muokattu eri lähteistä, ks. esim. Walker ja Smith 1995, 5.)

Yksityisrahoitusmallissa hankkeen pääosapuolia ovat tilaaja, joka on yleensä julkinen toimija, yksityinen projektiyhtiö ja näiden lisäksi rahoittajat, sijoittajat, urakoitsijat ja palveluntuottajat sekä käyttäjät. Näiden osapuolten sisällä ja lisäksi malliin kuuluu vielä muitakin osapuolia kuten vakuutusyhtiöt ja taloudelliset sekä oikeudelliset neuvonantajat. Yksityisrahoitusmallin osapuolia ja näiden suhdetta havainnollistaa kuvio 9. (Walker ja Smith 1995, 5; Junnonen ja Lindholm 56/1998, 24–25; Kankainen 74/2001, 7.) Yksityisrahoitushankkeesta tehtävän sopimuksen kannalta tärkeimpiä osapuolia ovat tilaaja, projektiyhtiö sekä hankkeen rahoittaja.

Tilaaaja eli kunta päättää hankkeen ja siten myös yksityisrahoitus sopimuksen tekemisestä. Sen perimmäinen rooli on pitää huolta siitä, että yhteiskunta saa tarvitsemansa julkisen investoinnin ja palvelut. Kun julkinen investointi on päätetty toteuttaa yksityisrahoitusmallilla, sen tärkein tehtävä on määritellä oma tahtotilansa sekä selvittää tarkasti investoinnin sisältö ja reunaehdot. Palvelujen järjestämisestä huolehtimisen lisäksi julkinen sektori määrittää tarkat kriteerit palvelujen määrälle ja laadulle. Kunnan rooli yksityisrahoitushankkeissa on ennen kaikkea hallinnoida hankintaprosessia, asettaa investoinnin reunaehdot sekä valvoa sopimuksen toteutumista. (Junnonen & Lindholm

56/1998, 22, 24–26.) Kunnan kannalta erittäin merkittävä vaihe on määrittää ostamilleen palveluille laatu- ja määräkriteerit, sillä niistä määräytyy koko sopimuksen runko ja kunnan maksumekanismin mukaiset maksut yksityiselle osapuolelle. Yksityisrahoitusmallissa kunta antaa siis yksityiselle projektiyhtiölle toimeksiannon hankkeen toteuttamiseksi, rahoittamiseksi, ylläpitämiseksi sekä mahdollisesti myös kohteessa tapahtuvan palvelutoiminnan hoitamiseksi sopimuskauden ajaksi. Korvauksena tästä se maksaa yksityiselle projektiyhtiölle palvelumaksuja, jotka määräytyvät sopimuksen maksumekanismin mukaan. Lisäksi projektiyhtiö saa yleensä mallissa oikeuden harjoittaa taloudellista toimintaa kohteessa, josta se saa tuottoja itselleen.

Yksityisrahoitusmallilla toteutettavan hankkeen tarjouskilpailun voittaja muodostaa projektiyhtiön. Tarjouksen on antanut niin sanottu konsortio, jolla tarkoitetaan rahoittajan, rakennusyhtiön ja kohteen operaattorin yhteenliittymää, jotka kukin osaltaan vastaavat hankkeen rahoittamisesta, rakentamisesta ja kohteen ylläpidosta sekä kohteessa tapahtuvan toiminnan hoitamisesta sopimuksen ehtojen mukaisesti. Konsortioista muodostetaan projektiyhtiö, joka solmii palvelusopimuksen ja vastaa hankkeen toteutuksesta sen mukaisesti. (Lahdenperä ja Rintala 2003, 33; Kankainen ym. 74/2001, 7.) Projektiyhtiö on erityisesti kyseistä hanketta varten perustettu yhtiö, jonka kokoonpano vaihtelee erityyppisissä investoinneissa. Tyypillisesti rakennusyrietykset ja kiinteistöpalveluyrietykset ovat projektiyhtiön osakkeenomistajia (Lahdenperä ja Rintala 2003, 3). Myös julkinen tilaaja voi olla osakkaana yhtiössä, samoin kuin rahoittajat ja vakuutusyhtiöt sen sijaan, että ne toimisivat vain rahoittajina tai riskien hoitajina projektiyhtiölle. (Junnonen ja Lindholm 58/1998, 26–27.) Projektiyhtiö toteuttaa hankkeen eli vastaa hankkeen suunnittelusta ja rakentamisesta, hankkii sille rahoituksen ja ylläpitää kohdetta sekä mahdollisesti myös hoitaa kohteessa tapahtuvan toiminnan eli kohteen sisältämät palvelut. Projektiyhtiön tehtävät nähdään palvelukokonaisuudeksi, jonka julkinen sektori ostaa yksityiseltä toimijalta. Korvauksena julkinen sektori maksaa yksityiselle projektiyhtiölle palvelumaksuja. Yksityisrahoitusmallissa yksityisellä projektiyhtiöllä on myös oikeus hyödyntää kohdetta taloudellisesti kohteen valmistuttua. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 26–28; Kankainen ym. 74/2001, 6–7.)

Yksityisrahoitusmallin käytössä on rahoituksellisesti kyse projektirahoituksesta, jossa investoinnit suoritetaan projektiyhtiön hankkimalla rahoituksella. Projektirahoituksessa luottorahoitus hankkeissa perustuu hankkeen kassavirtaan. Velan takaisinmaksu riippuu ensisijaisesti rahoitettavan projektin valmistumisensa jälkeisellä toiminnalla aikaansaamien kassatulojen riittävydestä ja projekti itsessään toimii vakuutena luotonantajalle ja muille rahoittajille. (Junnonen ja Lindholm 1998, 29; Kankainen ym. 73/2001, 8; 64/2001, 53; Kankainen ym. 74/2001, 3, 8; Lahdenperä ja Rintala 2003, 38.) Rahoittajina eli luottottajina yksityisrahoitusmallissa voivat olla esimerkiksi

pankit, vakuutuslaitokset tai erilaiset rahastot. Projektiyhtiö ottaa siis lainan ulkopuoliselta rahoituslaitokselta ja lainan vakuutena toimivat tulevaisuudessa kunnalta saatavat palvelumaksut. Sijoittajia mallissa ovat yleensä projektiyhtiön osakkaat eli yritykset, joista projektiyhtiö muodostuu. Sijoittajia voivat olla rahoittajien lailla myös esimerkiksi pankit, vakuutuslaitokset tai rahastot. Rahoittajan ero sijoittajaan on siinä, että rahoittajat rahoittavat itse investointia, kun taas sijoittajat sijoittavat projektiyhtiöön. Rahoittajat kuuluvat olennaisena osana yksityisrahoitusmalliin, sillä investointia ei yleensä ole mahdollista rahoittaa ainoastaan oman pääoman ehtoosella rahoituksella. Toisaalta sijoittajien oman pääoman ehtoinen rahoitus on edellytyksenä rahoituksen ja sopimuksen syntymiselle. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 29; Lahdenperä ja Rintala 2003, 38.)

5.3 Yksityisrahoitusmallin ominaisuudet

5.3.1 Sopimus

Yksityisrahoitushankkeesta tehtävä sopimus on koko hankkeen tärkein vaihe. Hankkeesta tehtävä sopimus on aina kirjallinen. Sovellettava yksityisrahoitusmalli muotoutuu aina hankekohtaisesti, jolloin mallin sisällön ja laajuuden, osapuolten välisten tehtävien, vastuiden, oikeuksien ja riskien jaon määrittelee hankkeesta tehtävä sopimus. Sopimuksessa sovittavat tehtävien-, vastuiden- ja riskien jaot koskevat hankkeen rahoitusta, projektiyhtiölle maksettavia korvauksia ja näiden maksuperusteita, suunnittelun ja rakentamien valvontaa, omistus- ja käyttöoikeuksia, ylläpitoa ja kohteen toiminnan hoitamista sekä sopimusajan päättymiseen liittyviä toimenpiteitä. Sopimuksen julkinen osapuoli asettaa sopimuksessa kriteerit kohteen ja palvelujen laadulle, jotka tulevat esille palvelumaksujen maksumekanismin muodossa. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 22.)

Sopimuksen pohjalla on kunnan tilaajan ominaisuudessa tarjouspyynnössä esittämät vaatimukset palvelulle. Sopimuksessa sovitaan hankkeen osapuolten välinen työnjako ja vastuut, jotka koskevat muun muassa hankkeen rahoitusta, hankkeen johtoa ja valvontaa, omistus- ja käyttöoikeuksia, ylläpitoa ja palvelujen sisällyttämistä sopimukseen, projektiyhtiölle maksettavia korvauksia sekä sovellettavia maksuperusteita sekä sopimusaikaa ja sopimusajan päättymiseen liittyviä toimenpiteitä. (Junnonen ja Lindholm 58/1998, 5.)

Yksityisrahoitushankkeet ovat yleisesti hyvin pitkiä. Sopimuskauden pituus vaikuttaa paitsi riskien, myös hankkeiden tulovirran ja käyttömaksujen suuruuteen. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 55.) Kunnan kannalta pitkät sopimuskaudet turvaavat halutun palvelutason vuosikausiksi eteenpäin ja merkitsevät elinkaarivastuun siirtämistä yksityiselle osapuolelle. Toisaalta pitkät sopimuskaudet myös sitovat ja rajoittavat kuntapäätäjien liikkumatilaa tulevaisuudessa (Valkama ym. 2004, 88).

Sopimukseen kirjataan eri vaihtoehdot varsinaisen sopimusajan päättymisen jälkeisestä menettelystä kohteen kanssa. Varsinainen sopimus voi esimerkiksi sisältää option mahdolliseen jatkosopimukseen, jolloin yksityinen osapuoli voi jatkaa kohteen operointia myös sopimuksen jälkeen sovittun ajan. Yksityisellä sektorilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta jatkaa sopimusta. Sopimukseen kirjataan myös menettelyt mahdollisista omistusjärjestelyjen muutoksista.

Käytännössä yksityisrahoitushanke sisältää useita sopimuksia eri toimijoiden välillä, mutta itse hankkeesta tehdään silti vain yksi sopimus. Sopimusta kutsutaan eri lähteissä ja tapauksissa eri nimillä, toisissa puhutaan yksityisrahoitussopimuksesta, toisissa konsessiosopimuksesta, käyttöoikeussopimuksesta, palvelusopimuksesta tai elinkaarisopimuksesta. Sopimuksen nimellä ei sikäli ole merkitystä, kunhan varsinaiset konsessio- eli käyttöoikeussopimukset erotetaan sellaisista elinkaari- tai yksityisrahoitussopimuksista, joissa ei ole kyseessä varsinainen käyttöoikeussopimus (ks. edellä kappale 5.1).

Erilaisia sopimuksia toimijoiden välillä voivat varsinaisen yksityisrahoitussopimuksen lisäksi olla maanvuokrasopimus, joka sovitaan tilaajan ja projektiyhtiön välillä, rahoitus- ja vakuutusopimukset projektiyhtiön ja rahoittajien välillä, pääomasijoitukset projektiyhtiön ja omistajien välillä, palvelusopimukset projektiyhtiön ja palveluntuottajien välillä ja urakkasopimus projektiyhtiön ja urakoitsijan välillä. Tämän lisäksi eri toimijat solmivat sopimuksia myös esimerkiksi alihankkijoidensa kanssa. (Ks. esim. Pohjonen 2006, 7; Kaivomestari 2001.)

5.3.2 Palvelut

Yksityisrahoitusmalli sisältää aina yksityisen osapuolen investointivastuun ja vastuun kiinteistöpalveluista, mutta käyttäjäpalvelujen kytkentä mukaan hankkeeseen ei ole mallin edellytys. Kunnan kannalta palvelutuotannon kytkeminen mukaan hankkeeseen luo kuitenkin mahdollisuuksia palvelutuotannon tehostamiselle, vaikka suurin potentiaali mallilla onkin investointien toteutuksessa ja tilojen hallinnassa.

Kunnallisten palveluiden siirtämisessä yksityisen hoidettavaksi tulee noudattaa lakia. Kuntalaki mahdollistaa kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien siirtämisen yksityiselle. Näiden hoitamisen kunta voi ilman oikeudellisia esteitä siirtää yksityisen tuotettavaksi. Myös puhtaat täytäntöönpanotehtävät, kuten kouluruokailun, kunta voi ilman esteitä siirtää yksityiselle.

Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien siirtäminen yksityisen hoidettavaksi ei ole aivan yhtä yksinkertaista. Kunnan lakisääteisistä tehtävistä säädetään erityislainsäädännöllä. Lakisääteisten vapaaehtoisten tehtävien hoitaminen ei ole kunnan velvollisuus, mutta jos kunta päättää ottaa

tehtävän hoitaakseen, sen on hoidettava se lain mukaisesti. Lakisääteiset pakolliset tehtävät kunnan on hoidettava. (Harjula ja Prättälä 2001, 104.) Periaatteessa kuitenkin myös erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hankkiminen yksityiseltä on mahdollista, mikäli kulloinkin kyseessä oleva erityislainsäädäntö sen mahdollistaa. Mikäli erityislainsäädäntö edellyttää tiettyjen ehtojen täyttämistä, kunta voi siirtää tehtävän yksityisen hoidettavaksi vain ehtojen edellyttämällä tavalla. (Rasinmäki 1997, 223.) Sellaisia tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyy julkisen vallan käyttämistä, kunta ei saa siirtää yksityisen hoidettavaksi (Harjula ja Prättälä 2001, 107). Julkista valtaa käytetään esimerkiksi rakennuslupamenettelyssä. Käytännössä kunnat ovat linkaarimalleissa siirtäneet yksityisen vastuulle kiinteistöhoitoon liittyvien palvelujen lisäksi erilaisia täytäntöönpano- ja tukipalveluja, kuten ruokahuollon, ATK-järjestelmät ja siivouspalvelut. Palveluiden siirtäminen yksityiselle tulee kuitenkin erottaa omaisuuden siirtämisestä yksityiselle. Omistaminen ei ole kunnan tehtävä, eikä sen siirtämiselle yksityiselle voi siten nähdä lainsäädännöllisiä esteitä.

Mikäli palvelut kytketään sopimukseen mukaan, se merkitsee muutosta kunnan perinteiselle roolille palvelutuotannossa. Perinteisesti kunta on itse tuottanut palvelun oman henkilökunnan voimin ja omistanut palvelutuotannossa tarvittavat tilat ja laitteistot, kun taas yksityisrahoitusmallissa kunnan rooli muuttuu ainakin osin vain palvelun järjestäjäksi ja tilaajaksi. Kunnan palvelutuotannon siirtäminen yksityisen projektiyhtiön hoidettavaksi merkitsee kunnan kannalta siis palvelutuotannon tilaamisen ja tuottamisen eriyttämistä. Riippuu hankkeista ja kohteiden omistusjärjestelyistä, mitä tiloja ja palveluja kunnan kannattaa sisällyttää yksityisrahoitus sopimukseen. Palvelujen tuottamisvastuu voidaan helposti jakaa mallissa julkisen ja yksityisen kesken, mutta esimerkiksi omistusjärjestelyt vaikuttavat siihen, mitä palveluja ja tiloja kohteeseen kannattaa sisällyttää. Mikäli kohde siirtyy kunnan haltuun sopimuskauden jälkeen, kunnan kannattaa pitää huolta siitä, että kohteen tilat sopivat sen käyttöön myös sopimuskauden päätyttyä. Tämä merkitsee kunnan kannalta sitä, että sen ei kannata sisällyttää tiloihin runsaasti esimerkiksi kaupallisia palvelutiloja, koska näillä tiloilla ei todennäköisesti olisi järkevää käyttötarkoitusta sopimuskauden jälkeen. (Valkama ym. 2004, 84.)

Yksityisrahoitus sopimuksessa kunta määrittelee tilaamalleen palvelutuotannolle asetetut laatu- ja määrävaatimukset. Maksumekanismilla varmistetaan mainittujen vaatimusten toteutuminen. Kriteerit kunnan kannattaa asettaa riittävän tiukoiksi halutun laatutason ylläpitämiseksi. Sopimukseen sisällytetään myös vaatimukset ammattitaitoiselle henkilökunnalle ja laitteistolle. Mikäli projektiyhtiö ei täytä määrättyjä palvelutuotannon kriteerejä, palvelumaksuun tulee maksumekanismin mukaiset vähennykset. Mikäli kyse on suoranaisestä sopimuksen rikkomisesta, projektiyhtiö on velvollinen korvauksiin ja pahimmillaan seurauksena voi olla sopimuksen

purkaminen. (Kaivomestari 2001.) Eräs yksityisrahoitusmallin mielestäni perustelluimmista eduista liittyy juuri sopimuksen sisältämään maksumekanismiin. Yksityisrahoitusmallilla kunta takaa haluamansa palvelut ja niiden määrän ja laadun sovituksi ajaksi. Mikäli yksityisen osapuolen toteutuksessa on puutteita, palvelumaksuun tehdään maksumekanismin mukaiset vähennykset.

Yksityisrahoitusmallissa pääpaino on infrastruktuurin ja rakennusten toteutuksessa enemmän kuin palvelutuotannon siirtämisessä yksityisen tehtäväksi. On myös esitetty, että kunnallisten palvelujen tuottamisen kannalta yksityisrahoitusmallit olisivat liian jäykkiä toteutusmuodoltaan, riippuen kuitenkin palvelusta. Ongelmana palvelujen tuottamisessa on nähty pitkäkestoiset sopimukset, jotka vähentävät kunnan vaikutusmahdollisuuksia palveluihin sekä niiden laatu- ja hintatasoon. (Valkama ym. 2004, 84.) Palvelutuotannon siirtäminen yksityisen hoidettavaksi voi kuitenkin luoda innovaatioita ja parantaa palvelujen laatua sekä lisätä asiakaslähtöisyyttä. Esimerkiksi Espoon Kaivomestarista tehtyjen asiakastyytyväisyyskyselyjen mukaan käyttäjien tyytyväisyys palveluihin on ollut koko tarkastelujakson ajan hyvällä tasolla ja on jopa hieman noussut koko ajan.

5.3.3 Riskit ja niiden jakaminen

Mallissa olennaista on riskien jakaminen uudella tavalla julkisen ja yksityisen toimijan kesken. Mallin yleisenä tavoitteena on lisätä julkisen palvelutuotannon tehokkuutta. Tämä voidaan saavuttaa siirtämällä mallin mukaisiin hankkeisiin liittyviä riskejä julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Riskien jakamisella tarkoituksenmukaisesti osapuolten välille saadaan aikaan elinkaarikannusteita, jotka motivoivat tuottajaa sitoutumaan hankkeeseen. (Lahdenperä ym. 2006, 13.) Yksityisrahoitusmallissa tarkoituksena on, että yksityinen sektori kantaisi todellista riskiä hankkeissa. Riskinjaon tulisi tapahtua niin, että kumpikin osapuoli kantaa sellaiset riskit, jotka se niin sanotusti *osaa parhaiten kantaa*. Riskit jaetaan tällöin hankekohtaisesti sen mukaan, mikä on osapuolten kyky hallinnoida niitä. Tämän periaatteen mukaisesti ei suinkaan ole tarkoituksenmukaista siirtää kaikkia hankkeisiin sisältyviä riskejä yksityiselle sektorille, vaan vain sellaiset, jotka yksityinen sektori osaa kantaa julkista toimijaa paremmin. (Komissio 2004, 3; Grahame 2001, 10, 28–29.) Myös Lahdenperän ym. (2006, 13) mukaan *riskin kantaa se osapuoli, jolla on parhaat edellytykset vaikuttaa riskin toteutumiseen. Heikosti hallittavat riskit kantaa seurauksista suhteellisesti vähemmän kärsivä osapuoli, yleensä tilaaja*.

Yksityisrahoitushankkeiden etuna nähdään se, että yksityinen sektori saadaan osalliseksi julkiseen palvelutuotantoon. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että yksityisen sektorin nähdään toteuttavan riskianalyysit julkista sektoria paremmin. Julkisen sektorin toteuttaessa projektin omana hankkeena riskianalyysi tehdään yleensä vähemmän perusteellisesti. Yksityisen sektorin

periaatteena riskien siirtämisessä on se, että riskit siirretään osapuolelle, joka pystyy kantamaan riskin kokonaistaloudellisesti pienimmällä kustannuksella. Tämä periaate on kaikkien hankkeen osapuolten kannalta merkittävässä asemassa hankkeen onnistumisen kannalta. (Kankainen ym. 64/2000, 18–19, 24.)

Yksityisrahoitusmallissa projektiyhtiö ottaa vastuun investoinnin suunnittelusta, toteutuksesta, rahoituksesta ja ylläpidosta. Johtuen yksityisen sektorin laajasta vastuusta hankkeissa, se kantaa myös suurimman osan riskeistä. Perinteisessä toteutusmuodossa yksityinen sektori kantaa lähinnä vain hankkeen toteuttamiseen liittyvät riskit, mutta yksityisrahoitusmallissa yksityisen osapuolen riskejä syntyy myös rahoituksesta, ylläpidosta, operoinnista sekä pitkästä sopimusajasta. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 27.) Tämä ei silti tarkoita sitä, että se tekisi tämän ilmaiseksi. Täytyy muistaa, että yksityisen sektorin lähtökohtainen motiivi ja tavoite toiminnalle on taloudellisen voiton saavuttaminen. Tällöin myös yksityisrahoitushankkeissa yksityinen sektori hinnoittelee tuottotavoitteensa ja riskinsä kokonaispalvelun hintaan. Kunnan tulee tehdä tarkat laskelmat siitä, millä hinnalla se myy riskit yksityiselle sektorille, sillä vaarana on myös, että hinnasta muodostuu tarpeettoman korkea ja mallista tulee kunnalle kallis ratkaisu.

Yksityisrahoitushankkeet ovat pitkäikäisiä ja edellyttävät osapuolten sitoutumista hankkeisiin vuosikymmeniksi eteenpäin. Hankkeet sisältävät myös paljon epävarmuutta ja riskejä johtuen juuri pitkistä sopimusajoista. Hankkeissa onkin tärkeää tunnistaa riskit ja jakaa ne optimaalisesti osapuolten kesken. Kaikkia projektiin liittyviä riskejä ei välttämättä pystytä ehkäisemään, mutta riskien jakaminen niin, että riskit kantaa osapuoli, joka parhaiten pystyy käsittelemään kyseistä riskiä, pienentää hankkeen kokonaisriskiä huomattavasti. (Kankainen ym. 64/2000, 18.)

Riskinhallinta on hankkeiden onnistumisen kannalta avainasemassa. Riskinhallinnan vaiheet ovat riskin tunnistaminen, arviointi ja toimenpiteet riskeihin varautumiseksi. Riskien tunnistaminen edellyttää kaikkien mahdollisten riskien kartoittamista. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi riskilistojen avulla, jotka tehdään aina tapauskohtaisesti hankkeille. Vain tunnistamalla riskit niihin voidaan varautua. Riskien arviointivaiheessa riskien todennäköisyydet ja mahdolliset vaikutukset hankkeisiin määritellään alustavasti. Riskianalyysin tulosten pohjalta varaudutaan mahdollisiin riskeihin ja ne joko torjutaan tai niiden seurauksiin varaudutaan. Riskien torjumisella tarkoitetaan menetelmiä, joilla pienennetään riskin toteutumisen todennäköisyyttä tai sen vaikutuksia. (Kankainen 64/2000, 18–21.)

Yksityisrahoitusmallilla toteutettavien hankkeiden riskit voidaan luokitella eri tavoin. Kankainen, Lindholm ja Roberts jakavat riskit maakohtaisiin riskeihin, toteutusriskeihin ja force majeure -

riskeihin. Maakohtaiset riskit jaetaan edelleen taloudellisiin riskeihin, joita ovat taloudelliset riskit ja poliittiset riskit. Taloudellisia riskejä ovat markkina-, inflaatio-, korko- ja valuuttariskit, ja poliittisia riskejä maariski, riskit poliittisesta levottomuudesta ja juridinen riski. Toteutusriskejä ovat tekniset, taloudelliset ja poliittiset riskit. Tekniset riskit jaetaan edelleen teknologisiin riskeihin ja myöhästymisriskeihin, taloudelliset riskit rahoituksen hankkimisriskeihin, luottoriskeihin, kustannusriskeihin ja tuottoriskeihin. Poliittisia riskejä ovat pakkolunastusriski ja julkisen vallan toimenpiteistä aiheutuvat kustannus- ja hintariskit. Force majeure tarkoittaa ylivoimaista estettä, joka yleensä vapauttaa vahingonkorvausvelvollisuudesta. Yksityisrahoitushankkeissa tulee määritellä, mitkä tilanteet ovat ylivoimaisia riskejä. Force majeure -tilanteisiin voidaan varautua vakuutusyhtiöiden kautta. (Kankainen ym.64/2000, 26, 36.)

Kankaisen ym. tutkimuksessa yksityisrahoitusmalleihin sisältyvistä riskeistä myöhästymisriskin ja markkinariskin arvioitiin olevan suurimmat riskit hankkeiden onnistumisen kannalta. Myös kustannusriski ja erilaiset juridiset riskit nähtiin merkittävinä hankkeissa. Maakohtaisia riskejä pidettiin pieninä hankkeiden onnistumisen kannalta (Kankainen ym. 64/2000, 64–65).

Edellytys riskien optimaalisesta jakamisesta osapuolten kesken tarkoittaa kunnan kannalta sitä, että se kantaa riskit, joiden toteutumiseen se voi tehokkaasti vaikuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset julkisen vallan toimenpiteistä johtuvat riskit. Kunta kantaa usein myös ainakin osittaista riskiä kohteen käyttöasteesta, jos kohde on sellainen, jonka käyttäjämääriin yksityinen sektori ei voi suoranaisesti vaikuttaa. Esimerkiksi kouluhankkeet ovat hankkeita, joissa riski käyttöasteesta on kunnalla, koska yksityinen sektori ei voi tehokkaasti vaikuttaa koulun käyttöasteeseen. (Tiitta 2000, 35.) Yleisesti kuntien on investointien rahoitus- ja toteutusratkaisujaan päätettäessä arvioitava myös riskien jakautumista eri toteutusmuodoissa. Mikäli kunta toteuttaa investoinnin omana tuotantona, se kantaa myös kaikki riskit rakentamista lukuun ottamatta itse. Mikäli taas kunta päättää tehdä hankkeen yksityisrahoitusmallilla, se ”myy” riskit yksityiselle sektorille. Onnistunut päätös edellyttää kunnalta tarkkoja kustannuslaskelmia ja riskianalyysia.

5.3.4 Takaisinmaksu ja maksuperusteet

Aivan kuten perinteisessäkin kunnan hankinnassa, myös yksityisrahoitushankkeissa kunta maksaa yksityiselle sektorille sen toiminnasta syntyvät kustannukset takaisin. Erona perinteiseen takaisinmaksuun on kuitenkin se, että yksityisrahoitushankkeissa palvelumaksujen suorittaminen määräytyy niin, että yksityisen sektorin tuotot ovat ainakin osin suoriteperusteisia ja niihin sisältyy taloudellinen riski. (Kankainen ym. 75/2001, 38; 76/2001, 18.) Kunta maksaa yksityisrahoitushankkeesta muodostuvan kokonaisuuden eli palvelukokonaisuuden

palvelumaksuina yksityiselle sektorille. Kunta maksaa siis yhtä palvelumaksua kokonaisuudesta, joka sisältää suunnittelun, rahoittamisen, rakentamisen, kohteen ylläpidon ja hoidon sekä mahdolliset käyttäjäpalvelut. Palvelumaksua maksetaan maksukausittain, joka on sovittu sopimuksessa. Maksutapa räätälöidään aina hankekohtaisesti. Yksityisrahoitusmallissa on rahoituksellisesti kyse projektirahoituksesta, jolloin ideana on se, että projekti tuottaa kassavirtoja koko sopimuskauden ajan. Näillä kassavirroilla katetaan investoinnit, ylläpito- ja operointikustannukset sekä osapuolten tuotto-odotukset. Kassavirtoja yksityisrahoitushankkeissa syntyy julkisen sektorin maksamista palvelumaksuista sekä käyttäjämaksuista. (Kankainen ym. 64/2000, 53.)

Palvelumaksut, niiden maksuperusteet ja maksumekanismi määritellään yksityisrahoitushankkeesta tehtävän palvelusopimuksen osana. Palvelumaksut tulisi määrittää siten, että molemmat osapuolet voivat saavuttaa tavoitteensa. Tällöin maksumekanismiin tulisi toteuttaa tarkoituksenmukaista riskienjakoa osapuolten välillä. Maksumekanismiin määrittämisellä onkin suuri merkitys hankkeen riskinjakoon. Maksumekanismilla tarkoitetaan sopimusehtojen kokonaisuutta, jolla määritellään se, miten ja kuinka paljon projektiyhtiö saa korvausta tuottamistaan palveluista. (Kankainen 75/2001, 38.)

Palvelumaksujen maksuperusteilla ja maksumekanismilla on suuri merkitys hankkeen taloudelliseen kannattavuuteen, sillä niiden valinnalla vaikutetaan suoraan palvelumaksujen muodostumiseen sopimuskaudella. Palvelumaksut määräytyvät maksujen perusteiden ja maksumekanismin mukaan. Toimivassa maksujärjestelmässä projektin taloudellista riskiä siirretään yksityiselle projektiyhtiölle sitomalla maksujen taso julkisen osapuolen määrittämiin kriteereihin, jotka palvelun tulee täyttää. Tällä tavalla pystytään myös varmistumaan siitä, että projektiyhtiö todella sitoutuu toteutukseen. (Lahdenperä ym. 2006, 13; Kankainen ym. 75/2001, 39–42; 76/2001, 18.) Valitulla maksumekanismilla kunta voi merkittävästi vaikuttaa syntyvien kustannusten määrään. Palvelumaksut voivat olla muuttuvia, jolloin maksumekanismilla ne voidaan sitoa esimerkiksi käyttöön perustuviksi, käytettävissä oloon perustuviksi tai palvelun laatuun perustuviksi tai näiden yhdistelmiin. Jos sopimuksessa on sovittu, että palvelumaksut määräytyvät kohteen käytettävissä olon ja laadun perusteella, maksumekanismilla varmistetaan se, että maksetaan siitä, mitä on tilattu. Mikäli palvelun laadussa tai käytettävissä olossa on puutteita, oikeuttaa se maksumekanismiin mukaiseen palvelumaksun alentamiseen. Mikäli palvelumaksu on kytketty käyttäjämääriin, se lisää yksityisen sektorin intressiä pitämään kohde hyvässä kunnossa ja kannustaa yksityistä sektoria tehokkuuteen ja innovatiivisuuteen. Mekanismin haittapuolena on

kuitenkin se, että kaikissa hankkeissa yksityisellä sektorilla ei välttämättä ole keinoja vaikuttaa kohteen käyttäjämääriin. (Kankainen ym. 75/2001, 41.)

Valitut maksuperusteet ja maksumekanismi tekevät palvelun tuottamisesta suoritettavasta palvelumaksusta suoriteperusteisen. Kannustavat maksuperusteet motivoivat osapuolia yhteistyöhön ja jatkuvaan toiminnan kehittämiseen. Maksuperuste on palvelukokonaisuuteen liittyvä mitattava ominaisuus, jonka perusteella palveluntuottajalle maksettava korvaus eli palvelumaksu määräytyy. Samaan elinkaarisopimukseen voi kuulua useita rinnakkaisia maksuperusteratkaisuja. (Lahdenperä ym. 2006, 8.) Palvelumaksut voivat siis olla kiinteitä, muuttuvia tai näiden yhdistelmiä. Sopimuksessa voidaan esimerkiksi sopia tietystä palvelumaksun kiinteästä vähimmäismäärästä, jonka julkinen sektori maksaa aina, ja tämän lisäksi palvelumaksun muuttuvasta osasta, johon muutokset maksujen perusteissa ja maksumekanismin mukaiset vähennykset heijastuvat. Mikäli maksut koostuvat sekä kiinteästä että muuttuvasta osasta, kiinteän osan suuruus on yleensä lainanhoitokustannusten suuruinen ja loppuosa maksusta on sidottu maksumekanismiin ja on siten jollain tavalla riippuvainen toiminnasta. Kiinteällä osalla voidaan pienentää sijoittajien riskiä ja alentaa siten hankkeen rahoitus- ja kokonaiskustannuksia. (Kankainen ym. 64/2000, 53–55.)

Maksumekanismit vaihtelevat projektikohtaisesti. Maksumekanismien määräytymiseen vaikuttaa ensinnäkin se, miten maksut on järjestetty maksettavaksi kunnan ja toisaalta käyttäjien kesken. Palvelumaksujen suorittaja voi olla julkinen sektori tai käyttäjät tai näiden yhdistelmä. Joissakin yksityisrahoitusprojekteissa projektityhtiö tuottaa sovitun palvelukokonaisuuden suoraan julkiselle sektorille, jolloin tämä hyödynsaajana suorittaa palvelumaksuja palveluntuottajalle. Vaikka palvelumaksut tulevat julkiselta sektorilta, voi projektityhtiö tuottaa palveluja myös suoraan kuluttajien käytettäväksi. Projektityhtiö voi saada tuottoja myös yksityisiltä kuluttajilta, mutta varsinainen palvelumaksu tulee julkiselta sektorilta. Toisissa yksityisrahoitushankkeissa hyöty koituu selvemmin suoraan käyttäjien hyväksi, jolloin voidaan sopia, että palveluntuottaja perii maksut suoraan käyttäjiltä. Esimerkkinä tällaisesta menettelystä ovat tietullit, joissa projektityhtiö perii maksuja suoraan loppukäyttäjiltä. (Kankainen ym. 75/2001, 39.)

5.3.5 Omistusjärjestelyt

Yksityisrahoitusmalli muuttaa kunnan roolia omistajana. Verrattuna perinteiseen toteutukseen, jossa kunta itse rahoittaa investoinnit ja myös omistaa kiinteän omaisuuden, yksityisrahoitusmalli sisältää eri vaihtoehtoja omistamisen suhteen. Pääsääntöisesti omistajuus on erilaisissa elinkaarimalleissa kytköksissä hankkeen rahoitukseen siten, että rahoituksen järjestävä osapuoli myös omistaa kohteen

(Lahdenperä ym. 2006, 49). Yksityisrahoitusmallin variaatiot eroavat kuitenkin kohteen omistusjärjestelyjen suhteen toisistaan. Kohde voi jo olla tilaajan omistuksessa, se voidaan luovuttaa tilaajalle tai se voi jäädä palveluntuottajan omistukseen. Useimmiten yksityisrahoitusmalleissa omistajana on palveluntuottaja.

Sopimukseen sisällytetään aina kohteen omistusjärjestelyt ja niihin voidaan sisällyttää eri menettelyjä omistuksen siirtymisestä. Omistuksen ollessa kunnalla, ei sopimuskauden päättymisen muuta tilannetta omistuksen osalta. Mikäli palveluntuottaja omistaa kohteen, on useita vaihtoehtoja omistusjärjestelyjen suhteen. Kunnalla voi esimerkiksi olla sopimukseen sisällytetty osto-optio kohteeseen ennalta sovituin ehdoin, mutta velvoitetta ostamiseen ei tällöin ole. Sopimukseen on myös voitu kirjata kohteen siirtyminen kunnan omistukseen sovitusta hinnasta tai mahdollisuus sopia sopimuksen jatkamisesta. Kohteen on voitu sopia myös jäävän palveluntuottajalle, jolloin sen omistusoikeuden muuttaminen on täysin palveluntuottajan käsissä. (Lahdenperä ym. 2006, 49.)

Kohteen omistusjärjestelyillä on merkitystä myös riskien jakoon. Mikäli kunnalla on ainoastaan osto-optio kohteeseen, on voimakkaammin yksityisen sektorin intressissä pitää kohde hyvässä kunnossa koko sopimuskauden ajan. Mikäli sopimukseen taas ei ole kirjattu omistuksen siirtymistä kunnalle sopimuskauden jälkeen, hankkeeseen sisältyy niin sanottu jäännösarvoriski. Tällä tarkoitetaan riskiä, joka syntyy siitä, ettei kohteella välttämättä ole järkevää käyttötarvetta sopimuskauden jälkeen. Tällöin on luultavaa, että projektiyhtiö hinnoittelee jäännösarvoriskin sopimuskauden palvelumaksuihin, jolloin palvelumaksut saattavat nousta korkeiksi. (Valkama ym. 2004, 70–71.) Mikäli sopimukseen on sisällytetty omistusoikeuden siirtyminen kunnalle sopimuskauden jälkeen, on sopimukseen syytä kirjata laatukriteerit, jotka kohteen kunnan tulee täyttää sopimuskauden päättymishetkellä. (Tiitta 2000, 99–100.) Mikäli yksityisen sektorin omistus siirtyy kunnalle sopimuskauden jälkeen, sopimuksen päättymistä edeltää luovutuksen valmistelu, joka käsittää tarkastusohjelman, korjausohjelman sekä uusien tilajärjestelyjen valmistelun. Näillä menettelyillä kunta voi varmistaa tilojen kunnan ja sen, että se saa tilat haltuunsa sovitussa kunnossa määräaikaan mennessä (Kankainen ym. 76/2001, 49–50).

Kohteen omistusjärjestelyillä on kunnan kannalta merkitystä myös kuntien saamien valtionosuuksien suhteen. Käyttötalouden yleisiin valtionosuuksiin ei vaikuta hankkeiden toteutus- tai rahoitusmuoto, kuten ei myöskään erityisalojen käyttökustannusten valtionosuuksiin, mutta näiden erityisalojen perustamishankkeiden valtionosuuksiin hankkeiden toteutus- ja rahoitusmuodolla voi olla vaikutusta. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki (635/1998) sääntelee kuntien tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Laissa säännellään erikseen

käyttökustannusten ja perustamishankkeiden valtionosuuksista. Käyttökustannusten valtionosuuksiin ei hankemuodolla ole vaikutusta. Perustamishankkeiden valtionosuuksiin taas on merkitystä sillä, onko kyseessä kunnan oma hanke vai yksityisrahoitusmallilla toteutettu hanke. Lähtökohtana kun laissa on se, että perustamishankkeiden valtionosuuksia myönnetään *kunnalle*. Tällöin omistusjärjestelyillä voi olla merkitystä valtionosuuksien saantiin ja mahdolliseen takaisinperintään. Nämä asiat onkin syytä tiedostaa ja selvittää hankkeeseen ryhdyttäessä. (Kankainen ym. 75/2001, 19–21.)

Perustamishankkeisiin myönnettävät valtionosuudet voivat vertailtaessa yksityisrahoitusmallia julkiseen verrokkiin merkittävästi vaikuttaa yksityisrahoitusmallin käytön edullisuuteen negatiivisessa mielessä. Tällöin moni yksityisrahoitus hanke voi jäädä tekemättä. Huomio valtionosuuksissa kohdistuu nimenomaan kohteen omistukseen. Yksityisrahoitusmallissa kohteen yleensä omistaa sopimuksen yksityinen osapuoli, jolloin lainsäädännön perusteella ei ehkä ole perusteltua myöntää valtionosuutta yksityisesti rahoitetun hankkeen rahoitukseen. Valtionosuudet kun on nimenomaan osoitettu kunnille. Toisaalta kohteissa omistusjärjestelyt on usein järjestetty niin, että yksityisen sektorin sopimuskauden aikaisesta omistuksesta huolimatta hanke lopulta siirtyy kuitenkin kunnan omistukseen. Tällöin ei asia enää olekaan niin yksinkertainen. Ja lisäksi täytyy muistaa, että lopulta kunta kuitenkin maksaa myös yksityisrahoitusmallilla toteutetun investoinnin. Valtionosuuslainsäädäntöä tulisikin yksityisrahoitus hankkeiden osalta uudistaa ja laajentaa, sillä nykyinen lainsäädäntö voi olla merkittävä este mallin soveltamiselle ja kuntien omistajapolitiikan toteuttamiselle. (Kankainen ym. 75/2001, 19–21; Tiitta 2000, 53–54.)

5.4 Yksityisrahoitusmallin variaatioita

Yksityisrahoitusmalli-käsitteen alle kuuluu useita erityyppisiä ja -laajuisia toteutusmuotoja, jotka voidaan nähdä yksityisrahoitusmallin variaatioina. Toteutusmuodon valintaan vaikuttavat kulloinkin tuotettu palvelukokonaisuus ja se, miten sen tuottaminen on organisoitu. Näiden perusteella määräytyy julkisen ja yksityisen sektorin välinen työn- ja vastuunjako sekä riskien jakaminen osapuolten kesken. (Lahdenperä ym. 2006, 3.) Erilaisia yksityisrahoitusmallin variaatioita syntyy sitä mukaa kuin sopimuksia yksityisrahoituksella toteutettavista hankkeista tehdään. Sopimukset tehdään siis aina räätälöidysti kuhunkin hankkeeseen sopiviksi. On kuitenkin eroteltavissa tietyt yksityisrahoitusmallin päävariaatiot, joita ovat leasing-, BOT- (Build-Operate-Transfer) sekä BOO- (Build-Own-Operate) tyyppiset mallit, jotka jakaantuvat edelleen omiksi malleikseen. Käytännössä rajat erityyppisten yksityisen osapuolen toimintavaihtoehtojen välillä ovat pieniä ja varsin liukuvia. Yksityisen osapuolen vastuu lisääntyy eri vaihtoehtoissa vähitellen leasing-mallista kohti BOO -mallia. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 49.)

Kuten aiemmin tutkimuksessa on jo todettu, kaikille yksityisrahoitusmallilla toteutettaville investoinneille on yhteistä pitkäaikaisiin sopimuksiin perustuva yhteistyö ja riskien jako julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Eri mallit eroavat toisistaan sopimuksen keston, investoinnin ja kustannusten maksajan sekä kohteen omistusjärjestelyjen osalta. Verrattaessa eri variaatioita toisiinsa, ovat leasing-tyyppiset hankkeet näistä tyyppillisesti sopimusajallisesti lyhimpiä, noin kymmenen vuoden mittaisia. BOO-hankkeilla ei aina ole selvää päättymisajankohtaa, sillä niissä kohteet eivät siirry takaisin julkisen osapuolen omistukseen. BOT-hankkeissa taas sopimukset kestävät jopa useita kymmeniä vuosia. Vaikkakin eri variaatiot ovat teoriassa eroteltavissa toisistaan, ovat käytännössä rajat näiden erityyppisten variaatioiden välillä pieniä. Edelleen yksityisrahoitusmallin soveltaminen variaatioineen poikkeaa eri maissa toisistaan johtuen mm. julkisen vallan roolista, lainsäädännöstä ja verotuksesta. (Junnonen & Lindholm 1998, 46, 56.) Seuraavaksi käsitellään lyhyesti yksityisrahoitusmallin kirjallisuudessa esitettyjä variaatioita.

Leasing-tyyppiset mallit voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joita ovat ranskalaistyyppiset, anglosaksiset ja BLT-tyyppiset mallit. Ranskalaistyyppisessä leasing-mallissa eli niin sanotussa affermage-mallissa yksityinen osapuoli korjaa tai laajentaa kohdetta sekä hoitaa ja ylläpitää julkista palvelua sekä kunnossapitää tehtävien hoidossa käytettäviä rakenteita. Yksityinen osapuoli ei kuitenkaan omista kohdetta. Aiheutuneita kustannuksia vastaan yksityinen osapuoli saa kiinteitä leasing-maksuja tai käyttöperusteisia tuloja itselleen. Nämä sopimukset ovat tyyppillisesti noin 10 vuoden mittaisia. Julkinen osapuoli maksaa kohteen uusinvestoinnit ja suurimmat korjausinvestoinnit sekä omistaa kohteen koko sopimuksen ajan. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 48–49.)

Anglosaksisessa leasing-mallissa yksityinen osapuoli laajimmillaan suunnittelee, rahoittaa ja rakentaa kohteen sekä ylläpitää ja hoitaa kohteen toiminnan sopimuskauden ajan ja saa vastineeksi tuloja julkisen osapuolen maksamista kiinteistä leasing-maksuista. Myös anglosaksisen mallin sopimusajat ovat tyyppillisesti noin kymmenen vuoden mittaisia. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 48, 50.)

BLT-mallissa eli Build-Lease-Transfer (rakenna-vuokraa-siirrä) -mallissa yksityinen osapuoli rahoittaa, suunnittelee ja rakentaa kohteen sekä pidättää kohteen omistusoikeuden itselleen määrätyn ajan. Mallissa julkinen osapuoli vuokraa kohteen takaisin maksaen siitä sopimuksessa sovittua vuokraa tietyn sopimuksessa sovittun ajan. Erona muihin leasing-malleihin on siis se, että BLT-mallissa projektiyhtiö on omistaja ja julkinen sektori vuokralainen. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 51.)

BOT-mallia käytetään yleiskäsitteenä erilaisille yksityisrahoitusmalleille. BOT-tyyppisissä malleissa eli Build-Operate-Transfer (rakenna, operoi, siirrä) -tyyppisissä malleissa yksityinen osapuoli suunnittelee, rahoittaa ja rakentaa kohteen sekä ylläpitää kohdetta ja mahdollisesti myös hoitaa kohteessa tapahtuvan toiminnan sopimuksessa sovitun ajan, yleensä 10–30 vuoden ajan. Sopimusajan on BOT-malleissa oltava riittävän pitkä, jotta yksityinen sektori pystyy maksamaan lainansa ja saavuttamaan hyväksyttävän tuottoosaston (Nelson 1998, 14.) BOT-mallissa rakennetaan uutta kohdetta. Sopimuskauden päätyttyä vastuu kohteesta siirtyy julkiselle osapuolelle. BOT-malleissa on mahdollista, että käyttöoikeuden lisäksi myös omistajuus siirtyy yksityiselle osapuolelle. Yleensä omistus on kuitenkin julkisella osapuolella. Projektityhtiön maksut ovat mallissa käyttöperusteisia. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 49, 51.)

BTO-mallissa eli Build-transfer-Operate (rakenna, siirrä, operoi) -mallissa yksityinen osapuoli suunnittelee, rahoittaa ja rakentaa kohteen, mutta siirtää sen omistusoikeuden julkiselle heti kohteen valmistuttua. Tämän jälkeen projektityhtiö vuokraa kohteen takaisin sopimuksessa sovituksi ajaksi. Mallissa projektityhtiö vastaa kuitenkin kohteen ylläpidosta ja toiminnasta. Aiheutuneiden kustannusten peittämiseksi projektityhtiö kerää maksuja käyttäjiltä. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 52.)

ROT-mallissa eli Rehabilitate-Operate-Transfer (kunnosta, operoi, siirrä) -mallissa menettely on muutoin samanlainen BOT-mallin kanssa, mutta siinä korjataan jo olemassa olevaa kohdetta.

DBFO-malli eli Design-Build-Finance-Operate (suunnittele, rakenna, rahoita, operoi) -malli on BOT-mallin muunnos, joka on muutoin identtinen BOT-mallin kanssa, mutta mallissa ei yleensä peritä maksuja kohteen käyttäjiltä. Aiheutuneet kustannukset maksaa julkinen osapuoli, joka maksaa vuosittain projektityhtiön tarjoamasta palvelusta käyttöperusteisia maksuja. Korvaus voi mallissa perustua käyttömäärään tai sopimuksessa erikseen määriteltyihin kriteereihin. Mallia on kutsuttu myös jälkirahoitusmalliksi, koska rakentamisen rahoitus tapahtuu jälkikäteen. Sopimusajan jälkeen vastuu kohteen toiminnasta ja ylläpidosta siirtyy takaisin julkiselle osapuolelle. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 52–53.)

LROT-mallissa eli Lease-Renovate-Operate-Transfer (vuokraa, kunnosta, operoi, siirrä) -mallissa projektityhtiö vuokraa kohteen julkiselta sektorilta ja kunnostaa tai laajentaa sitä. Projektityhtiön tulot syntyvät käyttöperusteisista maksuista tai tuotteista, jotka kattavat myös investoinnin. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 53.)

BOO-tyyppisissä malleissa eli Build-Own-Operate (rakenna, omista, operoi) -malleissa projektiyhtiö rahoittaa, rakentaa ja omistaa kohteen. Projektiyhtiö myös ylläpitää kohdetta ja mahdollisesti hoitaa myös kohteessa tapahtuvan toiminnan. Palvelusopimukset voivat mallissa olla määräaikaaisia. Projektiyhtiö kerää käyttömaksuja aiheutuneiden kustannusten peittoamiseksi. Erona BOT-malliin on siinä, että kohdetta ei siirretä julkiselle sektorille, vaan se säilyy yksityisen osapuolen omistuksessa. Samoin muut vastuut jäävät yksityiselle osapuolelle. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 54; Nelson 1998, 15.)

ROO-malli eli Rehabilitate-Own-Operate (kunnosta, omista, operoi) -malli on muutoin yhtenevä BOO-mallin kanssa, mutta siinä korjataan olemassa olevaa kohdetta. Mallia voidaan pitää siviilioikeudellisen määritelmän mukaan yksityistämisenä, sillä siinä olemassa olevan julkisen kohteen omistus siirtyy yksityiselle yhtiölle. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 55.)

Yhteenvedona edellä esitetyistä yksityisrahoitusmallin variaatioista voi todeta, että eri mallit eroavat toisistaan sopimusajallisesti siten, että leasing-mallit ovat tyypillisesti lyhimpiä ja BOT-mallien sopimukset taas ovat noin 10–30 vuoden mittaisia. BOO-mallien mukaan tehdyillä sopimuksilla ei ole selvää päättymisajankohtaa, mutta yleisesti sopimuskaudet ovat pitkiä. Kohteen omistusoikeus taas säilyy julkisella osapuolella edellä esitetyissä malleissa kaikissa muissa paitsi BLT- ja BOO-malleissa. Investointien rahoittajana on Affermage-mallia lukuun ottamatta yksityinen projektiyhtiö. Kohteen ylläpidosta ja toiminnasta vastaa kaikissa yksityisrahoitusmallin variaatioissa projektiyhtiö. Edellä mainittujen ominaisuuksien erojen lisäksi eri variaatiot eroavat toisistaan vielä esimerkiksi kohteen luonteen, käytön maksajan eli investoinnin lopullisen maksajan ja maksuperusteiden suhteen. Yksityisrahoitusmallilla toteutettavat kohteet voivat olla luonteeltaan uudiskohteita tai korjaus- tai laajennuskohteita. Käytön maksaja voi olla käyttäjä tai julkinen osapuoli tai näiden yhdistelmä. Maksuperusteet voivat olla kiinteitä tai muuttuvia tai näiden yhdistelmiä. Esimerkiksi leasing-hankkeissa maksuperuste on pääsääntöisesti kiinteä, mutta osa maksuista voi olla myös käyttöperusteisia. Mallit muodostuvat aina tapauskohtaisesti, jolloin kukin hanke ja siitä tehtävä sopimus määrittävät mallin luonteen. Tällöin kulloinkin muodostuva malli on oma yksilönsä. Yksityisrahoitusmallin soveltamisessa esiintyy myös maakohtaisia eroja johtuen eri maiden lainsäädännöllisistä ja ”tapaoikeudellisista” eroista. (Junnonen ja Lindholm 56/1998, 55–57.) Taulukkoon 2 on koottu yhteenvedo yksityisrahoitusmallin ominaisuuksista eri variaatioissa.

TAULUKKO 2. Yksityisrahoitusmallin ominaisuuksia eri variaatioissa.

	Leasing –mallit			BOT –mallit				BOO -mallit
	Affermage	Angl.saks. leasing	BLT	BOT/ ROT	BTO	DBFO	LROT	BOO/ROO
Sopimus- kausi	10 v.	10 v.	n. 25 v.	10 – 30v				Vaihtelee
Omistus- oikeus	Julkinen	Julkinen	Yksityi- nen	Julkinen				Yksityinen
Inves- toinnit	Julkinen	Yksityinen	Yksityi- nen	Yksityinen				Yksityinen
Toiminta	Yksityinen	Yksityinen	Julkinen	Yksityinen				Yksityinen
Kohteen luonne	Vanha	Uusi/ Vanha	Uusi/ Vanha	Uusi/ Vanha	Uusi	Uusi	Vanha	Uusi/Vanha
Käytön maksaja	Julkinen/ Käyttäjä	Julkinen	Julkinen	Käyt- tämä	Käyt- tämä	Julki- nen	Käyt- tämä	Julkinen/ Käyttäjä
Maksu- peruste	Kiinteä/ Käyttö	Kiinteä	Kiinteä	Käyttö	Käyttö	Käyttö	Käyttö	Käyttö

(Lähde: Muokattu lähteestä Junnonen ja Lindholm 56/1998, 56–57.)

5.5 Yksityisrahoitushankkeen vaiheet

Rakentamisen osalta yksityisrahoitushanke vastaa pääpiirteiltään normaalia rakennushanketta, jossa sillä on eroteltavissa sisällöllisesti ja ajallisesti eri vaiheita. Nämä vaiheet voidaan erottaa yleisesti kaikessa rakentamisessa, olkoon se sitten kiinteistön tai infrastruktuurin rakentamista. Vaiheet ovat tarveselvitys, hankesuunnittelu, rakennussuunnittelu, rakentaminen ja käyttöönotto. (Vuorela, Urpola ja Kankainen 2001, 51.) Yksityisrahoitusmallin mukainen hanke sisältää rakentamisen vaiheiden lisäksi kuitenkin myös muita vaiheita. Seuraavaksi käsitellään yleisluontoisesti yksityisrahoitushankkeen etenemistä.

5.5.1 Tarveselvitys ja hankesuunnitelma

Tarveselvitys käynnistää hankkeen. Sen tekee kunnassa kyseisellä hallinnonalalla toimiva virkaelin. Tarveselvityksessä selvitetään hankkeen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus, tutkitaan eri vaihtoehtoja ja arvioidaan niiden edullisuutta. Tarveselvitys tehdään tarpeen synnyttyä useista eri toteutuksen vaihtoehdoista, joilla mainittu tarve voitaisiin tyydyttää. Tällöin vaihtoehtoiksi hankkeen luonteesta riippuen voivat tulla esimerkiksi uuden rakentaminen, vanhan korjaaminen tai laajentaminen tai vaikkapa vuokraaminen. Tarveselvityksen pohjalta voidaan päättää, onko

ylipäättään mahdollista ja kannattavaa ryhtyä hankkeeseen. Mikäli päätös hankkeesta tehdään, toimii tarveselvitys ohjeena jatkotoimenpiteille. Jo tarveselvitysvaiheessa hankkeesta tehdään alustava rakennusohjelma, laaditaan alustava aikataulu sekä hankkeen kustannus- ja kannattavuusarviot. Selvityksessä kuvataan myös hankkeen laajuus ja haluttu laatutaso. (Vuorela ym. 2001, 51 – 52; Tiitta 2000, 12–13; Kankainen ym. 73/2001, 10–11; Laine ja Junnonen 2006, 41–42.) Hankkeen tarpeellisuus arvioidaan kunnan palvelustrategiaan pohjautuen ja lisäksi kunnassa täytyy jo tarveselvitysvaiheessa huomioida hankkeen sopivuus kunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Hankkeen edellytyksenä on selkeä palveluiden tarve ja ennustettava tulevaisuuden kehitys, jotta myös riskejä voidaan arvioida. (Laine ja Junnonen 2006, 41.)

Tarveselvityksen pohjalta tehdyn alustavan suunnitelman eli hankesuunnitelman tuloksena tarve on kartoitettu ja sen tyydyttämiseksi tarvittava hanke on tiedossa. Tässä vaiheessa myös hankkeen laadullinen sisältö on rajattu. Tilaajan kriteerit palvelujen sisällölle luo hyvän pohjan varsinaiselle hankesuunnittelulle. (Laine ja Junnonen 2006, 42.)

Hankesuunnittelu on tarveselvitystä yksityiskohtaisempi selvitys hankkeen toteuttamismahdollisuuksista ja vaihtoehtoisista toteuttamistavoista. Hankesuunnittelussa määritetään hankkeen toiminnalliset, taloudelliset, laadulliset ja ajalliset tavoitteet. (Laine ja Junnonen 2006, 42.) Tässä vaiheessa pyritään selvittämään hankkeen lopullinen toteutustapa ja kartoitetaan myös hankkeen kustannuspuitteet. Tämän vaiheen jälkeen kunnassa tulee poliittisesti hyväksyä hankkeen valmistelu yksityisrahoitusmallin mukaisesti. Hyväksymisprosessissa hyväksytään erikseen itse hankesuunnitelma ja hankkeen edellyttämät määrärahat. Yksityisrahoitusmalleissa on kyse niin suurista hankkeista, että ne edellyttävät hankkeen hyväksymistä kunnanvaltuustossa. Poliittisen hyväksynnän jälkeen laaditaan hankkeesta yksityiskohtainen hankesuunnitelma. Tämä suunnitelma sisältää jo tarkan selvityksen yksityisrahoitusmallin soveltamisesta aiheutuvista taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista. Yksityisrahoitusmallilla toteutettava hanke määritellään yksityiskohtaisesti tässä vaiheessa. (Vuorela ym. 2001, 51 – 52; Tiitta 2000, 12–13; Kankainen ym. 73/2001, 10–11.)

Kunnan kannalta yksityisrahoitushankkeen onnistuminen on pitkälti kiinni siitä, onko se tehnyt alkuvalmistelut huolella. Merkityksellisiä vaiheita hankkeessa on monia. Ensinnäkin kunnan on selvitettävä hankkeen tarpeellisuus ja kannattavuus. Lisäksi sen tulee tehdä alustavat kustannusarviot ja arvioitava yksityisrahoitusmallin mukaista toteutusta vaihtoehtoihin toteutus- ja rahoitusmuotoihin. Hankkeen osana tulee tehdä verrokkilaskelmat, sekä riski- ja kustannus-hyöty -analyysit. Kunnan tulee joka vaiheessa huomioida ratkaisujen vaihtoehdot lainsäädännössä, kuten

esimerkiksi vero- ja valtionosuuslainsäädännössä. Lisäksi kunnan tulee varmistua siitä, että hankkeen toteuttaminen yksityisrahoitusmallilla ylipäänsä on mahdollista. Erittäin tärkeä vaihe kunnan kannalta on määrittellä hankkeen palvelu- ja laatuvaatimukset. Näiden määrittelyllä on suuri merkitys hankkeen onnistumisen kannalta ja lisäksi näiden määrittelyllä kunta antaa muille osapuolille mahdollisuuden arvioida hankkeen kannattavuutta omista näkökulmistaan. Kunta joutuu pääsääntöisesti käyttämään eri vaiheissa apuna ulkopuolisia asiantuntijoita, sillä kunnan oma osaaminen ei riitä hankkeiden läpivientiin. Kunta kilpailuttaa ja valitsee asiantuntijat ennen varsinaista projektiyhtiön kilpailutusta. (Kankainen ym. 65/2000, 16–17; Valkama ym. 2004, 71.)

5.5.2 Tarjouskilpailu

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö koskee myös erilaisia elinkaarihankkeita, siis myös yksityisrahoitushankkeita, jotka mallista riippuen luokitellaan lainsäädännössä usein käyttöoikeusurakoiksi tai palveluja koskeviksi käyttöoikeussopimuksiksi. Yksityisrahoitushanke voidaan lainsäädännössä määrittellä myös rakennusurakaksi tai palveluhankinnaksi. Hankinnan pääasiallinen sisältö määrittelee sen luokittelun lainsäädännössä. Erona rakennusurakalla ja julkisella käyttöoikeusurakalla on se, että julkisessa käyttöoikeusurakassa rakennettavan kohteen vastikkeena on rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja tilaajan suorittama maksu yhdessä. Erona palveluhankinnalla ja julkisia palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella on se, että julkisia palveluja koskevassa käyttöoikeussopimuksessa palvelujen suorittamisen vastikkeena on yksinomaan palvelun käyttöoikeus tai tällainen käyttöoikeus ja tilaajan suorittama maksu yhdessä. Hankinnan luokittelulla edellä mainittuihin ryhmiin on merkitystä hankkeeseen sovellettavan EU:n kynnysarvon ja hankintamenettelyiden suhteen. (Pohjonen 2006, 15–18.)

Kunnan on järjestettävä kynnysarvot ylittävistä hankinnoista yksityiskohtaisen hankesuunnitelman pohjalta tarjouskilpailu, jota sääntelee hankintalainsäädäntö. Ennen varsinaista tarjouskilpailua kunnan on toimitettava hankinnasta hankintailmoitus (Laine ja Junnonen 2006,43). Tarjouskilpailussa yksityisrahoitushankkeiden osalta lähinnä seuraavat hankintamenettelyt voivat tulla kyseeseen (Pohjonen 2006, 19–21):

Avoim menettely. Tällä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen, ja jossa kaikki halukkaat toimijat voivat tehdä tarjouksen. Tarjoajat toimittavat suoraan tarjouksensa hankintailmoituksessa annettuun osoitteeseen. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007.)

Rajoitettu menettely. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen hankinnasta, johon halukkaat toimijat voivat pyytää saada osallistua. Rajoitetussa menettelyssä vain hankintayksikön valitsevat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. Hankintayksikkö voi käyttää avointa ja rajoitettua menettelyä kaikissa hankinnoissaan. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007; Pohjonen 2006, 19.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely. Kilpailullinen neuvottelumenettely on uuden hankintalain myötä mahdolliseksi tullut hankintamenettely. Se sopii monimutkaisiin hankintakokonaisuuksiin ja siten hyvin erilaisiin elinkaarimallilla toteutettaviin hankkeisiin. Mallia käytetään sellaisissa tilanteissa, joissa ei etukäteen pystytä tai ei ole tarkoituksenmukaista määrittellä hankkeen teknisiä ominaisuuksia ja taloudellista tai oikeudellista luonnetta, vaan toivotaan nimenomaan saatavan tarjoajilta innovatiivisia ratkaisuja näiden kysymysten ratkaisemiseksi. Tällainen tilanne on yleensä silloin, kun hankittava kokonaisuus sisältää myös rahoituksen ja omistuksen, jolloin hankkeista tulee huomattavasti monimutkaisempia. Tämän kaltaiset tilanteet koskevat erityisesti juuri yksityisrahoitushankkeita. Kilpailullisessa hankintamenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen hankinnasta, johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Tämän jälkeen hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai useamman ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. Kilpailullinen neuvottelumenettely antaa julkiselle toimijalle enemmän toimintavapautta kuin avoin ja rajoitettu menettely, mutta on säännöiltään tiukempi kuin neuvottelumenettely. (Pohjonen 2006, 22–23, 19–20.)

Neuvottelumenettely on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, ja johon kaikki halukkaat toimijat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Neuvottelumenettelyssä ehdokkaita tulee kutsua vähintään kolme, edellyttäen että soveltuvia ehdokkaita on riittävä määrä.

Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää laissa säädetyissä tilanteissa. Hankintayksikkö voi käyttää neuvottelumenettelyä esimerkiksi käyttöoikeusurakkana toteutettavissa hankkeissa. Kansallisissa hankinnoissa neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös sellaisissa hankkeissa, joita ei niiden luonteen tai riskien vuoksi voida yleisesti ennakolta hinnoitella. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007; Pohjonen 2006, 20–21, 28–29; Elinkaarimallit-kehityshankkeen päätösraportti 2006, 6.) Yksityisrahoitushankkeissa voidaan edellä mainittujen kriteerien valossa käyttää myös neuvottelumenettelyä.

Kilpailuttamisen kohteena PPP-hankkeissa on kokonaispalvelu, eikä vain erikseen esim. suunnittelu, rahoitus tai rakentaminen. Käytännössä kilpailuttaminen koskee kaikkia yksityisrahoitushankkeita, sillä mallin mukaiset hankkeet ovat poikkeuksetta euromääräisesti suuria. Tarjouskilpailun järjestäminen vaatii kunnalta paljon aikaa ja osaamista. Tässä vaiheessa kunnan ulkopuolisen konsultin käyttäminen on usein välttämätöntä. Tarjouskilpailuvaihe on erittäin tärkeä vaihe hankkeen onnistumisessa, sillä jo tarjouskilpailuvaiheessa kunta esittää tarkat vaatimuksensa hankkeen suhteen. Julkisista hankinnoista annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Tällöin kunnan tulee hyväksyä tarjouksista se, joka on joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. (Kankainen ym. 73/2001, 10; Tiitta 2000, 13.)

5.5.3 Tarjouskilpailun jälkeinen aika

Tarjouskilpailun voittajan kanssa neuvotellaan ensin tarkemmin hankkeen yksityiskohdista tarjouskilpailun sallimissa rajoissa ja tämän jälkeen solmitaan sopimus tarjouskilpailun voittajan muodostaman projektiyhtiön kanssa hankkeen toteuttamisesta. Ennen kuin kunta sitoutuu sopimukseen, valtuustolta tulee hankkia uusi hyväksyntä sopimukselle.

Sopimuksen solmimisen jälkeen mahdollisesti vielä tarkennetaan kohteen suunnitelmia jälleen tarjouskilpailun sallimissa rajoissa, jonka jälkeen alkaa varsinainen kohteen rakentaminen. Rakennussuunnittelu ja rakentaminen ovat kokonaan yksityisen sopimusosapuolen vastuulla. Hankkeen suurin taloudellinen riski ajoittuu juuri kohteen rakentamisvaiheeseen, sillä tässä vaiheessa hankkeeseen sitoutuu valtavasti taloudellisia voimavaroja, mutta hanke ei vielä tuota mitään. Kohteen valmistuttua otetaan valmis kohde palvelutuotannon käyttöön. Valmiin kohteen tulee täyttää ne kriteerit, jotka sille on sopimukseen kirjattu. Palvelun ylläpitovaihe ja kohteessa tapahtuvasta palvelutarjonnasta huolehtiminen alkaa, kun hankintayksikkö on hyväksynyt kohteen ja kestää koko sopimuskauden ajan. Tällöin alkaa myös julkisen sektorin velvollisuus maksuihin ja samalla projektiyhtiölle alkaa kertyä tuloja kassavirran muodossa. Jokaisella hankkeella on elinkaarensa, niin myös yksityisrahoitusmallin mukaisilla hankkeilla. Sopimukseen on sisällytetty menettelyt sopimuskauden päättymisestä ja sen jälkeisen ajan menettelyistä. Nämä menettelyt sisältävät esimerkiksi omistusjärjestelyt ja mahdollisuuden sopimuksen jatkamiselle. Mikäli sopimuskautta ei jatketa, sopimussuhde kunnan ja projektiyhtiön välillä päättyy omistusjärjestelyjen jälkeen. (Kankainen ym. 73/2001, 11; Tiitta 2000, 14.)

5.6 Yksityisrahoituksen ja perinteisen rahoituksen erot

Kuntien toimintaympäristön muutos pitää sisällään paitsi johtamis- ja tuottamisjärjestelmien uudistuksia, myös rahoitusrakenteen kehittymisen. Kuntien investointien rahoitusmuodot muuttuvat samalla, kun siirrytään pois hierarkiasta kohti uusia toimintojen järjestämistapoja. Yksityisrahoitusmalli muuttaa kunnan roolia palvelujen tuottajana, rahoittajana ja omistajana. Perinteisessä toteutuksessa kunta itse toteuttaa investoinnit, joiden rahoitus tulee suoraan kunnan vuotuisen budjetin investointiosasta. Varsinainen rahoitus muodostuu varsin usein lainoista, sillä tulorahoitus ei useinkaan riitä enää investointien kattamiseen. Perinteisessä toteutuksessa yksityinen sektori tuottaa vain itse rakentamisen ja omistus kohteesta sekä vastuu kohteen kiinteistöpalveluista ovat kunnalla. Samoin julkisen toimijan vastuulla on luonnollisesti myös kohteen sisältämien julkisten palvelujen tuottaminen. Yksityisrahoitusmallissa yksityisen sektorin rooli on huomattavasti perinteistä mallia laajempi. Yksityisrahoitusmallissa hankkeen rakennussuunnittelun ja rakentamisen lisäksi yksityinen toimija hoitaa hankkeen rahoituksen, kiinteistöpalvelut sekä mahdollisesti myös kohteessa tapahtuvan toiminnan operoinnin. Julkinen sektori maksaa yksityiselle investoinnin ja palvelut takaisin erityisinä palvelumaksuina.

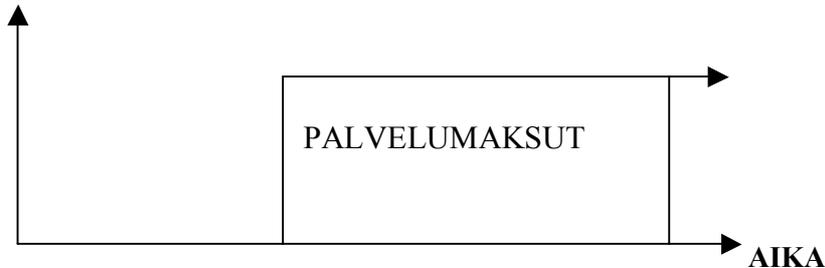
Rahoituksellisesti yksityisrahoitusmalli eroaa perinteisistä julkisten investointien rahoitusmuodosta ensinnäkin siinä, että se ei sido kunnan varoja itse investointihetkellä. Tämä siksi, että investoinnin rahoituksen hankkii sopimuksen yksityinen osapuoli ja kunta ostaa yksityiseltä palvelukokonaisuuden, joka sisältää yksityisen tekemän investoinnin. Kunta maksaa yksityiselle palvelukokonaisuudesta maksukausittaisia palvelumaksuja. Periaate on siis se, että yksi maksu kattaa koko palvelukokonaisuuden.

Yksityisrahoitusmallista sanotaan, että se on kunnan taseen ulkopuolella. Sitä ei myöskään aina mielletä talousarviorahoitukseksi. Nämä väitteet edellyttävät kuitenkin tarkempaa pohdintaa. Investointejaan varten kunnat joutuvat usein ottamaan lainaa, mikä rasittaa kunnan tasetta. Yksityisrahoitusmallilla toteutetut kohteet ovat tilinpäätöksessä taseen ulkopuolella siten, että ne eivät näy omaisuutena tai velkana taseessa. Yksityisrahoitusmalli vapauttaa siten kunnan pääomaa, kun se on taseen ulkopuolella. Taseen liitetiedoissa mallin käyttö kuitenkin näkyy taloudellisten sitoumusten ja vastuiden kasvuna. Samalla tavoin kuin lainat, myös yksityisrahoitusmallin mukaiset hankkeet sitovat kunnan varoja tulevaisuudessa. Tällöin kunta ja viime kädessä kuntalaiset joka tapauksessa maksavat investoinnin.

Investointien rahoitus yksityisrahoitusmallilla muuttaa budjettirahoituksen luonnetta, sillä yksityisrahoitusmallissa kunnan ei tarvitse sitoa suuria rahamääriä kerralla. Tällöin rahaa vapautuu

muuhun käyttöön. Yksityisrahoitusmallilla toteutettavat hankkeet ovat kuitenkin osa budjettitaloutta, sillä kunta maksaa investoinnin kuitenkin lopulta takaisin talousarvionsa kautta. Talousarviossa mallin mukaiset hankkeet ovat talousarvion investointiosan ulkopuolella. Kohteiden rahoitus yksityisrahoitusmallissa tulee kunnan käyttötalouden osana. Myös yksityisrahoitusmalli on kuitenkin talousarviosidonnaista siten, että vuotuiset palvelumaksut ovat osa kunnan talousarviota, mutta investointiosan sijasta käyttötalouden osana. Rahoituksellisesti yksityisrahoitusmallin takaisinmaksu muodostuu siis kunnan käyttötalouden menojen kattamiseksi osoitetulla rahoituksella. Hankkeen takaisinmaksuun eli kunnan ostaman palvelukokonaisuuden kattamiseksi osoitetaan vuotuiset määrärahat kunnan talousarvion käyttötalouden osana, jolloin se maksetaan talousarvion osoittamalla tulorahoituksella.

Se, että yksityisrahoitusmallin takaisinmaksu tulee kunnalta vuotuisesti käyttötalouden osana, ei sido kunnan taloutta samalla tavalla kuin perinteisessä mallissa, jossa kunta itse rahoittaa investoinnin. Kunta ei siis vastaa investoinnin rahoituksesta. Nyt yksityisen tekemä investointi maksetaan ”erissä” käyttötalouden osana tulevissa talousarvioissa. Tässä mielessä yksityisrahoitusmallin käytössä ei ole kyse perinteisestä investointien budjettirahoituksesta. Perinteisessä toteutusmuodossa hanke sitoo kunnan varoja huomattavasti jo itse investointihetkellä ja kunnan on osoitettava talousarviossaan vuotuiset määrärahat kyseiselle investoinnille. Tämä edellyttää kunnalta suuria taloudellisia sitoumuksia ja yleensä myös lainanottoa hankkeiden mahdollistamiseksi. Kuvio 10 havainnollistaa investointiaikaisten kustannusten eroa perinteisen toteutuksen ja yksityisrahoitusmallin välillä.

PERINTEISET TOTEUTUS- JA RAHOITUSMUODOT**MAKSUT****PPP / PFI****MAKSUT**

KUVIO 10. Julkisen sektorin investointikustannusten ajallinen ilmentyminen eri toteutusmuodoissa. (Lähde: Nelson 1998, 17.)

Julkisen sektorin nykykäytännön ja yksityisrahoituksen investointikustannuksia voidaan havainnollistaa ja verrata yksinkertaistetun kuvion 10 avulla. Nykykäytännön mukaan investointipäätökset perustuvat useimmiten tarvittavan alkupääoman rakentamiseen ja käyttö- ja kunnossapitokustannukset jäävät vähemmälle huomiolle. Perinteisessä toteutuksessa investoinnin lisäksi julkinen sektori vastaa kohteesta ja sen käyttö- ja kunnossapitokustannuksista kohteen valmistuttua riippumatta siitä, onko kohde käytössä vai ei. Täten siis nykykäytännön mukainen investointi sitoo julkisen sektorin varoja koko investoinnin ajan ja etenkin rakennusaikana investointi sitoo julkisen sektorin pääomaa ja kustannukset ovat korkeat. Perinteisessä toteutuksessa julkinen myös itse vastaa kohteen yllä- ja kunnossapidosta. Yksityisrahoitus mahdollistaa sen, että julkinen sektori maksaa vain sopimuksessa sovituista palveluista, jolloin se ei rakennusvaiheessa sido pääomaa. Kunta ei myöskään itse vastaa kohteen hoidosta, vaan nämä tehtävät on siirretty yksityiselle osapuolelle. Kunta ei siis rahoita investointia, vaan maksaa palvelukokonaisuudesta sopimuksessa sovituin ehdoin palvelumaksuja, jotka kohdistuvat pitkälle sopimusjaksolle.

Yksityisrahoitusmalli mahdollistaa sellaisten hankkeiden käynnistämisen, joihin ei perinteisen talousarviorahoituksen myötä olisi välttämättä mahdollista ryhtyä. Perinteinen hankkeiden rahoitus, jossa kunta itse hankkii rahoituksen investoinneille, on hyvin sidottu kunnan taloudelliseen tilanteeseen, mistä seuraa se, että heikon taloudellisen tilanteen aikana tarpeellisia investointeja voi jäädä toteuttamatta. Tämä juuri siksi, että investoinnit edellyttävät suurten rahamäärien sitomista jo investointivaiheessa. (Ks. esim. Junnonen ja Lindholm 56/1998, 17–21.) Yksityisrahoitusmallin mukainen hanke maksetaan lopulta kuitenkin talousarvion raameissa, mutta eri menettelyin kuin silloin, jos kunta itse rahoittaisi hankkeen. Mallin käytössä on kunnan talouden ja rahoituksen kannalta olennaisimmillaan kyse talousarvion investointiosasta siirtymisestä käyttötalousosaan. Tällöin kunnan pääomataloudellinen näkökulma muuttuu käyttötaloudelliseksi (Heuru 2001, 243).

5.7 Yksityisrahoituksen etuja ja mahdollisia sudenkuoppia

Yksityisrahoitusmallin tavoitteena on julkisen ja yksityisen sektorin hyötyminen mallin käytöstä. Mallilla onkin saavutettavissa paljon hyötyjä, ja mallin käyttöä yleisesti perustellaan pyrkimyksellä julkisen sektorin toiminnan tehostamiseen ja pääoman käyttöön (ks. esim. Nelson 1998, 9).

Mallin yhtenä etuna nähdään myös yleisesti ulkoistamisen etuna nähty erikoistuminen ja mahdollisuus keskittyä omaan ydinosaan. Yksityinen sektori nähdään myös yleisesti julkista sektoria huomattavasti tehokkaampana, jolloin mallin avulla saadaan yksityisen sektorin osaamista ja tehokkuutta julkiseen toimintaan (ks. esim. Komissio 2004, 3). Malli on myös keino vaihtaa julkisen ja yksityisen sektorin osaamista, minkä avulla voi syntyä merkittäviä innovaatioita (Kankainen ym. 75/2001, 8).

Mallin ehkä merkittävin ominaisuus on riskien jakaminen ja kohdistaminen mahdollisimman optimaalisesti. Tämän mukaan riskit tulisi kantaa sen osapuolen, joka ne parhaiten pystyy kantamaan. Olennaista on riskien siirtäminen yksityiselle sektorille. (Ks. esim. Komissio 2004, 3; Grahame 2001, 10, 28–29; Nelson 1998, 11; Leviäkangas). Yksityisen kantaman riskin tulee kuitenkin olla todellinen, sillä muuten yksityisen sektorin sitoutumisesta hankkeeseen ei voi olla varmuutta. Mikäli yksityiselle sektorille saadaan siirrettyä todellista riskiä, voidaan sitoutumisesta olla varmoja.

Kunnat määrittävät sopimuksissa hyvinkin tarkasti palvelun laatu- ja määräkriteerit, jotka projektiyhtiön tulee täyttää. Tämä näkökulma liittyy yksityisen sektorin elinkaarivastuuseen. Maksumekanismi pitää huolen siitä, että laatu pysyy korkealla tasolla. (Nelson 1998, 9–10.) Tällä on vaikutusta myös tilojen ja muun omaisuuden kuntoon, jotka yksityisrahoitusmallissa pysyvät huomattavasti paremmassa kunnossa kuin jos omaisuus olisi täysin kunnan omistuksessa. Lisäksi

tilojen käyttöä voidaan tehostaa, kun projektiyhtiö voi vuokrata niitä ulkopuoliseen käyttöön kunnan käyttöajan ulkopuolella (ks. esim. Nelson 1998, 9). Mallissa saadaan hankkeille ja yleensäkin kunnan toiminnalle ulotettua elinkaariajattelua, mikä liittyy juuri siihen, että yksityisellä sektorilla on vastuu hankkeesta koko sopimuksen ajan. Tätä kautta saadaan tehostettua kunnan toimintaa ja myös investoinnin käyttökustannukset voivat pudota (Nelson 1998, 10).

Kunnalle hyötyjä mallin käytöstä tulee myös siinä, että se mahdollistaa välttämättömien tai ainakin tärkeiden hankkeiden käynnistämisen myös silloin, kun perinteinen talousarviorahoitus ei siihen pystyisi. Tämän mahdollistaa se, että yksityisrahoitushankkeissa kunnan ei tarvitse sitoa rahaa hankkeeseen investointivaiheessa, vaan maksut alkavat vasta sitten, kun kohde otetaan käyttöön. Yksityisrahoitusmallin käyttö ei myöskään rasita kunnan tasetta, sillä yksityisrahoitushankkeet eivät edellytä lainanottoa. Kunnat voivat käyttää yksityisrahoitusmallia myös elinkeinopolitiikan toteuttamisessa. (Kankainen ym. 75/2001, 7.)

Mallilla on myös suhdannepoliittisia hyötynäkökulmia. Nämä näkökulmat liittyvät kiinteästi juuri edellä esitettyihin kunnan hyötyihin. Yksityisrahoitusmallilla toteutettava hanke on siis toteutettavissa myös laskukautena, sillä malli ei ole sidottu budjettiraameihin. Tällä näkökulmalla on vaikutuksia myös työllisyyteen. Yksityisrahoitusmallin käyttö voikin useissa tapauksissa osoittautua ainoaksi vaihtoehdoksi toteuttaa investointi silloin, kun julkinen talous on kovin tiukalla. Tällä seikalla on myös yhteiskunnallinen merkitys, kun tarpeelliset investoinnit voidaan toteuttaa silloin, kun ne ovat ajankohtaisia. Mallilla on etunsa myös EMU-kriteerien valossa, kun julkisten tehtävien hoidossa ei tarvitse kasvattaa julkisen talouden kokoa ottamalla lainaa. (Komissio 2004, 3; Kankainen ym. 75/2001, 7; Tepora 2007, 4–5.)

Yksityisrahoitusmallin kannattavuuden sudenkuoppana on usein esitetty se, että se on rahoituskustannuksiltaan kunnalle kalliimpaa kuin perinteiset rahoitusmuodot. Tämä siksi, että julkinen sektori saa lainaa huomattavasti yksityistä sektoria halvemmalla. Yksityinen sektori haluaa myös luonnollisesti ansaita investoinnilleen ja kantamilleen riskeille tuottoa, mikä vaikuttaa suoraan julkisen sektorin palvelumaksuihin. (Kankainen ym. 75/2001, 9.) Palvelumaksut eivät kuitenkaan ole ainoa kunnalle aiheutuva kustannus. Lisäksi yksityisrahoitusmallin käytöstä kustannuksia etenkin alkuvaiheessa aiheuttavat niin sanotut transaktiokustannukset eli liiketoimintakustannukset (Kankainen ym. 76/2001, 9). Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita syntyy liikesuhteen luomisesta, ylläpitämisestä tai itse kaupankäynnin aiheuttamista menoista, joita suhteen toinen osapuoli ei saa tuloina. Transaktiokustannuksia syntyy usein taloudellisten voimavarojen uhraamisesta niin, ettei siitä samalla suoraan synny uutta arvonlisää. Tyypillisiä kustannuksia

syntyy sopimuskumppanien etsimisestä, sopimusten laadinnasta, valvonnasta ja ylläpidosta. Transaktiokustannuksia esiintyy usein teknisesti monimutkaisissa hyödykkeissä sekä monimutkaisissa toimintaympäristöissä, jossa on suuria epävarmuustekijöitä ja riskejä, samoin kuin hyödykkeissä ja liikesuhteissa, jotka vaativat merkittäviä erikoistuneita investointeja. (Stenborg 2001, 218–219.) Transaktiokustannuksia esiintyy kuitenkin myös julkisella sektorilla. Yksityisrahoitushankkeet ovat hyvä esimerkki hankkeista, joihin liittyy huomattavia transaktiokustannuksia. Sopimusosapuolia on paljon, suunnittelu ja kilpailuttaminen vievät aikaa ja kokonaisuus on monimutkainen prosessi, jota pitävät yllä useat sopimukset eri osapuolten välillä. Lisäksi malleissa käytetään usein myös ulkopuolisia asiantuntijapalveluita. (Kankainen ym. 76/2001, 9.)

Yksityisrahoitusta on myös kritisoitu siitä, että se lähinnä vain kaunistaa kunnan tilinpäätöstä. Tämä siksi, että mallista aiheutuu lainanlyhennysten kaltaisia palvelumaksuja kunnalle, mutta silti mallin käyttö ei näy velkana taseessa. Mallin käyttö taseessa ilmenee kyllä taseen liitetiedoissa, mutta itse taseessa ei. Onkin oikein kysyä, antaako tilinpäätös lain edellyttämän oikean ja riittävän kuvan kunnan toiminnasta ja taloudesta tilanteissa, joissa käytetään erilaisia elinkaarimalleja? Kunnan investointia varten mahdollisesti ottamat lainat jäävät taseesta pois, mutta lainoja vastaava taloudellinen vastuu seuraa kuitenkin myös yksityisrahoitusmallista. Investointien tekeminen yksityisrahoitusmallilla ei sido kunnalta rahaa investointihetkellä eikä myöskään edellytä mahdollista lainanottoa. Toisaalta kunnan ei välttämättä tarvitsisi muutenkaan ottaa investointia varten lainaa, riippuen tietysti kunnan taloudellisesta tilanteesta. Joka tapauksessa kunnan ei tarvitse sitoa rahaa investointihetkellä kuten perinteisessä rahoituksessa riippumatta siitä, tuleeko rahoitus tulorahoituksella vai lainalla, vaan investoinnin maksu siirtyy tulevaisuuteen.

Investointien ja niiden rahoituksen yhteydessä pohditaan usein sukupolvien välistä tasa-arvoa. Tämä näkökulma liittyy juuri edellä käsiteltyyn yksityisrahoitusmallin investointien maksamisen siirtymisellä tulevaisuuteen. Etenkin laajemmissa yksityisrahoitusmalleissa investoinnit maksavat suurelta osalta myös myöhemmät sukupolvet, mutta suurin hyöty kohdentuu nykyiselle. Tämä näkökulma liittyy kiinteästi siihen, että kunta voi tehdä merkittäviä investointeja yksityisrahoitusmallilla, eikä silti velkaannu taseessa. Tavallaan voidaan sanoa, että julkisen velanoton rajat eivät koske yksityisrahoitushankkeita, koska näissä ei jouduta ottamaan lainaa. Kunta voi käynnistää hankkeita myös silloin, kun sen taloudellinen tilanne ei muuten sallisi hankkeen käynnistämistä verorahoituksen riittämättömyydellä tai velanoton turvin. Koska yksityisrahoitushankkeissa maksut siirretään tulevaisuuteen, myös yksityisrahoituksen kanssa yli-investoiminen ja -velkaantuminen ovat mahdollisia. Tämän vuoksi kunnan on valvottava toimintaa

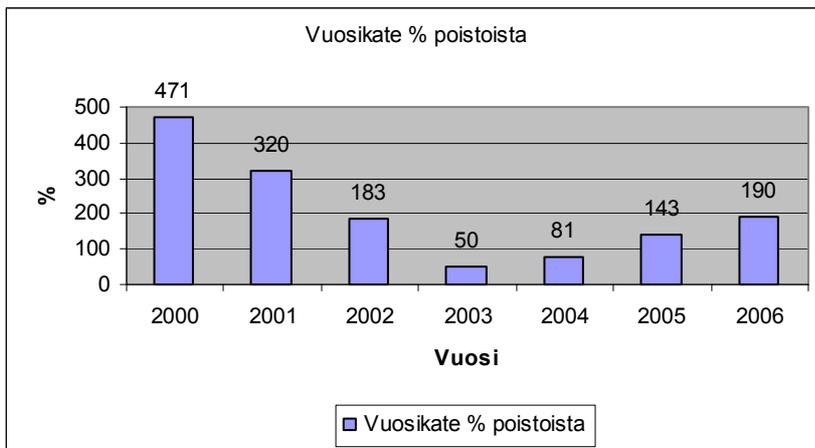
ja taloutta erittäin tarkasti. Rahoituskustannusten ja kokonaistaloudellisuuden tarkastelu on hankkeiden kohdalla hyvin vaativa tehtävä. Vaativuutta lisää vielä se, että investoinnin lopullinen hinta selviää vasta sopimuskauden aikana ja sen jälkeen. (Kankainen ym. 75/2001, 9.)

6 Case-kohteena Espoon kaupungin Kaivomestari-hanke

6.1 Tutkimuskohteen kuvaus

Espoo on Suomen toiseksi suurin kaupunki, jossa asuu yli 235 000 ihmistä. Espoo täyttää tänä vuonna 550 vuotta ja kaupunki siitä tuli vuonna 1972. Espoossa on korkea työllisyysaste sekä koulutus- ja tulotaso. Espoo on useiden suurten yritysten kotikaupunki ja se tunnetaan korkean teknologian kaupunkina. Espoossa on tyypillinen kasvukeskuskaupungin elinkeinorakenne, kolmanneksen Espoon elinkeinoista muodostavat palvelut, rahoitus ja kauppa. Kaupunki työllistää yli 13 000 henkilöä. (Espoon kaupungin taskutilasto 2008.)

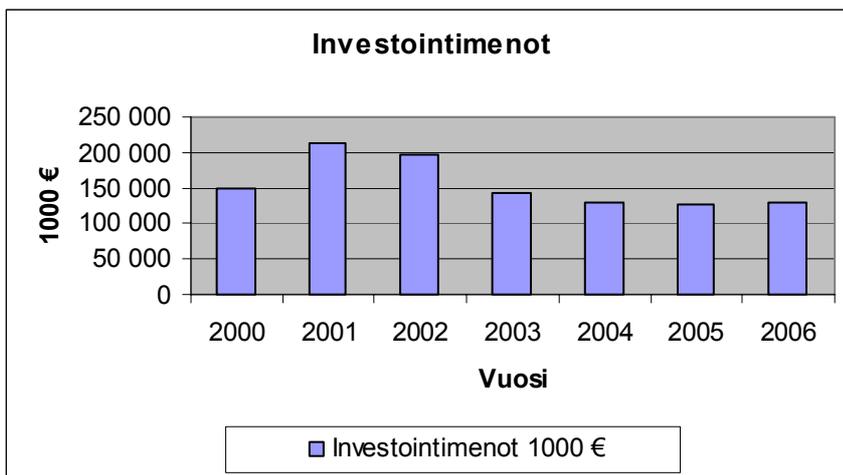
Espoo kuuluu Suomen kuntakentän menestyjiin, ainakin taloudellisia tunnuslukuja tarkasteltaessa. Kunnan tulorahoitusta pidetään riittävänä, jos vuosikate riittää kattamaan suunnitelmapoistot. Tämä oletus pätee kuitenkin vain, jos poistot vastaavat kunnan vuotuista investointitasoa. Espoossa investointitaso on korkea ja tämä edellyttää kaupungilta huomattavasti poistoja suurempaa vuosikatetta. Vuonna 2006 vuosikate oli 162 miljoonaa euroa ja se riitti kirkkaasti kattamaan kaupungin suunnitelmapoistot, jotka samana vuonna olivat -85 miljoonaa euroa. Paitsi poistoihin, vuosikate riitti myös investointeihin ja lainoihin. Vuosi 2006 oli kuitenkin Espoon taloudessa poikkeuksellisen hyvä. Kun vuosikatteen riittävyttä poistoihin tarkastellaan vuosilta 2000 – 2006 (kuvio 11), huomaa sen vaihtelevan suuresti vuosien välillä. Kaikkina vuosina vuosikate ei ole riittänyt poistoihin, esimerkiksi vuonna 2003 vuosikate ei riittänyt kattamaan kuin puolet poistoista. Tämä johtui verorahoituksen, erityisesti verotulojen, heikkenemisestä. (Espoon kaupungin tilinpäätökset 2000 – 2006.)



KUVIO 11. Vuosikate, % poistoista Espoossa 2000 – 2006.

Omavaraisuusaste kuvaa vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sitoumuksista selviämistä pitkällä aikavälillä. Espoon omavaraisuusaste oli 86,7 prosenttia vuonna 2006, mikä oli reilusti yli kuntien keskitason (vuonna 2006 67,5 prosenttia). Vuosina 2000 – 2006 Espoon omavaraisuusaste on koko ajan ollut vähintään 80 prosenttia. (Espoon kaupungin tilinpäätökset 2000 – 2006.)

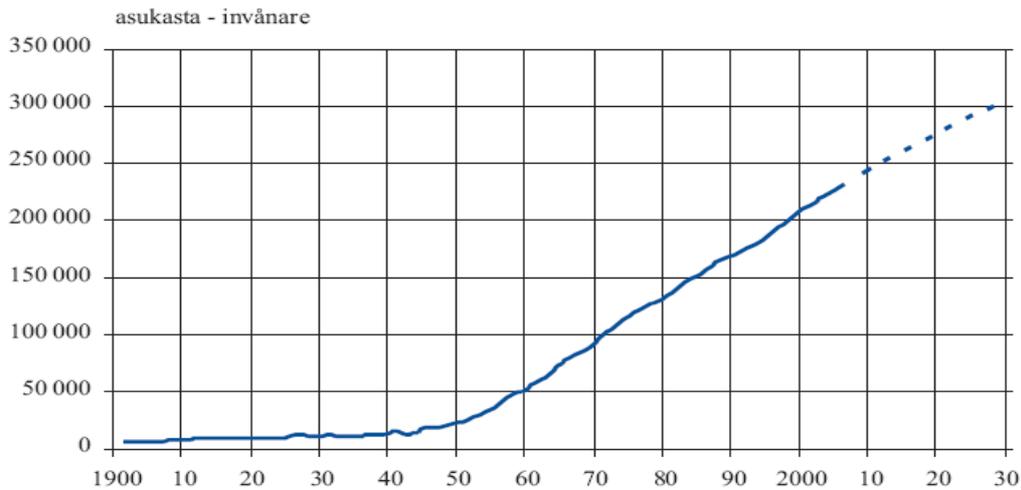
Espoo on taloudellisia lukuja tarkasteltaessa varsin menestyvä kaupunki. Erityisesti viime vuodet ovat olleet suotuisia kaupungin taloudelle. Myös Espoota kuitenkin uhkaavat samat tulevaisuuden haasteet kuin yleisesti Suomen kuntia. Erityisen suuria haasteita Espoolle aiheutuu kaupungin kovasta investointitasosta, joka on koko 2000-luvun ollut korkea. Investoinnit edellyttävät valtavia taloudellisia voimavaroja, jolloin niiden rahoitusratkaisut ovat tärkeässä asemassa. Kaupungin investointimenoja on kuvattu kuviossa 12. Espoon investointitason arvioidaan tulevina vuosina vielä lähes kaksinkertaistuvan aikaisempiin vuosiin verrattuna (Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus vuodelle 2008).



KUVIO 12. Espoon investointimenot 2000 – 2006.

Investointipaineiden syntymistä Espoossa aiheutuu ennen kaikkea väestökehityksestä. Väestönkasvu tulee jatkumaan voimakkaana vielä ainakin seuraavat vuosikymmenet. Tämä edellyttää jatkuvia investointeja kaupungilta. Espoon väestökehitystä on kuvattu kuviossa 13.

Kuvio 2.1 Väestö 1.1.1901–2007 ja ennuste vuoteen 2030
Figur 2.1 Befolkning 1.1.1901–2007 och prognos till år 2030

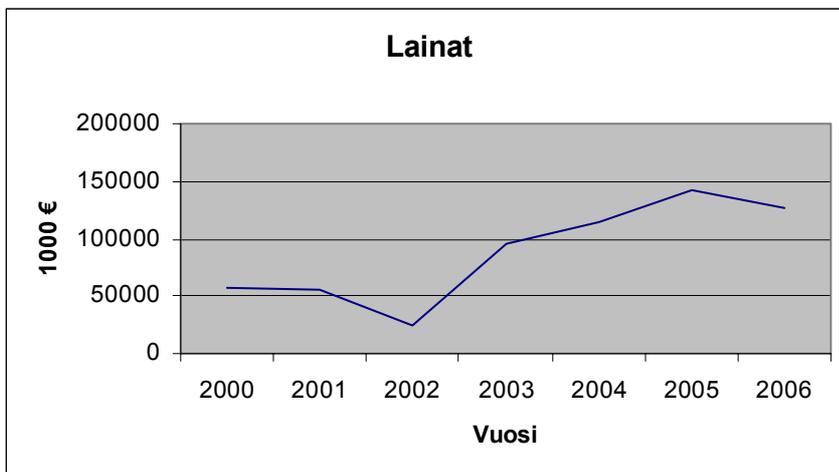


Lähde: Tilastokeskus 1901–2007, Espoon kaupungin kehittämis- ja tutkimusryhmä 2008–2016, Kaupunkitutkimus TA Oy 2016–2030.

Källa: Statistikcentralen 1901–2007, Esbo stads utvecklings- och utredningsgrupp 2008–2016, Kaupunkitutkimus TA Oy 2016–2030.

KUVIO 13. Espoon väestökehityksen suunta.
 (Lähde: Espoon tilastollinen vuosikirja 2006, 21.)

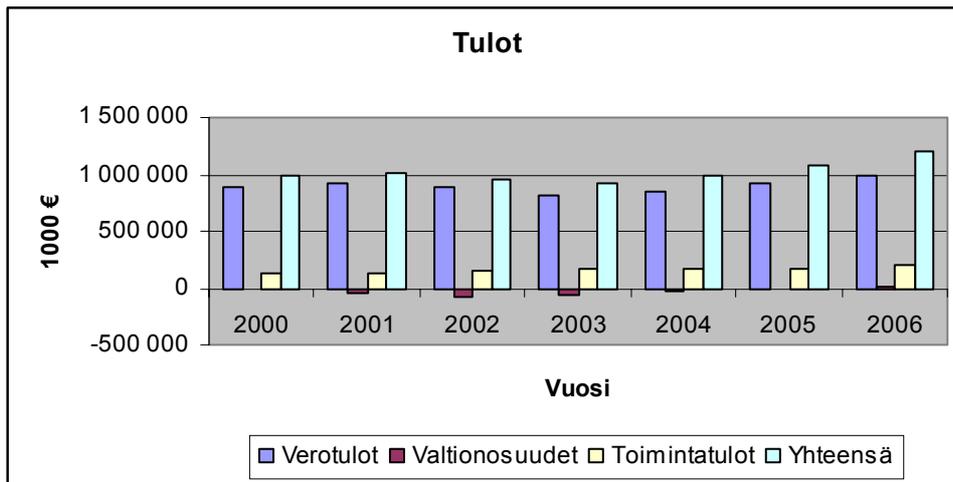
Huolimatta kaupungin korkeasta investointitasosta, Espoo on onnistunut pysymään velkaantumatta suuremmalti. Kuviossa 14 on kuvattu Espoon lainojen kehitystä 2000-luvulla.



KUVIO 14. Espoon lainojen kehitys 2000 – 2006.

Vaikka lainat ovatkin Espoossa kasvaneet koko 2000-luvun, velkaantuminen on siitä huolimatta ollut suhteellisen vähäistä. Tämän on mahdollistanut kaupungin hyvä verotulokehitys, korkeat satunnaiset tuotot omaisuuden myynnistä, kaupungin laajasti toteuttamat rahastoinnit ja rahastojen

purkamiset sekä kaupungin yksityisrahoitusmallilla toteuttamat hankkeet. Yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteutettuja hankkeita kaupunki on 2000-luvulla ehtinyt toteuttaa jo useita. Espoo onkin suunnitelmallisesti ryhtynyt etsimään ja soveltamaan uusia investointien toteutus- ja rahoitusmuotoja. Syitä tähän on useita. Edellä todettu korkea investointitaso edellyttää valtavia taloudellisia voimavaroja. Lisäksi Espoon kaupungin talous on erittäin suhdanneherkkää, sillä se on täysin riippuvainen verotuloista. Jos kaupungin verotulot hiipuvat, kaupungin talous on pian ongelmissa. Espoon tulo-rahoituksen muodostumista ja kehitystä on kuvattu kuviossa 15.



KUVIO 15. Espoon tulo-rahoituksen muodostuminen vuosina 2000 – 2006.

Lisäksi vaikka kaupungin verotulot ovat kasvaneet yleisen talouskasvun seurauksena vuosi vuodelta, investointipaineiden lisäksi haasteena ovat toimintakulujen voimistuva kasvu ja tulevaisuudessa toisaalta myös osittainen verotulojen kasvun hiipuminen, kun väestö ikääntyy ja siirtyy eläkkeelle. Espoon suuret toimintakulut edellyttävät paitsi niiden kasvun hillitsemistä, myös rahoituksen suotuista kehitystä myös jatkossa. Toimintakulut ovat kasvaneet vuoden 2000 -719 miljoonasta eurosta -1050 miljoonaan euroon vuoteen 2006 mennessä. Koska Espoolla on tulo-rahoituksen osalta niin sanotusti kaikki omenat yhdessä korissa, sen taloudenhoidon täytyy olla hyvin suunnitelmallista, ennakoivaa ja innovatiivista. Kaupunki onkin pyrkinyt ja pyrkii edelleen pitämään lainakantansa pienenä, koska se lisää talouden kestävyyttä.

Toisaalta tulevien vuosien arvioidusta noin 225 miljoonan euron vuotuisesta investointitasosta ei enää pystytä selviämään ilman lainanoton lisäämistä. Kaupunki joutuukin rahoittamaan investoinnit pääosin ottamalla lainaa ja purkamalla rahastoja. Espoon kaupunginjohtaja Marketta Kokkosen (Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus 2008) mukaan ”...tilanne osoittaa sen, ettei kuntatalouden

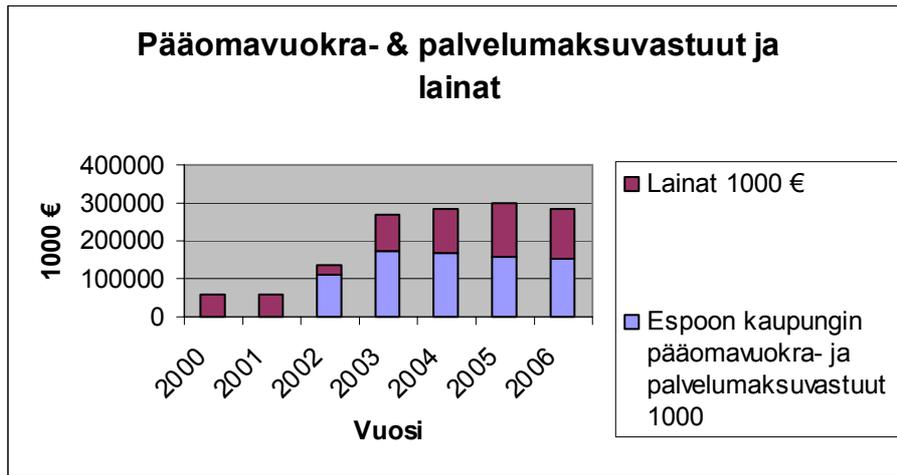
tulopohja ole terveellä pohjalla, kun edes vahvan verotulokasvun Espoossa ei investointeja pystytä rahoittamaan verotuotoilla”.

Kaupunki on hyvinä vuosina kartuttanut suunnitelmallisesti rahastoja, joita se on käyttänyt talouden puskureina huonoina vuosina. Jotta kaupunki pystyy viemään läpi suuret investointinsa yhtäältä ilman suurempaa velkaantumista ja toisaalta siten, että taloudenhoidosta tulisi entistä vakaampaa ja ennustettavampaa, kaupunki on suunnitelmallisesti alkanut uudistaa palvelurakenteita ja toimintatapoja sekä etsiä ja soveltaa uusia rahoitus- ja toteutusmuotoja. Yksityisrahoitusmallin käyttö heijastaa myös kaupungin omistajapolitiikan linjauksia. Vuosien 2000 – 2002 Espoostrategioissa onkin edellä mainittujen asioiden johdosta edellytetty, että kaupunki kehittää toimitilojen hankintatapoja yksityisen ja julkisen sektorin yhteishankkeina (Kaupunginvaltuusto 2001, 43, 45). Eräs tällainen yhteistyömuoto on yksityisrahoitusmallin käyttäminen. Uusilla malleilla Espoo pyrkii paitsi mahdollistamaan mittavat investoinnit ilman suurta velkaantumista, myös lisäämään suhdanneherkän talouden vakautta ja ennustettavuutta. (Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus 2008.)

Pääpaino uusilla rahoitus- ja toteutusmalleilla on ollut kaupungin tilahankinnassa, investointien rahoituksessa ja kohteiden ylläpitovastuun siirtämisessä yksityiselle sektorille, mutta Espoossa on myös siirretty muita kohteisiin liittyviä palveluja yksityisen osapuolen vastuulle. (Espoon kaupungin tilinpäätökset 2000 – 2006; Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus 2008.)

Kaupungin yksityisrahoitusmallilla toteuttamat hankkeet näkyvät taseen liitetiedoissa pääomavuokra- ja palvelumaksuvastuiden kasvuna. Nämä ovatkin Espoossa kasvaneet lainoja enemmän tarkastelukaudella vuosina 2000 – 2006. Itse asiassa ennen Kaivomestari-hanketta kaupungilla ei ollut lainkaan kyseisiä vastuita. Yksityisrahoitusmallin käyttö on osaltaan mahdollistanut sen, ettei Espoon ole täytynyt ottaa lainaa mittavia investointejaan varten. Yksityisrahoitushankkeet rahoitetaan käyttötalouden osana, sillä investoinnit tekee kaupungin sijasta yksityinen projektiyhtiö.

Espoolla oli vuonna 2006 lainaa 127,3 miljoonaa euroa eli 542 euroa asukasta kohti, joka näyttää tilastojen valossa hyvin pieneltä verrattuna vuoden 2006 koko maan keskiarvoon (1464 euroa / asukas). Tämä ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa kaupungin talouden tilasta ja taloudellisista sitoumuksista. Kun lainoihin lisätään kaupungin pääomavuokra- ja palvelumaksuvastuut, jotka vuonna 2006 olivat 154,6 miljoonaa euroa, saadaan lainoja ja kyseisiä vastuita yhteensä 281,9 miljoonaa euroa eli 1199 euroa asukasta kohti. Tämä luku on jo lähellä kuntien keskiarvoa. Lainojen ja pääomavuokrien kasvua on kuvattu kuviossa 16. (Espoon kaupungin tilinpäätös 2006.)



KUVIO 16. Pääomavuokra- ja palvelumaksuvastuut sekä lainat yhteensä Espoossa 2000 – 2006.

Espoo on ollut varsinainen pioneeri yksityisrahoitusmallin käytössä kuntatasolla Suomessa. Kaupungin toteuttama Kaivomestari-hanke on Suomen ensimmäinen kiinteistöalan kumppanuushanke. Kaivomestarin lisäksi muita yksityisrahoitusmallilla toteutettuja hankkeita Espoossa ovat olleet mm. Kilon sosiaali- ja terveysasema, Tapiolan terveysasema sekä Leppävaaran aluekirjasto ja musiikkitalo. Elinkaarimallien käyttö Espoossa tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa. Kaivomestari on myös elinkaarihankkeena ainutlaatuinen, sillä siinä sopimukseen on kytketty mukaan kaikki kohteen palvelut opetusta ja liikuntapalvelujen suunnittelua lukuun ottamatta.

6.2 Kaivomestari

Kaivomestari-hankkeessa yksityinen projektiyhtiö Arandur Oy rakennuttaa tiloja omistukseensa ja tilaaja eli Espoon kaupunki ostaa käyttöönsä toimitiloja tarvitsemansa ajan verran. Muun ajan tilat ovat projektiyhtiön käytössä ja vuokrattavissa muille. Arandur vastaa hankkeen suunnittelusta, rakennuttamisesta ja kiinteistön ylläpidosta tilaajan määrittelemällä tavalla. Projektiyhtiön vastuulla on myös rahoituksen hankkiminen investointia varten, samoin kuin kohteen sisältämien palvelujen tuottaminen lukuun ottamatta opetusta ja liikuntapalveluiden suunnittelua, joista vastaa kaupunki. Arandurin tulee tuottaa sopimuksen sisältämät palvelut sopimuksen palvelukuvauksessa määritellyllä tavalla. Korvauksena edellä mainitun palvelukokonaisuuden tuottamisesta Espoo maksaa projektiyhtiölle palvelumaksua. Espoon valtuusto hyväksyi hankkeen toteutustavan ja hankintamuodon 3.9.2001. Suunnittelu- ja rakennusvaihe aloitettiin vuonna 2001 ja kohde valmistui vuonna 2003.

Kaivomestarin kiinteistössä sijaitsevat Kuninkaantien lukio, Keski-Espoon liikunta- ja uimahalli sekä Kanta-Espoon fysioterapia Kuntolähde ja Espoon Työväenopiston tiloja. Kiinteistön muodostavaa kokonaisuutta alettiin vasta sen valmistuttua kutsua Kaivomestari-kiinteistöksi (aikaisemmin hanketta kutsuttiin nimellä Kuninkaantien lukio ja Keski-Espoon liikunta- ja uimahalli), mutta tutkimuksessani käytän yksinomaan Kaivomestari-termiä kuvaamaan hanketta ja kiinteistön muodostavaa kokonaisuutta, riippumatta siitä, mistä hankkeen vaiheesta on kysymys. Kohteen kokonaispinta-ala on noin 11 000 m² ja se rakennettiin kaupungin vuokratontille. Tontin vuokraamisesta on tehty erillinen maanvuokrasopimus Espoon ja kohteen omistajan, SEB Leasingin (sopimuksen tekohetkellä ABB Credit Oy), välille. Vuokra on määrältään kiinteä ja se on elinkustannusindeksiin sidottu.

Espoossa on esitetty useita perusteluita ja tavoitteita liittyen yksityisrahoitusmallin käyttöön Kaivomestari-hankkeessa. Näitä ovat muun muassa:

- Vuosien 2000 – 2002 Espoo-strategioissa on edellytetty, että kaupunki kehittää toimitilojen hankintatapoja yksityisen sektorin kanssa
- Halu saada kokemusta yksityisrahoitusmallin toimivuudesta
- Halu kehittää Espoon kaupungin hallinnollisia menettelytapoja ja rakennushankkeiden käytäntöä
- Halu kehittää yhteistyön kautta laadukkaita palveluita tuottavasti ja siten, että molemmat osapuolet hyötyvät toiminnasta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä
- Kumppanuuden jatkuva kehittäminen ja uuden lisäarvon luominen muun muassa molempien toiminnan ymmärtämisen kautta
- Yksityisrahoitusmallilla halutaan taata palvelujen laatu, toimitilojen käytettävyys ja poistaa kustannusarvioissa oleva riski siirtäen se kokonaan projektiyhtiölle
- Yksityisrahoitusmalli Kaivomestari-hankkeessa oli Espoon vertailulaskelmien mukaan kustannusvaikutuksiltaan jonkin verran perinteistä toteutusmuotoa edullisempi
- Perinteisellä mallilla toteutettaessa on olemassa riski siitä, että uimahalli ja liikuntatilat jäisivät erikseen toteutettaviksi ja saattaisivat siirtyä usealla vuodella eteenpäin
- Kansainvälinen mielenkiinto hanketta kohtaan ja Espoon tunnettuuden lisääminen

(Koottu lähteistä Kaupunginvaltuusto 2001; Kaivomestari 2001.)

6.2.1 Tarjouspyyntöprosessi ja kilpailuttaminen

Valtuusto päätti yksimielisesti antaa kaupunginhallitukselle valtuutuksen hankkeen tarjouskilpailun toteuttamiselle. Ennen varsinaista yksityisrahoitusmallin kilpailuttamista kilpailutettiin ulkopuolinen asiantuntija-apu. Kaupunki pyysi valtuuston päätöksen jälkeen tarjoukset kolmelta

alaa konsultoivalta yritykseltä. Tarjouskilpailun perusteella konsultiksi valittiin KPMG-Wideri ja avustaviksi konsulteiksi JP-Terasto, asianajotoimisto Castren&Snellman sekä asianajotoimisto Denton Wilde Sapte. (Kaupunginvaltuusto 2001, 47–48.)

Varsinainen tarjouspyyntö toteutettiin kaksivaiheisena. Ensimmäisen vaiheen selvityksen perusteella todettiin, että yksityisrahoitusmallin käytössä on kyse hankintalain mukaisesta *palveluhankinnasta*, vaikka prosessiin liittyikin huomattavasti myös rakentamista. Tuolloinen hankintalaki ei vielä sisältänyt säännöksiä palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista. (Kaupunginvaltuusto 2001, 47–48.)

Ensimmäisessä vaiheessa kuulutettiin EU:n virallisessa lehdessä osallistumisilmoituksesta. Niitä yrityksiä, jotka olivat kiinnostuneita saamaan varsinaisen tarjouspyynnön, pyydettiin esittämään kiinnostuksensa osallistumisilmoituksella. Osallistumisilmoituksia jätettiin viisi, joista kaksi oli selvästi puutteellisia. Tarjouspyyntö lähetettiin kolmelle yritykselle, jotka olivat YIT, Skanska ja NCC-Finland. Tarjouspyyntö sisälsi jo varsin tarkan kuvauksen hankittavista tiloista sekä palvelutoiminnan määrittelyn. Liitteeksi siihen sisällytettiin myös luonnos palvelusopimuksesta eli konsessiosopimus. (Kaupunginvaltuusto 2001, 47–48.)

Määräaikaan mennessä jätettiin kolme tarjousta. Hankintamenettelyssä jouduttiin siirtymään neuvottelumenettelyyn johtuen erittäin laajasta tarjousaineistosta ja osittain myös siitä, että kyseistä tarjousmenettelyä sovellettiin ensimmäistä kertaa. Neuvotteluiden tuloksena varmistuttiin siitä, että YIT:n ja NCC:n tarjoukset olivat useimpien kriteerien osalta kokonaistaloudellisesti edullisimpia. Näiden kanssa käytiin vielä tarkentavia neuvotteluja, joiden jälkeen arvioitiin jäljelle jääneet tarjoukset tarjouspyynnössä esitettyjen kriteerien mukaisesti. Voittava tarjous osoittautui kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi, vaikka toinen tarjous olikin kustannusvaikutuksiltaan hieman edullisempi. Tarjouksen mukaisesti projektiyhtiön tulisivat perustamaan NCC-Finland Oy, ABB-Installaatit Oy ja Sodexho Oy. (Kaupunginvaltuusto 2001, 47–48.)

Tarjousten jättämisen jälkeen kaupunki teki vielä vertailun perinteiseen hankintatapaan, jonka mukaisesti toteutettuna hanke tulisi maksamaan hieman yksityisrahoitusmallin mukaisesti toteutettua hanketta enemmän. Kaupunginvaltuusto valitsi 3.9.2001 pidetyssä kokouksessa NCC-Finlandin tarjouksen Kaivomestarin toteuttamisesta kokonaistaloudellisesti edullisimpana. (Kaupunginvaltuusto 2001, 47–48.)

6.2.2 Sopimus

Espoo ostaa tarjouspyynnössä luettelemansa palvelut Arandurilta palvelusopimuksen perusteella. Palveluhankintasopimus allekirjoitettiin 30.11.2001. Sopimuksessa sovittiin palvelujakson pituudeksi 25 vuotta. Suunnittelu- ja rakennusaika huomioiden sopimuskausi on yhteensä 28 vuotta. Suunnittelu- ja rakennusjakso alkoi heti, kun sopimus tuli voimaan ja päättyi ajallaan 30.6.2003. Palvelujakso alkoi 1.7.2003 ja päättyi 30.6.2028. (Kaivomestari 2001.)

Järjestely sisältää kolme sopimusta Espoon ja yksityisten toimijoiden välillä. Varsinainen pääsopimus on Espoon ja projektiyhtiön välinen palvelusopimus. Tämän lisäksi Espoon, rahoittajan ja projektiyhtiön välillä tehtiin sitoumus kaupungin osto-oikeudesta rakennuksiin ja irtaimistoon. Kohde rakennettiin Espoon omistamalle tontille, jonka Espoo vuokraa sopimuskauden ajan rahoittajalle. Espoon ja investoinnin rahoittajan välille tehtiin siis myös maanvuokrasopimus. (Kaivomestari 2001.)

Palveluntuottajat perustivat hankkeessa projektiyhtiön, Arandur Oy:n, jonka vastuulla on toimitilojen suunnittelu ja rakentaminen, rahoituksen hankkiminen investointia varten sekä kohteen kunnossa- ja ylläpito eli tarvittavista kiinteistöpalveluista huolehtiminen. Lisäksi Arandurin vastuulla on toimitilojen käyttämistä varten tarvittavien oheispalvelujen tuottaminen koko sopimuskauden. Palvelusopimuksen mukaan Espoo ostaa Arandurilta *kokonaispalvelun*, joka käsittää tilojen käyttöoikeuden sekä oheispalvelut. Sopimuksessa on myös sovittu, että opetus jää kaupungille. (Kaivomestari 2001.)

Sopimus koskee rakennuksia 25 vuotta ja irtaimistoa 10 vuotta. Espoolla on oikeus irtisanoa palvelusopimus 5 vuoden kuluttua rakennusten valmistumisesta. Espoo voi tällöin ilman erityistä perustetta irtisanoa sopimuksen. Mikäli projektiyhtiö rikkoo merkittäväällä tavalla sopimusta, Espoo voi irtisanoa sopimuksen myös ensimmäisen viiden vuoden aikana. Sopimuksen päätyttyä sopimuskauden loputtua Espoo joko lunastaa rakennuksen rahoittajalta maksamatta olevalla pääoma-arvolla tai sopii erikseen palvelusopimuksen jatkamisesta projektiyhtiön kanssa. (Kaivomestari 2001.)

6.2.3 Osapuolet

Tilajana hankkeessa on Espoon kaupunki. Hanketta varten on erikseen perustettu projektiyhtiö Arandur Oy. Sen omistavat NCC Finland Oy, YIT Kiinteistöpalvelut Oy:stä (sopimuksen tekohetkellä ABB Installaatiot sekä Sodexo Oy:stä (aikaisemmin Sodexho Oy). Osakassopimus NCC:n, ABB:n ja Sodexhon välille solmittiin 16.1.2002. Urakoitsijana hankkeessa oli NCC

Rakennus Oy, joka luonnollisesti käytti urakassa myös aliurakoitsijoita. Myös ABB Oy osallistui rakentamiseen lähinnä talotekniikan osalta. (Kaivomestari 2001.)

Kohteeseen sisältyvien palvelujen tuottajina ovat sekä projektiyhtiö ja sen alihankkijat, että Espoon kaupunki. Pääosin Espoo toimii kuitenkin tilaajan roolissa. Rahoittajana ja tilojen omistajana hankkeessa on SEB Leasing Oy (sopimuksen tekohetkellä ABB Credit Oy), joka on vuokrannut tontin Espoon kaupungilta. SEB Leasing vuokraa tilat Arandurille. Yksityisrahoitusmallissa investoinnit tekee Arandur Oy, joten projektiyhtiö on myös hankkinut investoinnille rahoituksen. Hankkeen rahoittajana on SEB Leasing Oy. Kaupunki ei maksa investointikustannuksista, vaan näiden sijaan käytössään olevista tiloista ja palveluista palvelumaksuja käyttötalouden osana. (Kaivomestari 2001.)

6.2.4 Sopimuksen sisältämät palvelut

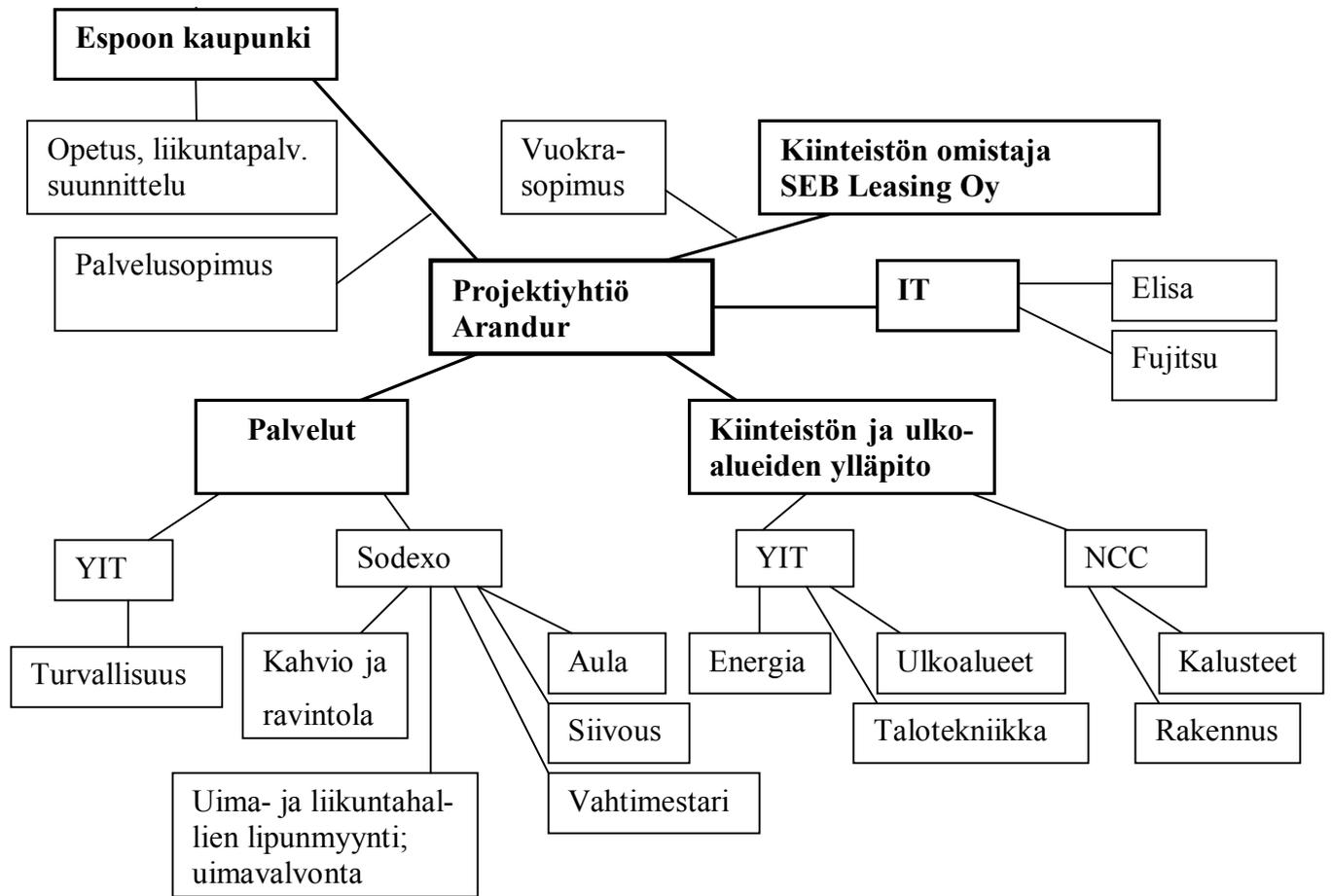
Kaivomestarin sisältämä palvelukokonaisuus on erittäin laaja. Projektiyhtiön vastuulla oleva palvelukokonaisuus sisältää suunnittelun, rakentamisen, rahoittamisen ja kohteen kiinteistöpalvelut. Näiden lisäksi projektiyhtiö vastaa kiinteistön sisältämistä palveluista lukuun ottamatta opetusta ja liikuntapalveluiden suunnittelua, joista vastaa kaupunki. Projektiyhtiö käyttää palvelujen tuottamisessa alihankkijoita, joita ovat pääasiassa projektiyhtiön omistajayritykset. Projektiyhtiö vastaa näiden toiminnasta. Projektiyhtiö on myös ulkoistanut lukion IT-palvelut, joiden tuottamisesta vastaavat Elisa ja Fujitsu. Myös rakentamisvaiheessa käytettiin aliurakoitsijoita.

Projektiyhtiön vastuulla olevia palveluita ovat:

- rakennusten korjaus- ja ylläpito
- kiinteistönhallinto
- ulkoalueiden ylläpito
- siivous ja jätehuolto
- turvallisuus-, isännöinti-, vahtimestari- ja postipalvelut
- manageeraus ja isännöintipalvelut
- media- ja viestintäpalvelut
- ruokahuolto
- vahtimestari- ja postipalvelut
- kunnallistekniset palvelut
- irtaimisto ja opetusvälineet
- uima- ja liikuntahallien käyttöpalvelut
- ulkopuolisten toimintojen kehittäminen ja ulkopuoliset tulonlähteet
- yleiset hätätilanteet

(Lähde: NCC Rakennus Oy 2004; Kaivomestari 2001; Arandur ja Lehtinen 2007.)

Kuviossa 17 on esitetty mallin osapuolet ja niiden työnjako palvelujen tarjonnassa.



KUVIO 17. Kaivomestari-hankkeen osapuolet ja työnjako palvelujen hoitamisessa.

(Lähde: koottu eri lähteistä, ks. esim. Kaivomestari 2001; Arandur ja Lehtinen 2007; NCC Rakennus Oy 2004.)

6.2.5 Rahoitus ja omistus

Kaivomestari-hankkeessa itse investoinnin tekeminen, rahoitus ja kohteen omistus ovat kunnan ulkopuolella. Investoinnin teki projektiyhtiö Arandur, joka myös hankki kohteelle rahoituksen. Investoinnin rahoittajana hankkeessa on SEB Leasing. SEB Leasing myös omistaa tilat. Arandur on vuokrannut kiinteistön 25 vuoden vuokrasopimuksella SEB Leasingiltä ja vastaa kiinteistön käyttäjäpalveluista, ylläpidosta ja peruskorjauksista. Perusparannukset eivät sisälly projektiyhtiön tehtäviin. Kaupungin ja SEB Leasingin välille on tehty maanvuokrasopimus, jonka mukaisesti kaupunki vuokraa tontin SEB Leasingille.

Kaupungilla on oikeus ostaa rakennukset irtaimistoinen sovitusta kauppahinnasta milloin tahansa. Sopimuksen päätyttyä sopimuskauden loputtua kaupunki joko lunastaa rakennuksen maksamatta olevalla pääoma-arvolla tai sopii palvelusopimuksen jatkamisesta tai on velvollinen osoittamaan ostajan SEB Leasingille. Mikäli kaupunki on halukas jatkamaan sopimusta sopimuskauden jälkeen, Arandur ei kuitenkaan ole velvollinen jatkamaan sopimusta. Kaupungin on ilmoitettava projektiyhtiölle aikeistaan kirjallisesti viimeistään vuosi ennen sopimuskauden päättymistä. Sopimukseen on sisällytetty vaatimus kiinteistön kunnosta ja tarkastuksesta sopimuskauden päätyttyä. Kiinteistön on oltava sopimuskauden jälkeen käyttöarvoltaan uutta vastaava. (Kaivomestari 2001, 56; Arandur ja Lehtinen 2007.)

6.2.6 Takaisinmaksu ja maksumekanismi

Espoo ostaa palvelukokonaisuuden, josta se maksaa palvelumaksun projektiyhtiölle. Palvelumaksut maksetaan kaupungin käyttötalouden osana ja niitä maksetaan palvelusopimuksen ajan. Maksukausi on kalenterikuukausi. Espoon maksuvelvollisuus alkoi, kun tilat olivat kaupungin käytettävissä eli 1.7.2003. Palvelumaksu kattaa kaikki sopimuksen mukaiset palvelut ja maksuvelvoitteet Espoon kaupungilta projektiyhtiölle. Hankkeessa Espoo ei toteuta palvelutuotannon edellyttämiä investointeja, vaan niiden toteutuksesta ja tarvittavan rahoituksen hankkimisesta vastaa Arandur. Espoo kattaa palvelumaksun osana myös Arandurin tekemää investointia. Palvelumaksu on siis ainoa maksu, jonka Espoo maksaa projektiyhtiölle. Tämä maksu maksetaan kaupungin käyttötalouden osana, jolloin se katetaan tulorahoituksella.

Palvelumaksu koostuu kiinteästä osuudesta ja muuttuvasta osuudesta. Mikäli Espoo käyttää rakennuksiin kohdistuvaa osto-oikeuttaan, Espoon velvollisuus maksaa kiinteää palvelumaksua projektiyhtiölle päättyy. Tämä siksi, että kiinteällä palvelumaksusuudella Espoo maksaa itse rakennusinvestoinnista aiheutuneita kuluja projektiyhtiölle. Muuttuvalla osuudella Espoo maksaa palveluista. (Kaivomestari 2001, 8, 36.)

Muutokset maksuperusteiden hinnoissa tulevat huomioiduksi elinkustannusindeksissä, johon palvelumaksun muuttuva osa on sidottu. Palvelumaksu lasketaan vuosittain ja se jaetaan kiinteään ja muuttuvaan osaan. Palvelusta maksettava korvaus sidotaan elinkustannusindeksiin lukuun ottamatta palvelumaksun kiinteää osaa sekä eräitä palveluita, joiden osalta on sovittu muuta. Näitä ovat esimerkiksi sähkö- ja lämpöenergian hinnanmuutokset, joita verrataan sähköyhtiön hintaan ja tontinvuokra, kiinteistövero sekä muut julkisoikeudelliset verot ja maksut, jotka veloitetaan

toteutuneen mukaisesti. Palvelumaksun muuttuvaa osaa tarkistetaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta asian omaisen vuoden indeksillä. Kuukausittainen palvelumaksu saadaan, kun jaetaan vuosittainen palvelumaksu kuukausien lukumäärällä. (Kaivomestari 2001, 37, 40.)

Tilaaajan eli Espoon maksut sidotaan sopimuksella tilojen käytettävyyteen. Sopimuksen maksumekanismiin mukaisesti Espoon velvollisuus maksaa palvelumaksua vähenee, mikäli palveluissa on puutteita laadun tai tilojen käytettävissä olon suhteen. Maksumekanismiin tarkoituksena on varmistaa, että Espoolle tarjottavat palvelut vastaavat tilattuja palveluita sekä määrällisesti että laadullisesti. Yleisesti maksumekanismi heijastaa riskinsiirron tasoa projektiyhtiölle ja sen avulla luodaan projektiyhtiölle kannustin tuottaa korkealaatuisia palveluja. Pääperiaate maksumekanismissa on, että maksut suoritetaan vasta sen jälkeen, kun palveluja tarjotaan sopimusten ehtojen mukaisesti. (Kaivomestari 2001.)

Palvelumaksu muodostuu siis muuttuvasta ja kiinteästä palvelumaksuosuudesta. Kiinteä osa pysyy samana koko sopimuskauden, mutta palvelumaksun muuttuva osa määräytyy saadun palvelutason mukaan. Espoo on määrittänyt palvelusopimuksessa kriteerit palvelutasolle, joka on varmistettu sanktioilla. Espoon kriteerit koskevat tilojen käytettävissä oloa ja palvelujen laatua. Sopimuksessa sovitaan paitsi tilojen määrästä ja laadusta, myös tilojen käytettävissä olosta riippuvasta maksumekanismista. Mikäli palvelun taso ei vastaa sopimuksessa sovittua, kuukausittaista palvelumaksua vähennetään. Maksumekanismiin mukaiset vähennykset voivat kuitenkin kohdistua vain palvelumaksun muuttuvaan osaan, sillä kiinteällä osalla katetaan varsinaista investointia. Projektiyhtiö on velvollinen raportoimaan kaupungille kuukausittain palvelutason poikkeamista. Informaatio- ja kommunikaatiotekniikan puutteellisista palveluista tehdään vähennykset niitä koskevissa palvelukuvauksissa olevan laskentakaavan mukaisesti. (Kaivomestari 2001.)

Kiinteä palvelumaksu muodostuu hankkeen investointikustannusten laskennallisesta pääomaosuudesta ja sille maksettavasta laskennallisesta korosta. Kyseinen pääomaosuus jaetaan sopimuksen rakennusten osto-oikeuden mukaisen pääomataulukon mukaisesti alkaen palvelujakson alkamisesta ja päättyen siitä 25 vuoden kuluttua. Kiinteän osuuden suuruuden määrää siis rahoituskorko. Ensimmäinen korkokausi on 10 vuoden mittainen. Käytettävä korkokanta tarkistetaan kunkin kauden lopussa seuraavalle Espoon valinnan mukaiselle 5 tai 10 vuoden jaksolle. Palvelujakson ensimmäisen 10 vuoden jakson kiinteän osuuden laskennallisen koron suuruus määräytyi 7.12.2001 mukaisen jälleenrahoituskoron perusteella. Ensimmäisen 10 vuoden jakson jälkeen kiinteän osuuden laskennallinen korko määräytyy jakson päättymispäivän mukaisen jälleenrahoituskoron perusteella. (Kaivomestari 2001, 40.)

Palvelumaksun muuttuvaan osaan tehdään vähennyksiä, mikäli projektiyhtiön suoritus on puutteellinen. Mahdollinen puutteellisuus ilmenee projektiyhtiön Espoolle toimittamasta kuukausiraportista. Kunkin maksukauden päättymistä seuraavan kalenterikuukauden aikana projektiyhtiön on toimitettava Espoolle raportti, jossa on palvelumaksun summa kyseessä olevalta maksukaudelta ja summa, joka Espoolla on oikeus vähentää kyseiseltä maksukaudelta sekä selvitys mahdollisesti Espoolle maksettavasta hyvityksestä. Virheellisestä raportista projektiyhtiö joutuu maksamaan sopimussakkoa. (Kaivomestari 2001, 38.).

Mahdolliset lisätulot jaetaan projektiyhtiön ja Espoon välillä. Lisätuloja ovat tilojen vuokraamisesta syntyneet projektiyhtiön tulot. Lisätulojen jakomekanismin mukaisesti lisätuloista vähennetään projektiyhtiölle lisätulojen hankkimisesta aiheutuneet todelliset kulut. Tästä vähennetään projektiyhtiön nettotuotto, jonka määrä on yhteensä 15 prosenttia edellä mainitusta tuloksesta. Jäljelle jäänyt summa jaetaan puoliksi projektiyhtiön ja Espoon välillä. (Kaivomestari 2001, 43–44.)

Uimahallin lipputulojen jakomekanismi on järjestetty niin, että jakomekanismi on projektiyhtiötä kannustava siten, että uimahallia käytettäisiin mahdollisimman paljon. Espoo vastaa kuitenkin uimahallin toiminnan kannattavuudesta seuraavasti siten, että mikäli uimahallin kävijämäärä ylittää 180 000 kävijää vuodessa, neuvotellaan Arandurin ja Espoon välillä lisäkulojen korvaamisesta projektiyhtiölle. (Kaivomestari 2001.) Vuoteen 2008 mennessä kävijöitä on vuosittain ollut reilusti yli 180 000.

6.2.7 Vastuut sekä riskit

Sopimuksessa valtaosa riskeistä on projektiyhtiöllä, joka on luonnollisesti pyrkinyt siirtämään kantamiaan riskejä eteenpäin alihankkijoille ja urakoitsijoille. Projektiyhtiö vastaa kuitenkin myös näiden toimenpiteistä. Projektiyhtiö vastaa yksin siitä, että projekti toteutetaan sopimuksen velvoitteiden mukaisesti. Projektiyhtiön riskit muodostuvat lähinnä kohteen rakentamisesta, ylläpidosta sekä peruskorjauksista, palvelujen määrästä ja laadusta, tilojen käytettävyydestä, kulutusmääristä sekä suhdanteista. Espoon riskejä hankkeessa ovat muun muassa kiinteä palvelumaksu, asiakkaat eli oppilaat, lainmuutokset, ylivoimainen este sekä perusparannukset. (NCC Rakennus Oy 2004; Kaivomestari 2001.)

Projektiyhtiön vastuulla oli hankkeen suunnittelu ja rakentaminen. Projektiyhtiö vastasi pääsääntöisesti kaikista urakkaan liittyvistä vastuista sekä siitä, että suunnittelu- ja rakennustyöt toteutettiin sovitun mukaisesti. Espoolla oli kuitenkin oikeus tarkastaa ja valvoa rakennustöitä sekä projektiyhtiön toimintaa. Espoolla oli myös oikeus purkaa sopimus ja ottaa haltuunsa rakennuspaikka sekä rakennus siihen sisältyvine laitteineen, varusteineen ja kalusteineen

maksamalla niistä käypä korvaus, mikäli rakennus ei olisi ollut valmiina sovittuun aikaan. Mikäli kohde ei olisi valmistunut sovittuun aikaan mennessä, olisi projektiyhtiö ollut lisäksi velvollinen maksamaan Espoolle sopimussakkoa. (Kaivomestari 2001.)

Projektiyhtiö vastaa myös palvelujen ja tilojen asianmukaisesta kunnosta, laadusta ja tarjonnasta. Sopimukseen on sisällytetty Espoon vastuunrajoitus, jonka mukaisesti Espoo on sopimuksen osapuolena vain palvelujen tilaajan ominaisuudessa eikä palvelusopimuksesta aiheudu Espoolle mitään vastuita muuna viranomaisena tai palvelujen tuottajana. Projektiyhtiön osakkeenomistajat vastaavat Espoolle siitä, että projektiyhtiö pystyy kantamaan palvelusopimuksen mukaiset vastuut. (Kaivomestari 2001.)

Projektiyhtiö vastaa suorituksensa jatkuvasta seurannasta ja sen on raportoitava Espoolle säännöllisesti palveluissa havaituista puutteista ja virheistä. Projektiyhtiö on velvollinen ilmoittamaan Espoolle olennaisista negatiivisista muutoksista sen taloudellisessa tilanteessa. Projektiyhtiöllä on oikeus vuokrata tiloja ulkopuolisille tahoille tila- ja palvelumäärittelyissä määriteltyjen aikojen ulkopuolella, mutta Espoolla on oikeus kieltää vuokrausta sopimattomaksi katsomalleen taholle. Lisäksi Espoolla on etuoikeus tilojen käyttöön myös sovittujen aikojen ulkopuolella. Projektiyhtiö kantaa riskin sen harjoittaman liiketoiminnan mahdollisesta tappiollisuudesta. (Kaivomestari 2001.)

Kiinteistön ylläpito- ja peruskorjausriskit ovat kokonaan projektiyhtiöllä. Projektiyhtiö vastaa myös kohteen vakuutuksista ja immateriaalioikeuksista. Sen sijaan projektiyhtiö ei kanna täyttä riskiä kohteen käyttäjämäärien suhteen, sillä koulun asiakkaista eli oppilaista riskin kantaa Espoo. Molemmat osapuolet kantavat luonnollisesti riskiä ylivoimaisesta esteestä, mutta Espoolla on suurempi riski tällaisen ilmaantumisen. Ylivoimaisella esteellä tarkoitetaan olosuhdetta, jonka vallitessa osapuoli, jota se kohtaa, on vapautettu sopimusvelvoitteistaan siltä osin kuin sellainen olosuhde vaikuttaa johonkin sopimusvelvoitteeseen. Tällaisia olosuhteita ovat esimerkiksi poikkeukselliset projektiyhtiön suoritusta olennaisesti haittaavat sääolosuhteet tai lakko, saarto tai muu vastaava työtaistelutoimenpide. Espoo kantaa riskiä myös erilaisista viranomaistoimenpiteistä johtuvista esteistä ja viivästyksistä. (Kaivomestari 2001.)

Se, että hankkeessa Espoo myy riskit yksityiselle projektiyhtiölle, muodostaa ehkä merkittävimmän riskin Espoolle hankkeen suhteen. Kysymykseen tulee tällöin rahan hinta ja se, millä hinnalla se lopulta näin tekee. Yksityinen sektori lisää palvelumaksuihin varsinaisten ”työkustannusten” lisäksi myös kantamansa riskit sekä tuottovaatimukset hankkeelle. Tällöin vaarana on, että kokonaishinta muodostuu kaupungille lopulta luultua korkeammaksi. Yleensäkin hankkeen kokonaistaloudellisuudesta ei edes tehtyjen laskelmien perusteella voida olla varmoja, että hanke lopulta tulisi perinteistä toteutusta edullisemmaksi. Hankkeet ovat pitkiä ja monimutkaisia, jolloin esimerkiksi hankkeen transaktiokustannuksista ja rahoitusratkaisuksista syntyy riski siitä, että kaupunki lopulta maksaakin hankkeista omaa toteutusta ja ylläpitoa korkeamman hinnan. Näitä riskejä kaupunki voi kuitenkin minimoida huolellisesti tehdyillä laskemilla ja ulkopuolisten konsulttien käytöllä.

6.2.8 Kokemuksia hankkeesta

Samalla, kun valtuusto päätti hankkeen toteutuksesta, se päätti, että hankkeesta tulee informoida valtuustoa säännöllisesti kaupungin seurantaraporttien yhteydessä. Tietoa tulee antaa yhteistyön toimivuudesta, tilojen käytöstä käyttäjien kannalta ja kustannusten kehittymisestä. Sopimuksessa sovittiin, että projektiyhtiö on velvollinen teettämään joka vuosi omalla kustannuksellaan asiakastyytyväisyyskyselyn. (Kaivomestari 2001.) Kyselyitä on tehty vuodesta 2004 alkaen ja tulokset ovat olleet hyviä. Tulokset ovat myös hieman parantuneet vuosittain. (Espoon kaupunki 2008; Arandur ja Lehtinen 2007.)

Espoo aikoo myös jatkaa elinkaarimallien käyttöä. Kaupunki kartoittaa uusia elinkaarimalleja, joilla olisi tarkoitus toteuttaa tulevina vuosina useiden koulujen peruskorjaukset ja laajennukset sekä esimerkiksi Puolarmetsän sairaalan peruskorjaus ja kuntoutussairaalan rakentaminen. (Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus 2008.)

Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa tehty tutkimus Kaivomestarin kokonaistaloudellisuudesta on osoittanut, että mallin käyttö on tullut Espoolle hieman perinteistä toteutusta kalliimmaksi hankkeen rahoitusratkaisusta johtuen. Tutkimuksessa todettiin, että rahoitusratkaisut vaikuttavat mallin edullisuuteen. Kaivomestarin palvelumaksun kiinteän osuuden määräävä rahoituskorko on tällä hetkellä 6,87 prosenttia. 25 vuoden sopimuskaudella tämä nostaa Kaivomestarin mallin laskennallisesti 2,4 miljoonaa euroa kalliimmaksi kuin mitä perinteinen tuotanto ja ylläpito tulisi maksamaan. Myös kokonaistaloudellinen vertailu perinteisen mallin ja yksityisrahoituksen välillä osoittautui kuitenkin tutkimuksessa erittäin vaikeaksi. Espoon kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen ei kavahda mallin hintaeroa perinteiseen toteutukseen verrattuna. ”*Kaivomestari oli*

Suomen ensimmäinen pilottihanke. Tuolloin rahoitusratkaisut olivat kehittymättömät, mutta nykyisin osataan rahoitusriski minimoida huomattavasti paremmin”, Kokkonen toteaa Espoon kaupungin kotisivuilla 24.10.2007.

Myöskään se, että rahoitus tulee kaupungin itsensä ottamaa lainaa kalliimmaksi, ei ole estänyt Espoota toteuttamasta hankkeita mallin mukaisesti. Mallin käytössä on haluttu painottaa nimenomaan elinkaarivastuun siirtämistä kaupungilta yksityiselle ja sitä, että mallilla kaupunki varmistaa halutut palvelut ja niiden laadun koko sopimuskaudeksi. Näin pystytään pitämään tilat paremmassa kunnossa kuin jos kaupunki itse omistaisi ja ylläpitäisi ne. Lisäksi mallin etuna on nähty se, että se on lisännyt talouden ennakoitavuutta, kun investoinnin kokonaiskustannukset voidaan arvioida koko sopimuskaudelle. (Ks. esim. Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus 2008; Rakennuslehti 2002; 2005.)

6.2.9 Yhteenveto Espoon kaupungin roolista Kaivomestari-hankkeessa

Kaivomestari-hankkeessa sovellettavaa yksityisrahoitusmallia ei voida suoraan kategorisoida mihinkään teoriaosassa esitettyyn yksityisrahoitusmallin variaatioon, vaan ominaisuuksiltaan se sijoittuu eri mallien välimaastoon. Kaivomestari-hankkeessa yksityinen projektiyhtiö suunnittelee, rakentaa, rahoittaa ja ylläpitää kohdetta sopimuksessa sovitun ajan. Samoin se hoitaa kohteessa tapahtuvaa muuta toimintaa sovitun mukaisesti. Tämän mukaisesti malli voitaisiin helposti sijoittaa DBFO-malliksi, mutta omistus- ja etenkin maksujärjestelyiltään malli kuitenkin eroaa kyseisestä mallista. Kaivomestari-hankkeen sisältämät sopimusjärjestelyt sijoittuvat lähinnä BOT- ja leasing-mallien välimaastoon.

Yksityisrahoitusmalli muuttaa kaupungin roolia merkittävästi verrattuna perinteiseen investointien toteutukseen ja rahoitukseen sekä tilahankintaan. Merkittävin ero on maksujärjestelyissä. Koska Kaivomestari-hankkeessa Espoo ei ole itse tehnyt investointeja, se ei myöskään suoraan osallistu investointikustannuksiin. Investoinnit on tehnyt yksityinen projektiyhtiö Arandur, joka on hankkinut investoinnilleen rahoituksen SEB Leasingiltä. Espoo ostaa käyttöönsä toimitiloja ainoastaan tarvitsemansa ajan verran. Muun ajan tilat ovat projektiyhtiön käytössä ja vuokrattavissa muille. Espoo maksaa käytössään olevista tiloista ja palveluista käyttömenoilla, jolloin yksityisen tekemän investoinnin hankintamenot ja tilojen ja palvelujen käyttö jaksotetaan koko palvelusopimuksen ajalle palvelumaksuihin. Palvelumaksu koostuu kiinteästä ja muuttuvasta osasta. Kiinteällä osalla projektiyhtiö kattaa investointiaan, mutta muuttuvan osan suuruus riippuu tilojen ja palvelujen käytettävyydestä ja laadusta. Palvelumaksut maksetaan Espoon käyttötalouden osana, jolloin niiden rahoitus muodostuu kunnan tulorahoituksesta. Tilinpäätöksen tuloslaskelmassa

palvelumaksujen kiinteä osa on sisällytetty muihin toimintakuluihin vuokriin ja muuttuva osa palvelujen ostoihin.

Kaupunki ei omista kohdetta tai sen irtaimistoa, eikä myöskään vastaa kohteen kiinteistöpalveluista, kuten se perinteisesti olisi tehnyt. Kaivomestarissa Espoo ostaa tiloja itselleen sopimuksessa sovitun mukaisesti ja maksaa tilojen käytöstä ja projektiyhtiön palveluista kuukausittaista palvelumaksua. Palvelumaksu sisältää korvauksen sekä investoinnista että tuotetuista palveluista. Projektiyhtiöllä on myös luonnollisesti tuottovaatimukset hankkeelle, jotka se on osin hinnoitellut palvelumaksuun. Mallissa projektiyhtiöllä on oikeus käyttää tiloja taloudelliseen toimintaan silloin, kun Espoo ei niitä tarvitse. Näistä saatavat tuotot jaetaan projektiyhtiön ja Espoon kesken niin, että projektiyhtiö saa kuitenkin valtaosan tuotoista.

Kaivomestari-hankkeesta varsin erityisen tekee se, että siinä sopimukseen on sisällytetty paljon palveluja ja yksityisen sektorin vastuu näiden tuottamisesta on suuri. Mallissa kaupungin rooli onkin opetusta ja liikuntapalveluiden suunnittelua lukuun ottamatta muuttunut palvelujen tuottajasta niiden tilaajaksi. Tuotantovastuu muista palveluista on projektiyhtiöllä ja sen alaisilla palveluntuottajilla.

7 Lopuksi

Yksityisrahoitusmalli on vaihtoehto kunnille toteuttaa ja rahoittaa palvelutuotannon investointeja. Mallin suurin potentiaali liittyy erilaisiin tila- ja infrastruktuurihankkeisiin, joissa yksityinen sektori ottaa vastuun kohteen ylläpidosta sopimuskauden ajan, mutta sillä on käyttömahdollisuutensa myös kiinteämmin julkisia palveluja koskevassa palvelutuotannossa. Yksityisrahoitusmallien käyttö julkisissa investoinneissa on jatkuvasti lisääntynyt sitä mukaa kuin kokemusten myötä tieto ja osaaminen menettelytavoista ovat lisääntyneet. Yksityisrahoitusmalli ei kuitenkaan tule syrjäyttämään perinteisiä toteutus- ja rahoitusmuotoja, mutta on kuitenkin toimiva vaihtoehtoinen ratkaisu toteuttaa julkiset investoinnit. Mallin käyttökelpoisuutta rajoittaa myös se, että malli sopii toteutusmuotona vain suuriin hankkeisiin, joita luonnollisesti on lähinnä suurimmissa kaupungeissa. Etuja mallista on saatavissa ennen kaikkea silloin, kun perinteisen rahoituksen turvin investointia ei olisi mahdollista toteuttaa. Tällöin yksityisrahoitusmalli voi olla ainoa keino toteuttaa tarpeellinen julkinen investointi.

Tutkimuksen lopuksi on kuitenkin aiheellista huomauttaa, että termi *yksityisrahoitusmalli* ei mielestäni anna oikeaa kuvaa mallin sisällöstä ja käyttökelpoisuudesta. Itse asiassa rahoitusmuodosta tai -mallista puhuminen antaa osin jopa harhaanjohtavan kuvan yksityisrahoitusmallin sisällöstä. Mallissa on kyse lopulta paljon laajemmasta kokonaisuudesta kuin pelkästä rahoitusmallista. Mallissa yksityisen osapuolen vastuu laajenee investoinnin rahoittamisen ja rakentamisen lisäksi myös kiinteistöpalveluiden ylläpitoon ja mahdollisesti aina varsinaisten julkisten palveluiden tuottamiseen, jolloin pelkästä rahoitusmallista puhuminen antaa liian suppean kuvan mallin sisällöstä. Lisäksi viime kädessä investoinnit rahoittaa aina veronmaksaja eli kuntalainen. Nykyisin usein käytetty *elinkaarimalli* -käsite kuvastaa paremmin kohteen yllä- ja kunnossapidon vastuun siirtämistä julkiselta yksityiselle sektorille koko sopimuskauden ajaksi. Kuitenkin mielestäni myös elinkaarimalli jää käsitteenä hieman valjuksi, sillä se viittaa laajasti erilaisiin elinkaarimallin variaatioihin, joista yksityisrahoitusmalli eri variaatioineen on yksi muoto.

Monessa tapauksessa kunnan investointien toteutusmuotona perinteinen urakalla teettäminen ja kunnan oma ylläpito ja palvelujen tarjonta ovat vielä paikallaan, mutta toiminnan edelleen kehittäminen ja uusien toteutusratkaisujen, rahoitusmuotojen ja palvelujen tuotantotapojen kehittäminen ja soveltaminen palvelujen turvaamiseksi tulevaisuudessa on välttämätöntä. On

kuitenkin syytä pitää mielessä, että vaikka uusia vaihtoehtoisia toimintatapoja kaivataan kuntasektorille, eivät kunnat saisi keskittyä vain näiden etsimiseen, vaan merkittävältä osin myös oman toiminnan kehittämiseen.

Jatkotutkimuksissa tulisi aiempaa syvällisemmin ja käytännön osoittamien kokemusten pohjalta tutkia todellisia käyttöön ja kokemuksiin perustuvia mallin hyötyjä ja riskejä kunnalle. Koska sopimukset ovat kestoaltaan hyvin pitkiä ja monimutkaisia, menee vuosikausia, jopa vuosikymmeniä, ennen kuin täydelliset tulokset mallin taloudellisista vaikutuksista ovat mahdollisia. Nämä tulisivat kuitenkin mallin jatkokäytön ja kehittämisen kannalta ehdottomasti selvittää. Hyötyjä ja mahdollisuuksia kirjallisuudessa on esitetty kyllä paljon, mutta usein melko pintapuolisesti. Tuntuukin siltä, että uusien toteutusmuotojen kylkeen liitetään automaattisesti sanat *tehokkuus*, *tuottavuus*, *taloudellisuus*, *tuloksellisuus* ja *innovatiivisuus* riippumatta siitä, ovatko uudet toimintamuodot todella näitä. Tavoitteet ovat kuitenkin lopulta eri asia kuin todellisuus.

Julkisella sektorilla ei ole välitöntä voiton tavoittelua toiminnassaan. Julkisen sektorin tavoitteet koskevat pikemminkin yhteiskunnallisen hyödyn tavoittelua. Yksityisrahoitusmallissa on aina mukana myös yksityinen sektori, jolla toiminnan lähtökohtaisena motiivina ja tavoitteena on saada toiminnastaan voittoa. Tämä asetelma tekee mielenkiintoiseksi tarkastella yksityisrahoitusmallin toteutumista ja sen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Jotta yksityisrahoitusmallin käyttö kannattaa, on molempien osapuolten tärkeää saavuttaa omat tavoitteensa. Koska yksityisen sektorin ei voi ajatella toimivan ilman voitontavoittelua, täytyy julkisen sektorin tavoitteet olla kauaskantoisempia, jotta hyödyt tulevat todellisina myös julkiselle sektorille. Julkinen sektori saa tunnetusti lainaa yksityistä sektoria halvemmalla, joten yksityisrahoituksen käytössä ei voi olla kyse esimerkiksi vain rahoituskustannusten alentamisesta. Mallin on myös väitetty tulevan kokonaisuudessaan kalliimmaksi kuin jos hankkeet toteutettaisiin perinteisellä budjettirahoituksella. Toteutusmuodon valinta onkin aina tehtävä tapauskohtaisesti. Tällöin erilaisilla julkisen ja yksityisen sektorin välisillä verrokkilaskelmilla on suuri painoarvo toteutusmuodon valinnassa. Verrokkilaskelmissa tulisi huomioida kaikki vaihtoehtoiset ratkaisut. Yksityisrahoitusmallin kaltaisissa uusissa toimintamalleissa on tärkeää huomioida myös mallin käyttöönotosta aiheutuvat transaktiokustannukset, jotka myös lisäävät mallin käytöstä aiheutuvia kustannuksia.

Mallilla on kuitenkin etunsa, se on selvä. Kuntaliitto on antanut suosituksen kuntien omaisuuden käytön tehostamisesta ja sitä yksityisrahoitusmallin käyttö parhaimmillaan voi olla. Mallin käyttö perustuu ennen kaikkea elinkaariajattelulle, ja sille, että tilojen käyttö tehostuu ja omaisuus pysyy paremmassa kunnossa kuin jos kunta itse omistaisi ja ylläpitäisi omaisuutta, jota sen ei ole edes

tarpeen omistaa. Mallin avulla saadaan elinkaarivastuuta kuntien hankintoihin ja omaisuuteen. Yksityisen sektorin elinkaarivastuun kautta palvelujen laatu saadaan paremmaksi ja laatu myös pysyy parempana. Myös käyttäjien tyytyväisyys lisääntyy. Yksityisrahoitusmallin avulla voidaan myös toteuttaa sellaisia investointeja, jotka ovat tärkeitä, mutta joihin ei perinteisen budjettirahoituksen keinoin olisi mahdollista ryhtyä. Yksityisrahoitusmallilla saadaan kunnan talouteen myös ennakoitavuutta ja kontrolloitavuutta. Lisäksi riskien jakaminen ja yksityisen sektorin vastuun lisääminen julkisten palvelujen tuotannossa mahdollistavat sen, että kunta voi keskittyä ydinosaamiseensa eli palvelujen tarjoamiseen kuntalaisille. Palvelujen tarjoaminen ei edellytä kunnalta omistamista tai sitä, että kunnan itse tarvitsisi toteuttaa palvelutuotannon investoinnit tai tuottaa kaikki palvelut.

Yksityisrahoitusmalli muuttaa kuntien tilinpäätösten perinteistä tulkintaa. Yksityisrahoitusmalli ei näy lainana taseessa, koska kunta ei mallissa toteuta tai rahoita investointia itse, eikä sen siten tarvitse ottaa lainaa investointia varten. Mallilla toteutettu kohde ei myöskään näy omaisuutena taseessa, kun yksityinen sektori omistaa kohteen. Yksityisrahoitusmallin käyttö näkyy kuitenkin taseen liitetiedoissa *muiden taloudellisten sitoumuksien* kasvuna. Vaikka kunta ei joutuisi perinteisessä mallissa ottamaan lainaa, joutuisi se silti sitomaan talousarviossa osoitetun hankkeen edellyttämän määrärahan jo investointivaiheessa ja tämän lisäksi huolehtimaan kohteen yllä- ja kunnossapidon kustannuksista tulevaisuudessa. Yksityisrahoitusmallissa rahan sitoutuminen on erilaista. Myös yksityisrahoitusmallissa rahaa kuitenkin sitoutuu, jopa vuosikymmeniksi eteenpäin. Mallissa hankkeiden rahoitus siirretään tuleviin talousarvioihin, kun yksityisen tekemä investointi sekä yllä- ja kunnossapidon palvelut ja mahdolliset kohteen toimintaan liittyvät palvelut maksetaan vuotuisin palvelumaksuin yksityiselle sektorille. Tällöin mallin käyttö näkyy talousarvion käyttötalouspuolen kasvuna, taseen liitetiedoissa kunnan taloudellisissa sitoumuksissa ja tuloslaskelmassa toimintakuluina.

On lähes sanomattakin selvää, että yksityisrahoitusmallin kaltaisia uusia vaihtoehtoisia sovelluksia tarvitaan julkiselle sektorille, jotta julkisella sektorilla olisi ylipäätään mahdollisuus selviytyä tehtävistään myös tulevaisuudessa. Uudistuminen ja vaihtoehtoiset palvelujen ja investointien toteutus- ja rahoitusmuodot eivät tällöin ole vaihtoehto, vaan pakko. Jatkotutkimukselle löytyy vielä kosolti tilaa ja erityisesti kunnan näkökulmasta tehtyjä tutkimuksia kaivattaisiin, sillä juuri kuntien toiminnassa yksityisrahoitusmallilla on valtaiset käyttömahdollisuudet. Tällöin olisi tarpeen tuntea mallin käyttö ja sen luomat mahdollisuudet ja riskit sekä uhat läpikotaisin. Yksityisrahoitusmalli on yhä edelleen suhteellisen vieras asia kuntapäätäjille. Olisi erittäin tärkeää lisätä päättäjien ja viranomaisten tietoa mallista ja sen soveltamisesta sekä parantaa kuntien hanke- ja

sopimusosaamista yksityisrahoitusprojektien suhteen, jotta mallin kiinnostavuus ja varmasti myös sen käyttö kasvaisi kunnissa.

Kuntien toiminnan kehittäminen ja uudistaminen on välttämätöntä kuntien toimintaedellytysten turvaamiseksi myös jatkossa. Toiminnan kehittämällä yleisesti ja erityisesti vaihtoehtoisilla palvelujen toteutustavoilla voidaan myös lisätä kunnan toiminnan tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Tarkoituksena ei sinällään ole syrjäyttää vanhoja toimintamuotoja, vaan kehittää toimintaa uusilla vaihtoehtoisilla ratkaisuilla. Vain kokemus osoittaa, mitkä muodot ovat toimivia ja mitkä eivät. Kuten Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategisissa linjauksissa (Kuntaliitto 2002, 3) todetaan:”*(palvelujen) järjestämistehtävä antaa kunnille oikeuden päättää, tuotetaanko palvelut itse vai hankitaanko ne muulla tavalla. Kaikkia kunnan tehtäviä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tuottaa markkinaehtoisesti. Itsetarkoitus ei ole se, kuka palvelut tuottaa, vaan se, että palvelut järjestetään kuntalaisille mahdollisimman hyvin.*”

Lähteet

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto (2007): *Kuntien toiminta- ja hallintatavat*. Teoksessa *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 3. uudistettu painos. Toimittanut: Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Jokela, Tuija (2002): *Kuntien paikalliset hallintasuhteet*. Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista*. Toimittanut: Aimo Ryytänen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka (1997): *Kuntalaki*. 2. laitos. Werner Söderström Lakitieto Oy. Juva: Wsoy.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari (2001): *Kuntalaki – tausta ja tulkinnot*. Kauppakaari Oyj. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Haveri, Arto – Rönkkö, Pentti (2007): *Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen*. Teoksessa *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 3. uudistettu painos. Toimittanut: Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Heikkinen, Marja – Tapio, Markku – Haikko, Markku – Paloposki, Jaakko (1996): *Hallitusti kohti markkinoita - julkisen liiketoiminnan ohjaus*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Heuru, Kauko (1/2001): *Kuntalaki käytännössä*. Helsinki: Edita Oyj.

Heuru, Kauko (2001): *Kunnan organisaatio*. Teoksessa *Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet*. Toimittanut: Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (2002): *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Junnonen, Juha-Matti – Lindholm, Mika (56/1998): *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö – yksityisrahoitusmalli julkisissa rakennusinvestoinneissa*. Kehitys ja tuottavuus 56. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Junnonen, Juha-Matti – Lindholm, Mika (58/1998): *Rakennusinvestoinnin toteuttaminen yksityisrahoitusmallilla – yksityisen osapuolen toimenpiteet*. Kehitys ja tuottavuus 58. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kaleva, Hanna – Leiwo, Kaisa (2006): *Elinkaarimallien taloudelliset arviointiperusteet ja analyysit*. KTI Kiinteistötieto Oy. Helsinki: Nykypaino Oy.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Riihelä, Sakari – Kemppainen, Jani – Hollmén, Mikko (76/2001): *Yksityisrahoitusprojektien prosessit*. Kehitys ja tuottavuus 76. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Roberts, Ted (64/2000): *Yksityisrahoitusmallilla toteutettavien investointien projektiriskit ja rahoituslähteet*. Kehitys ja tuottavuus 64. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Roberts, Ted (65/2000): *Yksityisrahoitusprojektin arviointi*. Kehitys ja tuottavuus 65. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Tepora, Jarno – Erme, Tero – Arola, Miika (75/2001): *Yksityisrahoitusmallien omistusjärjestelyt ja maksumekanismit verokysymyksineen*. Kehitys ja tuottavuus 75. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Tepora, Jarno – Erme, Tero – Bargum, Alexander (74/2001): *Konsessiot yksityisrahoituksessa sekä julkisten hankintojen sääntely EU:ssa ja Suomessa*. Kehitys ja tuottavuus 74. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Tepora, Jarno – Erme, Tero – Järveläinen, Sami (73/2001): *Yksityisrahoitusprojektin kilpailuttaminen*. Kehitys ja tuottavuus 73. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Karhu, Veli (1998): *Paikallinen julkistalous ja sen teoriaperusta*. Teoksessa *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Toimittanut: Hoikka, Paavo. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kiiha, Jarkko (2002): *Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu*. Kauppakaari. Talentum Media Oy. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kilpailuvirasto (2002): *Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa*. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001. Helsinki: Multiprint Oy.

- Korkman, Sixten – Lassila, Jukka – Määttänen, Niku – Valkonen, Tarmo (2007): *Hyvinvointivaltion rahoitus. Riittävätkö rahat, kuka maksaa?* ETLA B 230. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Kuntalaki perusteluineen (2000). Lakikokoelma 2000. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Kuntaliitto (2001): *Kommunalekonomi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto (1998): *Kunta omistajana. Miten kunnassa tulisi arvioida omistamista ja omaisuuden tehokasta käyttöä sekä uudistaa kunnan omistajastrategiaa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto (2004): *Kuntatalous – monen muuttujan summa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kähkönen, Liisa (2007): *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Acta Universitatis Tamperensis 1277. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Kähkönen, Liisa (2002): *Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys.
- Kärkkäinen, Hannu K. (2001): *Suomen hankintalainsäädäntö ja siihen perustuvat menettelyt*. Teoksessa *Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista*. 2. uudistettu painos. Toimittanut: Aalto-Setälä, Ilkka – Kärkkäinen, Hannu K. – Lehto, Petri – Petäjäniemi-Björklund, Anne – Stenborg, Markku. Tietosanoma Oy. Pieksämäki: RT-Print Oy.
- Laine, Ville – Junnonen, Juha-Matti (2006): *Julkisen elinkaarihankkeen hankintaprosessi*. Helsinki: Rakennusteollisuuden Kustannus RTK Oy.
- Lane, Jan-Erik (2000): *New Public Management*. London: Routledge.
- Leviäkangas, Pekka (2007): *Private finance of transport infrastructure projects. Value and risk analysis of a Finnish shadow toll road project*. VTT Technical Research Centre of Finland. VTT publications 624. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Lievonen, Kirsi-Marja (1997): *Kuntien hankinnat ja uudet palveluntuottajat*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden julkaisusarja A:31. Turku: Åbo Akademis tryckeri.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003): *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion*

keskushallinnon reformeista Suomessa 1980 -luvun lopulta 2000 -luvun alkuun. Acta Wasaensia. No. 113. Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Meklin, Pentti (1993): *Julkishallinnon ohjauksen ilmirakenteiden ja toimintakulttuurin muutos.* Teoksessa *Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet.* Toimittanut: Anttiroiko, Ari-Veikko. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1993. Tampere: Tampereen yliopisto.

Meklin, Pentti (2007): *Kunnallistalous.* Teoksessa *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet.* 3. uudistettu painos. Toimittanut: Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Meklin, Pentti (2006): *Tilaaaja-tuottajamallin teoreettiset perusteet.* Teoksessa *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista.* Toimittanut: Kallio, Olavi – Meklin, Pentti – Rajala, Tuija – Saastamoinen, Sari – Tammi, Jari. Tampereen yliopiston kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Meklin, Pentti (1998): *True and fair view -vaatimus ja liikekirjanpito kunnan taloudellisen tuloksen kuvaajana.* Teoksessa *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä.* Toimittanut: Hoikka, Paavo. Tampere: Tampereen yliopisto.

Meklin, Pentti (1995): *Valtiontalouden perusteet.* Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Musgrave, Richard A. – Musgrave, Peggy B. (1973): *Public Finance in Theory and Practice.* Second edition. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusa Ltd.

Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi (2006): *Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan.* Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 51. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Mäkinen, Eija (2007): *Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö.* Teoksessa *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet.* 3. uudistettu painos. Toimittanut: Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

- Nelson, John (1998): *Yksityisrahoitus julkisissa palveluissa – kansainvälisiä kokemuksia*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/1998. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Pohjonen, Mika (2006): *Julkisen elinkaarihankkeen kilpailuttamisopas*. Helsinki: Rakennusteollisuuden Kustannus RTK Oy.
- Rasinmäki, Jorma (1997): *Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista*. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Rintala, Kai (2004): *The economic efficiency of accommodation service PFI projects*. VTT Building and Transport. VTT publications 555. Espoo: Otamedia Oy.
- Ruokangas, Marko (1997). *Public-private partnership*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rusanen, Merja (2001): *Kilpailuttamisen ABC*. 3.uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ryynänen, Aimo (2004): *Kunnat valtion valvonnassa*. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu nro 44. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Ryynänen, Aimo (1998): *Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet*. Teoksessa *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Toimittanut: Paavo Hoikka. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Stenberg, Markku (2001): *Vahingolliset kilpailunrajoitukset*. Teoksessa *Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista*. 2. uudistettu painos. Toimittanut: Aalto-Setälä, Ilkka – Kärkkäinen, Hannu K. – Lehto, Petri – Petäjaniemi-Björklund, Anne – Stenberg, Markku. Tietosanoma Oy. Pieksämäki: RT-Print Oy.
- Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku (1995): *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla*. Valtionvarainministeriön ja Helsingin yliopiston julkaisu. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Tiitta, Erkki (2000): *Kunnan infrastruktuurihankkeen yksityisrahoitus*. Helsingin kaupungin rakennusviraston julkaisuja 2000:1.
- Tuomala, Matti (1997): *Julkistalous*. Tampere: Gaudeamus.
- Valkama, Pekka (2004): *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

- Valkama, Pekka (1995). *Kuntien uudet palvelustrategiat*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valkama, Pekka – Flinkkilä, Jussi (2003): Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Hallintotiede A 32. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkama, Pekka – Marja-Aho, Mikko – Siitonen, Pentti (2004): *Kaupunginosan palvelujen järjestämisen vaihtoehdot. Kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä – esimerkkinä Vuores*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valkama, Pekka – Siitonen, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka (2002): *Ulkoistaminen on haaste sekä kunnan palveluille että hallinnon tutkimukselle*. Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista*. Toimittanut: Ryytänen, Aimo. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- VATT (1998): *Tehokkaampaan julkiseen talouteen*. VATT Vuosikirja 1998. Toimittanut: Hjerpe, Reino – Mäkelä, Pekka. Helsinki: J-Paino Oy.
- Vuorela, Kari – Urpola, Jussi – Kankainen, Jouko (2001): *Johdatus rakentamistalouteen*. Espoo: Otamedia Oy.
- Walker, Charles – Smith, Adrian J. (1995): *Privatized infrastructure – the BOT approach*. London: Thomas Telford Publications, Thomas Telford Services Ltd.

Elektroninen ja muu aineisto:

- Elinkaarimallit-hankkeen päätösraportti (2006). Saatavissa internetistä osoitteesta http://www.elinkaarimalli.fi/aineisto/elinkaarimalli_paatrap_0906.pdf.
- Euroopan parlamentti (2006): *Euroopan parlamentin päätöslauselma 26.10.2006 P6_TA(2006)0462*. Saatavissa internetistä osoitteesta <http://www.europarl.europa.eu>.
- Grahame, Allen (2001): *The Private Finance Initiative (PFI)*. Research paper 01/117, 18 December 2001. Economic Policy and Statistics Section. London: House of Commons Library. Saatavissa internetistä osoitteesta <http://www.parliament.uk>.
- Komissio (2004): *Vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta*. KOM (2004) 327. Bryssel:

Euroopan yhteisöjen komissio. Saatavissa internetistä osoitteesta http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2004_0327fi01.pdf.

Hallipelto, Aatos (2002): *Kumppanuudet, uudet rahoitusmallit ja vaihtoehtoiset tuotantotavat – uuden rahoitusmallin rakentaminen*. Esitelmä Kuntamarkkinoilla Helsingissä 12.9.2002. Edusti PCA Corporate Financea.

Jokela, Pekka (2002): *Elinkaarimalli*. Tiehallinnon hankintastrategia, osaraportti. Tiehallinnon selvityksiä 54/2002. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa internetistä osoitteesta <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/3200786-velinkaarimalli.pdf>.

Kuntaliitto (2002): *Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa internetistä osoitteesta <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;349;4332;4429;21962>.

Kuntaliitto (1/2008): *Kuntatalous 1/2008*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa internetistä osoitteesta http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93750;11869.

Kuntaliitto (2/2008): *Kuvio Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot sekä investoinnit 1991 – 2012, mrd. euroa (käyvin hinnoin)*. Saatavissa internetistä osoitteesta <http://www.kunnat.net>.

Kuntien eläkevakuutus (2007): *Kunta-alan eläkepoistuma 2008–2025*. Kuntien eläkevakuutuksen monisteita 1/2007 (Tuomo Halmeenmäki). Helsinki: Kuntien eläkevakuutus. Julkaisu on saatavissa internetistä osoitteesta www.keva.fi/julkaisut.

Lahdenperä, Pertti – Nykänen, Veijo – Rintala, Kai (2006): *Elinkaarimallit – tilapalveluhankkeiden vaihtoehtoiset toimintatavat*. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka. VTT tiedotteita 2315. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa osoitteesta <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2005/T2315/pdf>.

Lahdenperä, Pertti – Rintala, Kai (2003): *Ajatuksia elinkaarivastuuhankkeista. Brittiläisten tilapalveluhankintojen tarkastelua uuden suomalaisen käytännön kehittämiseksi*. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka. VTT tiedotteita 2192. Espoo: Otamedia Oy. Saatavissa osoitteesta <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2003/T2192.pdf>.

Leväinen, Kari I. (2004): *Kuntien palvelukonsepti – tee itse, yhdessä tai ulkoista*. Raportti TEKESin Rembrand-tekniologiaohjelman ”Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa” -tutkimusta

varten. Espoo: Teknillinen korkeakoulu. Kiinteistöopin laboratorio. Saatavissa internetistä osoitteesta <http://www.tkk.fi/Yksikot/Kiinteisto/julkaisut/verkkojulkaisut/julkaisuC73.pdf>.

Tepora, Jarno (2007): Rakentamisen rahoitusmallien oikeudellinen kehittäminen. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitos, esineoikeuden luentomateriaali. Saatavissa internetistä osoitteesta:

<http://www.helsinki.fi/privatelaw/oppiaineet/esineoikeus/materiaali/Yksityisrahoitusmalli2007.doc>.

Tilastokeskus (1/2008): http://www.stat.fi/til/ktal/2008/ktal_2008_2008-02-28_tie_001_fi.html.

Valtiovarainministeriö (2008): *Peruspalveluohjelma 2009 – 2012*. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2008. Helsinki: Edita Prima Oy. Julkaisu saatavissa internetistä osoitteesta <http://www.vm.fi/julkaisut>

Volk, Raija – Laukkanen, Tuula (2007): *Palvelusetelin käyttö kunnissa*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa internetistä osoitteesta

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2007/06/ka1181808001802/passthru.pdf>.

Lait ja niiden esityöt:

Hallituksen esitys 50/2006 vp. <http://www.eduskunta.fi>

Hallituksen esitys 263/2006 vp. . <http://www.eduskunta.fi>

Kuntalaki 365/1995. <http://www.finlex.fi>

Laki julkisista hankinnoista 348/2007. <http://www.finlex.fi>

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007. <http://www.finlex.fi>

Espoon lähteet:

Arandur ja Lehtinen (2007): Arandur Oy:n ja Antero Lehtisen esitys Espoon Kaivomestari-hankkeesta

3.12.2007,

www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;356;61485;42528;42557;134069;134076.

Espoon kaupungin tilinpäätökset 2000 – 2006.

Espoon kaupungin taskutilasto 2008, www.espoo.fi/tieto.

Espoon kaupungin tilastollinen vuosikirja 2006 (julkaistu 2007); www.espoo.fi/tieto.

Espoon kaupunki (2008): Seurantareportti II 1.1.-31.12.2007. (Valtuusto 25.2.2008), www.espoo.fi.

Kaivomestari 2001: Palvelusopimus Espoon kaupungin ja Arandur Oy:n välillä 30.11.2001 liitteineen.

Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus 2008, www.espoo.fi 5.11.2007.

Kaupunginvaltuusto 2001: Espoon kaupungin pöytäkirja 211/2000, kokouspäivämäärä 3.9.2001.

NCC Rakennus Oy (2004): NCC Rakennus Oy:n (edustajat Sami Järveläinen ja Jorma Hyvärinen) esitys 22.1.2004 PPP-keskusteluryhmälle aiheesta ”Ensimmäisiä kokemuksia Kaivomestarista”, www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;349;4332;4358;57624.

Rakennuslehti (2002, 2005): lehtiarkisto 28.2.2002; 3.11.2005, www.rakennuslehti.fi.

Kuviot ja taulukot

KUVIO 1. Kuntien verotulojen, valtionosuuksien ja toimintamenojen muutos.

KUVIO 2. Ennuste vuosikatteen, poistojen ja investointien kehityksestä kunnissa.

KUVIO 3. Ennuste väestön ikärakenteen muutoksesta.

KUVIO 4. Kunta-alan eläkepoistuma 2008 – 2025.

KUVIO 5. Tutkimuksen pääkäsitteiden asemointi.

KUVIO 6. Julkinen sektori tuottajana ja rahoittajana.

KUVIO 7. Kunnan mahdolliset roolit tehtävien hoidossa.

KUVIO 8. Palvelujen tuottamisen vaihtoehtoja kunnassa.

KUVIO 9. Yksityisrahoitusmallin osapuolet.

KUVIO 10. Julkisen sektorin investointikustannusten ajallinen ilmentyminen eri toteutusmuodoissa.

KUVIO 11. Vuosikate, % poistoista Espoossa 2000 – 2006.

KUVIO 12. Espoon investointimenot 2000 – 2006.

KUVIO 13. Espoon väestökehityksen suunta.

KUVIO 14. Espoon lainojen kehitys 2000 – 2006.

KUVIO 15. Espoon tulo-rahoituksen muodostuminen vuosina 2000 – 2006.

KUVIO 16. Pääomavuokra- ja palvelumaksuvastuut sekä lainat yhteensä Espoossa 2000 – 2006

KUVIO 17. Kaivomestari-hankkeen osapuolet ja työnjako palvelujen hoitamisessa.

TAULUKKO 1. Hankintojen kynnsarvot.

TAULUKKO 2. Yksityisrahoitusmallin ominaisuuksia eri variaatioissa.