



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUKSEN

**verkkojulkaisu**

**2005**

**31**

PEKKA VALKAMA

# Palvelujen yhteiskäytön toimeenpanon perusteet

**Verkkójulkaisu**

**ISSN 1458-5707**

**ISBN 952-473-508-3**

**LISÄTIETOJA**

Pekka Valkama

P. (03) 3551 6773

pekka.valkama@uta.fi

# Sisällys

<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	<b>2</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>4</b>
1.1 RAPORTIN TAUSTA.....	4
1.2 RAPORTIN TAVOITE JA RAKENNE .....	6
1.3 TUTKIMUSMENETELMÄ JA –AINEISTO .....	7
<b>2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS</b> .....	<b>9</b>
2.1 KUNNALLISTEN PALVELUJEN YHTEISKÄYTÖN KÄSITTEEN MÄÄRITTELY .....	9
2.2 VERKOSTOTALOUSTEOREETTINEN NÄKÖKULMA KUNNALLISTALOUTEEN .....	13
<b>3 PALVELUJEN YHTEISKÄYTÖN HINNOITTELUVAIHTOEHDOT</b> .....	<b>16</b>
3.1 PALVELUJEN YHTEISKÄYTÖN HINNOITTELUPERIAATTEET PÄÄKAUPUNKISEUDULLA .....	16
3.1.1 <i>Markkinahinnoittelu</i> .....	16
3.1.2 <i>Muuttuvakustannushinnoittelu</i> .....	16
3.1.3 <i>Omakustannushinnoittelu</i> .....	16
3.2 PALVELUJEN YHTEISKÄYTÖN MUUT MAHDOLLISET HINNOITTELUVAIHTOEHDOT .....	19
3.2.1 <i>Katetuottohinnoittelu</i> .....	19
3.2.2 <i>Pääoman tuottoprosenttiin perustuva hinnoittelu</i> .....	19
3.2.3 <i>Marginaalikustannushinnoittelu</i> .....	20
3.2.4 <i>Lähes hinnoittelemattomat maksut</i> .....	20
3.2.5 <i>Kilpailutilanteessa sovellettavat hinnoitteluperiaatteet</i> .....	20
3.3 KÄYTÄNNÖN ESIMERKKEJÄ YHTEISKÄYTTÖPALVELUJEN HINNOITTELUPERIAATTEISTA.....	21
3.3.1 <i>Lakisääteisen yhteiskäyttöpalvelun lakisääteinen hinnoitteluperiaate – terveyskeskusten akuutin hoidon palvelujen kustannusten korvaukset</i> .....	21
3.3.2 <i>Vapaaehtoisen yhteiskäyttöpalvelun vapaaehtoinen hinnoitteluperiaate – kotikuntien maksamat kustannusten korvaukset perusopetuksessa</i> .....	22
<b>4 PALVELUJEN YHTEISKÄYTÖN HINNOITTELUVAIHTOEHTOJEN PRIORISOINTI JA ARVIOINTI TALOUSJOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA</b> .....	<b>24</b>
<b>5 KUNNALLISTEN PALVELUJEN YHTEISKÄYTTÖ – KUNTAYHTEISTYÖTÄ VAI JULKISTA HANKINTAA?</b> .....	<b>31</b>
5.1 KUNTALAIN MUKAISET KUNTAYHTEISTYÖN MUODOT .....	31
5.2 JULKISEN HANKINNAN KÄSITTEEN MÄÄRITTELY JA SOVELTAMINEN KUNTAYHTEISTYÖHÖN .....	33
5.3 JULKISEN HANKINNAN KÄSITE OIKEUSTAPAUKSEN VALOSSA .....	36
5.4 PALVELUJEN YHTEISKÄYTÖN JURIDISET TULKINTAPERIAATTEET .....	39
<b>6 KUNNALLISTEN PALVELUJEN YHTEISKÄYTTÖJÄRJESTELMÄN TOIMEENPANON PERIAATTEET</b> .....	<b>44</b>
6.1 KILPAILUTEORIA VERKOSTOTALOUDELLISEN YHTEISKÄYTÖN HAATAJANA.....	44
6.2 PALVELUJEN YHTEISKÄYTTÖJÄRJESTELMÄN TOIMEENPANON YLEISET PERIAATTEET.....	48
6.3 SUOSITUKSET HELSINGIN KAUPUNGILLE .....	52
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>55</b>



## Tiivistelmä

### Pekka Valkama: Palvelujen yhteiskäytön toimeenpanon perusteet

Kuntayhteistyö elää renessanssin aikaa, ja kaupungit etsivät uusia keskinäisen yhteistyön muotoja. Yhtenä hyvin varteenotettavana kuntayhteistyön muotona pidetään kunnallisten palvelujen yhteiskäyttöä. Palvelujen yhteiskäyttöä ei ole kirjallisuudessa määritelty, eikä kuntalakikaan tunne yhteiskäytön käsitettä. Tässä tutkimuksessa kunnallisten palvelujen yhteiskäytöllä tarkoitetaan kuntien vapaaehtoisesti luomaa hallinnollista ja enemmän tai vähemmän sopimuksenvaraista järjestelmää, jonka puitteissa yhden kunnan tai kuntien yhteisesti järjestämää palvelua voivat käyttää kollektiivisesti vähintään kaksi kuntaa tai kahden kunnan lähettämät asiakkaat.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää pääkaupunkiseudun kaupunkien palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien toimeenpanon suunnittelua ja problematiikan käsitteellistämistä. Ensimmäisenä päätehtävänä on laatia analyysi siitä, millaisia hinnoitteluperiaatteita palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmissä voisi ja tulisi soveltaa. Toisena päätehtävänä on vastata kysymykseen, millä ehdoilla tai missä tapauksissa palvelujen yhteiskäyttöä voidaan pitää kuntayhteistyönä. Kolmantena päätehtävänä on jäsentää yleisiä periaatteita palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien toimeenpanoa varten.

Aikaisempien selvitysten mukaan yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelu voi perustua markkinahinnoitteluun, muuttuvakustannushinnoitteluun tai omakustannushinnoitteluun. Tässä selvityksessä muina hinnoitteluvaihtoehtoina nostetaan esiin erityisesti katetuottohinnoittelu, pääoman tuotto prosenttiin perustuva hinnoittelu ja marginaalikustannushinnoittelu. Talousjohtamisen näkökulmasta optimaalinen hinnoitteluperiaate määräytyy palvelujen yhteiskäyttöasetelman ja käytettävissä olevan palvelutuotantokapasiteetin perustella siten, että molempien vaikutus pitää ottaa huomioon yhtä aikaa. Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluperiaatetta ei voida valita kuitenkaan yksin talousjohtamisen näkökulmasta käsin, vaan päätöksenteossa pitää ottaa huomioon myös sääntelyn vaikutus hinnoittelupolitiikan liikkumavaraan.

Kuntien lakisääteistä palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmää ei voida pitää julkisena hankintana. Hangon sairaankuljetusta koskeneen oikeustapauksen perusteella voidaan todeta, että julkisen hankinnan käsite voi ulottua vapaaehtoiseen kunnallisten palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmään. Oikeustapausta koskevien perustelujen tulkinnan mukaan yhteiskäyttö on katsottava julkiseksi hankinnaksi, jos järjestelmä muistuttaa kahden itsenäisen ja erillisen yksikön välistä tavallista ostopalvelua ja jos palvelujen hinnoittelu sisältää mahdollisuuksia taloudelliseen riskiin ja voittoon. Yhteiskäytön tulkittamista julkiseksi hankinnaksi saattavat edistää myös yksityisten palvelutuottajien osallistuminen järjestelmään, yhteisomistukseen pohjautuvien järjestelyjen puuttuminen, yhteiskäytön yksisuuntaisuus ja yhteiskäytön perustuminen konventionaaliseen myyntilaskutukseen.

Kuntayhteistyönä toteutettavan yhteiskäyttöjärjestelmän päävaihtoehdot ovat kuntayhtymä, yhteinen toimielin, yhteiset virat, kuntien keskinäinen ostopalvelutoiminta tai tehtävien siirtäminen toiselle kunnalle. Kunnille ei ole olemassa mitään sellaista juridisesti kahden itsenäisen hallintoyksikön välistä vapaaehtoista yhteistyömuotoa palvelujen yhteiskäytölle, joka täysin varmasti jäisi julkisen hankinnan käsitteen ulkopuolelle. Ne kuntayhteistyömuodot ja -järjestelyt, joiden ei katsota kuuluvan julkisen hankinnan käsitteen piiriin, ovat vapaat kilpailutusvelvoitteista. Kuntalain yhteistyötä koskevat säännökset ovat jossain määrin ristiriidassa hankintalain säännösten kanssa, ja niiden välinen raja on jäänyt lainsäätäjältä hämäräksi. Hankintalain valmistelussa ei osattu aikanaan ottaa huomioon sitä, että jonkin tyyppinen kuntayhteistyö voisi merkitä sellaisia hankintasopimuksia, jotka tulisivat hankintalain soveltamisen piiriin. Ongelma on havaittu myös Sisäasiainministeriössä.

Kunnallisten palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien toimeenpanolle voidaan asettaa seuraavat yleiset ehdot tai periaatteet: 1) palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän tulee perustua seudulliseen strategiaan, 2) palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä pitää määritellä ja rajata tarkasti, 3) palvelujen yhteiskäytön tarkoitus pitää pystyä osoittamaan, 4) yhteiskäytön pitää lisätä taloudellista tehokkuutta, joka kanavoituu kuntalaisille ja veronmaksajille, 5) yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelun tulee olla neutraalia ja 6) yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelulle pohjan luovan kustannuslaskennan pitää olla riittävän toimivaa ja tarkkaa.

Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä voidaan toimeenpanna joko julkisena hankintana tai kuntayhteistyönä. Julkisena hankintana yhteiskäyttöjärjestelmän toteutus edellyttää hankintalain mukaista kilpailutusta. Kilpailutuksen jälkeen palvelujen yhteiskäyttö voidaan aloittaa kuntayhteistyönä, jos kilpailutuksen lopputulos sen mahdollistaa.

Kuntayhteistyön tulkitsemista sellaiseksi kuntayhteistyöksi, joka ei edellytä kilpailuttamista, voidaan vahvistaa, jos otetaan huomioon seuraavat näkökohdat: 1) ostopalveluvaihtoehtona tai tehtävien siirtona toiselle kunnalle toteutettavan palvelujen yhteiskäyttöpalvelujärjestelmä tarvitsee kuntien yhteisen hallinnon (esimerkiksi yhteislautakunnan tai/ja -johtokunnan), 2) yhteiskäyttöpalvelujen valvonta annetaan kuntien yhteiselle toimielimelle tai sellaiselle toimielimelle, johon kaikki yhteiskäyttöön osallistuvat kunnat ovat saaneet nimetä edustajansa, 3) yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelussa sovelletaan omakustannuseriaatetta ja 4) jokainen järjestelmään osallistuva kunta ainakin joiltain osin järjestää palveluja muille kunnille ja vastavuoroisesti kuluttaa muiden kuntien järjestämiä palveluja sekä 5) palvelujen yhteiskäytössä sovelletaan useampaa kuin vain yhtä yhteistyömuotoa. Näiden lisäksi kuntayhteistyön tulkintaa edistetään, jos 6) yhteiskäyttöjärjestelmään osallistuvat kaupungit siirtävät tai hankkivat yhteiskäytössä tarvittavaa omaisuutta kuntien yhteiseksi omaisuudeksi ja 7) kaupungit korvaavat yhteiskäyttöpalvelujen konventionaalisen myyntilaskutuksen clearing-järjestelmällä.

# 1 Johdanto

## 1.1 Raportin tausta

Kuntayhteistyön tiivistäminen nähdään kuntasektorilla kiinnostavana vaihtoehtona uusien ja entistä kustannustehokkaampien palvelujen kehittämiselle. Yhä useampi kunta on oivaltanut, että kuntayhteistyö tarjoaa mahdollisuuden saavuttaa skaalaetuja kunnallisessakin palvelutuotannossa. Kuntayhteistyöllä on mahdollista saada aikaan kustannussäästöjä erityisesti pääomakustannuksissa (ks. esim. Yhteistyöllä tuloksiin 1999, 10). Varsinkin pienet kunnat pyrkivät ulkoistamaan palvelujaan isojen kuntien tuotettaviksi, koska se tarjoaa pienille kunnille samalla mahdollisuuden säilyttää oma itsenäisyys. Voidaan sanoa, että kuntayhteistyö elää renessanssin aikaa. Koska kuntayhteistyön lisääminen vastaa ajankohtaisia kunnalliskulttuurin arvoja, pitää päättäjien löytää enää sopivat kuntayhteistyön toteutusmuodot. Vanhaa, perinteikästä ja laaja-alaista kuntien yhteistyömuotoa edustaa kuntayhtymäyhteistyö. Kuntayhtymämuotoa pidetään kuitenkin hallinnollisesti raskaana yhteistyömuotona, minkä johdosta sen tilalle kaivataan kevyempiä ja joustavampia yhteistyömalleja.

Myös valtio on viime aikoina pyrkinyt edistämään uudenlaista kuntayhteistyötä erityisen voimallisesti. Valtion uusimpien linjausten mukaan varsinkin seudullinen kuntayhteistyö on erittäin kannatettavaa ja taloudellisesti perusteltua. Kuntayhteistyön lisäämiseksi valtio on luonut kokeilulainsäädännön avulla eri puolille maata erityisiä seutuyhteistyöalueita, joissa kunnat kehittävätkin itselleen varsinkin erilaisia seutuhallintomalleja. Toiseksi joissain palveluissa valtio on synnyttänyt seutukuntia laajempia palvelualueita, joiden puitteissa kunnat on velvoitettu keskinäiseen yhteistyöhön. Kunnallisen palo- ja pelastustoimen uudelleenorganisointi maakunnallisiksi pelastusalueiksi on hyvä esimerkki tästä kehityssuunnasta. Kolmanneksi valtio on pyrkinyt edistämään kuntayhteistyötä myös erilaisilla taloudellisilla kannusteilla. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen kehittämisavustusten saamisen ehtona on se, että avustusta hakeva kunta harjoittaa seutuyhteistyötä.

Koska kunnat haluavat kuntayhteistyöhön entistä modernimpia ja joustavampia toteutusmuotoja, yhtenä hyvin vartenotettavana vaihtoehtona pidetään kunnallisten palvelujen yhteiskäyttöä. Ajatus yhteiskäytöstä perustuu siihen, että kuntien välillä kulkeva kantaraja kuvaa vain hallinnollista piirijakoa, jonka ei pitäisi estää tai hidastaa järkevää käyttöomaisuuden ja muiden resurssien yhteiskäyttöä. Palvelujen yhteiskäytöllä voitaisiin säästää kuntien menoja, edistää palvelutuotannon taloudellista tehokkuutta ja parantaa palvelujen saatavuutta. Palvelujen yhteiskäyttö olisi useimmissa tapauksissa myös seutuyhteistyötä, koska välimatkat tekevät laaja-alaisemman kuntayhteistyön kyseenalaiseksi. Toisaalta kriittisesti voidaan huomauttaa siitä, että joissain tapauksissa kuntien saavuttamat säästöt voivat merkitä lisäkuluja kuntalaisille, jotka joutuvat matkustamaan pitempiä matkoja palvelulaitoksiin.

Osana hallinnon kehittämissuunnitelmia julkishallinnossa toteutettiin jo 1990-luvulla useita hankkeita ja projekteja, joilla pyrittiin lisäämään yhteispalveluja ja -käyttöä. 1990-luvun puolessa välissä oli valtion paikallishallinnossa ns. paikallistoimistohanke,

jonka puitteissa perustettiin monitoimialaisia palvelutoimistoja. Palvelutoimistohankkeen jatkeeksi toteutettiin yhteispalveluhanke, jonka ensimmäisenä tavoitteena oli tukea viranomaisten yhteisten, monitoimialaisten ja tietotekniikkaa laajasti hyödyntävien yhteispalveluyksiköiden perustamista. Toisena tavoitteena oli olemassa olleiden palveluyksiköiden kehittäminen paikallisten palvelujen tason ja saatavuuden turvaamiseksi. Jo ennen yhteispalveluhanketta oli toteutettu sekä Suomen Kaupunkiliiton ja Valtiovarainministeriön yhteistyösopimuksen nojalla ns. yhteiskäyttöprojekti että ns. Front Office -projekti. Yhteiskäyttöprojektissa pyrittiin lisäämään ensisijaisesti kuntien, kuntayhtymien ja valtionhallinnon yhteistyötä, mutta projektin kehittämissyrkimyksiin saivat osallistua myös seurakunnat, yritykset ja yhdistykset. Kunnallishallinnon tietotekniikkaneuvottelukunta KATKO oli aloitteentekijänä Front Office -projektissa, johon ottivat osaa kuntien keskusjärjestöt, Valtiovarainministeriö, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö ja joukko yksittäisiä valtion virastoja ja kuntia sekä tietotekniikkafirmoja. Projektin varsinaisissa kokeilukunnissa eli Hollolassa, Keuruulla, Kuusamossa, Lohjalla, Nastolassa ja Vantaalla perustettiin ns. yhteispalvelupisteet eli Front Officet. Vuonna 1995 aloitettiin ns. Kilpa-hanke eli kilpailukykyiseen palvelutuotantoon tähtäävä tutkimus- ja kehittämishanke. Kilpa-hanke oli yhteistoimintahanke, jossa painopiste oli käytännön hankkeissa, joita tuettiin tutkimuksella ja konsultoinnilla. 1990-luvun lopulla toteutettiin puolestaan ns. Julkkis-hanke, joka tarkoituksena oli yhdistää erilaisten yhteispalvelu- ja käyttöhankkeiden osaamista ja voimavaroja. Vaikutuksiltaan lukuisat yhteiskäyttöprojektit ja -hankkeet ovat olleet toistaiseksi valitettavan horjuvia. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan projektit ja hankkeet eivät kyenneet saavuttamaan niille asetettuja säästötavoitteita. Vaikutusarvioinnin yhteydessä on todettu, että projektiponnisteluista huolimatta hallinnon putkimaisuudesta on vaikeaa päästä eroon, eri viranomaisten kiinnostus yhteiskäyttöjärjestelmiä kohtaan on vaihtelevaa, kehittämisvastuut ja roolit määritellään yleensä heikosti ja koordinoitiin ei tavallisesti kiinnitetä riittävästi huomiota. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 9 – 13 ja 35 – 47.)

Lukuisista kehittämishankkeista huolimatta kuntapalvelujen yhteiskäyttöjärjestelmät ovat eräillä keskeisillä palvelualoilla varsin kehittymättömät, minkä ansiosta niiden säästöpotentiaali on edelleen mittava. Tämä koskee erityisesti kunnallisia peruspalveluja eli koulutusta, terveydenhuoltoa ja sosiaalitointa. Yhteiskäyttöjärjestelmien kehittäminen tarjoaa kiinnostavia, luovia ja uuden tyyppisiä ratkaisuja kunnalliseen palvelutuotantoon, joka muutoin perustuu erittäin vakiintuneisiin toimintatapoihin. Toisaalta taas palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmät käyvät välttämättömimmiksi seutuistumiskehityksen laajentuessa. Seutuistumiskehityksellä tarkoitetaan sitä, että työssäkäynnissä ja palvelujen kulutuksessa kuntarajat ylittyvät entistä useammin. Yleisemmällä tasolla seutuistuminen kuvaa sitä, miten seutukuntien sosiaalinen, taloudellinen, hallinnollinen ja teknologinen yhteenkuuluvuus tiivistyy. Kun ihmisten matkustaminen lisääntyy, myös maantieteelliset paikat palvelutarpeiden tyydyttämiseen uudistuvat. (Ks. esim. Siirilä 1993, 25.) Tulevien yhteispalvelujärjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa on välttämätöntä ottaa opiksi aikaisemmista projekti- ja hankekokemuksista, ja uusia yhteiskäyttöjärjestelmiä varten tarvitaan täsmällisempiä periaatteita ja valveutuneempaa toimeenpanoa.

Muuhun maahan verrattuna pääkaupunkiseudulla on aivan erityisiä tarpeita palvelujen yhteiskäytölle. Mm. pendelöinti, muuttoliike, väestönkasvu ja eri ikäluokkien suhteellisten osuuksien erilainen kehitys alueen kunnissa tekevät kuntayhteistyön kehittämisen erityisen tarpeelliseksi. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan linjausten mukaan pää-

kaupunkiseudun kunnallisten palvelujen yhteiskäyttö on seudun strateginen tavoite ja osa hyvinvoinnin parantamisen ja palvelutoiminnan tehostamisen tavoitteistoa. Neuvottelukunnan mukaan kiireellisempiä kohteita pääkaupunkiseudulla ovat seudun kuntien raja-alueiden palvelulaitokset ja palvelupisteet. (Pääkaupunkiseudun yhteistyön toimenpideohjelma vuodelle 2005.)

## 1.2 Raportin tavoite ja rakenne

Tämän raportin tavoitteena on palvella yhtäältä pääkaupunkiseudun kaupunkien palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien suunnittelua ja perustamista. Toisaalta raportti määrittelee ja jäsentää palvelujen yhteiskäytön yleisiä mahdollisuuksia ja toimeenpanon ehtoja, minkä johdosta se palvelee myös problematiikan käsitteellistämiseen liittyviä tarpeita.

Raportissa arvioidaan ja kehitetään kuntien yhteiskäyttöpalveluihin liitettyjä ja liittyviä periaatteita. Tarkastelun ensimmäisenä päätehtävänä on laatia analyysi siitä, *millaisia hinnoitteluperiaatteita palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmissä voisi ja tulisi soveltaa*. Palvelujen yhteiskäyttö on suoritteiden vaihtoa kuntien välillä. Hintamekanismi on tärkeätä pitää mukana suoritteiden vaihdossa, sillä sen avulla eri osapuolet tietävät ratkaisujen ja päätösten kustannusvaikutukset.

Tarkastelun toisena päätehtävänä on vastata kysymykseen, *millä ehdoilla tai missä tapauksissa palvelujen yhteiskäyttö voidaan pitää kuntayhteistyönä*. Palvelujen yhteiskäyttö voi olla myös palvelujen hankintaa, mutta hankinnan ja yhteiskäytön välinen rajanveto tai limittyminen jäänyt selkiytymättömäksi. Tämä tutkimus pyrkii tuomaan esiin näkökohtia, joiden avulla käsitteiden rajapintoja voidaan ymmärtää ja selkeyttää.

*Tarkastelun kolmantena päätehtävänä on jäsentää yleisiä periaatteita palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien toimeenpanoa varten*. Jäsennettävät periaatteet ovat eräänlaisia suosituksia käytännön kunnallishallinnolle palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien kehittelyyn ja toteutukseen. Välillisesti periaatteet voivat antaa ajattelemisen aihetta myös lainsäätäjälle.

Palvelujen yhteiskäytön ohella hallinnossa on käytössä myös ns. yhteispalvelupisteet, joita säätelee laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/1993). Yhteispalvelupisteissä voidaan jakaa valtion, kuntien ja muiden yhteisöjen palveluja yhtä aikaa. Yhteispalvelupiste tarkoittaa sellaista fyysistä tilaa, jossa on tarjolla vähintään kahden eri viranomaisen palveluja kunkin viranomaisen viranhaltijoiden tai yhteispalveluvirkailijoiden antamina. (Yhteispalvelupisteen perustaminen ja kehittäminen 2001, 56.) Yhteispalvelupisteet rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle, ja tässä tutkimuksessa keskitytään lähinnä vain kuntien keskinäisiin yhteiskäyttöjärjestelmiin.

Lähtökohtana tarkasteluille on palvelujen yhteiskäytön määrittelemine, joka tehdään selvityksen luvussa kaksi. Tutkimuksen teoreettinen näkökulma pohjautuu verkostotalousteoreettiseen lähestymistapaan.



Selvityksen kolmannessa luvussa jäsenetään vaihtoehtoisia hinnoitteluperiaatteita, joita voitaisiin soveltaa yhteisesti käytettyjen palvelujen hinnoittelussa. Osa käsiteltävistä hinnoitteluperiaatteista perustuu pääkaupunkiseudun kuntien hinnoittelutyöryhmän esityksiin<sup>1</sup> ja osa ammattikirjallisuudessa esitettyihin vaihtoehtoihin.

Selvityksen neljännessä luvussa arvioidaan esitettyjä hinnoitteluperiaatteita ja suoritetaan niiden keskinäinen vertailu. Tarkastelun tuloksena esitetään myös palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluvaihtoehtojen priorisointimalli, joka perustuu yksin talousjohtamisen näkökulmaan. Hinnoitteluperiaatteita ei voida kuitenkaan valita pelkästään taloudellisen päätöksenteon näkökulmasta, vaan kunnallishallinnossa pitää ottaa huomioon myös laaja-alainen ja monipuolinen toiminnan ja palvelujen sääntely. Viidennessä luvussa tarkastellaan palvelujen yhteiskäytön juridisia edellytyksiä, joista johdetaan palvelujen yhteiskäytön juridiseen tulkintaan vaikuttavat näkökohdat. Siinä yhteydessä palataan hinnoitteluperiaatteisiin ja tarkastellaan oikeudellisten näkökohtien vaikutusta sopivan hinnoitteluperiaatteen valintaan.

Tutkimus päättyy lukuun kuusi. Siinä pohditaan yhteiskäytön yhteyttä taloudellisen tehokkuuden edistämiseen vaihtoehtoisilla tavoilla. Sen jälkeen johdetaan tutkimuksen yhteydessä läpi käydyn materiaalin pohjalta palvelujen yhteiskäyttäjärjestelmän toimeenpanon yleiset periaatteet. Lopuksi annetaan Helsingin kaupungille muutamia toimintasuosituksia.

### **1.3 Tutkimusmenetelmä ja –aineisto**

Tutkimus on luonteeltaan ns. policy research -tutkimus, jonka tehtävänä on auttaa ymmärtämään yhteiskäytön sääntelyn vaikutusta käytettävissä oleviin yhteiskäyttöpalvelujen hinnoitteluvaihtoehtoihin. Hallintotieteissä policy research –tutkimus tarkoittaa sellaista tutkimusta, jossa tutkitaan hallintopraktisesti tärkeitä kysymyksiä ja pyritään luomaan edellytyksiä hallintopolitiikan kehittämiseksi (vrt. Weimer ja Vining 1992, 3 - 5 ja Lundquist 1993, 89). Tutkimus nojautuu ajattelun ja päättelyn metodiin sillä tavoin, että tutkija käy keskustelua kirjallisen lähdeaineiston kanssa. Kirjallisuudesta poimitaan teesejä, joihin tartutaan antiteesien avulla. Lopuksi pyritään löytämään synteesejä ajatusten välille. Teknisempänä menetelmätyökaluna tutkimuksessa sovelletaan käsitteiden ristiintaulukointia, joiden avulla tuotetaan luokituksellisia nelikenttiä. Oikeudellista aineistoa käydään läpi pääosin lainopillisin tutkimusmenetelmin.

Kunnallisten palvelujen yhteiskäyttö on sekä talous- ja oikeusteoreettinen kysymys että käytännöllinen hallinto-ongelma. Oikeudellisena ja käytännöllisenä kysymyksenä yhteiskäyttö on paikallinen kysymys, koska joka maassa yhteiskäyttöä ohjaavat ensisijaisemmin paikalliset normit, poliittiset reformipyrkimykset ja vakiintunut institutionalismi. Koska kyseessä on soveltava tutkimus, tutkimuksen aineisto nojautuu pääosin koti-

---

<sup>1</sup> Pääkaupunkiseudun hinnoittelutyöryhmän 20.12.1994 julkaistu muistio "*Esitys pääkaupunkiseudun kuntien toisiltaan ostamien palvelujen hinnoittelun periaatteiksi*" on Helsingin kaupunginkanslia toimesta jaettu Helsingin virastoille ja laitoksille tiedoksi ja huomioonotettavaksi palvelujen myynnin hinnoittelussa. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.)

maiseen hallinnon tutkimuksen ja kunnallisalan kirjallisuuteen. Oikeussäännösten selvittämisessä nojaututaan sekä lainvalmisteluaineistoon että oikeuskirjallisuuteen. Yhteiskäytön hinnoitteluproblematiikan osalta tutkimuksen lähdeaineistona on lähinnä operatiivista laskentatointa käsittelevä kirjallisuus.

## 2 Tutkimuksen viitekehys

### 2.1 Kunnallisten palvelujen yhteiskäytön käsitteen määrittely

Kunnallisten palvelujen yhteiskäytön käsite on jossain määrin epäselvä ja vakiintumaton. Palvelujen yhteiskäytöstä on vaikea löytää määritelmää edes alan kirjallisuudesta. Kunnallisten palvelujen yhteiskäytön termiä ei myöskään esiinny kuntalain kommentaari-asteiden hakusanaluetteloissa. Toisin sanoen kuntalaki ei tunne yhteiskäytön termiä. Kuntien kehittämät yhteiskäyttöjärjestelmät ovat tavallisesti vain paikkakunta- ja ta-  
pauskohtaisia systeemejä, sillä palvelujen yhteiskäytölle ei ole luotu mitään valtakunnallisia sääntöjä tai malleja. Tämän vuoksi yhteiskäyttö voi käytännössä tarkoittaa eri asioita eri seutukunnille.

Kunnallisten palvelujen<sup>2</sup> yhteiskäytön käsite viittaa kuitenkin siihen, että joitakin palveluja käytetään jollakin tavalla yhteisesti. Yhteisesti käyttäminen tarkoittaa sitä, että palvelua kulutetaan kollektiivisesti eli monen käyttäjän toimesta. Kollektiiviseen kulutukseen viittaavat myös monet yhteiskäyttö-termin englanninkieliset käännökset, kuten esimerkiksi *common drive*, *cooperative use*, *general use*, *joint use*, *common use* ja *public use*. Kollektiivinen kulutus voidaan toteuttaa joko yhtäaikaisena tai rinnakkaisena kulutustapahtuman taikka vuoroteltuna kulutuksena.

Yhteiskäytön piiriin tulevat palvelut voivat olla periaatteessa mitä tahansa palveluja. Julkistaloustiede jakaa julkiset palvelut tavallisesti neljään ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluvat yhteisresurssit. Yhteisresurssien käyttämisen ulkopuolelle kunnat eivät voi sulkea ketään, vaikka niiden kulutus onkin yksilöllistä. Yhteisresurssit ovat esimerkiksi meren ja järvien virkistämiskäyttö. Alun perin julkinen palvelutuotanto on perustettu tuottamaan kollektiivisia hyödykkeitä, joiden kulutus on mahdollista kaikille. Myös kollektiivisten hyödykkeiden tuotannon rahoitus pitää järjestää kollektiivisesti eli verorahoituksella. Kunnat tuottavat sellaisia kollektiivisiä hyödykkeitä kuin esimerkiksi paloturvallisuuspalvelut ja ympäristönsuojelu. Suurimmalta osin kuntien palvelutuotanto on kuitenkin maksullisten palveluhyödykkeiden tuotantoa. Maksullisten hyödykkeiden kulutus toteutuu yhteisöllisenä kulutustapahtumana, mutta maksullisten palveluhyödykkeiden ulkopuolelle voidaan sulkea kaikki ne kuntalaiset, jotka eivät ole valmiita maksamaan palvelustaan. Julkistalousteorian mukaan yksityisiä palveluja ovat sellaiset palvelut, joita kulutetaan yksilöllisesti ja joiden kulutuksen ulkopuolelle voidaan sulkea jokainen, joka ei ole valmis maksamaan saamastaan palvelustaan. Esimerkkejä yksityisistä palveluhyödykkeistä ovat asumispalvelut ja yksityiset kirurgiapalvelut.

---

<sup>2</sup> Kunnalliset palvelut ovat niitä palveluja, joita kunnat tuottavat tai muulla tavalla järjestävät alueensa asukkaille. Kunnallisen palvelujen sisältö on aikaan sidottu empiirinen kysymys, ja kunnalliset palvelut muuttuvat lainsäädännön ja kunnallisen itsehallinnon linjanvetojen myötä.

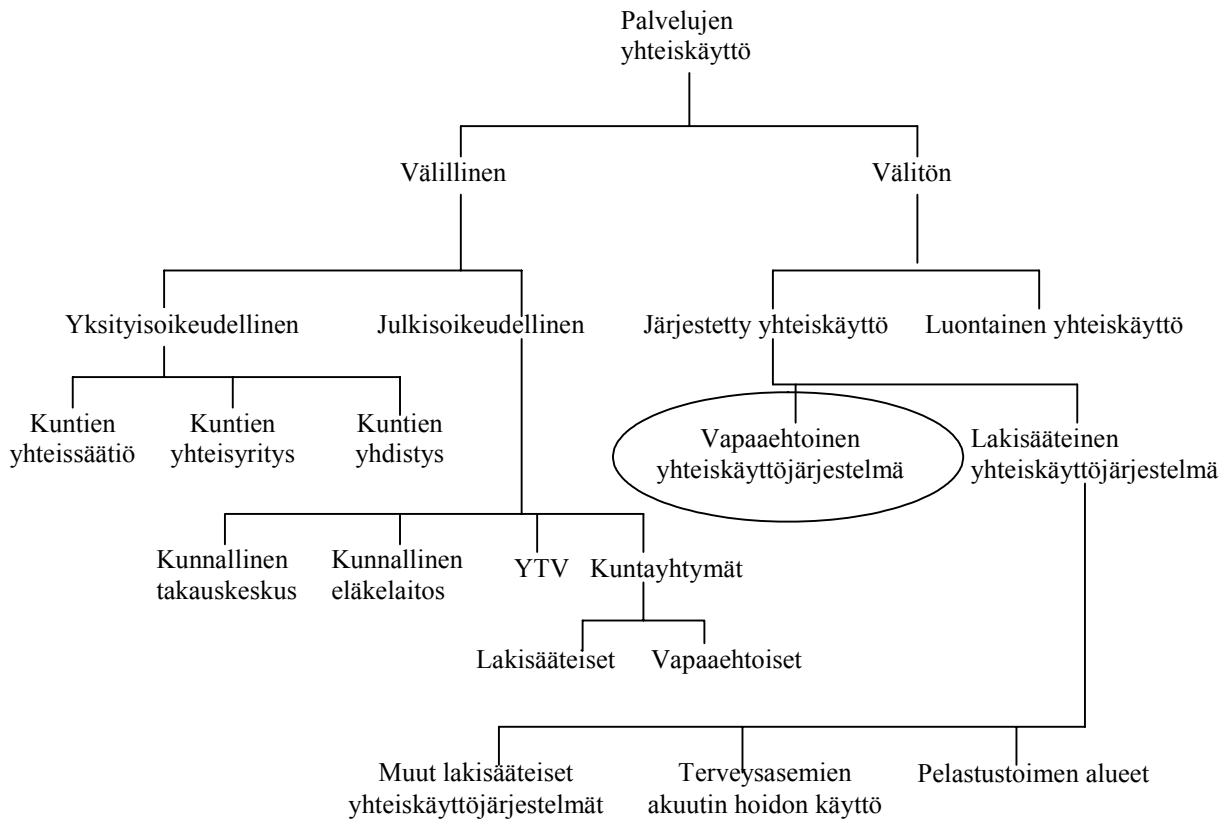
## Poissulkeminen

		Mahdollinen	Mahdoton
<b>Kulutus</b>	Yksilöllinen kulutus	Yksityiset hyödykkeet	Yhteis-resurssit
	Yhteisöllinen kulutus	Maksulliset hyödykkeet (tutkimuksen tarkastelujen kohdealue)	Kollektiiviset hyödykkeet

**Kuvio 1.** Hyödyketeoria (ks. esim. Savas 1987, 38 – 41)

Kunnallisten palvelujen yhteiskäyttö voi koskea periaatteessa siis minkä tahansa hyödykeryhmän palvelua. Yhteisresurssien yhteiskäytöstä sopiminen voi olla turhaa, koska niiden kulutus on yleensä mahdollista myös ilman kuntien nimenomaisia päätöksiä tai hyväksymistoimia. Edelleen tässä yhteydessä pitää todeta, että monet kunnalliset palvelut on jo lähtökohtaisesti organisoitu niin, että kyseisiä palveluja voivat käyttää kaikki kansalaiset ja maassa oleskelevat henkilöt. Osa kunnallisista palveluista tuotetaan sillä tavalla, ettei palvelujen käyttäjiä millään tavalla kontrolloida tai rekisteröidä. Monet maksulliset palvelut ovat sen tyyppisiä, joiden käyttö on vapaata ilman nimenomaisia yhteiskäyttöjärjestelyjäkin. Kukin kunta tuottaa kollektiivisia palveluja periaatteessa vain itselleen. Tästä huolimatta kunnan itselleen tuottamasta kollektiivisesta palvelusta hyötyä voi valua tai kulkeutua myös naapurikunnan puolelle. Esimerkiksi ympäristönsuojelusta huolehtiminen voi vähentää saasteita oman kunnan puolella, mutta se voi pienentää myös naapurikunnan puolelle kulkeutuvien saasteiden määrää. Tällä tavoin naapurikunta tulee ikään kuin käyttäneeksi toisen kunnan ympäristönsuojelupalvelua. Varsinaisena yhteiskäyttönä toteutettava palvelujen yhteiskäyttökulutus edellyttää kuitenkin jotakin sellaista hallinnollista järjestelmää, jonka avulla yhteiskäyttö tehdään virallisesti legitimiiksi ja systemaattiseksi. Käytännössä virallistetut palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmät kohdistuvat ensisijaisesti maksullisiin palveluhyödykkeisiin. Mikään ei estä sopimasta myös yksityisten hyödykkeiden yhteiskäytöstä, mutta kunnat tuottavat ja rahoittavat yksityisiä hyödykkeitä vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Silloin kun kunnat suoraan sopivat palvelujen yhteiskäytöstä, kyseessä on välitön yhteiskäyttöjärjestelmä. Välittömien yhteiskäyttöjärjestelmien rinnalla voidaan tunnistaa myös välilliset yhteiskäyttöjärjestelmät, jotka toteutetaan joidenkin välittäjäorganisaatioiden avulla. Kunnat voivat perustaa esimerkiksi yhteisen kuntayhtymän tai kiinteistöosakeyhtiön ja sopia samassa yhteydessä siitä, että kuntayhtymä tai yhtiö tuottaa palveluja molemmille kunnille tai molempien kuntien asukkaille.



**Kuvio 2.** Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelyjen systematisointi. Raportin tarkastelujen fokusalue on kuviossa ympyröity.

Tässä tutkimuksessa palvelujen yhteiskäytön ulkopuolelle rajataan kaikki sellaiset yhteiskäyttöjärjestelmät, jotka ovat olemassa ilman nimenomaista hallinnollista järjestelmää. Tarkastelu kohdistetaan ensisijaisesti sellaisiin välittömiin yhteiskäyttöjärjestelmiin, joissa palvelun yhteiskäyttö on jollakin juridis-hallinnollisella tavalla järjestetty. Painopisteenä raportissa ovat sellaiset juridis-hallinnolliset yhteiskäyttöjärjestelmät, jotka ovat kunnille vapaaehtoisia. Välillisiä yhteiskäyttömuotoja sivutaan esityksessä vain hyvin lyhyesti.

Hallinnon kehittämisprojektikirjallisuudessa esiintyy joskus yhteiskäytön käsitteen sijasta yhteispalvelun käsite. Yhteispalvelu tarkoittaa usean viranomaisen palvelujen tarjoamista yhdestä paikasta ja saman yleisviranhaltijan toimesta (KATKO 1993, 8). Puhekielellä ilmaistuna tämä tarkoittaa yhden luukun periaatetta. Tällä tavalla määriteltynä yhteispalvelu nojautuu siis viranomaisten yhteiseen virkaan ja yhteisesti ylläpidettyyn tai hankittuun toimitilaan.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan esittämän määritelmän mukaan palvelujen yhteiskäyttö tarkoittaa sitä, että kuntalaiset voivat käyttää pääkaupunkiseudun kuntien järjestämiä palveluja kuntarajoista riippumatta. (Pääkaupunkiseudun yhteistyön toimenpideohjelma vuodelle 2005.) Tämä määritelmä kattaa sekä välittömät ja välilliset että lakisääteiset ja vapaaehtoiset yhteiskäytön järjestysmuodot. Neuvottelukunnan määritelmässä on ongelmallista se, että se kuvaa enemmän lopputulosta kuin itse järjestelmää tai sitä hallinnollista tapaa, jolla yhteiskäyttö on tehty mahdolliseksi. Niissä palveluissa,

jossa asiakkaat tunnustetaan, rekisteröidään ja valtuutetaan, yhteiskäytön toteuttaminen edellyttää aina joitakin tiettyjä päätöksiä ja sopimuksetekomenettelyjä. Samassa yhteydessä yhteiskäyttöpalvelujärjestelmälle on laadittava säännöt, hinnoitteluperiaatteet ja laskutusjärjestelmät.

Myös Ruotsissa on määritelty palvelujen yhteiskäyttöä. Esimerkiksi Bergdahl (1994, 9) on kerännyt seuraavat yhteiskäytön määritelmät:

1. Sambruk menar att stat, landsting och kommuner samarbetar inom sektorer som hittills skötts av varje enskild sektor för sig.
2. Sambruk kan ses en frivillig sätt att använda resurser inom den kommunala sektorn och utveckla en ekonomiskt rationellare verksamhet.
3. Sambruk är ett effektivitet sätt att utnyttja av befintliga resurser i den kommunala sektorn innan beslut om upphandling av privata leverantör tas.
4. Sambruk menar ett gemensamt utnyttjande av gemensamma resurser mellan olika organisationer.

Tässä tutkimuksessa ***kunnallisten palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmällä tarkoitetaan kuntien vapaaehtoisesti luomaa hallinnollista ja enemmän tai vähemmän sopimukseenvaraista järjestelmää, jonka puitteissa yhden kunnan tai kuntien yhteisesti järjestämää palvelua voivat käyttää kollektiivisesti vähintään kaksi kuntaa tai kahden kunnan lähettämät asiakkaat.*** Määritelmän lähtökohtana on se, että palvelujen yhteiskäyttö viittaa aina johonkin erityiseen hallinnolliseen systeemiin, joka on jollakin määrättyllä tavalla järjestetty erotuksena kunnan normaalista ja omaan organisaatioon pohjautuvasta palvelutuotannosta. Hallinnollisuus merkitsee tässä yhteydessä sitä, että yhteiskäyttötoiminta perustuu organisointiin, julkilausuttuihin periaatteisiin ja toiminnalla on yhteys kuntien budjettitalouteen. Tavallisesti yhteiskäyttö perustuu kuntien väliseen normaaliin yhteistyösopimukseen. Konventionaalisen sopimuksen sijasta yhteiskäyttöjärjestelmään voidaan sitoutua myös kuntien yhtäpitävin päätöksin. Kaikkein vähiten konventionaalisen sopimuksellisuuden piirteitä sisältyy sellaisiin yhteiskäyttöjärjestelmiin, jotka perustetaan kuntien yhteisten toimielinten tekemiin päätöksiin.

Lakisäätöiset palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmät rajautuvat lausutun määritelmä ulkopuolelle. Tosin lakisäätöisetkin yhteiskäyttöjärjestelmät saattavat vaatia vielä lain voimaantulon lisäksi kuntien välisen sopimuksen, ennen kuin voidaan edetä yhteiskäyttöjärjestelmän käytännön toteutukseen. Yhteiskäyttöjärjestelmä edellyttää sitä, että systeemiin osallistuu vähintään kaksi kuntaa, mutta muutoin osallistuvien kuntien lukumäärää ei ole rajoitettu. Myös kuntayhtymä voi olla mukana palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmässä. Määritelmä ei ota kantaa siihen, millä tapaa kyseessä oleva palvelu tuotetaan. Yhteiskäyttöpalvelu voi olla jonkun kunnan itse tuottamaa, tai joku kunta voi hankkia sen esimerkiksi ostopalveluna yksityiseltä palvelutuottajalta. Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän asiakkaat voivat olla kuntalaisia tai kunnan muita jäseniä. Kuluttajapalvelujen sijasta yhteiskäyttöjärjestelmän tehtävänä voi olla kuntien tukipalvelutarpeiden tyydyttäminen. Kunnat voivat perustaa esimerkiksi yhteisen varaston sopimusosapuolten käyttöön. Tällöin varaston käyttäjät eivät ole kuntalaisia tai loppukuluttajia vaan kuntien virastoja ja liikelaitoksia.

## **2.2 Verkostotalousteoreettinen näkökulma kunnallistalouteen**

Verkostot on mahdollista hahmottaa monella eri tavalla. Tässä tutkimuksessa verkostoja pidetään lähinnä vapaiden markkinoiden ja organisaatiokohtaisten hallintojärjestelmien välimaastoon sijoittuvina koordinaatio- ja hallintajärjestelminä. Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmässä hallintoviranomaiset eivät ole enää atomistisia organisaatioita, vaan ne jakavat kapasiteettiaan, resurssejaan ja henkilöstövoimavarojaan yhteiskäyttöjärjestelmän muiden osapuolten kesken. (Koivula ja Paavola 1994, 2 – 3.) Tuomen (1994, 16) mukaan verkosto on ihmisen ja luonnon järjestäytymisessä yleinen organisoitumismuoto. Verkostoja on löydetty ihmisen alkuhistoriasta, solujen sisältä, aivoista, ihmisen sosiaalisista vuorovaikutusjärjestelmistä ja taloudellisten järjestelmien väliltä. Uutta on vain se, että viime aikoina on ryhdytty verkostojen tietoiseen rakentamiseen.

Kuisman (1994, 7) mukaan verkostoyhteistyö on jotakin muuta kuin perinteinen yhteistyö. Horisontaalisen verostoitumisen muotoja ovat mm. yhteiset projektit, yhteiskäyttö ja best practise –vertailujärjestelmät. Alihankintaketjut, ulkoistaminen ja aliurakointi ovat vertikaalisen verkostoitumisen muotoja. Verkostoon liittymällä organisaatio voi karsia omia kiinteitä kustannuksiaan, jotka muuttuvat joiltain osin toisen verkostoon kuuluvan organisaation muuttuviksi kuluiksi. Taloudellinen verkostoituminen lisää joustavuutta ja turvallisuutta. Verkostojen kehittymisen myötä palvelutuotantomalleista tulee moniulotteisempia ja epähierarkkisempia. Verkostoiminen lisää mahdollisuuksia tehtävien hajauttamiseen ja kuntien erikoistumiseen. Verkostoiminen tiivistää palvelutuottajien välisiä yhteyksiä ja aikaansaa synergiaa. Osien vuorovaikutukseen pohjautuva kokonaisuus voi olla innovatiivisempi kuin ilman vuorovaikutusta toimiva kokonaisuus. Tästä ilmiöstä puhutaan synergiana eli yhteisvaikutuksena. Ennen 1990-lukua synergiaetujen mahdollisuuksiin suhtauduttiin vielä epäillen, mutta sen jälkeen niitä on alettu pitää strategisen johdon tärkeimpänä lisäarvopotentialina. Palvelujen tuottaja voi keskittyä ydinosaamiseensa, kun se verkostojen avulla kerää ympärilleen sen erikoisosaimista täydentävää tuotantotoimintaa. (Tuomi 1994, 14 ja 17 – 18 ja Lievonen ja Lemola 2004, 78.)

Kunnan ja yrityksen talousprosessien erot ja yhtäläisyydet voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ne liittyvät toiminnan tavoitteisiin, itse toimintaan ja toimintaympäristön. Kunnan toiminta eroaa tavoitteiltaan yrityksen toiminnasta, mikä ilmenee siinä, etteivät kunnan reaali- ja rahaprosessi vastaa toisiaan. Liiketaloudellisen kannattavuuden nimissä yrityksen menestyminen riippuu kyvystä hallita reaali prosessi, ja menestymistä voidaan arvioida suoraan yrityksen rahaprosessista käsin. Kunnan toiminnan kannattavuudessa on kyse eräänlaisesta sosiaalisesta kannattavuudesta eli pyrkimyksestä edistää kunnan jäsenten kokonaisyhyvinvointia. Soveltaen todettuna tämä tarkoittaa sitä, ettei kunnallistalouden tehtävänä ole huolehtia esimerkiksi naapurikuntien asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä. Pääsääntöisesti voidaan siis edellyttää, että yhteiskäytön on tuotettava etuja muodossa tai toisessa oman kunnan asukkaille. Yritys voi lähteä harjoittamaan yhteiskäyttöä, jos se hyötyy siitä liiketaloudellisesti. Liiketaloudellinen hyöty voi olla alempia kustannuksia, kasvavaa markkinaosuutta ja lisääntyviä myyntituottoja. Vaikka kunta kykenisi tuottamaan reaali prosessillaan lisäarvoa kuntalaisten maksamille

veromarkkoille, markkinamekanismin puuttuessa aikaansaattua lisäarvoa ei voida lukea kunnan rahaprosessista. Kunnan palvelutuotannon onnistuneisuuden arvioinnissa pitää mennä paljon syvemmälle ja edetä aina vaikuttavuuden ja kuntalaisten elinolosuhteiden tarkasteluun. Sen sijaan jos kunnan ja yrityksen toimintaa analysoidaan taloudellisuustarkasteluna, jolla tarkoitetaan taloudellisten uhrausten ja aikaansaannosten välistä suhdetta, on molempien tavoitteena mahdollisimman edullisen suhteen aikaansaaminen. Itse toiminnan osalta erot kunnan ja yrityksen välillä jäävät vähäisiksi. Sinänsä molemmat voivat tuottaa enemmän ja vähemmän sofistikoituneita hyvinvointipalveluja yksin tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Merkittävin ero liittyy toiminnan rahoittamiseen, sillä kunnan toiminnan rahoittaminen on verorahoituspainotteisuuden ansiosta varsin vaatimattomasti sidoksissa reaali prosessiin. Toimintaympäristön osalta erot liittyvät sijaintiin ja yhteiskuntasuhteeseen. Toisin kuin yritys kunta on sidottu omaan alueperustaansa, eikä kunta voi ainakaan isommassa määrin siirtää toimintojaan kunnan alueen ulkopuolelle. Pääsääntöisesti siirtäminen edellyttää sitä, että se palvelee kunnan tarkoituksen toteuttamista eli palvelujen järjestämistä omille kuntalaisille. Yhteiskuntaan liittyminen ei tapahdu kunnan osalta yritysten tapaan markkinavälitteisesti, vaikka tilaaja-tuottajamallien ja palvelusetelien myötä kuntapalvelujen näennäismarkkinat ovat nykyään jo selkeässä kasvussa. Perinteisesti kunta on kohdannut markkinavoimat vain rahoitusmarkkinoilla ja varsinkin tuotannon tekijämarkkinoilla. Sen sijaan useimmilta kunnan tuottamilta suoritteilta puuttuvat suoritemarkkinat, mutta paineet kehittää yhteiskäyttöä luovat edellytyksiä myös yhteiskäyttökäyttömarkkinoiden kehittymiselle. Yhteistyökumppanin etsintä on ikään kuin seurustelua muiden kuntien kanssa ja pyrkimystä herättää riittävässä määrin kiinnostusta ja luottamusta. (Hallipelto ja Kataja 1980, 29 – 31 ja Meklin 2001, 142 – 143.)

Kunnallistaloudessa verkostoituminen voidaan ymmärtää vuorovaikutuksena ja kykyinä yhdistellä resursseja taloudellista tehokkuutta edistävällä tavalla. Liiketaloudessa menestyksellinen verkostoituminen synnyttää pitkällä tai lyhyellä tähtäyksellä uutta liiketoimintaa (Hautamäki 2003, 29, 40 ja 52 – 53). Maantieteellisessä mielessä palvelujen yhteiskäyttö tarjoaa kunnallistaloudelle uudenlaisen keinon ylittää kunnan toimintakyvyn alueellinen rajautuneisuus. Kuntalaiset eivät ole sidottuja kotikuntansa alueperustaan, ja varsinkin kaupunkiseuduilla he ylittävät kuntarajat suhteellisen yksikertaisesti. Palvelujen yhteiskäyttö on ikään kuin hallinnollinen innovaatio, joka lisää kunnallistalouden kykyä vastata muuttuvaan kysyntään ja tarpeiden tyydytyksen fyysiseen ekspansioon. Vaikka kunnan suoritteilta puuttuvat maksavat asiakkaat, kunnilla on käytettävissä kuitenkin tuottaja- ja tuotantotapavaihtoehtojen markkinat. Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä on ikään haastaa atomistisen ja organisaatiokohtaisen tuotantopolitiikan samaan tapaan, kuin sen tekevät vaihtoehdot ja markkinavetoiset tuotantotapavaihtoehdot.

Porterlainen ajattelu nojautui vielä arvoketjuajatteluun, mutta verkostotalouden teorian mukaan arvoketju purkautuu arvoverkostoksi ja arvoketjun peräkkäiset vaiheet alkavat kehittyä rinnakkain. Kunnallistalouteenkin syntyy arvoverkosto, joka ei nojaudu yksin kunnan omaan palvelutuotantoon ja rahoituskykyyn. Kunnallistalouden arvoverkosto voi hyödyntää mitä tahansa seudulta tai alueelta löytyvää palvelutuotantokapasiteettia ja tarpeen tullen kunnallistalouden rahoituksen rinnalla myös yksityisrahoitusta. Kunnan aseman kunnallistalouden arvoverkostossa ratkaisee se, miten paljon sillä on annettavaa kuntayhteistyöhön, yritysyhteistyöhön ja aluetalouden kehittämiseen. (Vrt. Hautamäki 2003, 39 - 41 ja 44.)



**Taulukko 1.** Kuntayhteistyöhön pyrkivän yhteiskäyttöajattelumallien luokittelu.

<b>Yhteiskäyttö- ajattelun tausta</b>	<b>Yhteiskäytön tavoite</b>	<b>Perustelut</b>
Teoreettinen	Kiinteiden kustannusten muuttaminen muuttuviksi ja resurssien käytön tehostaminen	Teoreettinen ajattelu nojautuu verkostotalouden teoriaan. Palvelujen yhteiskäyttö muuttaa kiinteitä kuluja muuttuviksi, tehostaa pääomien käyttöä, jakaa riskejä ja tuottaa synergiaetuja.
Ideologinen	Municipalismin puolustaminen ja puhtaan hyvinvointivaltio-opin varjeleminen	Yhteiskäytön ideologiset kannattajat näkevät yhteiskäytön keinoksi vahvistaa kuntien yhteiskunnallista roolia, ylläpitää hyvinvointivaltiokehitystä muuttuvissa olosuhteissa ja hillitää kilpailuhenkistä talouselämää.
Pragmaattinen	Kuntarajan vaikutuksen pienentäminen ja resurssien yhdistäminen	Pragmaatit pitävät palvelujen yhteiskäyttöä joustavana ja yksinkertaisena tapana pienentää kuntarajan merkitystä. He näkevät kuntien välisen kilpailun nollasummapelinä ja haluavat kaikki hallinnon resurssit tehokkaaseen käyttöön kuntarajoista riippumatta.
Populistinen	Kuntayhteistyöllä vältetään tai siirretään kuntaliitoksia ja helpotetaan palvelujen kulutusta	Populisti puolustaa palvelujen yhteiskäyttöä sillä perusteella, että sen avulla voidaan välttää ja siirtää uhkaavia kuntaliitospaineita tulevaisuuteen. Lisäksi populistit uskovat, että kansa haluaa palvelujen kulutuksen tehtävän mahdollisimman helpoksi.

Kunnallisten palvelujen kuntayhteistyönä toteutettavan yhteiskäytön teoreettiset perustelut nojautuvat verkostotalouden teoriaan. Teoreettisten perustelujen lisäksi kuntayhteistyömuotoiselle yhteiskäytölle voidaan löytää myös ideologisia, pragmaattisia ja populistisia perusteluja. Kuntayhteistyönä toteutettavaa yhteiskäyttöä kannatetaan ideologisilla perusteilla, jos argumentaatiossa nojaututaan hyvinvointivaltion ja pohjoismaisittain traditionaalisen mutta vahvasti kuntavetoisen yhteiskunnan puolustamiseen. Pragmaatit puolustavat kuntayhteistyönä toteutettavaa yhteiskäyttöä siitä syystä, että se on perusteltu tapa madaltaa kuntarajaa, jonka yhteiskuntapoliittinen merkitys on joka tapauksessa laskussa. Populisti uskoo, että kuntayhteistyö on hyvä keino välttää tai siirtää uhkaavia kuntaliitoksia.

## **3 Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluvaihtoehdot**

### ***3.1 Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluperiaatteet pääkaupunkiseudulla***

#### **3.1.1 Markkinahinnoittelu**

Pääkaupunkiseudun kuntien hinnoittelutyöryhmä kehitti vuonna 1994 ohjeiston, joka sisälsi alustavat periaatteet yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelua varten (Helsingin kaupunginkanslia 1995). Ohjeisto on selkeä ja helppolukuinen, mutta juuri näiden ominaisuuksien johdosta se jää varsin niukaksi hinnoittelupolitiikan linjaukseksi. Ohjeiston mukaan yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelussa voidaan soveltaa joko markkina-, muuttuvakustannus- ja omakustannushinnoittelua.

Markkinahinnoittelua pidetään sopivana palvelujen yhteiskäytössä silloin, kun palvelun tuottaja harjoittaa toimintaansa avoimilla markkinoilla. Toinen sopiva tilanne markkinahinnoittelun soveltamiseen on sellainen, jossa palvelua tuottava kunta on kilpailutilanteessa kunnan alueella. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.) Jos vastaavaa suoritetta voi vapaasti hankkia markkinoilta, pitää valtionhallinnossakin omaksuttujen periaatteiden mukaan periä toiselta virastolta siinä tapauksessa markkinahinta suoritteista, jotka ovat virastojen välisiä. (Valtiovarainministeriö 2001, 21).

#### **3.1.2 Muuttuvakustannushinnoittelu**

Muuttuvakustannushinnoittelussa palveluhyödykkeen hinta määräytyy välittömien muuttuvien kustannusten pohjalta. Muuttuvakustannushinnoittelu sopii tilanteisiin, jossa palvelua tuottavalla kunnalla on ylimääräistä tai vapaata kapasiteettia. Jos jotkut kustannuserät ovat vain kuntakohtaisia, kuten esimerkiksi kaupungin oman eläkejärjestelmän kustannukset, voidaan muuttuvakustannushintaa korjata tällaisen tekijän perusteella. Helsingissä hyväksytyn linjanvedon mukaan muuttuvakustannushinnoittelua sovelletaan myös silloin, kun hankitaan satunnainen palvelu maksusitoumuksella yksittäiselle asiakkaalle. Tällaisissa tapauksissa hankintasopimukset saattavat perustua pitkäaikaisiin puitesopimuksiin. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.)

#### **3.1.3 Omakustannushinnoittelu**

Omakustannushinnoittelua on suositeltu käytettäväksi silloin, kun tuottaja joutuu luomaan uutta kapasiteettia toisen kunnan tarpeita varten.

Normaaliomakustannusarvon<sup>3</sup> laskemisen kaava esitetään yleensä seuraavasti:

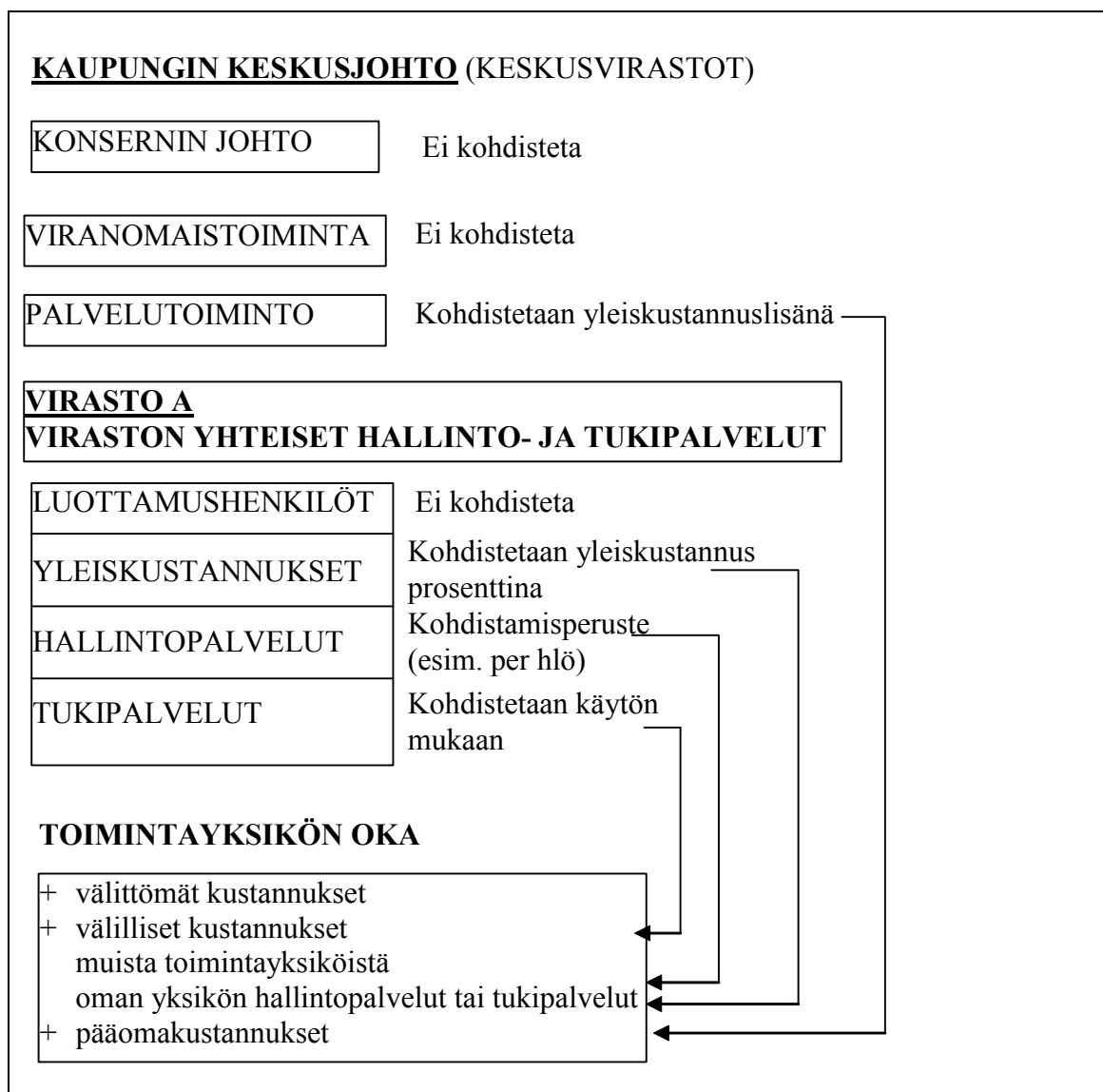
$$\begin{array}{r}
 + \quad \text{välittömät kustannukset} \\
 + \quad \text{välilliset kustannukset} \\
 + \quad \text{pääomakustannukset} \\
 \hline
 \text{omakustannusarvo (OKA)}
 \end{array}$$

Helsingin linjanvedoissa on määritelty, että kustannusten pitää mahdollisuuksien mukaan olla ko. palvelua tuottavan kustannuspaikan kustannuksia, eivätkä ne saa olla kaikkien ko. palvelua tuottavien tulosyksiköiden keskimääräiskustannuksia. Ohjeen mukaan OKA pitää laskea aiheuttamisperiaatteen mukaan. Lisäksi Helsingin kaupunginkanslian on ohjeistanut, että laskentaan mukaan otettavien hyödykekohtaisten kustannustekijöiden on oltava vertailukelpoisia yksityiseen palvelutuotantoon nähden. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.)

Yksikkökustannuslaskennassa toimintayksikön kustannukset voidaan kohdistaa hyödykkeille joko suoraan erilaisten kohdistamisperiaatteiden avulla tai ns. toimintolaskennan avulla. OKA voidaan määrittää myös jälkikäitelaskentana, jolloin vanhat tiedot muutetaan kuluvan vuoden rahanarvoon. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.)

---

<sup>3</sup> Normaaliomakustannusarvo (NOKA) saadaan, kun palvelun OKA lasketaan standardituotteelle normaalin toiminta-asteen vallitessa eli niin keskimääräisesti kuin mahdollista. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.)



**Kuvio 3.** Kustannusten kohdistamisen periaatteet Helsingissä. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.)

Helsingin kaupunginkanslian ohjeessa on tehty rajauksia sen suhteen, mitä kustannuseriä ei saada ottaa huomioon omakustannusarvoa laskettaessa. Kunnallisen toiminnan luonteen vuoksi omakustannusarvoon ei ole saanut sisällyttää luottamushenkilöelinten kustannuksia, kaupunginjohtajien ja heidän lähimpien alaistensa kustannuksia eikä rahoituksen kustannuksia. Käyttö- ja vaihto-omaisuuden kustannukset otetaan laskelmiin ohjeen mukaan kunkin kunnan omien arvostus-, poisto- ja korkopäästösten mukaisena. Tämä periaate sisältää oletuksen, että pääkaupunkiseudun kunnat toimivat suhteellisen tarkoin Suomen Kuntaliiton, Kulauksen ja Kilan kuntajaoston suositusten ja ohjeiden mukaisesti. (Helsingin kaupunginkanslia 1995.) Tältä osin Helsingin ohjeisto on jo vanhentunut, sillä Kulausta ei ole enää olemassa.

## 3.2 Palvelujen yhteiskäytön muut mahdolliset hinnoitteluvaihtoehdot

### 3.2.1 Katetuottohinnoittelu

Katetuottohinnoittelu perustuu muuttuviin kustannuksiin, joihin lisätään kate kiinteitä kustannuksia ja voittoa varten. Tämä hinnoittelumenetelmä perustuu ajatukseen, jonka mukaan hinnoittelulla pitää kattaa vähintään muuttuvat kustannukset ja sen lisäksi jonkin verran kiinteitä kustannuksia. Katetuottohinnoittelun peruskaava on seuraava (Laitinen 1990, 154):

$$\begin{array}{r}
 \text{Palvelun välittömät muuttuvat kustannukset} \\
 + \text{ Palvelun välilliset muuttuvat kustannukset } \\
 = \text{ Palvelun minimiomakustannusarvo (MOKA) } \\
 + \text{ Riittävä katetuotto } \\
 = \text{ Palvelun veloitushinta}
 \end{array}$$

Verrattuna muuttuvakustannushinnoitteluun tai omakustannushinnoitteluun katetuottohinnoittelu on huomattavasti joustavampi ja dynaamisempi hinnoittelumuoto. Jos kunta on kykenemätön vaikuttamaan kiinteisiin kustannuksiin ja kunnalla on ylimääräistä kapasiteettia, olisi kunnan kannattavaa myydä vajaata kapasiteettiaan naapurikunnalle millä tahansa MOKA:n ylittävällä hinnalla. Omakustannushinnoittelussa ei ole yhtään liikkumavaraa, sillä veloitettava hinta ei voi ylittää eikä alittaa OKA:aa. (Laitinen 1990, 154.)

### 3.2.2 Pääoman tuottoprosenttiin perustuva hinnoittelu

**Pääoman tuottoprosenttiin perustuva hinnoittelu** ikään kuin jatkaa siitä, mihin omakustannusperusteinen hinnoittelu jää. Hinnoittelun kaava on seuraava (Laitinen 1990, 157):

$$\begin{array}{r}
 \text{Palvelun välittömät kustannukset} \\
 + \text{ Palvelun välilliset kustannukset } \\
 = \text{ Palvelun omakustannusarvo (OKA) } \\
 + \text{ Palvelun sitomalle pääomalle yksikköä kohden laskettu tavoitevoitto } \\
 = \text{ Palvelun myyntihinta}
 \end{array}$$

Menetelmän käyttäminen edellyttää sitä, että palveluhyödyke muodostaa oman kannattavuusyksikkönsä, jonka sitoma pääoma pystytään erottamaan erilleen kunnan koko pääomasta. Tämän vuoksi hinnoittelu tarkkuus riippuu siitä, miten täsmällisesti kustannukset ja pääoma kyetään kohdistamaan. (Laitinen 1990, 157.)

### 3.2.3 Marginaalikustannushinnoittelu

Marginaalikustannushinnoittelulla tarkoitetaan hinnoittelua, jossa yhden hyödykkeen hinta vastaa yhden lisähyödykkeen tuotannon aiheuttamia lisäkustannuksia. Joissain yhteyksissä marginaalikustannushinnoittelua kutsutaan myös erilliskustannushinnoitteluksi. Taloustieteellisessä mielessä marginaalikustannukset edustavat vaihtoehtoiskustannusta. (Bannock, Baxter and Davis 1998, 258.)

Baileyn (2002, 98) mukaan marginaalikustannushinnoittelu on lähellä muuttuvakustannushinnoittelua riippuen lähinnä siitä, tarkoitetaanko pitkän vai lyhyen tähtäyksen marginaalikustannuksia. Niskasen ja Goeblen (1997, 27) mukaan käsitteellisesti ne ovat eri asioita, vaikka niiden välillä vallitsee yhteys. Marginaalikustannushinnoittelu ajautuu ongelmiin sellaisessa tilanteessa, jossa tuottaja nauttii tuotannon skaalaeduista, koska silloin tuotannon keskimääräiskustannukset ylittävät marginaalikustannukset. (Bannock, Baxter and Davis 1998, 258.)

### 3.2.4 Lähes hinnoittelematomat maksut

Monet kuntalaisilta perittävät kunnalliset taksat ja maksut on määritelty niin, etteivät ne ole missään perustellussa suhteessa palvelun tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Esimerkiksi sairaalan potilaalta perimä hoitopäivämaksu on hyvin vaatimaton yhden hoitovuorokauden aiheuttamiin kustannuksiin nähden. Tällaiset maksuja kutsutaan lähes hinnoittelematomiksi maksuiksi. Yleensä nimellisiä taksoja peritään kuntalaisilta sellaisista kuntien tuottamista palveluista, joista perittävien maksujen tasoa säännellään lainsäädännöllä.

Teoriassa lähes hinnoittelematomatkin maksut tai hinnat voisivat tulla kysymykseen myös palvelujen yhteiskäytössä. Käytännössä esteeksi voi muodostua kuitenkin kunnallinen itsehallinto ja kunnan toiminnan tarkoitus. Kunnan toiminnan tarkoituksena on edistää alueensa asukkaiden hyvinvointia. Jos kunta tuottaisi jollekin toiselle kunnalle yhteiskäyttöpalvelua vain nimellistä korvausta vastaan, toiminnan voitaisiin katsoa olevan vastoin kunnan toiminnan tarkoitusta. Lainsäätäjänkin voisi olla vaikeata velvoittaa kuntaa tuottamaan tai järjestämään alihinnoiteltuja palveluja muille kunnille, koska kuntien itsehallinnollinen asema on turvattu perustuslaissa. Tosin tämän suuntaisia säännöksiä on olemassa joitakin. Esimerkiksi lukiolaisten vapaa hakeutumisoikeus voi jollekin kunnalle merkitä sitä, että sen lukiopalvelut tulevat ikään kuin alirahoitetuksi, koska lukiolaisten kotikunnat eivät ole maksuvelvollisia.

### 3.2.5 Kilpailutilanteessa sovellettavat hinnoitteluperiaatteet

Valtionhallinnossa annetun ohjeistuksen mukaan viraston ollessa kilpailutilanteessa sillä on käytettävissään neljä erilaista hinnoitteluvaihtoehtoa: 1) kilpailijoiden hintojen

seuraaminen, 2) suljetun tarjouksen hinnoittelu, 3) kermankuorintahinnoittelu ja 4) penetraatiohinnoittelu. (Valtiovarainministeriö 1994, liite 2.) Koska nämä hinnoitteluvaihtoehdot eivät ole kovin relevantteja kuntayhteistyöpohjaiseen palvelujen yhteiskäyttöön, niitä ei käsitellä tässä yhteydessä enempää.

### **3.3 Käytännön esimerkkejä yhteiskäyttöpalvelujen hinnoitteluperiaatteista**

#### **3.3.1 Lakisääteisen yhteiskäyttöpalvelun lakisääteinen hinnoitteluperiaate – terveyskeskusten akuutin hoidon palvelujen kustannusten korvaukset**

Lainsäätäjä on tehnyt tietyistä kuntapalveluista lakisääteisiä yhteiskäyttöpalveluja. Pääperiaatteen mukaan kunnat vastaavat itse peruspalvelujen järjestämisestä, mutta tietyissä erikoispalveluissa ja -tilanteissa kunnat ovat velvollisia järjestämään myös palvelujen yhteiskäyttöä. Esimerkiksi kansanterveyslain (66/72) 14 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää kiireellinen avosairaanhoido, mukaan lukien kiireellinen hammashoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta. Saman lain 16 §:n mukaan kiireellisen laitoksessa järjestettävän sairaanhoidon tarpeessa oleva henkilö on aina otettava terveyskeskuksen sairaansijalle hoidettavaksi tai, mikäli siellä ei voida järjestää tarvittavaa tutkimusta tai hoitoa, ohjattava tai toimitettava asianmukaiseen sairaanhoitolaitokseen. Näillä säännöksillä turvataan terveyskeskuspalvelujen valtakunnallinen yhteiskäyttö akuuteissa sairaustapauksissa. (Ks. esim. HE 233/1996)

Pääsäännön mukaan jos terveyskeskuksen sairaansijalla on hoidettavana potilas, joka ei ole terveyskeskusta ylläpitävän kunnan asukas, on sen terveyskeskuksen, jota potilaan asuin- ja kotikunta ylläpitää, korvattava potilaan sairaanhoito. Sama korvausvelvollisuus koskee tällaisen kunnan asukkaalle annettua kiireellistä avosairaanhoidoa ja kiireellistä hammashoitoa. Korvauksen suuruus on määritelty kansanterveyslain 22 §:n 2 momentissa. Sen mukaan korvaus saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Tosin palvelun omakustannushinnasta on vähennettävä hoidosta suoritettu asiakasmaksu ja muut toimintatulot. Tämä täsmennys on käsitteellisessä mielessä aika oleellinen, koska jos ollaan aivan tarkkoja, omakustannusperiaatteen sijasta kyse on hoitopäivä- tai käyntikohtaisesta **netto-omakustannushinnasta**.

Kuvattu säännös tekee lähes mahdottomaksi markkinahinnoittelun, kermankuorintahinnoittelun ja pääoman tuottoosenttiin perustuvan hinnoittelun käyttämisen. Säännös osoittaa selkeän hintakaton, mutta jättää hinnoittelun alarajan avoimeksi. Kansanterveyslain lain nojalla olisi siis mahdollista tuottaa toisille kunnille yhteiskäyttöpalveluja jopa ilmaisperiaatteella.

### 3.3.2 Vapaaehtoisen yhteiskäyttöpalvelun vapaaehtoinen hinnoitteluperiaate – kotikuntien maksamat kustannusten korvaukset perusopetuksessa

Oppivelvollisuuden toteuttamiseksi kunnilla on velvollisuus peruskouluopetuksen järjestämiseen. Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille. Kunta voi järjestää perusopetuksen itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös hankkia perusopetuksen toimiluvan saaneelta yhteisöltä tai valtion oppilaitokselta. Perusopetuslaki (628/1998) on hieman hämärä sen suhteen, mitä tarkoittaa perusopetuksen järjestäminen yhdessä muiden kuntien kanssa. Tämä käy ilmi siitä, että laissa todetaan, että kuntien välistä yhteistyötä varten voidaan perustaa kuntayhtymä. Potentiaalinen käyttö antaa ymmärtää, että yhteistyö voidaan organisoida myös muulla tavoin. Perusopetuslaki puhuu opetuksen järjestämisestä siinä yhteydessä, kun se viittaa kuntayhteistyöhön. Samassa perusopetuslain 4 §:ssä puhutaan perusopetuksen järjestämisen sijasta perusopetuksen hankinnasta, kun viitataan toimiluvan saaneen yhteisön tai valtion kunnan oppilaille tuottamaan opetukseen. Perusopetuslaki määrittelee kuntien väliset perusopetuksen ostopalveluhankinnat automaattisesti siis yhteistyöksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä sulje pois sitä mahdollisuutta, että perusopetuspalvelujen hankinta toiselta kunnalta voisi olla tietyillä ehdoilla myös julkinen hankinta.

Perusopetuksessa ei sovelleta enää piirijakoa. Pääsäännön mukaan kunta osoittaa oppilaalle koulun tai muun opetuksen antamiseen sopivan paikan. Kunnan osoittama koulu voi olla joko oppilaan oman kunnan tai oman kunnan tekemän sopimuksen perusteella toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion tai yksityisen ylläpitämä oppilaitos. Hallituksen esityksen mukaan koulupaikkapäätöstä voi edeltää lapsen huoltajien kuuleminen ja hakutoiveen selvittäminen. (HE 86/1997) Tällä tavoin on siis mahdollista, että oppilas päätyy toisen kunnan kouluun oman toiveensa nojalla. Hallituksen esityksen mukaan tällainen lopputulos edellyttää kuitenkin sitä, että oma kotikunta on tehnyt sopimuksen toisen kunnan kanssa. Oppilaalla tai huoltajalla ei ole subjektiivista oikeutta päättää koulupaikasta. Tosin oppilas voi päästä toisen kunnan kouluun ilman kotikunnan solmimaa sopimustakin, jos toinen kunta suostuu ottamaan oppilaan vastaan ja ottaa oppilaasta kokonaiskustannusvastuun.

Perusopetuksen rahoitus muodostuu keskeisesti valtion maksamasta yksikköhintarahoituksesta, mutta yleensä yksikköhintarahoitusta jää alle sen mitkä ovat koulun ylläpidosta aiheutuvat todelliset kustannukset. Sen vuoksi kysymys tulee siitä, kuka vastaa yksikköhinnan ja todellisten kustannusten erotuksesta. Usein kuntien välisissä koulujen yhteiskäyttö sopimuksissa sovitaan siitä, että kotikunta maksaa toiselle kunnalle eli koulun ylläpitäjälle yksikköhintarahoituksen ja todellisten kustannusten välisen erotuksen. Osa oppilaista on myös sellaisia, että ne tarvitsevat lisäksi koulunkäyntiavustajan ja koulukuljetuspalvelun. Silloin kuntien pitää sopia keskenään, kumpi kunta maksaa nämä erikoiskustannukset.

Esimerkiksi Loviisan seudulla pienillä kunnilla ei ole omia kouluja vuosiluokille seitsemästä yhdeksään. Alueen muut kunnat ovat tehneet sopimuksen, että oppilaat ohjataan Loviisan kaupungin ylläpitämiin kouluihin. Loviisan sopimuskunnat ovat Lapinjärvi, Liljendal, Myrskylä, Pernaja ja Ruotsinpyhtää. Kuntien väliselle sopimukselle on annettu otsikko "Sopimus yhteisestä koulutoimesta", ja kunnat ovat sitoutuneet sisältämään koulutoimen johtosääntöihinsä yhteistä koulutointia ja sen hallintoa koskevat



säännökset. Sopimuksen mukaa Liljendalilla, Pernajalla ja Ruotsinpyhtäällä on Loviisan kanssa yhteinen Myllyharjun koulu suomenkielistä opetusta varten. Samaan aikaan Lapinjärvellä, Liljendalilla, Myrskylällä, Pernajalla ja Ruotsinpyhtäällä on Loviisan kanssa yhteinen Lovisanejdens högstadium ruotsinkielistä opetusta varten. Loviisa huolehtii mainittujen koulujen hallinnosta sekä niiden saatavien ja tulojen perinnästä. Lapinjärvi ja Liljendal valitsevat Loviisan kaupungin koulutuslautakuntaan kumpikin yhden ruotsinkielisen jäsenen. Pernaja ja Ruotsinpyhtää valitsevat kumpikin yhden suomenkielisen ja yhden ruotsinkielisen jäsenen samaan lautakuntaan. Kukin sopimuskunta määrää koulutuslautakunnan jäsenet asianomaisten osastojen jäseniksi. Lapinjärvi ja Liljendal valitsevat koulutuslautakunnan suomenkieliseen osastoon kumpikin yhden jäsenen, ja Myrskylä valitsee yhden jäsenen koulutuslautakunnan ruotsinkieliseen osastoon. Sopimuksessa on määritelty myös se, miten eri kunnat saavat nimittää edustajiaan koulujen johtokuntiin. Pääsääntöisesti Loviisan kaupunki nimittää kaksi edustajaa kunkin koulun johtokuntaan ja muut kunnat nimittävät kukin yhden edustajan. Kustannusten korvauksista perusopetuksen osalta on sovittu kuntien kesken seuraavasti (Sopimus yhteisestä koulutoimesta 2000):

*"Perusopetuksen yleisistä käyttömenoista sisältäen kiinteistöjen käyttö- ja vuosikorjausmenot vähennetään tulot ja valtionosuuden laskennallinen peruste kouluittain. Näin saadut nettomenot jaetaan kuntien kesken kouluittain kustakin kunnasta tulevien keskimääräisten oppilasmäärien suhteessa kalenterivuoden aikana. Oppilaskuljetuksista aiheutuvat kustannukset jaetaan aiheuttamisperiaatteen mukaan.*

*Yhteisten erityisopettajien osalta sijaintikunta suorittaa opettajille ja hänen sijaiselleen palkan, matkakorvauksen ja korvauksen virkaan liittyvistä muista menoista, sekä hankkii yhteisesti käytettävän kaluston ja opetusvälineet. Kustannukset jaetaan kuntien kesken kussakin kunnassa työsuunnitelmassa vahvistettujen viikkotuntien määrän suhteessa.*

*Käyttömenoihin sisältyvät Lovisanejdens högstadiumin ja Myllyharjun koulun suunnitelmalliset poistot.*

*Kiinteistöön kohdistuvat alle 500 000 mk:n toimenpide käsitellään käyttömenona.*

*Investointimenoista (uudisrakennukset ja laajennukset) sovitaan erikseen."*

Voidaan sanoa, että Loviisankin tapauksessa yhteiskäyttöpalvelun hinnoittelun perustuu oppilaskohtaiseen netto-omakustannusarvoon sillä osin, kuin kustannuksia laskutetaan. Osa kustannuksista allokoituu suoraan aiheuttamisperiaatteella niille kunnille, joista oppilaat Loviisan kouluihin on lähetetty. Merkille pantavaa Loviisan tapauksessa myös se, että kunnat ovat sopineet yhteisestä koulutoimen hallinnosta. Yhteistä hallintoa varten tarvittavat monijäseniset toimielimet on saatu aikaiseksi niin, että Loviisan sopimuskunnat nimittävät omat edustajansa Loviisan kaupungin hallintoelimiin.

## 4 Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluvaihtoehtojen priorisointi ja arviointi talousjohtamisen näkökulmasta

Palvelujen yhteiskäytön hinnoittelu on probleemana hyvin tärkeä mutta varsin moniulotteinen kysymys. Yhteiskäytön hinnoittelun merkityksellisyyttä kuvaa seuraava lainaus, joka on peräisin Ruotsin kilpailuviraston julkaisemasta yhteiskäyttöraportista (Bergdahl 1994, 10): *”Det är viktigt att prissättningen blir korrekt så att jämförelsen mellan alternativen sambruk och icke sambruk blir rättvisande. Att prissättningen för sambrukstjänster blir korrekt är också av stor betydelse dels för att leverantören av sambrukstjänster ska få kostnadstäckning och dels för att utomstående leverantörer inte ska kunna hävda att det handlar om illojal konkurrens. Priset på sambruksvaror och – tjänster måste därför innefatta alla de kostnader som är förenade med att varan eller tjänsten tillhandahålls i sambruk.”*

Itsehallinnon näkökulmasta käsin kunnat saavat sopia toimialansa mukaisten yhteiskäyttöpalvelujen hinnoitteluperusteista vapaasti. Kysymys yhteiskäyttöpalvelujen sopivasta hinnoitteluperiaatteesta on itsehallintoyksikölle sekä tarkoituksenmukaisuus- että sopimuskysymys. Koska kysymys on sopimusasioista, jonkin hinnoitteluperiaatteen soveltaminen edellyttää periaatteessa kaikkien yhteiskäyttäjärjestelmässä mukana olevien kuntien hyväksymistä tai yhteisymmärrystä. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä hinnoitteluperiaatteen valinta on kunnallispoliittinen arvovalinta. Kunnallispoliittiset arvovalinnat ovat perustaltaan ideologisia, mutta monissa tapauksissa myös varsin pragmaattisia. Hinnoittelun osalta kuntayhteistyön pragmatiikasta voidaan nostaa esiin sellaisia seikkoja, kuten esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön historia ja tavoitteet, käytävissä olevat tietojärjestelmät, sovellettavat tilastointimenetelmät, kuntien käsitykset toistensa kustannuslaskennan tasosta ja yhteiskäytön suunnitellut volyymit. Kunnallispoliittisia arvovalintoja rajoittavat harkintavallan rajoitusperusteet, joista hinnoittelun näkökulmasta tärkein on ehkä yhdenvertaisuuden periaate.

Analyttisissä tarkasteluissa erilaiset hinnoitteluvaihtoehdot tulisi suhteuttaa johonkin, jotta niiden keskinäinen paremmuus ja sopivuus saataisiin jollain tavoin perusteltua. Talousjohtamisen näkökulmasta erilaisissa toimintaolosuhteissa olisi tarkoituksenmukaista käyttää erilaisia hinnoittelumenetelmiä. Määriteltäessä sopivaa hinnoitteluperiaatetta toimintaolosuhteita kannattaisi tarkastella ensimmäiseksi kapasiteetin näkökulmasta, koska se on kriittinen tekijä missä tahansa tuotantotoiminnassa. Kunnalla voi olla esimerkiksi kapasiteettia oman palvelutarpeensa tyydyttämiseen, mutta sen kapasiteetti voi loppua, jos kunnan pitää kanavoida palveluja myös naapurikunnista tuleville asiakkaille. Toiseksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, millainen on palvelujen yhteiskäyttöasetelma. Palvelujen yhteiskäyttöasetelma voi perustua joko vastavuoroisuuteen tai yksipuolisuuteen. Yksipuolisessa yhteiskäytössä kunta A antaa kunnan B käyttää omia palvelujaan, mutta syystä tai toisesta kunta A ei käytä kunnan B palveluja lainkaan.

Kapasiteetin ja palvelujen yhteiskäyttöasetelman perusteella voidaan laatia ns. hinnoitteluvaihtoehtojen nelikenttä, joka kykenee lähestymään sopivan hinnoittelumenetelmän valintaa kaksikulotteisesti. Kapasiteetti on hinnoittelumenetelmien valinnassa ns. kova kriteeri, koska sitä voidaan mitata ja soveltaa kaikenlaiseen taloudelliseen tuotantotoimintaan. Palvelujen yhteiskäyttöasetelma on puolestaan ns. kontingentti kriteeri, koska sen käyttäminen edellyttää näkemystä yhteiskäyttöaktiviteettien kehittymisestä.

### Palvelujen yhteiskäyttöasetelma

		Vastavuoroinen	Yksipuolinen
Palvelulaitoksen tuotantokapasiteetti	Vajaakäytössä	Marginaalikustannus- hinnoittelu	Katetuottohinnoittelu
	Täydessä käytössä	Omakustannus- hinnoittelu	Markkinahinnoittelu

**Kuvio 4.** Palvelujen yhteiskäytön tilannesidonnaiset hinnoitteluperiaatteet.

Kun palvelujen yhteiskäyttö on molemminpuolista ja palvelulaitoksen kapasiteetti on vajaakäytössä, perustelluinta olisi käyttää marginaalikustannushinnoittelua. Vaihtoehtoisesti tässä tilanteessa voitaisiin harkita myös muuttuvakustannushinnoittelua, sillä vaikutuksiltaan se on aika lähellä marginaalikustannushinnoittelua. Vapaan kapasiteetin tilanteessa lisäkysyntä kasvattaa yleensä vain muuttuvia kustannuksia.<sup>4</sup> Molempien kuntien järjestäessään toisilleen yhteiskäyttöpalvelua ei ole perusteltua, että kunnat tavoittelisivat muuta kuin lisätuotannosta aiheutuvien kulujen kattamista. Jos vastavuorosisessa yhteiskäytössä palvelulaitokselle tulee kuitenkin kapasiteettiraja vastaan ja kunta joutuu suorittamaan investointeja kapasiteetin laajentamiseksi, olisi silloin parempi siirtyä noudattamaan omakustannushinnoittelua. Omakustannushinnoittelun avulla kunta voisi kattaa uuden kapasiteetin rakentamisesta ja käyttöönotosta aiheutuvat käyttö- ja pääomakulut.

Optimaalisen hinnoittelun näkökulmasta asetelmat muuttuvat hieman toiseen valoon, jos palvelujen yhteiskäyttö jää syystä tai toisesta vain yksipuoliseksi. Yksipuolisuus voi johtua esimerkiksi kuntien välisestä sopimuksesta tai siitä, että toisen kunnan palvelulaitokset eivät vedä puoleensa asiakkaita kyseisen kunnan ulkopuolelta. Yksipuolisessa yhteiskäyttöpalvelussa palvelua tarjoava kunta ikään kuin ylläpitää palvelutuotantojärjestelmää toista kuntaa varten. Tämän vuoksi kunnan ei välttämättä tarvitsisi pitäytyä marginaalikustannushinnoitteluun, vaan kunta voisi ikään kuin palkkiona yksipuolisen yhteiskäyttöjärjestelmän ylläpidosta siirtyä katetuottohinnoitteluun. Tällöin kunnan itsensä harkittavaksi jäisi, miten paljon se haluaisi saada katetta kiinteille kustannuksille.

<sup>4</sup> Ruotsin kilpailuviraston mukaan julkisten palvelujen yhteiskäyttö on alkujaan tarkoittanut erityisesti sen kaltaisia tilanteita, joissa ajoittainen kapasiteettiylijäämä antaa mahdollisuuden myydä palveluja toiselle hallintoyksikölle ainoastaan muuttuvakustannushinnoittelulla. Tosin virasto on myöntänyt, että tällainen yhteiskäytön määritelmä on häilyvä ja johtaa erilaisiin tulkintoihin. (Bergdahl 1994, 5.)

Mikäli kunnan kapasiteetti kuitenkin loppuu yksipuolisessa yhteiskäyttötilanteessa ja kunnan on hankittava uutta tuotantokapasiteettia, tulisi silloin harkita siirtymistä aina markkinahinnoitteluun asti. Uuden palvelukapasiteetin rakentaminen ja sitä kautta kiinteiden kustannusten kasvattaminen merkitsee pitkäaikaista sitoutumista ja riskin ottamista. Uus- tai laajennusinvestointi vaikuttaa myös kunnan allokatiiviseen tehokkuuteen. Allokatiivisen tehokkuuden lisäämiseksi kunnan tulisi investoida niille sektoreille, joita sen omat jäsenet arvostavat eniten. Sen vuoksi niukkojen investointivarojen ohjaaminen yksipuolisen yhteiskäyttöpalvelun laajentamiseen todennäköisesti heikentää kunnan toiminnan allokatiivista tehokkuutta. Yksipuolisessa tuotantotilanteessa kunta ei välttämättä hyödy mitään siitä, että se rakentaa uutta kapasiteettia toista kuntaa varten. Toisaalta on todettava, että kuntien väliset suhteet ovat kuitenkin aina kokonaisuus, jossa yhteiskäytön ohella on mukana useita muitakin elementtejä. Yksipuolista yhteiskäyttöpalvelua tuottava kunta saattaa saada kompensatiota toiselta kunnalta jollakin muulla kuntayhteistyön lohkolla. Jos yksipuolisen yhteiskäytön ja vajaan kapasiteetin tilannetta tarkastellaan kuitenkin pelkästään yhteiskäyttöjärjestelmän näkökulmasta, se muistuttaa aidon kuntayhteistyön sijasta enemmän puhdasta palveluhankintaa. Tällä perusteella hinnoittelussakin tulisi siirtyä markkinahinnoitteluun.

Priorisointimallin lisäksi vaihtoehtoisia hinnoitteluperiaatteita voidaan arvioida myös siten, että pohditaan kuhunkin hinnoittelumenetelmään liittyviä etuja, haittoja, riskejä ja kannustinvaikutuksia. Taulukossa kaksi keskeisimpiä hinnoittelumenetelmiä on vertailtu näiden kriteerien avulla.

**Taulukko 2.** Keskeisimpien hinnoitteluperiaatteiden vertailu.

	<b>Muuttuvakustannushinnoittelu (MKH)</b>	<b>Marginaalikustannushinnoittelu</b>	<b>Katetuottohinnoittelu</b>	<b>Omakustannushinnoittelu</b>	<b>Markkinahinnoittelu</b>	<b>Lähes hinnoittelematon maksu</b>
<b>Edut</b>	MKH:ta käytävällä kunnalla ei ole etuja, mutta palveluja vastaanottava kunta saa ikään kuin hintasubventiota.	Noudattaa tietynlaisista taloustieteellistä hinnoitteluideaaalia.	Antaa hinnoitteluun jouston varaa.	Välittömät kulut ovat selkeästi määriteltävissä. Koetaan suhteellisen oikeudenmukaiseksi ja neutraaliksi.	Hinnoittelu ei syrji muita palvelutuottajia.	Haluttaessa määrittely voidaan tehdä puhtaasti näppituntumalta.
<b>Haitat</b>	Soveltaminen ongelmallista, koska kunnissa jako muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin ei ole kovin selkeästi määritelty.	Marginaalikustannushinnoittelu on kestäväällä pohjalla vain silloin, kun marginaalikustannukset vastavat keskimääräistä yksikkökustannusta.	Oikeasta tai riittävästä katetuotosta syntyy helposti polemiikkia.	Erittäin joustamaton hinta. Jätetään ottamatta huomioon uponneet kustannukset.	Markkinahintojen selvittäminen on todennäköisesti vaikeata ellei peräti mahdotonta.	On kallis palvelua tuottavalle kunnalle. Hinnat eivät kerro oikein mistään mitään, mikä vuoksi rationaalisten kulutus päätösten perusteeksi ei saada tarvittavaa tietoa.
<b>Riski</b>	Varautuminen tuleviin investointeihin voi jäädä heikoksi.	Tuotantoteknologian, sesonkikulutuksen, lainsäädännön tai palveluideologian muutokset voivat toistuvasti monimutkaistaa kustannusfunktion määrittelyä.	Katetuottovaatimukset ovat alttiita poliittisille paineille. Katetta ei välttämättä kerry riittävästi kiinteille kustannuksille.	Unohdetaan kustannustehokkuus, ja tuottaja voi pyrkiä tuottamaan ylilaatua. Voi estää yksityisen ja tehokamman tuotannon kehittymisedellytyksiä.	Erittäin kilpailuilla markkinoilla markkinahinta voi alittaa tuotantokustannukset.	Kannustaa helposti ylikulutukseen. Laaja-alaisesti sovellettuna voi asettaa ristiriitaan palveluja tuottavan kunnan toiminnan kunnan tarkoituksen kanssa.
<b>Kannustinvaikutus palvelutuotannossa</b>	Kannustaa jalostamaan kiinteistä kustannuksia muuttuviksi. Kunta siirtyy esimerkiksi omista tiloista vuokratiloihin.	Kannustaa ylläpitämään teknisesti tehokasta palvelutuotantoa.	Kannustaa jalostamaan kiinteistä kustannuksia muuttuviksi, mutta ei kuitenkaan ehkä niin paljon kuin muuttuvakustannushinnoittelu.	Voi kannustaa kuntaa lisäämään tuotantoa lisäkapasiteetin rakentamisen rahoittamiseksi.	Kannustaa lievästi palvelutuotannon ylläpitoon, mutta vaikutus riippuu paljon myös ns. markkinatilanteesta.	Kannustaa palveluja järjestävää kuntaa supistamaan tuotantoa ja heikentämään laatua.
<b>Kannustinvaikutus kulutuksessa</b>	Kannustaa kulutuksen jatkuvuuteen, sillä se jarruttaa palveluja kuluttavan kunnan halua rakentaa omaa palvelukapasiteettia.	Kannustaa kustannustietoiseen kulutukseen.	Voi jossain määrin jarruttaa palveluja kuluttavan kunnan halua rakentaa omaa palvelukapasiteettia, jos hinta alittaa markkinahinnan.	Kannustinvaikutuksiltaan suhteellisen neutraali.	Kannustaa hintoja vertailevaan ja sitä kautta harkitsemaan ja hintatietoiseen kulutukseen.	Kannustaa yhteiskäyttöpalvelujen ylikulutukseen.

Kunnallistaloudellisen tehokkuuden edistämisen kannalta sovellettavan hinnoitteluperiaatteen tulisi heijastaa yhteiskäyttöjärjestelmään mukaan tulevien kuntien maksuhalukkuutta ja kulutuksella aiheuttamia kustannuksia. (Vrt. Niskanen ja Goebel 1997, 26.) Lähes hinnoittelemattomat maksut täyttävät huonosti mitkä tahansa hinnoittelukriteerit, minkä vuoksi niiden käyttöpotentiaali jää olemattomaksi.

Käsitteenä markkinahinnoittelun periaate esiintyy useimmiten yhtäältä julkistalouden kirjallisuudessa ja toisaalta liiketaloustieteen kirjallisuuden niissä osissa, joissa käsitellään sisäistä siirtohinnoittelua. Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluproblematiikka on tietyllä tapaa verrannollinen liikeyritysten sisäisten suoritteiden hinnoittelulle, koska yhteiskäytössä on kyse ikään kuin kunnallishallinnon sisäisistä suoritteista. Ne ovat sen

tyyppisiä suoritteita, joita markkinat tuottavat harvoin tai eivät ollenkaan. Tosin ihan viime vuosina uutta yksityistä palvelutuotantoa on syntynyt myös julkisiin palveluihin, kuten esimerkiksi päiväkotij- ja lääkäreiden vastaanotto toimintaan. Tiedon saaminen vallitsevien markkinahintojen tasosta saattaa siitä huolimatta muodostua ongelmaksi. Monissa tukipalveluissa, kuten kuljetus-, varastointi-, ruokahuolto- ja siivouspalveluissa, on olemassa suhteellisen runsaasti yksityistä palvelutuotantoa, minkä ansiota markkinahintojen selvittämien on niiltä osin suhteellisen kätevää. Sen sijaan monet kunnalliset peruspalvelut, kuten vaikkapa perusopetus, lasten huostaanotto ja terveyskeskusten vuodeosastohoito, ovat edelleen niin harvinaisia vapaan kilpailun sektorilla, ettei niihin ole löydettävissä markkinahintoja. (Vrt. Bergstrand 1994, 76.)

Ehkä merkittävin argumentti, joka voidaan esittää omakustannusperiaatteen soveltamista vastaan, on muistutus uponneista kustannuksista. Uponneet kustannukset ovat kustannuksia, jotka ovat syntyneet jo ennen palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän käyttöönottoa tai ne syntyvät siitä riippumatta (ks. esim. Lehtonen 2004, 49). Ne, jotka vaativat uponneiden kustannusten vähentämistä yhteiskäyttöpalvelujen hinnoista, kannattavat muuttuvakustannushinnoittelua tai marginaalikustannushinnoittelua. Heidän mukaansa ei ole oikein, että jo aiemmin tehtyjä investointeja pyritään rahoittamaan tai kustantamaan ikään kuin uudestaan. Vasta-argumenttina muistutukseen voidaan huomauttaa kapasiteetin sitoutumisvaikutuksesta. Koska yhteiskäytössä palvelutuotantokapasiteettia luovutetaan itseltä pois toisen kunnan käyttöön, se ei ole enää käytettävissä omiin tuleviin tarpeisiin.<sup>5</sup> Toisena vasta-argumenttina voidaan lausua, että julkisen hankinnan tilanteessa yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelu pelkästään muuttuvakustannushintoihin voisi tuottaa kilpailuun osallistuvalla kunnallisella palvelutuottajalle institutionaalista kilpailuetua. Hinnoitteluvaatimukset tulisi olla kaikille palvelutuottajille samankaltaiset, jotta voitaisiin estää kilpailuneutraliteettiongelmien syntyminen markkinoille. Yksityinen palvelutuottaja ei pitkällä tähtäyksellä voi hinnoitella omia palvelujaan ilman kiinteitä kustannuksia.

Vähemmälle huomiolle omakustannusperiaatetta koskevassa keskustelussa on jäänyt usein erilaiset tekniset laskentaongelmat. Kustannuslaskennan laskentaongelmat voidaan ratkaista erillään kirjanpidon puolella tehtävistä laskentaratkaisuksista, jos yksikkökustannusten johdettavuutta kirjanpidosta ei ole erikseen sovittu (ks. esim. Auvinen ja Tarkiainen 2003, 62). Omakustannusperiaate saattaa tarkoittaa eri osapuolille erilaisia kustannuksia, erilaisia kustannusten kohdistamistekniikoita ja sitä myöten eritasoisia yksikkökustannuksia. Poliittisessa johdossa kustannuslaskentaan saatetaan suhtautua siten, että uskotaan kustannuslaskennan olevan kaavamaista eri paikoissa. Vaikka tilanne olisikin sellainen, että kustannuslaskenta noudattaisi jotakin tiettyä mallia, erilaiset organisointi- ja johtamisratkaisut voisivat silti vaikuttaa laskelmien lopputulokseen. Problematiikkaa voidaan havainnollistaa periaatteella, jonka mukaan kunnan keskushallinnon kustannuksia ei kohdisteta pääkustannuspaikoille. Periaate on yleinen konventio, ja se on hyväksytty myös kansainvälisesti. Esimerkiksi brittiläisen julkisen talouden ja laskentatoimen instituutin (CIFA) mukaan omakustannusperiaatteesta huolimatta kaikkia kunnan kustannuksia ei pitäisi kohdistaa loppusuoritteille. Keskusjohdon kuluja ei

<sup>5</sup> Yhteiskäyttöpalvelujärjestelmässä varataan jonkin tietty kapasiteetti toisen kunnan käyttöön, mutta sopimuksesta riippuen toinen kunta käyttää kokonaan tai osittain taikka jättää kokonaan käyttämättä sille varatun kapasiteetin. Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmässä sovellettavan hinnoittelun tulisi kyetä heijastamaan myös varatun mutta käyttämättömän kapasiteetin aiheuttamia kustannuksia, jotka voidaan määrittellä vaihtoehtokustannusperiaatteen avulla.

pitäisi siirtää pääkustannuspaikoille, koska niitä kustannuksia ei olisi lainkaan olemassa, jollei kunta palvelujen tuottajana olisi monitoimialainen yksikkö. CIFA:n mukaan tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi seuraavat erät: 1) valtuuston ja kaupunginhallituksen kokouskulut, 2) pormestarin, kaupunginjohtajan ja heidän varamiesten palkka- ja muut kulut, 3) hallintojohtajan palkka- ja muut kulut, 4) kunnan yleisen talouspolitiikan muotoilusta aiheutuneet kulut, 5) keskuskirjanpidon, budjetoinnin ja raportoinnin kustannukset, 6) kunta-alan järjestöjen jäsenmaksut ja konferenssien osallistumiskulut ja 7) kunnallisvaalien kulut. (Bailey, Falconer and McChlery 1993, 72.) Pääkaupunkiseudulla lueteltuihin kustannuseriin sisällytetään vielä rahoituskustannukset. Tällainen ajattelu yksi ongelma on siinä, että tehtäviä on saatettu jakaa eri kunnissa eri tavalla. Osa kunnista on hajauttanut hallintoa, mutta jotkut kunnat toimivat keskitetyn vallankäytön periaatteella. Näin keskushallinnon tehtäväkentässä ja sitä kautta myös kuluissa voi olla selkeitä eroja. Toiseksi pitää ottaa huomioon, että yhtäältä toimintojen yhtiöittäminen ja säätiöittäminen ja toisaalta yksityisten palvelutuottajien mukaantulo julkiseen palvelutuotantoon kyseenalaistavat periaatteen, jonka mukaan keskushallinnon ja rahoituksen kuluja ei pitäisi siirtää loppusuoritteille. Yksityiset palvelutuottajat joutuvat joka tapauksessa kattamaan keskushallinnon ja rahoituksen kulut. Joku kunta voi haluta osallistua palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmään yhtiöittämisen jälkeen osakeyhtiömuodon kautta. Koska tällainenkin yhtiö joutuu kattamaan myös rahoituksen kustannukset, olisi perusteltua, että yhteiskäyttöjärjestelmässä myös virastomuotoisille palvelutuottajille kohdistettaisiin toiminnan rahoituskulut.

Marginaalikustannushinnoittelun etu on siinä, että se merkitsee tiukkaa aiheuttamisperiaatteen soveltamista. Marginaalikustannushinnoittelussa tarvitaan kuitenkin sopiva mitayksikkö, jonka perusteella rajakustannusta lasketaan. (Vrt. Niskanen ja Goebel 1997, 27.)

Hinnoitteluperiaatteita voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta käsi, kannattaako käyttää kiinteitä vai kustannusperusteisia laskutushintoja. (Vrt. Rosen 1999, 74.) Kiinteään laskutushintaan perustuvat palvelujen yhteiskäytösopimukset luovat palveluja tuottavalle kunnalle kannustimen toimia niin taloudellisesti kuin mahdollista. Yhteiskäyttöpalveluja hankkivalle kunnalle kiinteähintaisissa sopimuksissa on se etu, että tilaajakunta tietää varmuudella yhteiskäytöstä syntyvät kokonaiskustannukset. Kiinteähintaiset sopimukset tekevät tuottajasta riskinkantajan, ja riippuen siitä, mikä on tuottajakunnan riskinsietokyky, tuottajakunta joutuu veloittamaan riskinkannosta kompensointia eli riskipreemion. Yleensä laskuttaja sisällyttää tämän erän kiinteään toimitushintaan. Kustannusperusteisissa sopimuksissa palveluja yhteiskäyttöjärjestelmästä hankkiva kunta maksaa korvauksen, joka perustuu toteutuneisiin kustannuksiin. Tuottajan ei tarvitse kantaa riskiä tuotantokustannusten muutoksista eikä tuotantoprosessin yllätyksistä. Ongelmallista on silti se, ettei tuottajalla ole tehokkaita insentiivejä pitää kustannuksia kurissa.

### Yhteiskäyttöpalvelun kesto

		Lyhytaikainen (budjettivuoden puitteissa)	Pitkäaikainen (jakautuu useille budjettivuosille)
<b>Laskutusperuste</b>	Kiinteä hinta	Molempien osapuolten riski on yleensä pieni, ja laskutusrutiinit jäävät yksinkertaisiksi	Tuottajan riski on merkittävä, vaikka laskutusrutiinit ovat yksikertaiset
	Kustannusperusteisuus	Vaikka tuottajalta puuttuvat intensiivit tehokkaaseen toimintaan, maksajan riski ei ole kovin suuri. Laskutusrutiinit ovat työllistävät.	Tuottajalta puuttuvat riskit tehokkaaseen toimintaan. Maksajan riski on tuntuva, ja laskutusrutiinit ovat työllistävät.

**Kuvio 5.** Laskutusperusteiden ja yhteiskäyttöpalvelun keston ristiintaulukointi.

Palveluja tuottava taho voi hallita kiinteähintaisiin yhteiskäyttö sopimuksiin sisältyviä riskejä sillä, että tämä tekee sopimuksia vain lyhytkestoisista palveluista tai sopimuksen vain lyhyeksi ajaksi. Tällä tavalla meneteltäessä molempien osapuolten riskiä voidaan tehokkaasti pienentää. Tuottajan riski kasvaa selvästi, jos palvelun tai sopimuksen kesto jakautuu useille budjettivuosille. Pitkäaikaiset sitoumukset ovat hankalia myös kustannusperusteisissa sopimuksissa, koska maksaja joutuu ottamaan ison riskin. Vaikka teoriassa kustannusperusteisessa sopimuksessa tuottajalta puuttuvat insentiivit kulujen vähentämiseen, käytännössä kunnallistalous on kuitenkin julkisuutensa ja säädosperustaisuutensa johdosta suhteellisen vakaata budjettitaloutta. Kuntien omien päätösten vaikutusta toimintojen ja kustannusten kehittymiseen voidaan ennustaa suhteellisen luotettavasti. Epävarmuutta aiheuttaa valtio, jonka ratkaisulla voi olla suurempia ja yllätyksellisempiä kunnallistaloudellisia vaikutuksia. Verrattaessa kustannusperusteista mutta lyhyttä sitoumusta kiinteähintaiseen ja lyhyeen sitoumukseen voidaan todeta, että jälkimmäinen vaihtoehto tuottaa taloushallinnon etuja palvelun tuottajalle, sillä laskutusrutiinit jäävät yksinkertaisemmiksi.

Kolmantena toimintavaihtoehtona voidaan laatia kombinaatio kiinteistä ja kustannusperusteisista hinnoista. (Vrt. Rosen 1999, 74.) Kombinoinnissa palveluja tuottava kunta saa ensin kiinteän sopimussuorituksen ja sitten vielä suhteellisen osuuden toteutuneista kustannuksista. Molempien osapuolten riskien hallintaa voidaan tehostaa edelleen sillä, että sopimuksista tehdään lyhytaikaisia.



## 5 Kunnallisten palvelujen yhteiskäyttö – kuntayhteistyötä vai julkista hankintaa?

### 5.1 Kuntalain mukaiset kuntayhteistyön muodot

Pääsäännökset kuntien yhteistoiminnasta on annettu kuntalailla (17.3.1995/365). Sen lisäksi kuntien yhteistoiminnasta on säännöksiä eri palvelualojen erikoislainsäädännössä. (Ks. esim. Harjula ja Prättälä 1998, 461.) Kuntalain 2 § antaa mahdollisuuden hoitaa kunnalle laissa säädetty tehtävät yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki (733/1992) määrittelee, että kunta voi täyttää veloitteensa suoraan itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.<sup>6</sup> Kuntayhtymien yhteistyö ei ole yhtä yksikertaista, eivätkä ne voi harjoittaa kuntalain mukaista yhteistyötä. Kuntalain mukaisia yhteistyömuotoja ei ole tarkoitettu myöskään kuntayhtymän ja siihen kuulumattoman kunnan keskinäiseen käyttöön. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät kuntayhtymät voi perustaa keskenään tai yhdessä peruskuntien kanssa esimerkiksi kuntayhtymiä. Sen sijaan kuntayhtymät voivat harjoittaa keskenään ja toisten kuntien kanssa yksityisoikeudellista yhteistyötä. Sen vuoksi kuntayhtymien ja kuntien yhteisyritykset ovat mahdollisia. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, 12 ja Hannus ja Hallberg 2000, 503.)

Kuntalain mukainen kuntien vapaaehtoinen yhteistoiminta perustuu kuntien väliseen sopimiseen taikka kuntien samansisältöisiin päätöksiin. Tosin jälkimmäistäkin tapaa voidaan pitää eräänlaisena sopimisen muotona. Ratasvuori (2005) on tyypitellyt kuntayhteistyön kuntalain mukaiseen yhteistyöhön ja yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön. Kuntalain mukainen yhteistyö jakautuu hänen mukaansa sopimus- ja kuntayhtymäyhteistyöhön, ja sopimusyhteistyö jakautuu edelleen yhteiseen palveluun, yhteiseen toimielimeen ja palvelujen keskinäiseen ostotoimintaan. Harjulaa ja Prättälää (1998, 461 ja vrt. Sahala ja Tammi 2003, 40 - 44) tulkiten kuntalain mukainen kuntayhteistyö voidaan luokitella päätyyppeihin vallitsevia käytäntöjä myötäillen seuraavasti (vrt. Hannus ja Hallberg 2000, 495 – 509):

1. Tehtävien hoito toisen kunnan puolesta,
2. palvelujen myynti toiselle kunnalle ostopalveluna,
3. kuntayhtymä<sup>7</sup>,
4. yhteinen virka<sup>8</sup> ja
5. yhteinen toimielin.

<sup>6</sup> Kuntien yhteistoiminta voi olla luonteeltaan joko lakisäateistä, jolloin se on julkisoikeudellista tai vapaaehtoista, jolloin kunnat toimivat yksityisoikeudellisin periaattein. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, 12.)

<sup>7</sup> Määrällisesti tarkasteltuna kuntayhtymien suosio on hiipumassa, ja vain poikkeustapauksissa kunnat haluavat enää perustaa uusia kuntayhtymiä.

<sup>8</sup> Kuntien yhteinen viranhaltija on velvollinen hoitamana virkatehtävät kahdessa tai useammassa kunnassa. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, 12 ja Harjula ja Prättälä 1998, 465 – 467)

Kuntalain yhteistyömuodot ovat sikäli joustavia, että ainakin periaatteessa niitä kaikkia on mahdollista soveltaa palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmässä ja päinvastoin. Vaikka kuntayhteistyömuodot voidaan edellä kuvatulla tavalla tyyppitellä, jako ei välttämättä ole aivan kiistaton. Ainakin kaksi ensimmäistä kuntayhteistyömuotoa ovat sillä tavalla samankaltaisia, ettei niitä ole aina ole helppo erottaa toisistaan.

Kuntalakia on tulkittu niin, että yksi kunta voi kuntayhteistyönä myydä toiselle kunnalle palveluja. Tällöin yhteistyö on pelkkiä palvelutoimituksia ilman yhteistä kuntayhtymää, virkaa tai toimielintä. (Harjula ja Prättälä 1998, 465–466.) Kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaan kunnat voivat sopia, että jokin tehtävä annetaan toisen kunnan vastuulle. Tiettyissä tilanteissa ns. isäntäkunta voi hoitaa tehtävät samalla kertaa myös useamman kunnan puolesta. Harjulan ja Prättälän (1998, 465) mukaan tehtävien hoito toisen kunnan puolesta merkitsee sitä, että muut yhteistyökunnat osallistuvat tehtävän tai palvelun hallintoon siten, että ne valitsevat edustajansa yhteiseen toimielimeen<sup>9</sup> sekä maksavat osa toiminnan aiheuttamista kustannuksista. Kuvattu tulkinta johtaa myös luettelon ensimmäisen ja viimeisen kohdan mukaisten kuntayhteistyömuotojen erojen hämärtymiseen. Kuntalakia on tulkittu myös niin, että kunta voi luovuttaa omia viranomaistehtäviäänkin toisen kunnan hoidettavaksi. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, 12.)

Yhdensuuntainen viranomaistehtävien yhteiskäyttö johtaa viranomaistoimivallan ulkoistamiseen. Kun kunta ohjaa kuntalaisensa toisen kunnan viranomaisen luo, joka tekee toimivaltansa rajoissa päätöksen julkisen vallan käyttämisestä, tulee tästä päätöksestä aikanaan myös lainvoimainen viranomaispäätös. Sen jälkeen kuntalainen ei voi tyytymättömänä palata omaan kuntaansa ja vaatia itsensä osalta uutta tai toista viranomaisratkaisua. Sen sijaan jos kyse on tavallisesta tai ns. operatiivisesta palvelusta, kuntalaisilla on tavallisesti mahdollisuus palata oman kuntansa alueelle ja jatkaa palvelun kulutusta kotikunnan palvelulaitoksessa. Tämä on mahdollista sillä edellytyksellä, että yhteiskäytöstä huolimatta kotikunta on säilyttänyt itsellään vastaavan palvelun rinnakkais- tuotannon. Asiaa voidaan havainnollistaa terveyskeskusta ja rakennustarkastajaa koskevilla esimerkeillä. Jos terveysasemapalvelut on siirretty yhdensuuntaisen yhteiskäytön piiriin, kuntalaiset voivat käydä lääkärissä ensin naapurikunnan puolella ja sen jälkeen tehdä uudelleenkäynnin oman kunnan puolella, mikäli omassa kunnassa on säilytetty terveysasema. Tämän kaltainen järjestely antaa kuntalaisten käyttöön ikään kuin tupla-resurssit eli kyseessä on palveluresurssien laajennus. Siinä tapauksessa, että kunnan oma terveysasema on lakkautettu, uudelleen kuluttamisen ja palaamisen mahdollisuutta ei ole. Tällaista yhteiskäyttöjärjestelmän tilannetta voidaan kutsua kulutusresurssien siirtotilanteeksi. Ne on siirretty toisen kunnan alueelle ja vastuuseen. Rakennustarkastajan palveluissa, joissa kunnan viranhaltija käyttää viranomaistoimivaltaa, yhteiskäyttö merkitsee sitä, että kuntalaiset hakevat palvelunsa naapurikunnan rakennustarkastajalta, joka voi hallinnollisesti olla esimerkiksi kuntien yhteinen viranhaltija. Tässä tilanteessa kunta on siis siirtänyt viranomaisvaltaansa toiselle kunnalle, eikä kuntalaisella ole paluuta omassa ja samassa asiassa kotikuntansa rakennustarkastajan luokse hakemaan uutta päätöstä. Vaikka kotikunta yhteiskäytöstä huolimatta pitäisikin oman rakennustarkastajan, ei yhteiskäyttöjärjestelmällä voida luoda kaksinkertaista päätöksentekojärjestelmää. Tämä voisi johtaa siihen, että samasta asiasta voitaisiin antaa kaksi erisisältöistä

---

<sup>9</sup> Kuntien yhteiset toimielimet ovat yleensä lautakuntia, mutta muukin monijäseninen toimielin tulee kysymykseen.

ratkaisua. Viranomaistehtävien yhteiskäyttöjärjestelmässä pitää huolehtia erityisesti viranomaisten tarkasta toimivaltajaosta.

<b>YHTEISKÄYTÖN KOHDE</b>		
	<b>Viranomaistehtävä</b>	<b>Operatiivinen palvelu</b>
<b>Yksisuuntaista</b>	Julkisen vallankäytön ulkoistaminen	Kulutusresurssien siirto tai laajennus
<b>YHTEISKÄYTTÖ</b>		
<b>Kaksisuuntaista</b>	Julkisen vallankäytön kierrättäminen	Kulutusresurssien dualistinen kollektivisointi

**Kuvio 6.** Yhteiskäyttötilanteiden tyypittely.

Kaksisuuntaisessa yhteiskäyttöjärjestelmässä viranomaistehtävien siirtäminen yhteiskäyttöön merkitsee julkisen vallankäytön kierrättämistä. Ensimmäinen kunta ohjaa esimerkiksi osan omista kuntalaisistaan naapurikunnan viranomaisen luokse, ja naapurikunta paimentaa osan omista jäsenistään ensimmäisen kunnan viranomaisen puoleen. Molemmat kunnat säilyttävät kyseisessä palvelussa entisen toimivaltansa, mutta yhteiskäyttöjärjestelmä jakaa uudelleen viranomaisten asiakkaat. Operatiivisten palvelujen kohdalla kaksisuuntainen palvelujen yhteiskäyttö merkitsee kulutusresurssien kollektivisointia molempien kuntien jäsenten kesken. Jos kumpikin kunta mahdollistaa yhden koulun yhteiskäytön, kuntalaisilla on käytettävissään kotikunnan koulujen lisäksi yksi naapurikunnan koulu. Tietyillä ehdoilla kuntalaiset voivat tarpeen vaatiessa sukkuroida edes takaisin eri kulutuspaikkojen välillä. Joissain palveluissa sukkuointi voi olla taa-jempaa kuin toisissa.

Kuntalaista puuttuvat eksplisiittiset säännökset, joilla säänneltäisiin kuntien keskinäistä yksityisoikeudellista yhteistyötä. Esimerkiksi kuntien perustamat hankintarenkaat ovat yksityisoikeudellisen välittömän yhteistyön muotoja, jotka perustuvat yksityisoikeudellisiin sopimuksiin ja menettelytapaohjeisiin. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, 12 ja 13.)

## **5.2 Julkisen hankinnan käsitteen määrittely ja soveltaminen kuntayhteistyöhön**

Julkisista hankinnoista annetun lain mukaan julkisella hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden tai palvelujen ostamista, vuokraamista ja siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Pohjonen (2002, 14) ja Kärkkäinen (2001, 423) ovat todenneet, että lainvalmisteluaineiston perusteella hankinnan käsite tulee ymmärtää laajana. Tätä kuvaa se, että julkisille hankintayksiköille on asetettu velvoite käyttää hyväksi olemassa olevat

kilpailumahdollisuudet. Hankintasopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jolla hankintayksikkö ostaa hyödykkeitä rahaa tai muuta vastiketta vastaan. Tyypillisiä hankintalain tarkoittamia urakoita ovat maan-, talon- ja vedenrakennusurakat. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että myös käyttöoikeusurakat ovat hankintalain mukaisia urakoita. (Kalima 2001, 60 – 62 ja 80 - 83.)

Hankintasäännösten tarkoittamilla palveluilla tarkoitetaan kaikenlaisia palveluja, kuten esimerkiksi puhtaanapito-, kunnossapito-, markkinointi-, ruokahuolto- ja konsulttipalveluja. (Kalima 1996, 49 ja Kärkkäinen 2001, 423 - 424.) Tavaroiden ja palvelujen ostaminen ei aina ole selkeästi erotettavissa toisistaan, sillä esimerkiksi tavaroiden hankintaa saattaa sisältyä vaikkapa kokoamis- ja asennustyötä. (Kalima 1996, 48.) Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja teletoiminnan palveluhankinnoista on säädetty erikseen ns. peruspalvelujen hankinta-asetuksessa. Hankinta-asetusta ei sovelleta sellaisessa tapauksessa, jossa palvelun tuottaminen perustuu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen sisältyvään yksinoikeuteen, jos sopimus ei koske vesi- ja energiahuoltoa, liikenteen harjoittamista tai teletoimintaa.<sup>10</sup> Sellaisissa tilanteissa, joissa hankintayksikkö tuottaa palveluja omalla henkilökunnalla, hankinta ei kuulu hankintasäännösten piiriin. Jos kunta itse haluaa alistaa oman palvelutuotantonsa kilpailuun, kilpailutuksessa pitää noudattaa hankintasäännöksiä.<sup>11</sup> (Kalima 2001, 68.)

Hankintasäännökset ovat hyvin ongelmalliset sen suhteen, mitä kaikkia toimenpiteitä hankinnalla tarkoitetaan. Erityisen ongelmallista on kuntayhteistyön ja hankinnan erottaminen toisistaan. Kuntaliiton mukaan hankintalakiin liittyvä peruskysymys on se, voiko kunta ostaa tai hankkia palveluja juridisesti itsenäiseltä yhteisöltä suoraan vai onko kilpailuttaminen ainoa mahdollisuus. Kunta-alan etujärjestöt ja kysymykseen perehtyneet tutkijat ovat esittäneet hyvin erilaisia käsityksiä asiasta. Suomen Kuntaliitto on näyttänyt edustavan sitä kantaa, että kuntayhteistyöhön kuuluvat hankinnat toiselta kunnat eivät kuulu kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö, 12 ja 13.) Vaikka Kuntaliitto ei ole pitänyt kuntayhteistyön kilpailuttamista lain asettamana velvoitteena, sekin on silti myöntänyt, ettei laki anna selkeätä vastausta siihen, missä kulkee kuntien yhteistoiminnan ja hankintalain mukaisen palveluhankinnan välinen raja. (Suomen Kuntaliiton lausunto korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ks. KHO 3226/2/03. 30.11.2004.) Kunta-alan ammattijärjestö eli KTV on hankintalakityöryhmän

<sup>10</sup> Hankinta-asetuksen säännöksiä ei sovelleta seuraaviin palveluihin (Kalima 2001, 67 – 68):

1. Kiinteän omaisuuden hankintaa ja vuokrausta koskevat palvelusopimukset,
2. televisio- ja radiotoimintaa harjoittavan ohjelman hankkimista, kehittämistä, tuotantoa tai yhteistuotantoa taikka lähetyssaikaa koskevat sopimukset,
3. puhelin-, teleksi-, radiopuhelin-, henkilöhaku- tai satelliittipalveluja koskevat sopimukset,
4. välimiesmenettelyä tai sovittelupalveluja koskevat sopimukset,
5. arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeelle laskemiseen, hankintaan, myyntiin tai siirtoon liittyvää rahoituspalvelua tai Suomen Pankin palveluja koskevat sopimukset,
6. työsopimukset ja
7. muuta tutkimusta ja tuotekehitystä koskevat sopimukset kuin sellaiset, joissa syntyy hyöty yksin omaan hankintayksikölle tämän liiketoiminnassa ja jonka kustannukset hankintayksikkö kustantaa.

<sup>11</sup> Palvelut jaetaan ensisijaisiin ja toissijaisiin palveluihin. Ensisijaisiin palveluihin sovelletaan kaikkia hankinta-asetuksen säännöksiä. Ensisijaisia palveluja ovat esimerkiksi huolto- ja korjauspalvelut, tietokone- ja tietojenkäsittelypalvelut, tilintarkastus- ja kirjanpito- ja rakennusten puhtaanapito- ja kiinteistöjen hallintapalvelut. Toissijaisten palvelujen hankintaan sovelletaan ainoastaan teknisiä erittelyjä ja jälki-ilmoituksen kirjoittamista koskevia säännöksiä. Esimerkiksi koulutuspalvelut, ammatilliset koulutuspalvelut, terveydenhoitopalvelut ja sosiaalipalvelut ovat toissijaisia palveluja. (Kalima 2001, 70 – 71.)

esityksestä Kauppa- ja teollisuusministeriölle antamassaan lausunnossaan esittänyt sen suuntaisia näkemyksiä, ettei kuntien keskinäinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä olisi mahdollista ilman kilpailuttamista. KTV:n käsityksen mukaan edes vuonna 2005 eduskuntakäsittelyssä oleva uusi hankilakiehdotus ei toisi ratkaisua siihen, onko kahden tai useamman kunnan yhteinen sopimus palvelujen järjestämisestä yhteistyönä kuntayhteistyötä vai julkista hankintaa. (KTV 2005.) Antero Oksasen mukaan (2002, 78) kunnallinen palvelu voidaan siirtää toiselle kunnalle ilman kilpailuttamista. Tästä asiasta on Melinillä ja Pauniolla (2001, 151) vastakkainen käsitys. Heidän mukaansa hankintalainsäädäntö edellyttää, että kunnan pitää kilpailuttaa hankinta, jos se aikoo hankkia palveluja toiselta kunnalta. Asiantuntijatahojen ristikkäiset tulkinnat kuvaavat hyvin sitä, miten vaikea tehtävä on sovittaa yhteen kuntayhteistyötä ja hankintojen kilpailuttamisvelvollisuutta.

Lähes viime vuosiin asti tutkijat ovat olleet suhteellisen yksimielisiä siitä, ettei kuntayhtymän perustaminen ja palvelujen tuotanto-oikeuden antaminen kuntayhtymälle ole hankintasäännösten tarkoittama hankinta. Tämä tulkinta on nojannut siihen näkökohtaan, että kuntayhtymä on mainittu kuntalaissa määrämuotoisena kuntayhteistyön muotona. EY-tuomioistuimen tekemät päätökset ovat aivan viime aikoina laajentaneet hankintadirektiivien ja hankintalain kilpailuttamisvelvollisuutta myös kuntien ja kuntayhtymien välisiin palvelutoimituksiin. (Ks. esim. KTV 2005.) Raportin seuraavassa luvussa selostetaan tarkemmin eräs KHO:n ennakkopäätös, jossa sivutaan myös kuntien kuntayhtymiltä tekemien hankintojen kilpailuttamisvelvollisuutta. Oikeuden päätöksessä [KHO 3226/2/03 (30.11.2004)] viitattiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen eräaseen päätökseen [C-107/98 (Teckal) 18.11.1999], jonka perusteluissa on käsitelty kunnan ja kuntayhtymän välisen suhteen problematiikkaa. Tältä osin oli kysytty, voiko kuntayhtymän tavaratoimitus kunnalle perustu sellaiseen sopimukseen, johon pitäisi soveltaa julkisia tavarahankintoja koskevien sopimuksentekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa neuvoston direktiivissä 93/36/ETY tarkoitettua tavarakilpailumenettelyä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sopimusjärjestelyn luonnehtimiseksi mainitussa direktiivissä tarkoitetuksi sopimukseksi riittää pääsääntöisesti, että kunta on tehnyt sopimuksen sellaisen alueellisen tai paikallisen viranomaisen kanssa, joka on kunnasta oikeudellisesti erillinen yksikkö. Poikkeuksena ovat tapaukset, joissa alueellinen tai paikallinen viranomainen valvoo kyseistä oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa. Michael Steinicke (2005) on tutkinut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa annettuja päätöksiä, ja hän on niiden pohjalta muodostanut yleissäännön, jonka mukaan hankintasopimukset, jotka tehdään erillisten oikeushenkilöiden kanssa, täytyy toteuttaa hankintasäännösten edellyttämällä tavalla. Hänen mukaansa tästä pääsäännöstä voitaisiin poiketa ainakin kahdella eri perusteella. Poikkeaminen voidaan tehdä, jos kunta pystyy kontrolloimaan erillistä oikeushenkilöä samalla tavalla kuin omia hallintokuntiaan ja virastojaan. Kontrollin osalta hänen mukaansa kyse ei ole samanlaisesta kontrollista, kuin mitä määritellään esimerkiksi kirjanpito- ja osakeyhtiölaissa. Steinicken mukaan kontrollointia pitää tarkastella ottaen huomioon julkisten toiminnan organisoitumisen ja hallinnan ominaispiirteet ja hallinto-oikeudelliset toimintojen järjestämistavat. Tällöin kontrollikriteeriä pitäisi lähestyä siitä näkökulmasta käsin, toteutuuko kunnan valvontaoikeus ja voiko kunta antaa määräyksiä kyseessä olevalle erilliselle oikeushenkilölle. Toiseksi poikkeaminen voidaan tehdä, jos erillisen oikeushenkilön täytyy suorittaa olennaisin osa omista tehtävistään kunnallisten toimijoiden kanssa. Steinicken on pitänyt sitä hieman epäselvänä, viittaako tämä poik-

keussäännös esimerkiksi yhteistyötarpeeseen tai -välttämättömyyteen. Kotimaisissa tarkasteluissa pitää lisäksi ottaa huomioon, että muutamat kuntayhtymät ovat lakisääteisiä. Niissä tapauksissa kunnilla ei ole edes hankintavaltaa sen suhteen, osallistuvatko ne toimintojen järjestämiseen kuntayhtymämuodon kautta. Kunnilla on lakiin perustuva velvollisuus olla jäsenenä erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä, kehitysvammaisten erityishuoltopiirin kuntayhtymässä ja maakuntakaavasta ja maakunnan suunnittelusta vastaavassa kuntayhtymässä (ks. esim. Pekola-Sjöblom 2000, 31).

### **5.3 Julkisen hankinnan käsite oikeustapauksen valossa**

Koska hankintalaki ei yksiselitteisesti määrittele julkista hankintaa, käsitteen juridinen määrittely jää oikeuskäytännön varaan. Kuntalain kuntayhteistyön ja hankintalain julkisen hankinnan väliset jännitteet tulivat näkyvästi julkisuuteen vuonna 2003, jolloin markkinaoikeus antoi paljon keskustelua herättäneen ensimmäisen oikeusasteen päätöksensä ns. Hangon tapauksessa. Päätöksellä kumottiin Hangon kaupungin ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen välinen yhteistyösopimus, koska sitä ei ollut kilpailutettu. Markkinaoikeuden päätöksestä valitettiin, minkä jälkeen Korkein hallinto-oikeus antoi oman ennakkotapauspäätöksensä vuoden 2004 lopulla. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Hangon kaupunki ei olisi saanut ilman kilpailutusta solmia yhteistyösopimusta Espoon kaupungin hallinnoiman Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen kanssa. Seuraavassa on referaatti ylimmän hallintotuomioistuimen päätöksestä.

*KHO 3226/2/03 (30.11.2004). Hangon kaupunki oli päätöksellään 11.6.2003 hyväksynyt toisen kunnan ylläpitämän alueellisen pelastuslaitoksen eli Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen kanssa yhteistyösopimuksen sairaankuljetusten ja ensihoidon järjestämisestä ja sen edellyttämän valmiuden ylläpidosta. Kb Hangö Sjuktransport - Hangon Sairaankuljetus Ky vaati 18.7.2003 markkinaoikeutta toteamaan, ettei Hangon kaupunki ollut noudattanut sairaankuljetuspalveluiden hankintapäätöstä tehdessään lakia julkisista hankinnoista. Yhtiö vaati markkinaoikeutta kumoamaan Hangon kaupungin päätöksen ja veloittamaan Hangon kaupungin korjaamaan virheellinen menettelynsä ja järjestämään tarjouskilpailun. Hangon kaupunki vaati puolestaan ensisijaisesti, että asia olisi jätettävä tutkittavaksi ottamatta.*

*Markkinaoikeus kumosi Hangon kaupunginvaltuuston päätöksen ja kielsi Hangon kaupunkia panemasta mainittua yhteistyösopimusta täytäntöön. Markkinaoikeus katsoi myös, että mikäli Hangon kaupunki jatkaa sairaankuljetuspalvelujen hankintaa julkisena hankintana, Hangon kaupungin on järjestettävä julkisista hankinnoista annetun lain edellytykset täyttävä tarjouskilpailu ja tehtävä sen perusteella hankintapäätös. Markkinaoikeuden mukaan laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta ei ole tuonut muutosta hankintalaissa tarkoitettuun kilpailuttamisveloitteeseen. Markkinaoikeus katsoi, että kyse oli ollut palveluhankinnasta, joka olisi pitänyt kilpailuttaa tai tehdä hankintayksikön omana työnä.*

*Markkinaoikeus perusteli päätöstään myös yksityiskohtaisemmin. Se totesi, että kunnallinen hankintayksikkö voi tehdä hankinnan omana työnä tai yhteistyössä toisten kuntien taikka hankintayksiköiden kanssa. Hangon tapauksessa sopimus oli otsikoitu yhteistyösopimukseksi, jossa osapuolina olivat Hangon kaupunki tilaajana ja Espoon kaupunki/Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos palvelutuottajana. Sopimuksen liitteen mukaan Hanko sopi maksavansa palvelutuottajalle korvauksena tämän sopimuksen mukaisesta toiminnasta ja valmiuden ylläpidosta 190 000 euroa vuodessa. Markkinaoikeus totesi, ettei sopimuksessa ollut sovittu palvelun järjestämisestä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa, vaan osapuolet ovat sopineet palvelun tuottamisesta korvausta vastaan. Sen vuoksi markkinaoikeus katsoi, ettei kyse ollut hankinnan toteuttamisesta hankintayksikön omana työnä, vaan hankintalain 4 §:ssä tarkoitettua palveluhankinnasta.*

Hangon kaupunki valitti markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati mm., että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen ja pysyttää voimassa Hangon solmiman sairaankuljetuspalvelujen järjestämistä koskevan sopimuksen. Vaatimustaan Hangon kaupunki perusteli sillä, ettei asia kuuluisi lainkaan markkinaoikeuden toimivaltaan, koska kaupunginvaltuuston 11.6.2003 tekemää päätöstä ei voida pitää julkisista hankinnoista annetun lain tarkoittamana hankintana. Hangon kaupunki katsoi, että päätös hyväksyvä yhteistyösopimus on perustunut kuntalain (365/1995) kunnille antamiin mahdollisuuksiin lakisääteisten palvelujen tuottamistavan valinnassa. Kb Hangö Sjuktransport - Hangon Sairaankuljetus Ky vaati puolestaan, että korkein hallinto-oikeus hylkää Hangon kaupungin valituksen kokonaisuudessaan ja pysyttää voimassa markkinaoikeuden päätöksen. Yhtiön ilmoittaman käsityksen mukaan kuntalain mukainen yhteistoiminta tarkoittaa sellaista toimintaa, jossa osapuolille ei aiheudu ansaitsemisen tai tappion mahdollisuutta. Yhtiön näkemyksen mukaan yhteistoiminnassa kulut jaetaan osapuolten kesken ja kaikki osapuolet osallistuvat kuluihin. Lisäksi yhtiö huomautti siitä, että pelastustoimi ja sairaankuljetustoimi ovat jo lain perusteella eri organisaatioita. Lakimääräisen yhteistoimintavelvoitteen ja tehtyjen sopimusten johdosta pelastustoimen kustannukset jaetaan kaikkien toimintaan osallistuvien kuntien kesken mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Yhtiön käsityksen mukaan sairaankuljetuksen puolella yhteistoimintaa ei voida harjoittaa, vaan palvelu suoritetaan ostopalveluna neuvoteltujen sopimusten mukaisena.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pelastuslain (468/2003) 3 §:n mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi) siten kuin siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) 4 §:ssä. Mainitun 4 §:n mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien välillä tehdään sopimus pelastustoimen yhteistoiminnasta. Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta oli siis velvoittanut Hangon kaupungin solmimaan muiden Länsi-Uudenmaan kuntien kanssa sopimuksen yhteistoiminnasta pelastustoimessa. Tältä osin kuntien yhteistoiminta perustuu lailla asetettuun yhteistoimintaa koskevaan velvollisuuteen. Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annettu laki ei kuitenkaan velvoita kuntia yhteistoimintaan sairaankuljetuspalvelujen järjestämisessä, eikä Hangon kaupungin ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen välisen sairaankuljetuspalveluja koskevan sopimuksen solmiminen perustu laissa asetettuun yhteistoimintaa koskevaan velvollisuuteen. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen Hangon kaupungille tuottamien sairaankuljetuspalvelujen osalta ei näin ollen ollut kyse hankintasetuksen 3 §:n 3 momentissa tarkoitettusta palveluhankinnasta, joka tehdään toiselta hankintayksiköltä tälle lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun yksinoikeuden perusteella. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei sairaankuljetuspalveluja koskeva sopimus jäänyt tällä perusteella julkisia hankintoja koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kysymys tapauksessa oli erityisesti siitä, jääkö puheena oleva sopimusjärjestely julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että sairaankuljetuspalvelu tuotetaan sopimusjärjestelyllä toisen kunnan kanssa ja ottaen myös huomioon, että sairaankuljetusta koskeva sopimus on sopimusteitse kytketty lakisääteiseen pelastustoimen yhteistoimintajärjestelyyn.

Sairaankuljetusta koskevasta yhteistyösopimuksesta ilmenee, että Hangon kaupunki ja Espoon kaupunki/Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos ovat sopineet, että Hangon kaupunki ostaa ”sairaankuljetuspalvelut” Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselta. Sopimuksessa on sovittu korvauksesta, joka suoritetaan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselle palvelujen tuottamisesta. Taloudellinen riski tai voiton mahdollisuus sopimuksen toteuttamisesta on palvelutuottajana olevalla Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella, ja sopimusta on muutenkin pidettävä tältä osin perusluonteeltaan tavanomaisena kaupallisena hankintasopimuksena.

Hangon kaupungin pelastustoimen henkilöstön siirtyminen Espoon kaupungin palvelukseen pelastustoimen yhteistoimintasopimuksen nojalla ei vaikuta julkisia hankintoja koskevien säännösten perusteella tehtävään sairaankuljetuspalveluja koskevan sopimuksen arviointiin. Yhteistyösopimuksen määräys sairaankuljetusajoneuvojen siirtymisestä sopimuksen voimassaolon ajaksi Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen omistukseen ja niiden käyttämisestä Hangon kaupungin sairaankuljetuksiin ei myöskään muuta yhteistyösopimuksen perusluonnetta. Sairaankuljetuspalveluja koskevassa yhteistyösopimuksessa ei ollut erikseen sovittu toimielimen perustamisesta sairaankuljetustoiminnan hallintoa ja valvontaa varten taikka sopijapuolten yhteistyöelimeksi eikä muustakaan toiminnan hallinnon järjestämisestä.

*Korkein hallinto-oikeus katsoi, että huolimatta sairaankuljetusta koskevan yhteistyösopimuksen eräistä erityispiirteistä Espoon kaupungin ylläpitämä Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos on sairaankuljetustoiminnan osalta Hangon kaupungista muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jolta Hangon kaupunki ostaa rahallista vastiketta vastaan sairaankuljetuspalveluja. Näin ollen Hangon kaupungin ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen välisessä sopimuksessa oli kysymys julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettusta hankinnasta.*

*Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Hangon kaupunki oli menetellyt asiassa julkisista hankinnoista annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisia hankintoja koskevien säännösten vastaisesti, kun se on tehnyt sopimuksen sairaankuljetuspalveluista Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen kanssa järjestämättä hankinnasta tarjouskilpailua. Korkein hallinto-oikeus pysytti voimassa markkinaoikeuden päätöksen.*

KHO:n päätöksen perustelut sisältävät yksittäisiä näkökohtia, joiden avulla tuomioistuin on pohtinut Hangon tekemän yhteistyösopimuksen luonnetta. Kun näitä näkökohtia summeerataan, oikeuden ratkaisua voidaan tulkita niin, että ollakseen sellaista kuntalain mukaista kuntayhteistyötä, jota ei tarvitse kilpailuttaa, yhteistyön pitää konkretisoitua yhdessä tekemiseksi. Yhteistyö edellyttää tavallisesti molemmilta osapuolilta aktiivista tekemistä ja keskinäisen hallinnollisen ja taloudellisen vastuun ottamista. Esimerkiksi kuntien välisen sopimuksen otsikointi yhteistyösopimukseksi ei tee sopimussuhteesta vielä kuntayhteistyötä. Korkein hallinto-oikeus päätyi sille kannalle, että Hangon kaupungin solmimaa sairaanhoitokuljetuspalvelujen yhteistyösopimusta oli pidettävä perusluonteeltaan tavanomaisena kaupallisena hankintasopimuksena. Tältä osin tuomioistuimen perustelujen voidaan katsoa nojautuneen neljään ydinkohtaan. Ensinnäkin painoa pantiin päätöksessä sille, että kyseessä oli kuntien tekemä vapaaehtoinen sopimus, johon kunnilla ei ollut mitään velvollisuutta. Toiseksi katsottiin, että sopimuksella synnytettiin taloudellisen riskin ja voiton mahdollisuus Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselle. Kolmanneksi tärkeään asemaan tapauksen perusteluissa nostettiin myös sairaankuljetuspalvelujen hallinto ja valvonta. Sopimusosapuolet eivät olleet sopineet yhteishallinnosta eivätkä -valvonnasta. Neljänneksi tuomioistuin pani merkille, ettei muustakaan toiminnan hallinnon järjestämisestä ollut sovittu mitään.

KHO:n ratkaisun perusteella voidaan tehdä sellainen päätelmä, että jos kuntien välisessä sopimuksessa on sovittu yhden kunnan toimittavan toiselle palveluja ja saavan siitä korvauksen, voidaan tällaista toimintaa pitää hankintalain mukaisena hankintana. Tällainen toiminta on normaalia ostotoimintaa, vaikka sopimuksen molempina osapuolina ovatkin julkisyhteisöt. Tulkinta saattaa pysyä muuttumattomana sellaisessakin tapauksessa, jossa molemmat kunnat toimittavat palveluja ja myöhemmin vielä laskuttavat niistä. Näiden päätelmien perusteella kuntien yhteiskäytösopimus sellaisissa palveluissa, joissa yhteiskäyttö ei ole lakisääteistä, olisi mahdollista tulkita palvelujen hankinnaksi.

Möttösen (2005) hieman ehkä kärjistetyn arvion mukaan kuntien keskinäisistä palvelujen vaihtojärjestelmistä ollaan tekemässä hankintalain mukaista toimintaa. Hankinnan käsite saattaa ulottua jopa kuntien varsinaisiin yhteiskäytösopimuksiin, mutta asiasta ei ole olemassa korkeimman oikeusasteen ennakkotapauspäätöstä. Hankoa koskeva oikeustapaus on merkittävä, koska siinä ensimmäistä kertaa linjataan kuntayhteistyön ja julkisen hankinnan määrittelyyn ja rajanvetoon liittyviä näkökohtia yhtä aikaa. Harjula ja Prättälä (2003) ovat valitelleet sitä, ettei hankintalain valmistelussa osattu aikanaan ottaa huomioon sitä, että jonkin tyyppinen kuntayhteistyö voisi merkitä sellaisia hankintasopimuksia, jotka tulisivat hankintalain soveltamisen piiriin. He ovat vedonneet huo-



noon lainvalmisteluun ja vaatineet kuntien kaikkinaisen kuntayhteistyön pitämistä kilpailuttamisen ulkopuolella.

#### **5.4 Palvelujen yhteiskäytön juridiset tulkintaperiaatteet**

Vaikka laki julkisista hankinnoista säädettiin jo vuonna 1992, kotimaisessa 1990-luvun alkupuoliskon yhteiskäyttökirjallisuudessa yhteiskäytön ja kilpailuttamisvelvollisuuden ristiriita tiedostettiin vielä huonosti tai ei ollenkaan (ks. esim. Koivula ja Paavola 1994). Ruotsissa Bergdahl (5 – 6) kirjoitti jo vuonna 1994, että julkisten palvelujen yhteiskäyttö voi asettua ristiriitaan julkisia hankintoja koskevien periaatteiden kanssa. Hangon oikeustapaus on konkreettinen ja merkittävä osoitus tällaisesta ristiriidasta. Tässä luvussa jäsennetään tulkintanäkökohtia, jotka vaikuttavat palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien oikeudelliseen luokitteluun. Jäsennykset pohjautuvat edellisessä luvussa esitettyihin näkökohtiin. Hangon tapauksessa lausutut perustelut koskevat vain mainittua tapausta, mutta niiden perusteella voidaan kehittää yleisempiäkin periaatteita julkisten hankintojen ja kunnallisen yhteistyön erottelun toisistaan.<sup>12</sup> Tarkastelu tuottaa yhteiskäyttöjärjestelmien juridiset tulkintaperiaatteet, joiden avulla kunnalliset päättäjät voivat karkeasti arvioida yhteiskäyttöpalvelujen kilpailuttamisvelvollisuutta.<sup>13</sup> Huomautettakoon, että esitettävät arviot ovat luonteeltaan alustavia ja suuntaa antavia. Jokainen kuntayhteistyösopimus ja yhteiskäyttöjärjestelmä on erillinen tapaus, jota pitää voida arvioida sen ominaispiirteistä ja soveltamisympäristöstä käsin.

Pääsääntöisesti mikään palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä, joka perustuu pakottavaan lainsäädäntöön, ei ole julkista hankintaa, ellei tästä ole laissa nimenomaista määräystä. Kuntayhteistyömuodoista ostopalvelujen hankinta toiselta kunnalta, tehtävien siirtäminen toiselle kunnalle ja kuntayhtymät ovat erityisen potentiaalisia julkisen hankinnan tulkinnalle. Kaikissa niissä kunta laatii sopimuksen juridisesti itsenäisen ja erillisen oikeushenkilön kanssa. Sopimukset johtavat edelleen kahden itsenäisen ja erillisen yksikön välisiin palvelutoimituksiin ja lopulta myyntilaskutukseen. Erityisesti tehtävän hoito toisen kunnan puolesta ja kuntien välinen ostopalvelutoiminta on hyvinkin mahdollista kyseisen Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotapauspäätöksen jälkeen tulkita julkiseksi hankinnaksi. Yhteisen viran ja toimielimen ylläpito ovat vaikutuksiltaan hieman erilaisia yhteistyömuotoja. Nekin edellyttävät sopimusta tai ainakin samansisältöisiä päätöksiä kahden itsenäisen ja erillisen yksikön välillä, mutta tämän jälkeen niiden vaikutukset poikkeavat muiden kuntayhteistyömuotojen vaikutuksista. Yhteinen virka tai

<sup>12</sup> Jos kuntayhteistyötä koskevat ennakkopäätöksen uudet tulkinnat ulotettaisiin kuntayhtymätoimintaan, kuntien yhteistyö tulisi kokemaan peripohjaisen muutoksen. Joka tapauksessa lakisääteiset kuntayhtymät ovat silti erikoisasemassa, koska kunnilla on niissä pakkojäsenyys ja kuntayhtymät vastaavat tietyistä viranomaistehtävistä. Tosin vapaaehtoinenkin kuntayhtymätoiminta on niin vakiintunutta ja pitkäaikaista kuntayhteistyötä omine kuntalain erityissäännöksineen, että sitä voi olla sen vuoksi erittäin vaikea tulkita julkiseksi hankinnaksi.

<sup>13</sup> Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että kilpailuttamisvelvollisuus saattaa syntyä myös muusta syystä. Kunta voi olla hyväksynyt esimerkiksi sellaisen sopimuksen, jossa se on sitoutunut kilpailutuksen järjestämiseen. Edelleen esimerkiksi kunnanvaltuusto on voinut hyväksyä sellaisen periaatepäätöksen, että kaikki kunnan hallintokuntien tekemät hankinnat pitää toteuttaa kilpailutusmenettelyä hyväksikäyttämällä.

toimielin ei johda samalla tavalla kahden yksikön välisiin palvelutoimituksiin, vaan kyse on yhteistyönä tuotetusta palvelusta. Eikä yhteisen viran tai toimielimen pidosta seuraa varsinaista myyntilaskutusta vaan yhteisresursointia. Näillä perusteilla yhteistä virka ja toimielintä on vaikeampaa tulkinta julkiseksi hankinnaksi.

Eräissä tapauksissa on katsottu, että ainakin vuotuiset kilpailuttamiset voidaan kuntien hankinnoissa välttää, jos käytetään ns. partnerships-yhteistyösopimuksia. Tässä yhteydessä partnership-yhteistyösopimuksilla tarkoitetaan kuntien keskenään solmimia ja noin 3 - 5 vuoden pituisia yhteistyösopimuksia. Tällainen sopimus on määritelty erääksi ostopalvelun muodoksi, jossa palvelua hankitaan pitkäaikaiselta strategiselta yhteistyökumppanilta. Partnership-yhteistyösopimuksessa kuvaillaan palveluun ja sen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi tuotekehittely, asiakkaiden valinta, palautteiden anto sekä asiakasmaksujen kerääminen. Sopimuksissa palveluja tilaava kunta määrittelee asiakkailta perittävien maksujen suuruuden, ja tuottaja sitoutuu avustamaan asiakasmaksujen keräämisessä. Asiakasmaksutulot kanavoidaan tuottajan kautta palvelujen tilaajalle. (Helsingin kaupunginkanslia, 1995.)

Yhteiskäyttöjärjestelmässä voi olla mukana myös muita kuin kunnallisia tahoja, kuten esimerkiksi seurakuntia ja järjestöjä. Koska yksityiset voivat olla mukana joko palvelujen tuottajina, rahoittajina tai palvelujen kuluttajina, yhteistyöjärjestelmistä saattaa tulla hyvin monimutkaisia systeemejä. Kuntalaki ei suoraan tunne tällaisia monenkeskisiä yhteistyömuotoja. Jos yksityiset palvelutuottajat ovat sopimuksessa mukana siinä roolissa, että ne hyötyvät jollain tavoin palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmästä, saattaa järjestelmän ulkopuolelle jääneille tahoille syntyä asianosaisuus. Taloudellisten hyötyjen kanavointi yhteiskäyttöjärjestelmän kautta yksityisille voi johtaa tulkintaan julkisesta hankinnasta. Jos yhteiskäyttöjärjestelmä halutaan pitää välittömänä kuntayhteistyömuotona, jota ei koske hankintalain velvoitteet, pitäisi palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän ulkopuolelle sulkea kaikki kaupallista tai taloudellista hyötyä saavat ei-kunnalliset toimijat. Tosin tässä yhteydessä pitää todeta, että tilanne on eräiltä osin hieman erilainen välillisessä yhteiskäytössä. Jos kunnat perustavat palvelujen tuotantoa varten vaikkapa osakeyhtiön, kunnat saavat ottaa yhtiöön mukaan muitakin omistajia ilman, että yhtiöomistajuutta tarvitsisi kilpailuttaa. Omistajuutta ei voida sisällyttää hankinnan käsitteeseen.

Palvelujen yhteiskäytön tulkintaa kuntayhteistyöksi voidaan vahvistaa sillä, että yhteiskäyttötuotannossa tarvittava käyttö- ja kiinteä omaisuus järjestellään kuntien yhteisomistuksen piiriin. Omaisuuteen liittyviä järjestelyjä ei kuitenkaan voida pitää yhtä vahvoina perusteina kuin yhteishallintoon tai yhteiseen virkaan liittyviä näkökohtia. Tätä voidaan perustella sillä, että kuntalaissa on selvät viittaukset yhteiseen toimieliimeen ja yhteiseen virkaan, mutta yhteisomistajuuteen liittyviä näkökohtia laissa ja sen esitöissä ei ole esitetty. Toisaalta yhteisomistajuus kuvaa kuntien yksituumaisuutta ja yhteistä vastuunottoa sekä riskinkannon jakamista. Näin ollen yhteisomistajuus vahvistaa yhdessä tekemisen aitoutta.

Taulukko 3. Yhteiskäytön eri tulkintavaihtoehtojen vertailu.

	KUNNALLISTEN PALVELUJEN YHTEISKÄYTTÖJÄRJESTELMÄN TULKINTAKRITEERIT	
	Kuntayhteistyö- tulkintaa puoltavat näkökohdat	Julkisen hankinnan tulkintaa puoltavat näkökohdat
<b>Yhteiskäyttöjärjestelmä perustuu</b>	lain säännökseen. Voidaan katsoa, että myös yhteiseen toimielimeen tai yhteiseen virkaan perustuvat yhteiskäyttöjärjestelmät ovat lähempänä kuntayhteistyötä kuin julkista hankintaa.	kuntien keskinäiseen ja vapaaehtoiseen tehtävien siirtoon tai ostopalvelusopimukseen.
<b>Yksityisten tahojen rooli yhteiskäyttöjärjestelmässä</b>	Yksityisillä ei ole asemaa eikä roolia järjestelmässä.	Yksityiset palvelutuottajat ovat sopimuskumppaneita ja saavat sopimukselta taloudellista tai kaupallista hyötyä.
<b>Yhteiskäyttöpalvelujen hallinnon järjestäminen</b>	Palvelujen yhteiskäytön hallinto järjestetään jollakin tavalla yhteistyönä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi niin, että yhteiskäyttöpalvelua toiselta kunnalta hankkiva kunta nimittää edustajansa yhteiskäyttöpalvelua tuottavan kunnan hallintoelimeen (johtokuntaan, lautakuntaan, toimikuntaan, tms.)	Kumpikin kunta järjestä hallinnon itsenäisesti, eikä hallinnossa harjoiteta yhteistyötä.
<b>Yhteiskäytössä tarvittavan omaisuuden omistajuus</b>	Kunnat omistavat yhteisesti yhteiskäyttöpalvelun tuotantoon tarvittavat kiinteistöt ja käyttöomaisuuden.	Kukin kunta omistaa erikseen kunkin yhteiskäyttöpalvelun tuotantoon tarvittavat kiinteistöt ja käyttöomaisuuden.
<b>Yhteiskäyttöpalvelujen valvonta</b>	kuuluu kuntien yhteiselimelle tai sellaiselle toimielimelle, johon toinen kunta on saanut nimetä oman edustajansa.	on jätetty pelkästään sopimusoikeudelliseksi valvonnaksi.
<b>Yhteiskäyttöpalvelujen hinnoitteluperuste</b>	Omakustannusperiaate	Markkinahinta
<b>Yhteiskäyttöpalvelujärjestelmän luonne</b>	Yhteiskäyttö on kaksipuolista toimintaa.	Yhteiskäyttö on yksipuolista toimintaa.
<b>Yhteiskäyttöpalvelujen kustannusten korvaukset</b>	Perustuvat clearingjärjestelmään.	Perustuvat konventionaaliseen myyntilaskutukseen.

Yhteiskäyttöjärjestelmän valvonta voidaan järjestää monella tapaa. Jos valvontaa varten luodaan oma hallinnollinen ja kuntien yhteinen toimielin, yhteiskäytön tulkitseminen kuntayhteistyöksi vahvistuu. Välttämättä valvontaa varten ei tarvitse luoda mitään uutta toimielintä, vaan valvontatehtävä voidaan antaa myös jollekin aiemmin perustetulle kuntien yhteiselimelle tai -organille. Vastaavasti yhteiskäytön tulkitseminen julkiseksi hankinnaksi tulee todennäköisemmäksi, jos yhteiskäyttöpalvelujen valvonta jää pelkästään sopimuksen toteutumisen valvonnaksi. Yhteiselin voi tarkastella ja kontrolloida palvelujärjestelmää laajemmin ja toimia myös yhtenä kanavana kansalaisvaikuttamisessa.

Aikaisemmin käsitellyistä hinnoitteluperiaatteista omakustannusperiaatetta on pidettävä sellaisena hinnoittelumenetelmänä, joka sisältää kaikkein vähiten kaupallisia riskejä. Sovellettaessa omakustannusperiaatetta yhteiskäyttöjärjestelmästä eliminoidaan kaupallisuuteen kuuluvat voiton tavoittelun mahdollisuudet. Toisaalta palvelun tuottajalle ei myöskään jää sitä riskiä, että tämä joutuisi tuottamaan palveluja alle tuotantokustannusten. Voidaan väittää, että jos yhteiskäyttöjärjestelmä perustuu kuntien keskinäiseen mutta kilpailuttamattomaan ja markkinahinnoin hinnoiteltuun sopimukseen, julkista hankintaa tukeva tulkinta saa vahvistusta. Taloudellisen riskinoton ja valvonnan merkitys kuntayhteistyön uutena ja tärkeänä määrittelyperusteena käy hyvin ilmi myös sisäasiainministeri Hannes Mannisen tuoreesta päätöksestä. Manninen asetti 17.3.2005 ministeriön

yhteyteen työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää mm. kuntien julkisia hankintoja ja kuntien välistä yhteistoimintaa. Seuraavassa on lyhyt lainaus työryhmän asettamispäätöksestä: *" Kuntien ostopalvelut muilta kunnilta voivat olla hankintalain mukaisia hankintoja, jos kunnan ei katsota valvovan palvelun tuottamista samalla tavalla kuin omaa palvelutuotantoansa. Tämä tarkoittaa ainakin tilannetta, jossa palveluja myyvälle kunnalle jää taloudellinen riski tai voiton mahdollisuus, jolloin on kyse hankintalain mukaisesta hankinnasta."* (Manninen 2005.)

Yhteiskäytön yksipuolisuus viittaa enemmän palvelujen julkiseen hankintaan ja kaksipuolisuus enemmän yhdessä tekemiseen ja aidompaan yhteistoimintaan. Yhteiskäyttöjärjestelmästä pitäisi tehdä kaksipuolinen järjestelmä, jos halutaan vahvistaa kuntayhteistyötulkintaa. Laajimmillaan kaksipuolinen yhteiskäyttöjärjestelmä edellyttäisi sitä, että kaikkien yhteiskäytösopimukseen tulevien osapuolten pitäisi olla sekä yhteiskäyttöpalveluja kuluttavia että tuottavia osapuolia. Palvelujen tuottamisen sijasta tai rinnalla kaksipuolisuus voi toteutua myös palvelujen kollektiivisena järjestämisenä.

Yhteiskäyttöjärjestelmän tulkitsemista kuntalain mukaiseksi kuntayhteistyöksi voidaan vahvistaa myös valittavalla laskutusjärjestelmällä. Konventionaalinen myyntilaskutusjärjestelmä viittaa kaupallisiin transaktioihin eli osto- ja myyntitoimintaan. Jos palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä halutaan toteuttaa sellaisena kuntayhteistyönä, joka ei sisällä kilpailuttamista, myyntilaskutusjärjestelmät voisi olla perusteltua korvata clearingjärjestelmällä. Clearing-järjestelmässä voidaan luopua kokonaan rahasiirroista ja nojautua vaihtokauppaan.

Erotuksena useimpiin muihin kunnan peruspalveluihin perusopetuspalvelu on sikäli erikoinen palvelu, että sen tuotanto-oikeudet on melko kattavasti monopolisoitu kunnille. Lähes kaikki valtakunnan koulut ovat kunnallisia kouluja. Niiden lisäksi on olemassa vain joitakin harvoja valtion ja lähinnä erilaisten järjestöjen ylläpitämiä kouluja. Yksityinen koulun ylläpitäjä tarvitsee toimintaansa varten toimiluvan, jonka myöntää valtioneuvosto. Luvan myöntämisen ensimmäisenä edellytyksenä on se, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Lupa vieraskielisen opetuksen, erityisopetuksen, erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvan opetuksen järjestämiseen voidaan myöntää alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella, vaikka opetuksen järjestäjä ei ole tehnyt edellä tarkoitettua sopimusta. Luvan hakijalla on oltava ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Luvan hakijoita karsitaan tehokkaasti edellyttämällä, ettei opetusta saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelun vuoksi. (Vrt. Nuorteva 1994, 44.) Näiden näkökohtien perusteella voidaan päätellä, että vaihtoehtoisen tai kilpailevan palvelutuotannon syntyminen koulupalveluihin on erittäin vaikeata. Sen vuoksi on aiheellista kysyä, onko siinä taloudellisesti mitään mieltä, että kuntien koulupalvelujen yhteiskäyttöä pitäisi kohdella julkisena hankintana. Periaatteessa yksityisillä firmoilla ei ole mahdollisuutta ryhtyä koulun ylläpitäjäksi, koska firmojen pitää pystyä toiminnassaan liiketaloudelliseen kannattavuuteen. Lisäksi kunnat voivat rajoittaa yksityisten koulujen tuleminen markkinoille, kun ne kieltäytyvät tekemästä sopimusta niiden kanssa. Ilman sopimusta yksityinen oppilaitos ei voi saada toimilupaa tavalliseen perusopetukseen. Näillä perusteilla voitaisiin väittää, että perusopetuspalvelujen kilpailuttamisvaatimus on vailla reaalisia perusteita. On myös mahdollista, etteivät tuomioistuimet voisi pitää koulujen yhteiskäyttöä näillä perusteilla julkisena

hankintana. Mikäli kuntayhteistyömuotoisen yhteiskäytön toimeenpanossa halutaan toimia varmemman päälle, kunnat voisivat perustaa kouluun yhteisen johtokunnat tai antaa oikeuden yhteiskäyttöön osallistuville kunnille nimetä edustajansa koulun hallintoelimeen. Tällä tavalla koulun yhteiskäyttö tulisi yhteishallinnon piiriin.

## 6 Kunnallisten palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän toimeenpanon periaatteet

### 6.1 Kilpailuteoria verkostotaloudellisen yhteiskäytön haastajana

Kuntien yhteistyön traditionaaliset toteutustavat on eräiltä osin kyseenalaistettu Hangon kaupungin sairaankuljetuksia koskeneen oikeustapauksen myötä. Toisen kunnan palvelujen yhteiskäyttö voi tietyin edellytyksin olla julkinen hankinta, joka pitäisi kilpailuttaa hankintasäännösten mukaisesti. Palvelujen yhteiskäyttö on sinänsä täysin laillista ja verkostotaloudellisesti perusteltua kunnallista toimintaa, mutta juridiselta luonteeltaan vapaaehtoinen palvelujen yhteiskäyttö on joko kuntayhteistyötä tai julkista hankintaa. Kuntayhteistyöksi tulkittava palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä voidaan toteuttaa ilman kilpailuttamista, ja järjestelmää koskevan sopimuksen kesto voidaan määritellä riippumatta hankintasäännöksistä. Yhteiskäytön määrittäessä julkiseksi hankinnaksi yhteiskäyttöosapuoli pitää valita kilpailuttamismenettelyn avulla. Tämän jälkeen yhteiskäyttö-sopimus tulee myös kilpailuttaa aika ajoin uudestaan, minkä johdosta myös yhteiskäytösopimuksen voimassaoloa joudutaan rajoittamaan.

Institutionaalinen evoluutio ja verkostoitumiskehitys ovat johtaneet erilaisiin yhteistyösuhteisiin ja enemmän tai vähemmän kiinteisiin kytköksiin sekä hallinnon että liike-elämän sisällä ja niiden välillä. Verkostoituminen ja organisatoriset innovaatiot hämärtävät myös taloudellisten toimijoiden tosiasiallisia rajoja, minkä johdosta erilaisten toimenpiteiden tavoitteita, intressejä ja vaikutuksia on entistä vaikeampi ymmärtää. (Kanniainen 2001, 6 – 9.) Verkostoituvassakin markkinataloudessa yhteiskunnan intressinä on tehostaa markkinoiden kilpailua ja turvata elinkeinonharjoittamisen vapauden säilyminen. Valitettavasti kilpailu ei toimi käytännössä monestakaan eri syystä, ja puhtaita markkinamuotoja on vaikea tunnistaa käytännön markkinoilta. Yhtenä kilpailuongelmiin vaikuttavana tekijänä voidaan mainita markkinatoimijoiden välinen yhteistyö. (Kanniainen 2001, 10 – 18 ja Määttä 2001, 50 - 55.) Markkinahintoihin ja myyntilaskutukseen pohjautuvaa yhteiskäyttö on herkästi ristiriidassa kilpailupoliittisten tavoitteiden kanssa. Kilpailupoliittisena tavoitteena on esimerkiksi markkinaperusteisten järjestelmien syntymisedellytysten edistäminen kunnallisessa palvelutuotannossa (ks. esim. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001, 63 – 67.) Bergdahl(1994, 5) liittyy yhteiskäytön kilpailunäkökulman myös kunnan toiminnan tarkoituksprobleemaan. Hänen mukaansa toiminta, jossa kunta tarjoaisi korvausta vastaan sellaisia palveluja, joita myös muut palvelutuottajat voisivat tuottaa, saattaisi olla jolla jopa kunnan toiminnan tarkoituksen vastaista. Toisaalta kuntien pitää edistää myös kestäväää kehitystä. Sillä perusteella voidaan väittää, että sellaisen vapaan kapasiteetin saattaminen yhteiskäytön piiriin, joka vähentää tarvetta rakentaa uutta kapasiteettia, on kunnan tarkoituksen mukaista toimintaa.

Markkinataloudellisesta näkökulmasta käsin kilpailuttaminen on johdonmukaisin ratkaisu sellaiseen tilanteeseen, jossa viranomaisen ei itse tuota palvelua ja oman organisoinnin sijasta turvautuu ulkoiseen palvelutuotantoon. Tämä näkökohta koskee kaikkea sellaista viranomaisen palvelutuotantoa, jossa ei ole kysymys kansalaisille kohdennetta-

vista oikeuksista ja velvollisuuksista. (Bergdahl 1994, 14.) Kun kunta ulkoistaa omia palvelujaan naapurikunnalle perustamalla kuntayhteistyön mukaisen yhteiskäyttöjärjestelmän, kunta ei tule selvittäneeksi sitä, voisiko jokin toinen palvelutuottaja tuottaa saman palvelun vielä edullisemmin kuin naapurikunta.

Vaatimukselle, että yhteiskäyttösopimukset pitäisi kilpailuttaa hankintasäännösten edellyttämällä tavalla, on olemassa perusteet myös kunnan toimialan määräytymistä ohjaavissa periaatteissa. Pääsääntöisesti kunnan toimiala jakautuu erityistoimialaan ja yleistoimialaan. Yleistoimialan sisältöä ei ole laissa määritelty, vaan määrittelytehtävä on jätetty kunnallispoliitikoille ja tuomioistuimille. Oikeustapausten pohjalta oikeuskirjallisuudessa on kehitetty tiettyjä periaatteita ohjaamaan yleistoimialan sisällön määrittelyä. Näihin periaatteisiin kuuluu hallinnon toissijaisuuden periaate. Periaatteen mukaan kunnan ei pitäisi ottaa hoidettavakseen sellaista tehtävää, jonka yksityissektori voisi hoitaa tehokkaammin kuin kunta. (Harjula ja Prättälä 1998, 78.) Yhteiskäyttöön liitettyä tämä saattaisi tarkoittaa sitä, ettei kuntien pitäisi pyrkiä luomaan keskinäisiä yhteiskäyttöjärjestelmiä, jos yksityisten tarjoamat yhteiskäyttöjärjestelyt voisivat olla tehokkaampia toimintamalleja. Toisaalta hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu kuitenkin vaatimus viranomaisten välisen yhteistyön edistämisestä (Hautamäki 2004, 86).

Yhteistyö ja yhteiskäyttö ovat vaihtoehtoja kilpailulle. Molemmat voivat toteuttaa kuitenkin samaa päämäärää, eli molemmat voivat palvella taloudellisen tehokkuuden edistämistä. Taloudellisten toimijoiden keskinäinen yhteistyö tehostaa yhteiskunnan tekemien investointien käyttöä ja pienentää suoritekohtaisia pääomakuluja sekä edistää innovaatioiden leviämistä.<sup>14</sup> Kilpailumekanismiin uskotaan alentavan palvelutuotannon kustannuksia, parantavan tuotettavien palvelujen laatua, lisäävän kuntalaisten valinnanvapautta ja edistävän palvelutuotantoinnovaatioita sekä niiden leviämistä. (Bergdahl 1994, 13 - 14.) Toisaalta yhteistyöjärjestelmät ja markkinamekanismi voivat molemmat johtaa myös palvelutuottajien lukumäärän vähenemiseen ja palvelutuotanto-oikeuksien monopolisoitumiseen.

Palvelujen yhteiskäytössä yhteistyön ja kilpailun mekanismit voidaan myös yhdistää. Yhteiskäyttöjärjestelmä voidaan toimeenpanna joko hallinnollisena menettelynä eli kuntayhteistyönä tai hankintaprosessina eli julkisena hankintana. Hallinnollinen toteutus voi perustua lainsäädäntöön, jolloin kuntalaisilta itseltään ei välttämättä edes tiedustella, haluavatko ja tarvitsevatko he yhteiskäyttöpalveluja. Vapaaehtoinen yhteiskäyttö perustuu kunnalliseen itsehallintoon, ja se jättää runsaasti tapauskohtaista harkintavaltaa kunnallispoliitikoille tehdä räätälöityjä ratkaisuja. Kilpailuttamalla yhteiskäyttötarpeensa kunta antaa kaikille palvelutuottajille mahdollisuuden tuottaa yhteiskäyttöpalveluja. Avoimeen markkinaprosessiin pohjautuvassa yhteiskäytön toimeenpanotavassa annetaan kysyntä- ja tarjontamekanismin ratkaista tuleva yhteiskäyttöpartneri. Markkinaprosessi voi tuottaa kunnan yhteiskäyttökumppaniksi toisen kunnan sijasta yksityisen yrityksen ja kolmannen sektorin järjestön. Kuntayhteistyön nojautuvassa yhteiskäytön toteutuksessa yhteistyöpartneri valitaan hallinnollisena byrokratiaprosessina. Yhteiskäytön lakisääteisessä byrokratiaprosessissa kuntien oma rooli on suhteellisen rajallinen. Uudet pelastusalueet ovat olleet eräänlainen esimerkki tällaisesta prosessista.

<sup>14</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston on huomauttanut siitä, että yhteiskäytön taloudellisia hyötyjä on vaikea arvioida, koska kuntien laskentatoimi ei ole riittävän kehittyntä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 12 - 13 ja 96.)

## YHTEISKÄYTÖN TOIMEENPANO PERUSTA

	Lainsäädäntö	Itsehallinto
<b>Kuntayhteistyö</b>	Centralisoitu hallintoprosessi	Seudullinen hallintoprosessi
<b>YHTEISKÄYTÖN TOTEUTUSTAPA</b>		
<b>Kilpailuttaminen</b>	Ns. pakkomarkkina-prosessi	Paikallisen tai seudullisen valinnan markkinaprosessi

**Kuvio 7.** Yhteiskäytön toimeenpanon periaatevaihtoehdot.

Yhteiskäytön toteuttamista julkisena hankintana kannattavat teoreetikot pohjaavat ajattelunsa kilpailuteoriaan. Ideologisista syistä yhteiskäytön toimeenpanoa julkisena hankinta kannattavat tahot katsovat, että monopolit eivät kuulu markkinatalousyhteiskuntaan ja että niitä pitää vastustaa järjestämällä avoimia kilpailutuksia. Kilpailuttamisvaihtoehtoa kannatetaan pragmaattisista syistä, jos sen katsotaan johtavan varmimmin toimiviin lopputuloksiin. Pragmaatit näkevät kuntayhteistyön epämääräisenä neuvotteluprosessina, jonka lopputuloksista ei ole varmuutta. Populistit haluavat kilpailuttaa yhteiskäyttöjärjestelmät sen vuoksi, että he pitävät sitä keinona vähentää hallintoehkölön ja byrokraattien valtaa.

**Taulukko 4.** Julkiseen hankintaan pyrkivien yhteiskäyttöajattelumallien luokittelu.

Yhteiskäyttöajattelun tausta	Tavoite kilpailutetun yhteiskäytön suhteen	Perustelut
Teoreettinen	Avaamalla yhteiskäyttömahdollisuudet kaikille halukkailla luodaan suurimmat mahdollisuudet teknisen, allokatiivisen ja dynaamisen taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen.	Teoreettinen ajattelu nojautuu kilpailuteoriaan. Kun eri tahot kilpailevat oikeudesta päästä mukaan yhteiskäyttöön, kaikkia kohdellaan tasavertaisesti, kaikki joutuvat miettimään kustannustehokkuutta ja kokonaistaloudellisesti edullisimmat ratkaisut voittavat. Kilpailuteoreetikot muistuttavat myös siitä, että kilpailu mahdollistaa markkinahintojen soveltamisen yhteiskäytön hinnoittelussa.
Ideologinen	Monopolistiset yhteiskäyttöjärjestelmät eivät kuulu markkinatalouteen.	Kilpailuperusteisen yhteiskäytön ideologiset kannattajat näkevät hallinnon itsensä kehittämät yhteiskäyttöjärjestelmät monopoleina, joita pitää vastustaa kilpailuttamisen avulla.
Pragmaattinen	Kilpailutettu yhteiskäyttö johtaa nopeisiin tuloksiin, kun epämääräinen kuntayhteistyö saattaa haudata hyvät yhteiskäyttöhankkeet loputtomaan seutupolitiikointiin ja kuntien väliseen taktikointiin.	Pragmaatit pitävät kilpailutettua palvelujen yhteiskäyttöä selkeänä ja määrätietoisena prosessina, joka johtaa väistämättömiin ja pikaisiin tuloksiin, koska kunnan on pakko valita kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Lisäksi pragmaatikko ajattelee, että kilpailutetussa yhteiskäytössä ei jouduta väkisin luomaan kaksisuuntaista yhteiskäyttöjärjestelmää. Kun yhteiskäyttö kilpailutetaan, kukin voi hankkia vain sellaisia palveluja kuin oikeasti tarvitsee.
Populistinen	Kilpailutettu yhteiskäyttö vähentää hallintobyrokraattien valtaa ja parantaa yrittäjien toimintamahdollisuuksia.	Populisti haluaa vähentää kuntien hallintoehkölöstöä. Sen rinnalla populistit haluaa puolustaa pienyrittäjyyttä, joka ei pärjää yleensä kovin hyvin yhteiskunnan työnjaossa. Populisti korostaa sitä, ettei kilpailutetussa yhteiskäytössä jouduta perustamaan mitään väkijäisiä hallintoelimiä.



Monet tutkijat (ks. esim. Möttönen 2004, Aronen ym. 2001, 34 ja Stiglitz 2000, 201) ovat kuitenkin kriittisesti huomauttaneet siitä, että hankintalainsäädäntö on erittäin vaikeaselkoinen ja hankintaprosessuaaliset vaatimukset tekevät julkisista hankintaprosesseista hitaita ja kalliita. Vaatimukset ovat niin monimutkaiset ja työläät, että ne voivat tehdä kilpailutetuista yhteiskäyttöpalveluista jopa kalliimpia kuin yhteistyönä hankittuista yhteiskäyttöpalveluista. Toisinaan kunnat tarvitsevat sellaisia yhteiskäyttöpalveluja, joita ketkään muut palvelutuottajat eivät tuota juuri lainkaan, minkä vuoksi kilpailuttaminen voi aiheuttaa täysin turhia kustannuksia. Erittäin hyvä esimerkki tällaisesta palvelusta on peruskoulupalvelu, koska korvaavan eli ei-kunnallisen peruskoulun perustaminen edellyttää aina valtioneuvoston toimilupaa. Koska joistain toisista palveluista on olemassa runsaastikin vaihtoehtoja tarjontaa, pitäisi hankintalain velvoitteita eriyttää toimialakohtaisesti.

Myös yksityisellä sektorilla yhä yleisempiä ovat yritysten välinen verkostoituminen, kumppanuus ja resurssien yhteiskäyttö. Yhtäältä on syntynyt esimerkiksi erilaisia teknologiakeskuksia ja yrityspuistoja, joissa yrityksillä on yhteisiä resursseja, kuten esimerkiksi laboratoriot, kiinteistöpalvelut, puhelinkeskus, pysäköintitalo, neuvottelutilat ja tekstinkäsittelypalvelut. Toisaalta jotkut yritykset tekevät erittäin laaja-alaista ja monipuolista yhteistyötä varsinkin tutkimus- ja tuotekehitystoiminnassa, markkinoinnissa ja logistiikkatoiminnassa. Klassisten kilpailupoliittisten oletusten mukaan yritysten välinen yhteistyö on ristiriidassa yleisen edun kanssa. On väitetty, että yritysten välinen palvelujen tai resurssien yhteiskäyttö vähentää kilpailua talouselämässä tai johtaa jopa monopoleihin. (Virtanen 2001, 205–206.)

Yritysten välistä yhteistyötä on ollut aina, mutta informaatioyhteiskunnassa kumppanuuksista on kehittymässä strategisia, monimutkaisempia ja pitkäikäisempiä liittoumia. Kun kunnallinen sektori pyrkii kumppanuuksilla ja yhteiskäytöllä lähinnä ehkä kustannusten säästämiseen, yksityisillä toimijoilla tavoitteena on kustannussäästöjen ohella kehittyneempien hyödykkeiden aikaansaaminen ja uuden tietopääoman kumulointi. Globalisoituvan kilpailun aikakaudella varsinkin strategiset allianssit voivat olla yksityisille yrityksille välttämättömiä kilpailuetujen säilyttämiseksi tai vahvistamiseksi. (Virtanen 2001, 210 ja 212–215.) Massatuotannon aikakaudella yritykset saattoivat sopia hinnoista ja tuotantomääristä ja jakaa markkinoita kartellien avulla. Kartellit edustivat lyhyen aikavälin opportunistia, eikä niistä välttämättä koitunut tehokkuushyötyjä. Silloinkin kun kartellit tuottivat tehokkuusparannuksia, hyötyä niistä valui kuluttajille asti vain harvoin.<sup>15</sup> Virtasen mukaan informaatioyhteiskunnan allianssit saattavat olla uuden ajan kilpailurajoituksia tai kuluttajia hyödyttäviä taloudellisen tehokkuuden edistämiskeinoja. Sen vuoksi joudutaan lähes aina tapauskohtaisesti arvioimaan, lisääkö vai vähentääkö yritysten välinen yhteistyö markkinoiden taloudellista tehokkuutta. Kehittyvä allianssikapitalismi merkitsee uutta ja vaikeaa haastetta harjoitettavalle kilpailupoliitikalle. (Virtanen 2001, 235–237 ja 242.)

Kilpailu- tai yhteistyömekanismeja suosivien politiikkalinjausten edullisuuden arviointi on erittäin monimutkaista. Selvän näytön osoittaminen puolin ja toisin voi olla vaikeata. (Vrt. Virtanen 2001, 244.) Joka tapauksessa on selvää, että kunnallista yhteistyötä ja

<sup>15</sup> Kilpailuoikeuden pääsäännön mukaan esimerkiksi hintakartellit ovat kiellettyjä. Silti hintakartelli voidaan poikkeuksellisesti sallia, jos kartelli tehostaa hyödykkeiden tuotantoa tai jakelua taikka edistää teknistä ja taloudellista kehitystä sillä tavalla, että pääosa hyödystä kanavoituu kuluttajille. (Virtanen 2001, 240.)

julkisia hankintoja koskevien juridisten pelisääntöjen selkeyttäminen on käynyt välttämättömäksi. Vaikka molempia kysymyksiä koskevat keskeiset normit ovat peräisin pääosin 1990-luvulta, kuntayhteistyötä koskevat säännökset ovat jo vanhentuneet. Voisi myös väittää, ettei kunnallista yhteistyötä ja julkisia hankintoja koskevia säännöksiä ole valmisteltu riittävässä yhteistyössä. Kuntien palvelutuotannon tilanteet ja niihin liittyvät tavoitteet ja odotukset ovat nopeassa tahdissa uudistumassa. Ulkoistamisesta ja kuntayhteistyöstä on tulossa entistä tärkeämpiä talous- ja palvelujohtamisen keinoja, minkä vuoksi lainsäätäjänkin pitäisi päivittää kyseisiin toimenpiteisiin liittyvää sääntelyä.

Kuntayhteistyön ja hankintasäännösten välinen ristiriita on havaittu myös Sisäasiainministeriössä, sillä sisäasiainministeri Hannes Mannisen päätti 17.3.2005 asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää mm. kuntien julkisia hankintoja ja kuntien välistä yhteistoimintaa. Asettamispäätöksessä todetaan mm. seuraavasti: *"Kuntien uusia palvelutuotantomuotoja sääntelee sekä kansallinen että EU:n hankinta- ja kilpailulainsäädäntö. Sekä suomalainen oikeuskäytäntö että EY-tuomioistuimen ratkaisut viime aikoina ovat osoittaneet, että kuntien yhteistoiminnan totutut käytännöt vaativat selkiyttämistä. Tälläkin hetkellä on selvää, että lakisääteinen tai viranomaistehtävä ei kuulu hankintalain soveltamisen piiriin. ... Työryhmän tehtävänä on selvittää ja tehdä ehdotuksia sekä kansallisen että EU:n hankinta- ja kilpailulainsäädännön yhteensovittamiseksi kuntien välisessä palveluyhteistyössä ja kunnallisissa ostopalveluissa."* Työryhmän toimikausi päättyi 15.2.2006, minkä jälkeen voidaan odottaa hallituksen mahdollisia toimenpiteitä. (Manninen 2005.)

## **6.2 Palvelujen yhteiskäyttäjärjestelmän toimeenpanon yleiset periaatteet**

Kunnallisten palvelujen yhteiskäyttäjärjestelmien toimeenpanolle voidaan asettaa seuraavat yleiset ehdot tai periaatteet (Bergdahl 1994, 26–27, VTV 1997, 13 ja Virtanen 2001, 234–239):

1. *Palvelujen yhteiskäyttäjärjestelmän tulee perustua seudulliseen strategiaan,*
2. *yhteiskäyttäjärjestelmä pitää määritellä ja rajata tarkasti,*
3. *yhteiskäytön tarkoitus pitää pystyä osoittamaan,*
4. *yhteiskäytön pitää lisätä taloudellista tehokkuutta, joka kanavoituu kuntalaisille ja veronmaksajille,*
5. *yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelun tulisi olla neutraalia ja*
6. *yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelulle pohjan luovan kustannuslaskennan pitää olla riittävän toimivaa ja tarkkaa.*

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1997, 13) on viranomaisyhteistyön näkökulmasta katsonut, että yhteiskäyttöpalvelujärjestelmän toteutus edellyttää sen ankkuroimista strate-

giseen suunnitteluun ja tarkkoihin analyysihin seutukunnan tarpeista ja mahdollisuuksista. Yhteiskäyttöjärjestelmään osallistuvien kuntien vastuut tulee määrittellä selkeästi ja johdonmukaisesti. Kunnallishallinnossa suosituksi tavaksi on tullut laatia ns. seutusopimuksia. Seutusopimus on kuntien korkeimman kunnallispoliittisen johdon hyväksymä politiikka-asiakirja, joka yhdessä seutustrategian kanssa muodostaa seutupoliittisen tahtotilan kuntien yhteistyön syventämiselle ja laajentamiselle. Seutusopimusten yleistymistä ovat vauhdittaneet varsinkin seutuhallintokokeiluhanke ja aluekeskusohjelma. Yleisimmin seutusopimuksissa määritellään seudun visio, tahtotila, yhteistyön tavoitteet ja periaatteet. Yhteistyön sisällön suhteen seutusopimuksissa otetaan kantaa yleensä yhteistoiminnan organisointiin ja toimivaltasuhteisiin sekä kustannusten jakoon. Lisäksi sovitaan sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. (Majoinen ja Tammi 2003, 23 – 26.)

Mikäli palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä nojautuu seutusopimukseen, se antaa etukäteen aikaa sen määrittelyyn, mitä kaikkea toimintaa ja mahdollisia suoritteita palvelujen yhteiskäyttö koskee. Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän yksityiskohtaisen toimeenpanon pitäisi alkaa oikeastaan käsitteiden määrittelystä ja käsitteellisestä harmonisoinnista, sillä eri termit voivat tarkoittaa eri asioita eri kunnissa ja rinnakkaisissa hallintokunnissa. Yhteiskäytössä toimeenpanossa pitää varmistua myös siitä, että yli kuntarajan kulkevat palveluketjut ovat teknisesti yhdistettävissä toisiinsa. Erityisiä ongelmia saattaa ilmetä esimerkiksi erilaisten tietokantojen yhteiskäytössä ja sovellusohjelmien yhteensovittamisessa. Edelleen palvelujen yhteiskäytön vaikutukset kunnallistalouden ja palvelusektoreiden tilastointiin tulisi selvittää jo etukäteen. (Vrt. Maa- ja metsätalousministeriö 2005.)

Mikäli palvelujen yhteiskäyttö on pelkästään kunnalle edullisten ostopalvelujen tilaamista, sitä on lähtökohtaisesti pidettävä varsin selkeänä julkisena hankintana. Vaikka toiminta näyttäisi ulkoapäin tarkastellen siltä, että se olisi lähinnä vain osto- ja myyntitoimintaa, kyse voi olla silti myös jostain muustakin, kuten esimerkiksi yhteisestä tutkimus- ja tuotekehitystoiminnasta. Kuntien pitää pystyä osoittamaan myös ulkopuolisille, mikä on yhteiskäyttöjärjestelmän tarkoitus ja mihin sillä pyritään. Jos kunnat pystyvät näyttämään, että yhteiskäyttöjärjestelmän tavoitteena on kuntien ponnistusten integrointi ja koordinointi, yhteiskäyttöä on helpompi pitää kuntalain mukaisena kuntayhteistyönä.

Talousjohtamisen näkökulmasta voidaan asettaa vaatimus, että toteutettaessa palvelujen yhteiskäyttöä kuntayhteistyönä ilman kilpailuttamista kuntien pitäisi pystyä osoittamaan, millä tavalla kyseinen järjestelmä edistää enemmän taloudellista tehokkuutta kuin yhteiskäytön toteuttaminen julkisena hankintana. Ensisijaisesti taloudellisten vaikutusten arviointimateriaalia tarvitaan kunnan oman päätöksenteon tukimateriaaliksi. Pääsääntöisesti kuntien ei tarvitse laatia tällaisia selvityksiä muille hallintoviranomaisille. Kuitenkin jos yhteiskäyttöjärjestelmästä valitetaan markkinaoikeuteen tai kilpailuviranomaisille, kunta saattaa joutua puolustamaan ratkaisujaan, ja näissä yhteyksissä voidaan tarvita yhteiskäytön talousvaikutuksia koskevia selvityksiä.

Yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelun neutraalisuus viittaa kahteen asiaan. Määriteltäessä yhteiskäyttöpalvelujen hintoja tulisi kaikkein tärkeimpänä tavoitteena olla se, että hinnoittelujärjestelmä tukisi yhteistyöjärjestelmää tavalla, josta koituisi mahdollisimman vähän haittaa kehittyville palvelumarkkinoille. Vähiten haittaa tuotetaan, jos hinnoitte-

lujärjestelmä kykenee olemaan oikeudenmukainen, mutta samaan aikaan eliminoimaan taloudellisen riskin ja voiton mahdollisuudet. Yksinkertaisimmalla tavalla neutraalin hinnoittelun kriteerin täyttää omakustannuseriaate. Toiseksi yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelun neutraalisuus viittaa siihen, että samanlaiset suoritteet hinnoitellaan yhtenäisillä periaatteilla. Tämän suhteen hinnoittelun tulee edistää yhteiskäyttöjärjestelmän toimivuutta ja läpinäkyvyyttä. Yhtenäinen hinnoittelu tekee järjestelmästä ennustettavan, ja se kohtelee kaikkia järjestelmän piiriin tulevia kuntia yhdenvertaisesti.

Omakustannuseriaatteen käyttäminen palvelujen yhteiskäytön kustannustenjaon periaatteen edellyttää sitä, että kaikki kustannukset kohdistetaan pääkustannuspaikoille. Kustannuksiin ei saisi sisältyä minkäänlaista ristisubventiota. Suomen Kuntaliiton (2001, 10) määritelmän mukaan ristisubventiolla tarkoitetaan sitä, että monopoli- tai määräävässä markkina-asemassa olevan toimialan voimavaroja käytetään kilpailullisilla markkinoilla toimivan liiketoiminnan tukemiseen. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta on sähköliiketoiminta, jossa verkkoliiketoiminnan monopoliasemalla tuettaisiin sähkön myyntitoimintaa. Ristisubvention määrittelemisen tällä tavalla merkitsisi sitä, ettei kuntayhteistyön piirissä toteutettava voimavarojen siirto ole ristisubventiota sen vuoksi, koska kyse ei ole kilpailullisesta toiminnasta. Tämän vuoksi kuntien keskusjärjestön ristisubvention määritelmä ei ole käyttökelpoinen. Stenborgin (2001, 209) käsityksen mukaan ristisubventioiva palvelutuottaja myy yhtä palvelua alle yksikkökustannusten ja kompensoi näin syntyvän tulonmenetyksen sellaisen palvelun myyntituloilla, jossa tämä on määräävässä markkina-asemassa. Stenborgin määritelmä ankkuroituu kilpailuoikeuteen, minkä näkyy viittauksena määräävään markkina-asemaan. Airaksinen (1993, 33) on siinä käsityksessä, että ristisubvention edellytyksenä on tavallisesti se, että toimiala on jollain muotoa suojattu hintakilpailulta ja alallepääsylvä. Healdin (1996, 53 – 55) huomautus ristisubventiosta on terävä, sillä hän on todennut, että ristisubventiota esiintyy monopolitoiminnassa tai tilanteessa, jossa kahdella hyödykkeellä on yhteisiä kustannuksia. Voidaan väittää, että kaikilla kunnallisilla palvelusuoritteilla on yhteisiä kustannuksia, koska kunnissa on paljon sisäisiä tuki-, hallinto- ja yleisjohdon palveluja. Tämä vuoksi kunta on hyvin potentiaalinen organisaatio ristisubventioille, mikä pitää ottaa huomioon sovittaessa kustannusten kohdistuseriaateista.<sup>16</sup>

Omakustannuseriaate on hinnoittelumenetelmänä hyvin jäykkä, ja sitä sovellettaessa tuottajalta puuttuvat kannusteet kustannusten kontrollointiin. Sen sijaan, että omakustannuseriaatetta sovellettaisiin kaavamaisesti koko yhteiskäyttöjärjestelmään, voidaan kehittää myös yksityiskohtaisempia hinnoittelumalleja, jotka nekin ottavat huomioon vaatimuksen hinnoittelun neutraalisuudesta. Yksityiskohtaisemman mallintamisen lähtökohtana on havainto siitä, että yhteiskäyttöjärjestelmän puitteissa tuotetaan ja vaihdetaan luonteeltaan erityyppisiä suoritteita.

<sup>16</sup> Monissa seutusopimuksissa on lähdetty siitä, ettei kuntayhteistyönä tuotettuja palveluja pyritä varsinaisesti hinnoittelemaan, vaan syntyneet kustannukset jaetaan seutuyhteistyöhön osallistuvien kuntien asukasmäärien suhteessa. (Majoinen ja Tammi 2003, 32.) Suoritekirjanpidon, hinnoittelulaskelmien ja laskutusrutiinien tarpeettomuus ovat tämä menetelmän etuja. Haittapuolena on se, että menetelmä johtaa varsin karkeaan ja epätarkkaan kustannusten jakoon, eikä se ota kovin hyvin huomioon aiheuttamisperiaatetta, joka on kuitenkin keskeinen kustannuslaskennan periaate.

<b>Hinnoittelu harjoittaminen</b>			
<b>Veloitusperuste</b>	Hinnoittelumenetelmä	Sopimushinnan tyyppi	<b>Hinnoittelutarpeen välttäminen</b>
Kapasiteetin varaaminen	OKA (sisältäen pääoman korot ja poistot)	Kiinteä maksu	
Yhteiset palvelutransaktiot	Nettomarginaalikustannushinnoittelu	Kiinteä perusmaksu ja kustannuslisä	
Erilliset palvelutransaktiot			Kukin kunta vastaa suoraan itse aiheuttamistaan kustannuksista.
Investoinnit	Pääoman tuotto%	Kustannusperusteinen hinta + hintakatto	

**Kuvio 8.** Tentatiivinen palvelujen yhteiskäytön neutraali ja moniulotteinen hinnoittelumalli. (Vrt. Niskanen ja Goebel 1997.)

Yhteiskäyttö alkaa yleensä siitä, että tietty määrä palvelukapasiteettia varataan toisen kunnan käyttöön. Kapasiteetin varaaminen aiheuttaa pääsääntöisesti vain kiinteitä kustannuksia, minkä vuoksi voitaisiin soveltaa myös kiinteätä sopimushintaa. Kustannuksiin pitää muistaa sisällyttää poistojen ohella myös korkokustannukset, koska kapasiteetin varaaminen sitoo pääoman tiettyyn tarkoitukseen. Kapasiteetin varaamisen jälkeen tapahtuva palvelujen kulutus aiheuttaa transaktioita, jotka voidaan jakaa yhteisiin ja erillisiin transaktioihin. Yhteiset transaktiokustannukset voidaan jakaa suoritteiden käytön mukaisessa suhteessa noudattamalla nettomarginaalikustannushinnoittelua. Hinnoitteluun liittyviä laskutustransaktiokustannuksia voidaan pienentää sillä, että kukin yhteiskäyttöön osallistuva kunta vastaa itse aiheuttamistaan palvelutransaktiokustannuksista. Palvelujärjestelmään tehtävillä investoinneilla parannetaan palvelutasoa ja yleensä myös kasvatetaan kapasiteettia. Investointien toteuttaminen merkitsee pääsääntöisesti isompien riskien ottamista kuin juoksevien palvelujen järjestäminen. Sen vuoksi voisi olla perusteltua, että isompi riski hinnoitellaan uusinwestointien yhteydessä pääoman tuottoprosenttimenetelmällä. Investoinnin kustannuksiin osallistuvan toisen kunnan riskiä voidaan rajata sillä, että kustannusperusteiselle investointikorvaukselle asetetaan hintakatto.

Yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelulla ohjataan palvelujen kulutusta, mutta se voi vaikuttaa myös kunnan virastojen ja yksiköiden toimintaedellytyksiin. Ennen yhteiskäyttöjärjestelmän käyttöönottoa kunnissa pitää laatia sisäiset pelisäännöt sen suhteen, miten yhteiskäytöstä kertyvät tulot budjetoidaan. Siinä yhteydessä saatetaan joutua tarkastelemaan myös mahdollisuuksia muuttaa bruttobudjetoituja yksiköitä nettobudjetoinnin piiriin.

Yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelu siinä missä kaikkien muidenkin palvelujen hinnoittelu perustuu kustannuslaskentaan. Kustannuslaskennassa lasketaan tuotettujen tai järjestettyjen palvelusuoritteiden yksikkökustannuksia. Jos palvelut on tuotettu itse, laskelmiin tulee mukaan palvelutuotannon välittömät ja välilliset kustannukset. Mikäli palvelu on järjestetty eli hankittu ulkopuoliselta palvelutuottajalta, yksikkökustannuksiin pitää sisällyttää sekä palveluista maksettu korvaus että hankintojen aiheuttamat transak-

tiokustannukset. Toimiva ja riittävän tarkka kustannuslaskentajärjestelmä on tärkeä, sillä ilman sitä kunta ei voi tietää, mitkä ovat palvelujen yhteiskäytön taloudelliset vaikutukset verrattuna siihen, että kunta itsenäisesti tuottaisi tai järjestäisi palvelua. Toimiva kustannuslaskentajärjestelmä ei kunnallishallinnossa ole mikään yksinkertainen asia, sillä kunnat harjoittavat kirjanpidon rinnalla melko vaihtelevaa ja epämääräistä kustannuslaskentaa. Koska kunnat yhä edelleen toteuttavat palvelut suurimmalta osin omana työnä, kunnilla ei ole ollut tarvetta määritellä palvelutuotannon suoritteita ja tehdä tuoteistusta. (Vrt. Auvinen ja Tarkiainen 2003.) Jos palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmä perustuu yksipuoliseen yhteiskäyttöön, on palvelujen tuottavan kunnan kustannuslaskentajärjestelmän tuotettava sillä tavalla tarkkoja ja luotettavia kustannusraportteja, että toiset kunnat voivat hyväksyä ne hinnoittelun perusteeksi. Mikäli yhteiskäyttöjärjestelmän kulutusaktiiviteetit ovat kaksipuolisia ja laskutus clearing-pohjaista, järjestelmässä mukana olevien kuntien kustannuslaskentajärjestelmien tulisi olla verrannolliset keskenään. Vaatimus yhtenäisistä kustannusten laskemisen ja kohdistamisen periaatteista voi tehdä clearing-järjestelmän soveltamisen käytännössä vaikeaksi tai peräti mahdottomaksi.

Kustannuslaskennan ongelmat ovat osa kunnallistalouden kvantifiointi- ja mittaamiongelmiensa kokonaisuutta. Kunnallishallinnon panoksia voidaan kvantifioida rahayksiköinä, henkilötyövuosina, koneina ja laitteina, pinta-aloina, jne. Kunta joutuu ostamaan tuotannontekijänsä tuotannontekijämarkkinoilta, minkä ansiosta kunnan panospuolen tekijät on rahamääräistettävissä kohtuullisen hyvin. Sen sijaan kunnallishallinnon tuotoksia eli suoritteita on paljon vaikeampi osoittaa ja laskea, sillä kyse on yleensä aineettomista palveluksista. Yhteiskäytön kustannusten jakoperusteena sovelletaan tavallisesti asiakas-, oppilas- tai potilasmääriä. Asiakasmäärä ovat kuitenkin varsin kyseenalainen mittari, sillä se ei kerro mitään siitä, mitä asiakkaalle on tehty ja mitä suoritteita on varsinaisesti tuotettu.

### **6.3 Suositukset Helsingin kaupungille**

Kuntalain kuntayhteistyötä koskevat säännökset ovat tällä hetkellä jossain määrin ristiriidassa hankintalain julkisia hankintoja koskevien säännösten kanssa. Ainakin niiden tulkitseminen ja yhteensovittaminen on käytännön hallintotoiminnan näkökulmasta vaikeata. Ongelma johtuu osittain siitä, että kuntalain kuntayhteistyösäännösten valmistelussa ei aikanaan tehty ehkä riittävästi yhteistyötä hankintalain valmistelun kanssa. Kuntalain yhteistyösäännökset ovat peräisin 1990-luvun alkuvuosilta, minkä vuoksi ne vaikuttavat myös jo vanhentuneilta. Nämä ongelmat on tiedostettu Sisäasiainministeriössä, sillä siellä on asetettu työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää kyseisten säännösten välisiä ristiriitoja 15.2.2006 mennessä. Selvitystyö saattaa johtaa kuntalain yhteistyösäännösten muutosehdotuksiin ja sitä kautta uusiin säännöksiin, mutta työryhmän tuloksia ja tulosten vaikutuksia on vielä erittäin vaikea ennustaa. *Tässä tilanteessa Helsingin kaupungilla on kaksi päävaihtoehtoa. Helsinki voi ottaa palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien täytäntöönpanossa aikalisän ja katsoa, millaisiin toimenpiteisiin ministeriö ja maan hallitus mahdollisesti ryhtyvät työryhmän esitysten pohjalta. Toinen vaihtoehto on se,*

*että Helsinki jatkaa palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmien toimeenpanoa riippumatta meillä olevasta työryhmäselvityksestä.*

Jos Helsinki ja pääkaupunkiseudun muut kaupungit yhdessä lähtevät välittömästi paneemaan toimeksi palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmiä, niillä on valittavanaan kaksi erilaista etenemisvaihtoehtoa. *Palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmiä voidaan toimeenpanna joko julkisena hankintana tai kuntayhteistyönä. Valittaessa julkisen hankintaan ankkuroitava toteutustapa pitää yhteiskäyttöpalvelut kilpailuttaa hankintasäännösten edellyttämällä tavalla.* Esimerkiksi terveysasemapalveluissa Helsingin kaupungin tulisi pyytää tarjouksia terveyspalvelujen tuottamisesta tietyllä maantieteellisellä alueella, joka tässä tapauksessa sijaitsisi jonkun toisen kunnan puolella. Vastaavasti Vantaan halutessa järjestää kuntalaistensa käyttöön terveysasemapalveluja Helsingin kaupungin tietyltä alueelta, sen tulisi pyytää alueella toimivia tai sinne hakeutuvia palvelutuottajia jättämään sille tarjoukset. Silloin sekä naapurikaupungin terveyskeskukset että yksityiset terveysasemat voivat osallistua kilpailutukseen. Kilpailutus ratkaisi siten, että kilpailuttaja valitsisi kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. Kilpailuttamisen jälkeen yhteiskäyttö muuttuu kuntayhteistyöksi siinä tapauksessa, että kunnallinen palvelutuottaja voittaa tarjouskilpailun. Muussa tapauksessa yhteiskäytöstä tulee eräänlaista ostopalvelutoimintaa, jossa palvelujen toimittajana on yksityinen palvelutuottaja. Yhteiskäyttöjärjestelmän toimeenpano julkisena hankintana edellyttää siis määrämuotoista ja hankintalain osoittamaa toteutusprosessia. Lopputuloksena syntyvä yhteiskäyttöjärjestelmä ei välttämättä eroa millään tavoin kuntayhteistyönä toimeenpantavasta yhteiskäyttöjärjestelmästä.

*Mikäli Helsinki ja muut pääkaupunkiseudun kunnat haluavat toteuttaa keskinäisen palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän suoraan kuntayhteistyönä ilman kilpailuttamismenettelyjä, päätöksentekotilanne on monimutkaisempi. Kunnilla ei ole olemassa mitään sellaista juridisesti kahden itsenäisen hallintoyksikön välistä ja vapaaehtoista yhteistyömuotoa palvelujen yhteiskäytölle, joka täysin varmasti jäisi julkisen hankinnan käsitteen ulkopuolelle. Periaatteessa missä tahansa muodossa harjoitettu kuntayhteistyö saatetaan tietyin edellytyksin ja tapauskohtaisesti tulkita julkiseksi hankinnaksi. Perinteisesti kuntayhtymiltä tehtyjä hankintoja ei ole pidetty julkisina hankintoina, mutta uudempien oikeustapausten myötä kilpailuttamisveloitteet saattavat ulottua jopa niiden väliseen suhteeseen. Muita yleisiä kuntayhteistyömuotoja ovat kuntien yhteinen toimielin, yhteinen virka, tehtävien hoito toisen kunnan puolesta ja palvelujen myynti toiselle kunnalle ostopalveluna. Yhteisen toimielimen ja viran perustaminen ovat kuitenkin varsin vankkoja kuntayhteistyön muotoja ja sopivia myös yhteiskäyttöjärjestelmän toteutukseen. Niiden tulkitseminen julkiseksi hankinnaksi on suhteellisen epätodennäköistä, koska yhteistä toimielintä ja virkaa ylläpitävät kunnat maksavat kukin suoraan oman osuutensa aiheutuneista kuluista.*

Yhteisen toimielimen tai viran taikka varsinkin kuntayhtymän ylläpitäminen saattaa kaupungin päättäjistä tuntua kuitenkin hallinnollisesti raskaalta järjestelmältä. Pääkaupunkiseudun kunnallispoliitikot saattavat tuntea vetoa tehtävien hoidattamiseen toisella kunnalla ja kuntien väliseen ostopalveluun, koska näillä menetelmillä organisoitumisaste säilyisi pienenä ja palveluja yhteiskäytöstä hankkiva kunta välttyisi kiinteiltä kustannuksilta. *Jos Helsinki ja muut pääkaupunkiseudun kunnat haluavat perustaa palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmän kuntayhteistyönä ilman kilpailuttamisvelvollisuutta ja kunnat haluavat käyttää yhteistyön muotona joko ostopalveluvaihtoehtoa tai tehtävien siirret-*

*tämistä toiselle kunnalle, kuntien pitäisi järjestelmän luomisessa ottaa huomioon tiettyjä näkökohtia.* Elleivät kunnat tee näin, kuntien kaavailema järjestelmä saattaa kaatua oikeusasteissa esimerkiksi jonkun yksityisen palvelutuottajan tekemään valitukseen. Niin yhteiskäytössä kuin muussakin kuntayhteistyössä kuntien tulisi pystyä osoittamaan, että kunnat tekevät jotakin yhdessä eli yhteistuumiin ja -ponnistuksin.

*Ensimmäiseksi ostopalveluvaihtoehtona tai tehtävien siirtona toiselle kunnalle toteutettava palvelujen yhteiskäyttöpalvelujärjestelmä tarvitsee kuntien yhteisen hallinnon.* Yhteisen hallinnon toteuttamisen muotoja on monia, mutta yksikertaisimmillaan se saattaa riittää, että yhteiskäyttöpalvelua toiselta kunnalta hankkiva kunta nimittää edustajansa yhteiskäyttöpalvelua tuottavan kunnan hallintoelimeen. Tavanmukainen käytäntö esimerkiksi koulutoimessa on ollut se, että naapurikunnat ovat saaneet valita oman jäsenensä palveluja tuottavan keskuskunnan koululautakuntaan. Jos yhteiskäytöstä kaavaillaan kuitenkin vain suppeita ja kuntien raja-alueilla toimivia järjestelmiä, lautakuntajäsenyydet voisi korvata silloin esimerkiksi johtokuntajäsenyyksillä. Päiväkodeissa ei ole johtokuntia, mutta niihin voitaisiin perustaa vaikkapa vanhempainneuvostoja. Terveysasemiltakin puuttuvat johtokunnat, mutta niihin voitaisiin kehittää esimerkiksi terveysasemien neuvottelukuntia. *Toiseksi yhteiskäyttöpalvelujen valvonta pitää antaa kuntien yhteiselle toimielimelle tai sellaiselle toimielimelle, johon kaikki yhteiskäyttöön osallistuvat kunnat ovat saaneet nimetä edustajansa.* Kolmanneksi yhteiskäyttöpalvelujen hinnoittelusta tulee eliminoida taloudellisen riskin ja voiton mahdollisuudet pois. Yksinkertaisimmin tällaisen neutralointitavoitteen toteuttaa omakustannusperiaate. *Neljänneksi palvelujen yhteiskäyttöjärjestelmästä olisi syytä tehdä kaksisuuntainen järjestelmä.* Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen järjestelmään osallistuva kunta ainakin joiltain osin järjestää palveluja muille ja kuluttaa muiden järjestämiä palveluja. Kaksisuuntaisuus vahvistaa yhdessä tekemisen tuntua. *Viidenneksi palvelujen yhteiskäytössä tulisi soveltaa useampaa kuin vain yhtä yhteistyömuotoa.* Esimerkiksi yhteisen viran tai yhteisen toimielimen kytkeminen tehtävien hoitoon toisen kunnan puolesta tai ostopalvelutoimintaan lisää järjestelmän kuntayhteistyöluonnetta.

Edellä lueteltujen viiden suosituksen lisäksi voidaan antaa vielä kaksi muuta suositusta, jotka tosin eivät ole ehkä aivan yhtä aiheellisia tai välttämättömiä. *Kuudenneksi kunnat voisivat pyrkiä siirtämään tai hankkimaan yhteiskäytössä tarvittavaa omaisuutta kuntien yhteiseksi omaisuudeksi.* Erityisen perusteltuja voisivat olla yhteiset kone- ja laitehankinnat. Käytännössä yhteisomistajuuden toteuttaminen voi olla vaikeaa varsinkin, jos yhteiskäyttöjärjestelmän kestosta ja volyymien kehityksestä ei ole tarkkaa tietoa. *Seitsemänneksi kunnat voisivat korvata yhteiskäyttöpalvelujen konventionaalisen myyntilaskutuksen clearing-järjestelmällä.* Tämä puolestaan edellyttäisi sitä, että kuntien kustannuslaskentajärjestelmät olisivat riittävän verrannolliset keskenään.



## Lähteet

- Airaksinen Manne (1993) Sähköjakelun ja teletoinnin markkinaoikeudelliset säännöt. Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisu 8. Helsinki.
- Aronen Kauko, Järviö Maija-Liisa, Luoma Kalevi & Rätty Tarmo (2001) Yhteistyöllä ja kilpailun. Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. VATT-julkaisu 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Auvinen Eeva-Liisa & Tarkiainen Tarja (2003) Näkökulmia talous- ja kustannusjakosymyksiin. Kirjoitus teoksessa Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen. Majoinen Kaija, Sahala Heli ja Tammi Terhi. Suomen Kuntaliitto ja Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Bailey Stephen J. (2002) Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice. Second edition. Palgrave, Basingstoke.
- Bailey Stephen, Falconer Peter and McChlery Stuart (1993) Local Government Charges. Policy and Practice. Longman, Harlow, Essex.
- Bannock Graham, Baxter R. E. & Davis Evan (1998) The Penguin Dictionary of Economics. Sixth edition. Penguin Books, London.
- Bergdahl Pia (1994) Sambruk i offentlig sektor – Effekter på konkurrens och effektivitet. Konkurrensverket, Stockholm.
- Bergstrand Jan (1994) Tehokas talouden ohjaus. Suomentanut Maarit Tillman. Ekonomia-sarja. Weilin+Göös.
- Hallipelto Aatos ja Kataja Martti (1980) Kunnan laskentatoimi. Ekonomia-sarja 62. Weilin+Göös.
- Hannus Arno ja Hallberg Pekka (2000) Kuntalaki. 3. laitos. Werner Söderström Lakitieto, Helsinki.
- Harjula Heikki ja Prättälä Kari (1998) Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 3. uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Harjula Heikki ja Prättälä Kari (2003) Kuntien yhteistyö vaikeutumassa. Helsingin Sanomat 5.12.2003.
- Hautamäki Antti (2003) Kyllä Amerikka opettaa. Hyvinvointivaltio muutosten edessä. Edita, Helsinki.
- Hautamäki Veli-Pekka (2004) Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edilex Libri. Edita Publishing, Helsinki.

HE (233/1996) Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta.

HE (86/1997) Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Heald David (1996) Contrasting approaches to the 'problem' of cross subsidy. *Management Accounting Research*. 7/1996, s. 53 – 72.

Helsingin kaupunginkanslia (1995) Talous- ja suunnitteluosaston kirje otsikolla "Pääkaupunkiseudun kuntien toisiltaan ostamien palvelujen hinnoittelun periaatteet sekä tuotelaskenta julkaisu" 13.3.1995 virastoille ja laitoksille. Kirje sisältää liitteen: Pääkaupunkiseudun kuntien hinnoittelutyöryhmä. Esitys 20.12.1994. Esitys pääkaupunkiseudun kuntien toisiltaan ostamien palvelujen hinnoittelun periaatteiksi.

Kalima Kai (1996) Julkiset hankinnat ja Eurooppaoikeus. Tutkimus julkisia hankintoja koskevista oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta. Helsingin yliopisto. Julkisoikeuden laitoksen julkaisuja n:o 17.

Kalima Kai (2001) Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöksistä ja -käytännöistä. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ, Helsinki.

Kanniainen Vesa (2001) Kilpailupolitiikan taloustiede. Kirjoitus teoksessa *Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen*. Vesa Kanniainen ja Kalle Määttä (toim.). Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

KATKO (1993) Parempaan palveluun. Yhteispalvelu. Kunnallishallinnon tietotekniikkaneuvottelukunta, Helsinki.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001) Laatu ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla. Kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän raportti julkisten palvelujen markkinaehtoistamisen mahdollisuuksista ja merkityksestä. Työryhmä- ja toimikuntaraportteja. 17/2001. Elinkeino-osasto.

Kilpailupoliittinen toimintaympäristö. Suomen Kuntaliitto. Moniste. Saatavilla Suomen Kuntaliitosta.

Koivula Pirjo ja Paavola Jura (1994) Resurssien yhteiskäyttö julkisyhteisöissä. Selvitys eri viranomaisten välisestä yhteistyöstä verkostonäkökulmasta tarkasteltuna. Tampereen yliopisto. Hallintotiede. Yleissarja 1994 B3. Tampere.

KTV (2005) Kunta-alan ammattiliitto (KTV) ry:n lausunto hankintalakityöryhmän muistiosta. Moniste. Luettu 22.5.2005 osoitteesta <http://www.ktv.fi/fi/127>.

Kuisma Juha (1994) Verkostoista suomalainen talousstrategia. Teoksessa *Verkostotalous*. S. 7 – 10. Pellervon näkökulma –sarja 5. Pellervo-Seura ry, Helsinki.

- Kärkkäinen Hannu K. (2001) Suomen hankintalainsäädäntö ja siihen perustuvat menettelyt. Kirjoitus teoksessa Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. 2. uudistettu painos. Tietosanoma. Helsinki.
- Laitinen Erkki K. (1990) Tehokkuutta hinnoitteluun. *Ekonomia* -sarja. Weilin+Göös.
- Lehtonen Juha-Matti (toim.) (2004) Tuotantotalous. WSOY, Helsinki.
- Lievonen Jorma ja Lemola Tarmo (2004) Alueellisen innovaatiopolitiikan haasteita. Tutkimustulosten tulkintaa. Alueiden kehittäminen 16/2004. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2004. Helsinki.
- Lundquist Lennart (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur, Lund.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2005) Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan paikkatietostrategia.  
[http://www.mmm.fi/luonnonvarat\\_vesivarat\\_maanmittaus/maanmittaus/kartta\\_asiat/paikkatietostrategia.html](http://www.mmm.fi/luonnonvarat_vesivarat_maanmittaus/maanmittaus/kartta_asiat/paikkatietostrategia.html). Luettu 28.5.2005.
- Majoinen Kaija ja Tammi Terhi (2003) Yhteistyön tiivistäminen seutusopimuksen (verkostomallin) avulla. Kirjoitus teoksessa *Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen*. Majoinen Kaija, Sahala Heli ja Tammi Terhi. Suomen Kuntaliitto ja Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Manninen Hannes (2005) Sisäasiainministeriö. Asettamis päätös 17.3.2005. SM055:01/2003. Kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeiden ja kuntien julkisia hankintoja sekä kuntien välistä yhteistoimintaa selvittävän työryhmän asettaminen.
- Meklin Pentti (2001) Milloin kunnilla menee hyvin? Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajana. Virkaanastujaisesityelmä 8.2.2001 Tampereen yliopistossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001, s. 142 - 146.
- Melin Tuomo & Paunio Pekka (2001) *Markkinoiden toimivuus II: Lainsäädäntö, julkinen tuki ja verotus sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 19/2001. Elinkeino-osasto. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Määttä Kalle (2001) Taloustieteen hyödyntäminen kilpailunrajoitusten sallittavuutta arvioitaessa. Kirjoitus teoksessa *Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen*. Vesa Kannianen ja Kalle Määttä (toim.). Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Möttönen Sakari (2005) Hankintabyrokratia suuri riesa kunnille. *Helsingin Sanomat* 21.2.2005.
- Niskanen Esko ja Goebel Anton (1997) Vesiliikenteen tehokas ja oikeudenmukainen hinnoittelu. VATT-tutkimuksia 38. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- Nuorteva Kaija (1994) Markkinoistumisen oikeudelliset edellytykset koulutoimessa. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja 32. Helsinki.
- Oksanen Antero (2002) Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen toteuttaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Toim. Aimo Rynänen. S. 72 - 97. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers, Tampere.
- Pekola-Sjöblom Marianne (2000) Kuntainliitoista kuntayhtymiin. Acta nro 119. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Pohjonen Mika (2002) Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Yrityskirjat.com. Yrityssanoma, Järvenpää.
- Pääkaupunkiseudun yhteistyön toimenpideohjelma vuodelle 2005. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta. Moniste.
- Ratasvuori Eila (2005) Kommunal samarbete och offentliga upphandlingar. Julkaisematon seminaaripaperi. Nordisk seminarium: De grundläggande fri- och rättigheterna i privaträtten och den offentliga rätten. Tammerfors 27.-28.5.2005.
- Rosen Harvey S. (1999) Public Finance. Fifth edition. Irwin/McGraw-Hill, Boston.
- Sahala Heli ja Tammi Terhi (2003) Seudulliset sosiaalipalvelujen järjestämisen ja tuottamisen tavat. Kirjoitus teoksessa Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen. Majoinen Kaija, Sahala Heli ja Tammi Terhi. Suomen Kuntaliitto ja Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Savas E.S. (1987) Privatization. The Key to Better Government. Chatman House Publishers, Chatman.
- Siirilä Seppo (1993) Kaupungistumisesta seutuistumiseen. Kirjoitus teoksessa Näkökulmia seutuistumiseen. Iisakkala Jari (toim.). Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tampereen yliopisto.
- Sopimus yhteisestä koulutoimesta (2000) Loviisan kaupungin ja Lapinjärven, Liljendalin, Myrskylän, Pernajan ja Ruotsinpyhtään kuntien yhteinen sopimus.
- Steinicke Michael (2005) Public procurement and local authorities - in-house activities. Julkaisematon seminaaripaperi. Nordisk seminarium: De grundläggande fri- och rättigheterna i privaträtten och den offentliga rätten. Tammerfors 27.-28.5.2005.
- Stenborg Markku (2001) Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Kirjoitus teoksessa Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Ilkka Aalto-Setälä, Hannu K. Kärkkäinen, Petri Lehto, Anne Petäjaniemi-Björklund ja Markku Stenborg. 2. uudistettu painos. S. 146 – 212. Tietosanoma, Helsinki.

- Stiglitz Joseph E. (2000) *Economics of the Public Sector*. Third Edition. W.W. Norton & Company, New York.
- Suomen Kuntaliitto (2001) *Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen*. Helsinki.
- Tuomi Illka (1994) Verkostojen universaalisuudesta. Teoksessa *Verkostotalous*. S. 12 – 19. Pellervon näkökulma –sarja 5. Pellervo-Seura ry, Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (1997) *Yhteispalvelu- ja yhteiskäyttöhankkeet julkisessa hallinnossa*. Tarkastuskertomus 6/97.
- Valtiovarainministeriö (1994) *Valtion maksuperustelain seurantaprojektin väliraportti II*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita n:o 33. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2001) *Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla*. Työryhmämuistioita 8/2001. Helsinki.
- Virtanen Martti (2001) *Uusi allianssikapitalismi ja kilpailupolitiikka*. Kirjoitus teoksessa *Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen*. Vesa Kannianen ja Kalle Määttä (toim.). Kauppakaari, Helsinki.
- Weimer David L. ja Vining Aidan R. (1992) *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Second Edition. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Yhteispalvelupisteen perustaminen ja kehittäminen (2001) Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Yhteistyöllä tuloksiin (1999) *Tieto tuottamaan 85*. Maaseutukeskusten liitto ja Maatalouden tutkimuskeskus.



