

JULKISTEN HANKINTOJEN HALLINNOLLINEN TAAKKA

1. Kansalliset kynnsarvot ylittävät hankintojen hallinnollinen taakka

TEM teetti syksyllä 2009 yritysraastatteluihin perustuneen selvityksen kansalliset kynnsarvot ylittävien julkisten hankintojen hallinnollisesta taakasta (jäljempänä myös "kansallinen mittaus")¹. Selvityksen mukaan kansalliset kynnsarvot ylittävistä hankinnoista aiheutuu yrityksille vuosittain kaikkiaan noin 21 milj. euron hallinnollinen taakka². Yhden tarjouksen hallinnollisen taakka vaihtelee hankintalajeittain, mutta keskimääräisen taakan arvioitiin olevan noin 190 €/tarjous.

EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen hallinnollisen taakan selvittäminen ei sisällynyt em. selvitykseen, joten EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen taakkaa on arvioitu erikseen tässä muistiossa.

2. Euroopan komission selvitys EU:n kynnsarvot ylittävien julkisten hankintojen taakasta EU:n jäsenvaltioissa

Euroopan komissio julkaisi vuonna 2009 selvityksen EU:n kynnsarvot ylittävien julkisten hankintojen hallinnollisesta taakasta (jäljempänä myös "EU-mittaus")³. Selvitys perustui kuudessa EU:n jäsenmaassa tehtyihin yritysraastatteluihin sekä eräissä EU:n jäsenvaltioissa tehtyihin kansallisiin taakamittauksiin. Suomi oli yksi niistä maista, joissa tehtiin yritysraastatteluja. EU-mittaus kattoi viranomaissektoria koskevan direktiivin 2004/18/EY (julkisen sektorin rakennusurakat sekä tavara- ja palveluhankinnat) ja erityisaloja koskevan direktiivin 2004/17/EY (vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnat) ja niiden kansallisen täytäntöönpanon. Käytännössä selvitettiin em. direktiivien sisältämät yhteensä seitsemän EU:n tiedonantovelvoitetta (neljä velvoitetta viranomaissektorin osalta ja kolme velvoitetta erityisaloilta). Velvoitteet on sisällytetty Suomen kansalliseen hankintalakiin (348/2007) ja lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007).

EU-mittauksessa tarkastelun kohteena oli EU:n 27 jäsenmaassa kaikkiaan 194 kansallista tiedonantovelvoitetta, jotka pohjautuivat neljään viranomaissektoria koskevaan velvoitteeseen ja kolmeen erityisaloja koskevaan EU-velvoitteeseen. Näistä arvioitiin aiheutuvan yrityksille hallinnollista taakkaa kaikkiaan noin 216 milj. euroa koko EU:ssa. Suomen osuus kokonaistaakasta oli selvityksen mukaan noin 1,3 milj. euroa.

3. EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen taakan arvioiminen Suomessa

Tarkasteltaessa julkisten hankintojen EU-mittauksen tuloksia ja verrattaessa niitä Suomessa tehtyyn kansalliseen mittaukseen voidaan todeta, että julkisten hankintojen hallinnollista taakkaa on selvitetty kansallisessa mittauksessa ja EU-mittauksessa eri lähtökohdista.

Kansallisessa mittauksessa on arvioitu prosessilähtöisesti, millaisia työvaiheita tarjouskilpailuun osallistuminen yritykseltä edellyttää. Selvityksen piiriin kuului kaikkiaan kahdeksan tiedonantovelvoitetta ja 15 niihin liittyvää yksittäistä tietovaatimusta. EU-mittauksessa näkökulma on ollut selvästi rajatumpi, sillä tarkasteltavana oli ainoastaan neljä (erityisalojen osalta kolme) keskeistä EU-lainsäädäntöön perustuvaa tiedonantovelvoitetta. Näin ollen EU-mittauksen tulosten ottamista sellaisenaan julkisten hankintojen kokonaistaakka-laskelmaan ei voitu pitää soveltuvana vaihtoehtona.

Jotta sekä kansallisten että EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen taakka-arviot olisivat verrannollisia ja saataisiin tarkempi kuva myös EU-velvoitteiden mukaisen hankintaprosessin kuormittavuudessa, on EU:n

¹ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista: Julkiset hankinnat. TEM:n julkaisuja 10/2010. www.tem.fi/files/27456/TEM_10_2010_web.pdf

² Julkisten hankintojen hallinnolliset kokonaiskustannukset olivat selvityksen mukaan kaikkiaan noin 164 milj. euroa (1460 euroa yhtä kilpailutusta kohti).

³ EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs. Report on the Public Procurement Priority Area. 5.3.2009. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_pubproct_en.pdf

kynnysarvot ylittävien hankintojen taakkaa arvioitu tässä muistiossa ottaen huomioon molempien selvitysten mittaustulokset.

3.1 Arvio EU:n kynnysarvot ylittävien hankintojen taakasta Suomessa

Pääosa kansallisen hankintaprosessin ja EU:n kynnysarvot ylittävien hankintojen vaiheista on samoja. Näin ollen arvion lähtökohdaksi on otettu kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen hankintaprosessi, jossa hallinnollista taakkaa on tavarahankinnoissa arvioitu olevan 68 €/tarjous, palveluhankinnoissa 245 €/tarjous ja rakennusurakoiden osalta 254 €/tarjous. Näihin lukuihin on lisätty EU:n kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevien, yhteensä seitsemän EU-lähtöisen tiedonantovelvoitteen aiheuttama taakka komission teettämän EU-mittauksen Suomea koskevista tuloksista. Jos sama velvoite on mitattu sekä kansallisessa että EU-mittauksessa, on laskelmissa käytetty EU-mittauksessa saatua taakka-arviota.

EU-mittauksessa on laskettu taakka-arviot seuraaville EU:n kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskeville tiedonantovelvoitteille:

- *Valintakriteereihin liittyvien todistusten toimittaminen*(56–59 §). Kansallisessa mittauksessa tätä vastaa soveltuvuus-kriteereihin liittyvä velvoite. Tämän muistion laskelmissa käytetään tiedonantovelvoitteelle EU-mittauksessa saatua tulosta (sekä viranomaissektorille että erityisalaille).
- *Pakollisiin poissulkemiskriteereihin liittyvien todistusten toimittaminen* (55 §). Velvoite oli mukana myös kansallisessa mittauksessa, mutta koska velvoitetta ei esiintynyt, sille ei saatu tulosta. Tämän muistion laskelmassa käytetään velvoitteelle EU-mittauksessa saatua tulosta (EU-mittauksen mukaisesti sekä viranomaissektorille että erityisalaille).
- *Poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksesta annettava selvitys* (63 §). Velvoite oli mukana myös kansallisessa mittauksessa, mutta koska velvoitetta ei esiintynyt, sille ei saatu tulosta. Tämän muistion laskelmassa käytetään velvoitteelle EU-mittauksessa saatua tulosta (EU-mittauksen mukaisesti sekä viranomaissektorille että erityisalaille).
- *Lisätietojen toimittaminen* (56 §). Kansallisessa mittauksessa tätä vastaa täydennyspyyntöön vastaamiseen liittyvä velvoite. Tämän muistion laskelmissa käytetään velvoitteelle EU-mittauksessa saatua tulosta (EU-mittauksen mukaisesti ainoastaan viranomaissektorille).

EU-mittauksessa selvitettiin hankintojen taakkaa myös erityisalojen osalta. Vastaavaa kansallista lainsäädäntöä ei EU:n kynnysarvot alittavien hankintojen osalta ole Suomessa lainkaan. Kansallisessa mittauksessa taakkaa arvioitiin erikseen eri hankintalajien osalta, mitä taas EU-mittauksessa ei tehty. Tässä muistiossa EU-lähtöisen taakan arvioinnissa on kuitenkin huomioitu myös hankintalajikohtaiset erot.

EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen taakalaskelman pohjaksi on otettu kansallisen mittauksessa saatu taakka per tarjous hankintalajeittain seuraavasti: tavarat: 68 €, palvelut: 245 € ja rakennusurakat: 254 €

Näihin on lisätty EU-mittauksessa Suomen osalta arvioitu hallinnollinen taakka seitsemälle EU-lähtöiselle tiedonantovelvoitteelle. Silta osin kuin jokin velvoite on mitattu sekä kansallisessa että EU-mittauksessa, huomioidaan ainoastaan EU-mittauksen tulos.

Populaatioina laskelmissa käytetään vuonna 2008 tehtyjen EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen määrän pohjalta laskettua jätettyjen tarjousten kokonaismäärää: viranomaissektorilla 17 495 ja erityisalaille 1763⁴. On syytä huomata, että tässä käytetyt populaatiot poikkeavat jonkin verran EU-selvityksessä Suomelle esitetyistä populaatioista. Paremman vertailtavuuden ja luotettavuuden vuoksi laskelmissa on käytetty populaatioita, jotka on laskettu vastaavalla tavalla kuin Suomen kansallisessa selvityksessä. Pääosan velvoitteista oletetaan esiintyvän kaikissa tarjouksissa. Lisätietojen toimittamiseen ja poikkeuksellisen alhaiseen tarjoukseen liittyvien velvoitteiden oletetaan toteutuvan ainoastaan osassa tarjouksia, ja tältä osin laskelmissa käytetään EU-mittauksessa tehtyjä oletuksia (ks. alaviitteet 4 ja 5).

⁴ Kansallisessa mittauksessa tehdyn arvion mukaisesti tarjousten määrä on laskettu siten, että tavarahankinnoissa jätetään keskimäärin 4,5 tarjous/hankinta, palveluhankinnoissa 8 tarjousta/hankinta ja urakoissa 11 tarjousta/hankinta.

Alla olevassa taulukossa esitetään kokonaistaakka-arviot neljälle viranomaissektorin ja kolmelle erityisalojen EU-lähtöiselle tiedonantovelvoitteelle.

	Viranomaissektori		Erityisalat	
	Taakka/ tarjous (€)	Kokonaistaakka (€)	Taakka/ tarjous (€)	Kokonaistaakka (€)
Valintakriteereihin liittyvien todistusten toimittaminen	56	978 320	66	115 565
Pakollisiin poissulkemiskriteereihin liittyvien todistusten toimittaminen	14	244 930	25	44 075
Poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksessa annettava selvitys	38	3 324 ⁵	38	335
Lisätietojen toimittaminen	35	30 616 ⁶		

4. Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen kokonaistaakka on Suomessa viranomaissektorin ja erityisalojen osalta yhteensä noin 4,8 milj. euroa. **Kansalliset ja EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen yhteenlaskettu taakka on siten Suomessa arviolta kaikkiaan noin 25,8 milj. euroa.**

EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen taakka

	EU-hankintojen määrä (kaikki hankintalajit)	Tarjousten määrä	Keskimääräinen taakka/tarjous (€)	Taakka yht. (€)
Viranomaissektori				
Tavarat	1106	4 977	137	
Palvelut	1265	10 120	281	
Urakat	218	2 398	317	
Yhteensä	2 589	17 495	247	4 312 000
Erityisalat				
Tavarat	126	567	158	
Palvelut	89	712	301	
Urakat	44	484	338	
Yhteensä	259	1 763	265	468 000
			Yhteensä	4 780 000

Kansalliset kynnsarvot ylittävien hankintojen taakka

	Kansall. hankintojen määrä (kaikki hankintalajit)	Tarjousten määrä	Keskimääräinen taakka/tarjous (€)	Taakka yht. (€)
Tavarat	5 462	24 579	68	
Palvelut	5 117	40 936	245	
Urakat	3 225	35 475	254	
Suunnittelukilpailut	228			
Yhteensä	14 032	102 529	190	21 004 000

Kansalliset ja EU:n kynnsarvot ylittävät hankinnat yhteensä:

25 784 000

⁵ Poikkeuksellisen alhaiseen tarjoukseen liittyvän selvitysvelvoitteen oletetaan toteutuvan ainoastaan noin 0,5 % kaikista tarjouksista.

⁶ Lisätietojen toimittamiseen liittyvän tiedonantovelvoitteen oletetaan toteutuvan harvoin, noin 5 % tarjouksista.