

Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista

Julkiset hankinnat

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Kilpailukyky
10/2010



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

SAMI TIIRIKAINEN – MAIJA ANTILA – HEIKKI KAUMA – SAILA ESKOLA

Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista

Julkiset hankinnat

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Kilpailukyky

10/2010

Tekijät Författare Authors Synocus Oy: Sami Tiirikainen, Maija Antila, Heikki Kauma PTCServices Oy: Saila Eskola	Julkaisuaika Publiceringstid Date Helmikuu 2010 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista – Julkiset hankinnat	
Tiivistelmä Referat Abstract Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa julkisia hankintoja sääntelevän lainsäädännön ja hankintamenettelyjen tiedonantovelvoitteet ja arvioida niistä yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita aiheutuu yrityksille ja hankintayksiköille, kun ne lainsäädännön velvoittamina toimittavat tietoa viranomaisille tai kolmansille osapuolille. Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisista kustannuksista, joka aiheutuu puhtaasti lainsäädännön velvoitteiden vuoksi eivätkä yritykset tai hankintayksiöt tekisivät sitä omaehtoisesti. Tutkimus toteutettiin haastatteluihin perustuvalla kansainvälisellä Standard Cost Model -menetelmällä (SCM). Menetelmän tarkoituksena ei ole tuottaa tarkkoja ja tilastollisesti päteviä mittaustuloksia, vaan antaa suuntaa-antavia arvioita siitä, kuinka paljon tietyn lainsäädännön tiedonantovelvoitteiden noudattaminen maksaa yrityksille vuodessa. Menetelmää sovellettiin tässä tutkimuksessa myös hankintayksiköille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten mittaamisessa. Selvityksessä tunnistettiin hallinnollisilta kustannuksiltaan raskaimmat julkisia hankintoja koskevat tiedonantovelvoitteet ja kerättiin yrityksiltä ja hankintayksiköiltä laadullista palautetta siitä, miksi velvoitteet ovat raskaita niin kansallisten hankintojen kuin hankintalainsäädännön ulkopuolelle kuuluvien pienhankintojen osalta. Raportissa esitetään myös yritysten, hankintayksikköjen ja tutkijoiden esittämiä kehitysehdotuksia lainsäädännön ja hankintamenettelyjen aiheuttaman hallinnollisen taakan keventämiseksi. Selvityksen mukaan mitattavana olleiden julkisten hankintojen kansallisten velvoitteiden hallinnolliset kokonaiskustannukset yrityksille ovat noin 164 miljoonaa euroa. Hallinnollista taakan osuus tästä on 21 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 13 prosenttia hallinnollisista kokonaiskustannuksista. Yksittäisestä kilpailutuksesta aiheutui yrityksille 1460 euron hallinnolliset kustannukset, josta taakkaa oli 190 euroa. Vastaavasti hallinnolliset kokonaiskustannukset hankintayksiköille olivat 49 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa oli 3,9 miljoonaa (7 %) kun yksittäisen hankinnan hallinnolliset kustannukset olivat 3790 euroa, josta taakkaa oli 270 euroa. Kehitysehdotuksina esiin tuotiin hankintayksiköiden välisten yhteistyömuotojen kehittäminen, keskitetty viranomaistoistusten hallinnan rekisteri sekä yhteiset hankintakohdekohtaiset ohjeistukset ja menettelyt. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Niina Hannonen, p. 010 604 7007 ja Anu Mutanen, p. 010 604 48018	
Asiasanat Nyckelord Key words hallinnollinen taakka, julkiset hankinnat, lainsäädäntö, SCM-menetelmä	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-347-5
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 95	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Esipuhe

Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan byrokratiaa, joka aiheutuu yrityksille, kun ne lainsäädännön velvoittamina joutuvat eri yhteyksissä toimittamaan tietoja eri tahoille. Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2009 periaatepäätöksen toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosina 2009–2012. Tavoitteena on, että lainsäädännön tiedonantovelvoitteista yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa vähennetään 25 prosenttia vuoden 2012 loppuun mennessä voimassa olevaa lainsäädäntöä yksinkertaistamalla sekä kehittämällä tietojen toimitamiseen ja viranomaisasiointiin liittyviä menettelyjä. Vastaava vähennystavoite on asetettu myös EU-tasolla.

Yritysten hallinnollisen taakkaa ja hallinnollisia kustannuksia mittaavilla selvityksillä on hallinnollisen taakan vähentämisessä tärkeä rooli. Jotta hallituksen asettaman vähentämistavoitteen saavuttamista voidaan seurata, on ensin tiedettävä, mistä tasosta lähdetään liikkeelle. Mahdollisten keventämistoimien hyötyjä on vaikeaa arvioida, jollei tiedetä, kuinka paljon nykyiset tiedonantovelvoitteet yrityksille maksavat.

Hallinnollisen taakan lähtötason arvioimiseksi työ- ja elinkeinoministeriö tilasi lokakuussa 2009 selvityksen julkisten hankintojen lainsäädäntöön ja hankintamennettelyihin liittyvistä hallinnollisista kustannuksista. Selvityksen tavoitteena oli tunnistaa julkisten hankintojen raskaimmat tiedonantovelvoitteet ja arvioida, kuinka paljon hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa säädösalueen tiedonantovelvoitteista aiheutuu Suomessa yrityksille ja hankintayksiköille vuosittain. Selvityksen toteuttajiksi valittiin Synocus Oy ja PTCServices Oy.

Tämän raportin tehtävä ei ole antaa valmiita vastauksia siihen, mistä ja miten yritysten ja hankintayksiköiden taakkaa tulee karsia. Selvitys tarjoaa kuitenkin erinomaisen pohjan tarvittavien jatkotoimien pohdinnalle sekä hallinnollisten velvoitteiden keventämistarpeiden ja -mahdollisuuksia arvioinnille vastuuministeriöiden ja keskeisten sidosryhmien yhteistyönä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää kiitokset selvityksen tekijöille.

Helsingissä helmikuussa 2010

Erityisasiantuntijat

ANU MUTANEN

NIINA HANNONEN

Sisällysluettelo

Esipuhe.....	5
Tiivistelmä.....	9
1 Johdanto.....	13
2 Tutkimusmenetelmä	15
2.1 Tutkimusmenetelmä ja keskeiset käsitteet.....	15
2.2 Tutkimustulosten laskentatapa.....	17
3 Tutkimuksen toteutus.....	19
3.1 Tarhasteleva lainsäädäntö.....	19
3.1.1 Hankintalainsäädäntöön kuuluvat hankinnat ja pienhankinnat.....	19
3.1.2 Tutkitut säännökset ja käytännöt.....	21
3.2 Segmentointi.....	24
3.3 Tutkimuksen populaatiotiedot.....	25
3.3.1 Kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat.....	25
3.3.2 Pienhankinnat	25
3.3.3 Yritys- ja tarjouspopulaatiot.....	27
3.4 Tariffi ja työaika.....	29
3.5 Haastattelut.....	29
3.6 Hallinnollisen taakan prosentuaalinen laskeminen	31
4 Kansallisten kynnyksarvojen ylittävien hankintojen hallinnolliset kustannukset ja taakka.....	33
4.1 Yritysten hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka....	33
4.2 Hankintayksiköiden hallinnolliset kustannukset ja taakka	39
4.3 Tarhastelu hankintalajeittain.....	41
5 Hallinnolliset kustannukset ja taakka hankintaprosessin eri vaiheissa.....	43
5.1 Hankinnan suunnittelu ja hankintamenettelyn valinta	44
5.2 Tarjouspyynnön laadinta.....	46
5.3 Hankinnasta ilmoittaminen ja avoimuus	48
5.4 Tarjouksen laadinta ja toimittaminen.....	51
5.5 Tarjousten arviointi.....	53
5.6 Hankintapäätös ja tiedoksianto.....	55
5.7 Hankintasopimus.....	57
6 Pienhankintojen arviointi.....	60
7 Tutkimuksen johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset.....	64
7.1 Johtopäätökset	64
7.2 Tutkijoiden ehdotukset hankintojen kehittämiseksi	67

Liite 1	Haastattelurunko	69
Liite 2	Tutkimuksessa tarkastellut hankinnat	73
Liite 3	Täydentäviä taulukoita.....	74
Liite 4	Yksityiskohtaiset taulukot hallinnollisten kustannusten kohdistumisesta.....	80

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa on mitattu julkisten hankintojen lainsäädäntöön sisältyvien tiedonantovelvoitteiden julkiselle sektorille tarjoaville yrityksille ja hankintoja kilpailuttaville hankintayksiköille aiheuttamia *hallinnollisia kustannuksia* ja *hallinnollista taakkaa*. Hallinnollisilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuu, kun ne lainsäädännön velvoittamina toimittavat tietoa joko viranomaisille tai kolmansille osapuolille. Tietojen tuottamiseen, keräämiseen, muokkaamiseen ja toimittamiseen liittyviä velvoitteita kutsutaan *tiedonantovelvoitteiksi*. Vaaditun tiedon tuottamiseksi yritykset ja hankintayksiköt joutuvat toteuttamaan erilaisia *hallinnollisia aktiviteetteja*, kuten etsimään tietoa, tuottamaan tietoa tai täyttämään kaavakkeita. *Hallinnollinen taakka* on se osa hallinnollisista kustannuksista, joka aiheutuu puhtaasti lainsäädännön velvoitteiden vuoksi.

Tässä tutkimuksessa hallinnollisina kustannuksina tarkasteltiin kaikkia hankintaprosessin eri vaiheissa suoritettavista hallinnollisista aktiviteeteista aiheutuvia kustannuksia. Hankintaprosessiin liittyy suorien tiedonantovelvoitteiden lisäksi myös eräitä tiedon etsimiseen ja hakemiseen liittyviä velvoitteita, jotka johtuvat välillisesti hankintalainsäädännöstä. Koska tutkimuksessa on haluttu saada kattava kuva hankintaprosessin eri vaiheiden sisältämien eriasteisten tiedonantovelvoitteiden aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista, velvoitteet on otettu tarkasteluun mukaan epäsuorina tiedonantovelvoitteina.

Yritykset

Kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintamenettelyjen *hallinnolliset kustannukset* olivat *yrityksille* vuositasolla yhteensä 164 miljoonaa euroa, josta *hallinnollista taakkaa* oli 21 miljoonaa euroa (13 % hallinnollisista kustannuksista).¹ Hallinnolliset kokonaiskustannukset ja taakka jakaantuivat hankintalajeittain seuraavasti:

- tavarat: hallinnollinen kustannus 6,3 miljoonaa euroa (4 %) ja hallinnollinen taakka 1,7 miljoonaa euroa (8 %)
- palvelut: hallinnollinen kustannus 47,3 miljoonaa euroa (29 %) ja hallinnollinen taakka 10,0 miljoonaa euroa (48 %)
- urakat: hallinnollinen kustannus 108,1 miljoonaa euroa (66 %) ja hallinnollinen taakka 9,0 miljoonaa euroa (43 %)

Yksittäisestä kilpailutuksesta aiheutui yritykselle keskimäärin 1 460 euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 190 euroa. Hankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin keskimäärin aikaa 32 tuntia vaihteluvälin ollessa 2-135 tuntia.

¹ Kansallisiin hallinnollisen taakan ja kustannusten euromää räisiin arvoihin on arvioitu mukaan suunnittelukilpailut, joiden osalta ei esitetä hankintalajikohtaisia lukuja.

Sekä *hallinnollisilta kustannuksiltaan ja taakaltaan raskain tiedonantovelvoite oli tarjouksen laatiminen*, jonka kolme raskainta tietovaatimusta olivat:

- hinnan muodostaminen, jonka hallinnolliset kustannukset olivat 88 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa 1 %
- tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen tai hintatekijöiden muotoilu, jonka hallinnolliset kustannukset olivat 15 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa 26 %
- tarjouksen muotoilu, jonka hallinnolliset kustannukset olivat 7 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa 26 %

Tarjouksen laatiminen tiedonantovelvoitteena muodosti 71 % yritysten hallinnollisista kokonaiskustannuksista.

Hankintayksiköt

Kansalliset kynnyksarvot ylittävien hankintamenettelyjen *hallinnolliset kustannukset* olivat *hankintayksiköille* vuositasolla yhteensä 49 miljoonaa euroa, josta *hallinnollista taakkaa* oli 3,9 miljoonaa euroa (7 %). Hallinnolliset kokonaiskustannukset ja taakka jakaantuivat hankintalajeittain seuraavasti:

- tavarat: hallinnollinen kustannus 8,4 miljoonaa euroa (17 %) ja hallinnollinen taakka 1,2 miljoonaa euroa (31 %)
- palvelut: hallinnollinen kustannus 14,6 miljoonaa euroa (30 %) ja hallinnollinen taakka 2,0 miljoonaa euroa (51 %)
- urakat: hallinnollinen kustannus 24,8 miljoonaa euroa (51 %) ja hallinnollinen taakka 0,5 miljoonaa (13 %)

Yksittäisestä hankinnasta aiheutui hankintayksiköille keskimäärin 3 790 euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 270 euroa. Hankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin aikaa keskimäärin 92 tuntia vaihteluvälillä ollessa 16–339 tuntia.

Hallinnollisilta kustannuksiltaan raskaimmat hankintaprosessin osa-alueet sijoittuvat hankinnan suunnitteluun (noin 25 miljoonaa euroa eli puolet vuosittaisista hallinnollisista kustannuksista), jota hankintalainsäädäntö ei sääntele. Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen tarjouksien valinnassa aiheutti noin 2,9 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 409 000 euroa (14 %).

Hallinnollisilta taakaltaan raskain tiedonantovelvoite oli tarjouspyynnön laatiminen, jonka kolme raskainta tietovaatimusta olivat:

- hankinnan valinta- ja vertailuperusteiden määrittely, jonka hallinnolliset kustannukset olivat 4,9 miljoonaa euroa, josta taakkaa 34 %
- hankinnan kohteen määrittely, jonka hallinnolliset kustannukset olivat 4,2 miljoonaa euroa, josta taakkaa 36 %
- tarjouspyynnön laadinta muilta osin, jonka hallinnolliset kustannukset olivat 4,2 miljoonaa euroa, josta taakkaa 27 %

Tarjouspyynnön laatimista koskeva tiedonantovelvoite muodosti 34 % hankintayksiköiden hallinnollisesta taakasta.

Julkisista hankinnoista yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kokonaiskustannukset ja kokonaistaakka muodostuvat euromäärältään suuremmiksi kuin hankintayksiköille aiheutuvat hallinnolliset kokonaiskustannukset. Yritysten suuremmat kokonaiskustannukset johtuvat sekä julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten suuresta määrästä (150 000) että tyypillisesti useamman yrityksen osallistumisesta yhteen julkiseen tarjouskilpailuun.

Eri hankintalajien välillä tunnistettiin merkittäviä eroja sekä kilpailutuksen kokonaiskustannuksissa että koetussa hallinnollisessa taakassa. Erot johtuvat hankintojen erilaisuudesta ja koosta. Eri hankintalajien hankintojen kokonaismäärät ja kilpailutuksen kokonaiskustannukset sekä tähän liittyvän taakan osuus per hankinta on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Hallinnollisen taakan ja kustannusten yhteenveto erilaisissa hankinnoissa.

Hankintalaji	Määrä kpl	Kustannus per hankinta (€)	Taakka per hankinta (€)	Kustannus per vuosi (€)	Taakka per vuosi (€)
Kansallisen kynnysarvon ylittävät palveluhankinnat					
Yritykset	40 936	1 159	245	47 445 000	10 029 000
Hankintayksiköt	5 117	2 847	399	14 568 000	2 042 000
Kansallisen kynnysarvon ylittävät tavarahankinnat					
Yritykset	24 579	256	68	6 292 000	1 671 000
Hankintayksiköt	5 462	1 530	229	8 357 000	1 251 000
Kansallisen kynnysarvon ylittävät rakennusurakat					
Yritykset	35 475	3 048	254	108 128 000	9 011 000
Hankintayksiköt	3 225	7 698	157	24 826 000	506 000
Kansallisen kynnysarvon ylittävät yhteensä					
Yritykset	102 529	1 460	190	163 966 000	21 004 000
Hankintayksiköt	14 032	3 790	265	48 573 000	3 859 000
KAIKKI				213 000 000	25 000 000

Sekä yritykset että hankintayksiköt kokivat raskaana hankintalain vaatiman tarkkuuden, jonka vuoksi hankintakohtaisesti syntyy yksityistä sektoria enemmän määrämuotoisempaa ja laajempaa kirjallista asiakirja-aineistoa. Hankintayksiköiden osalta korostui tarkkuuden vaatimus sekä asiakirjojen laadinnan että käytettyjen menettelyjen osalta, koska hankintojen viemistä markkinaoikeuteen halutaan välttää. Yritysten osalta koettiin vaadittavan tarkkuutta, jotta sisällöllisesti ansiokasta tarjoustusta ei hylättäisi pelkästään muotovirheen vuoksi.

Lainsäädännön keinoja, joilla erilaista julkisiin hankintoihin liittyvää kirjallisen dokumentoinnin vaatimusta voitaisiin vähentää tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun kärsimättä, on kuitenkin vaikea tunnistaa. Suuri osa haastateltavista kokikin hankintalain tarjoavan ammattimaiset puitteet hankintojen kilpailuttamiselle. Kehittämistarvetta koettiin lainsäädäntöä enemmän lain tarkoituk-

senmukaista soveltamisessa eri hankintakohteissa. Tätä kautta arvioitiin olevan mahdollista kehittää myös hankintojen toteutusta.

Kilpailutuksen kuormittavuuden vuoksi puitesopimukset nähtiin käytännössä välttämättöminä sellaisissa hankintakohteissa, joissa tehdään useita samantyyppisiä pieniä hankintoja. Tarjoajapuolella kuitenkin kritisoitiin sitä, että puitesopimuksessa tehty tarjoajavertailu ei aina heijastu oikeudenmukaisesti hankintayksiköiden todelliseen ostokäyttäytymiseen. Yritysten mukaan eri hankintayksiköiden tarjouspyyntöjen laatutaso vaihtelee paljon.

Hankintojen toteuttamisen tehostamista on perusteltua arvioida myös menetelytapojen ja työkalujen, esimerkiksi sähköinen kilpailutusjärjestelmä, kehittämisen näkökulmasta. Hankintaprosessin tietojärjestelmätuen osalta keskeisimpänä kehityskohteena tutkimuksessa nousi esille *viranomaistodistusten keskitetty rekisteri*. Hankintojen laadukkuuden ja virheettömyyden kannalta tietojärjestelmäkehitystä tärkeämpänä nähdään kuitenkin hankinnan kohteeseen keskittyvä sisällöllinen kehitystyö, esimerkiksi tietyn palvelukokonaisuuden tuotteistamisen tai laatu-määrittelyn kuvaaminen hankintojen toteuttamisen pohjaksi.

Tutkimuksen perusteella tutkijat suosittelevat *pysyvää ja jatkuvaa hankintayksiköiden välistä yhteistyötä*. Lisäksi tutkimuksessa on tunnistettu tarve hankintakohteen mukaiselle, laadukkaalle hankintojen *malliasiakirjastolle* sekä nykyistä laajemmalle kansalliselle hankintakohdekohtaiselle kilpailutuksen ohjeistukselle, sisältäen mm. tukea hankinnan kohteen ja vertailuperusteiden asettamiselle sekä hankintamenettelyn valinnalle ja toteuttamiselle.

Pienhankinnat

Tutkimuksessa selvitettiin myös pienhankintoihin eli hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä hankinnoista aiheutuvia kustannuksia. Pienhankinnan *hallinnolliset kustannukset* olivat yksittäiselle yritykselle keskimäärin yhteensä noin 150 euroa ja *hallinnollinen taakka* 17 euroa. Pienhankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin aikaa keskimäärin 4 tuntia vaihteluvälin ollessa 0,5–16 tuntia. Pienhankinnan *hallinnolliset kustannukset hankintayksikölle* olivat keskimäärin yhteensä noin 610 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 35 euroa. Pienhankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin aikaa 18 tuntia vaihteluvälin ollessa 2,5–51 tuntia.

Tutkimuksen perusteella kansallisen kynnyсарvon alittavissa pienhankinnoissa nähtiin yleisesti olevan melko vähän kehitettävää. Erityisesti kiiteltiin pienhankintojen suorittamiseen kuluvan ajan vähäisyyttä kynnyсарvon ylittäviin hankintoihin verrattuna. Kansallisten kynnyсарvojen nostamista pienhankintojen määrän lisäämiseksi pidettiin yleisesti suotavana kehityksenä sekä yritysten että hankintayksiköiden osalta.

1 Johdanto

Tutkimuksessa selvitettiin julkisiin hankintoihin liittyvän lainsäädännön tiedonantovelvoitteista yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvia *hallinnollisia kustannuksia* ja *hallinnollista taakkaa*. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Julkisia hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Nämä periaatteet ovat tutkimuksen lähtökohta, joten tutkimuksen johtopäätöksissä ja suosituksissa ei pyritä esittämään sellaisia keinoja tai menettelyjä, jotka olisivat vastoin näitä pääperiaatteita. Muilta osin julkisia hankintoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja viranomaismenettelyjä sekä sellaista ylikansallista lainsäädäntöä, jossa on kansallista liikkumavaraa, on tarkasteltu myös kriittisesti.

Tutkimuksessa arvioitiin julkisten hankintojen prosesseihin kuluvaan aikaan yrityksissä ja hankintayksiköissä. Tämän tiedon pohjalta laskettiin euromääräisiä arvioita hankintaprosessin eri vaiheiden kuormittavuudesta. Lisäksi kerättiin laadullista tietoa hankintaprosessin eri vaiheisiin liittyvien yksittäisten osa-alueiden ja tehtävien kuormittavuudesta ja niihin mahdollisesti liittyvästä ns. ärsytystäakasta. Samalla yrityksiltä ja hankintayksiköiltä kerättiin kehittämissuhteita menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi.

Tutkimus toteutettiin kansainvälistä haastattelujen tekemiseen pohjautuvaa SCM-menetelmää (Standard Cost Model) hyödyntäen. Menetelmää sovellettiin mittaamalla hankintalainsäädäntöä ja -käytäntöjä prosessilähtöisesti sekä yritysten että hankintayksiköiden osalta. SCM-menetelmän tarkoitus ei ole tuottaa tarkkoja ja tilastollisesti päteviä mittaustuloksia, vaan sen avulla pyritään esittämään perusteltuja arvioita siitä, kuinka paljon lainsäädännön tiedonantovelvoitteen noudattaminen maksaa yrityksille tai hankintayksiköille.

Tutkimus toteutettiin lokakuun 2009 - joulukuun 2009 aikana. Tutkimuksen toteuttamisesta vastasi työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta Synocus Oy. Tutkimuksen johtajana Synocus Oy:ssa toimi seniorikonsultti DI Sami Tiirikainen ja tutkijoina konsultit DI Maija Antila ja DI Heikki Kauma. Projektiryhmään osallistui julkisten hankintojen ja näitä koskevan lainsäädännön sekä viranomaismenettelyjen erityisasiantuntijana OTK Saira Eskola PTCServices Oy:stä.

Tutkimusraportti on jaoteltu seuraavasti:

- Luvussa 2 kuvataan tutkimusmenetelmä ja lähestymistapa. Pääpaino on tutkimuksen taustalla olevan SCM-menetelmän kuvaamisessa ja soveltamisesta tutkimuksessa.

- Luvussa 3 kuvataan tutkimuksen toteutus käyden läpi tutkimusmenetelmän mukaiset osa-alueet, erityisesti tarkasteltava lainsäädäntö ja tulosten laskentaan tarvittavat muuttujat. Tutkimuksen kannalta keskeisiä tietoja ovat segmentointi, populaatiotiedot, tariffi ja työaika. Lisäksi luvussa on kuvattu yksityiskohtaisesti tutkimuksessa käytetty haastattelumenetelmä ja haastattelujen kategorisointi sekä haastattelujen pohjalta laaditut määrittelyt laskennassa käytetystä hallinnollisen taakan määrästä per hankinnan vaihe. Raportin liitteet 1-3 täydentävät lukua 3.
- Luvussa 4 kuvataan kansalliset kynnyksarvot ylittävien hankintojen hallinnolliset kustannukset ja taakka pohjautuen tutkimuksessa tehtyihin haastatteluihin ja luvussa 3 esitettyihin tietoihin.
- Luvussa 5 tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kansallisen kynnyksarvon ylittävien hankintojen hallinnollisen taakan ja hallinnollisten kustannusten muodostumista hankintaprosessin eri vaiheissa. Lisäksi on kuvattu keskeinen tutkimuksen haastatteluissa esille tuotu palaute.
- Luvussa 6 selostetaan pienhankintoihin liittyvät hallinnolliset kustannukset ja taakka.
- Luvussa 7 tuodaan esille tutkimuksen johtopäätökset ja jatkosuositukset. Tämän pohjalta esitetään tutkimusryhmän keskeiset toimenpide-ehdotukset julkisten hankintojen kehittämiseksi.

2 Tutkimusmenetelmä

2.1 Tutkimusmenetelmä ja keskeiset käsitteet

Tutkimuksessa sovellettiin kansainvälistä yritysten hallinnollisten kustannusten mittaamiseen kehitettyä Standard Cost Model -menetelmää (SCM). Menetelmän taustaa ja operationalisointia tutkimuksessa on kuvattu tarkemmin liitteessä 3. Tässä luvussa keskitytään kuvaamaan SCM-menetelmän peruskäsitteitä ja menetelmän soveltamista tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen kohteena ovat lainsäädännön tiedonantovelvoitteiden aiheuttamat hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka. *Hallinnollisilla kustannuksilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kustannuksia, joita yrityksille aiheutuu, kun ne lainsäädännön velvoittamina toimittavat tietoa joko viranomaisille tai kolmansille osapuolille. Tietojen tuottamiseen, keräämiseen, muokkaamiseen ja toimittamiseen liittyviä velvoitteita kutsutaan *tiedonantovelvoitteiksi*. Tiedonantovelvoitteet muodostuvat yksittäisistä *tietovaatimuksista*, joita yritysten tulee toimittaa. Vaaditun tiedon tuottamiseksi yritykset ja hankintayksiköt joutuvat toteuttamaan erilaisia toimenpiteitä eli *hallinnollisia aktiviteetteja*, kuten esimerkiksi etsimään tietoa, tuottamaan tietoa tai täyttämään kaavakkeita.

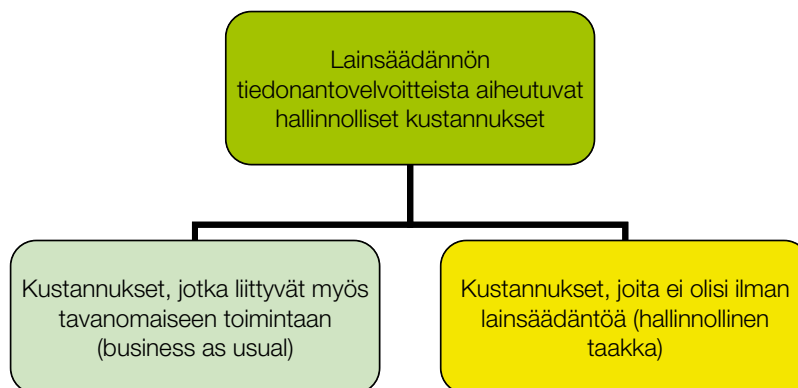
Hankintayksiköillä tarkoitetaan valtiota, kuntia ja kuntayhtymiä, valtion liikelaitoksia sekä muita hankintalaissa määriteltäviä hankintayksiköitä näiden tehdessä hankintoja oman organisaationsa ulkopuolelta. Yrityksillä viitataan tässä tutkimuksessa tavarantoimittajiin tai palveluidentarjoajiin sekä urakoitsijoihin, mitkä useimmiten ovat yrityksiä tai järjestöjä.

Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisista kustannuksista, joka syntyy puhtaasti lainsäädännön velvoitteiden vuoksi. Taakkaa syntyy siten sellaisesta tietojen keräämisestä, muokkaamisesta ja toimittamisesta, jota yritys ei tekisi ilman lainsäädäntöä. Tässä tutkimuksessa hallinnollista taakkaa on arvioitu vastaavasti myös hankintayksiköiden näkökulmasta.

On huomattava, että kaikki *hallinnolliset kustannukset* eivät ole *hallinnollista taakkaa*, sillä yritys kerää ja säilyttää tietoja myös oman liiketoimintansa tarpeisiin. Sitä osaa hallinnollisista kustannuksista, jotka yrityksillä olisi ilman lainsäädäntöäkin, kutsutaan tavanomaisiksi liiketoiminnan kustannuksiksi (ns. business-as-usual -kustannukset, BAU).

SCM-tutkimuksissa määritellään myös *ärsytystaakan* (irritation burden) käsite. Ärsytystaakalla tarkoitetaan sitä, että vaikka laskennallinen hallinnollinen taakka olisi jonkin tiedonantovelvoitteen kohdalla pieni, voi taakka yrityksen ja hankintayksiköiden näkökulmasta olla silti merkittävä.

Kuva 1. Tutkimuksen kohde



Koska hankintalainsäädännön tiedonantovelvoitteista suuri osa kohdistuu hankintojen kilpailuttamisesta vastaaviin julkishallinnon yksiköihin, määritelmää on tässä tutkimuksessa laajennettu koskemaan myös hankintayksiköitä. Hankintayksiköille aiheutuu hankintalainsäädännöstä lukuisia *suoria tiedonantovelvoitteita*. (Lainsäädäntöä ja tästä aiheutuvia velvoitteita on kuvattu tarkemmin luvussa 3.1.)

Julkisiin hankintoihin liittyy suorien tiedonantovelvoitteiden lisäksi useita epäsuoria tiedonantovelvoitteita. *Epäsuoralla tiedonantovelvoitteella* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tiedonantovelvoitetta, joka ei ole johdettavissa suoraan lainsäädännöstä, vaan tiedonantovelvoite aiheutuu muusta syystä, kuten hankintayksikön hankintakäytännöistä. Epäsuorien tiedonantovelvoitteiden merkitys korostuu tutkimuksessa erityisesti pienhankinnoissa eli kansallisen kynnyksarvon alittavissa hankinnoissa, koska näitä ei sääntele hankintalaki tai sen nojalla annetut alemman asteiset säädökset.

Näiden syiden vuoksi tutkimuksessa on tarkasteltukulmana ensisijaisesti *hankintaprosessi*, siihen liittyvät hallinnolliset aktiviteetit sekä aktiviteettien aiheuttama taakka ja kustannukset. Tiedonantovelvoitteittain tarkastelua on tehty lähinnä siten, että tulokset ovat vertailukelpoisia sekä muiden kansallisten SCM-menetelmällä tehtyjen mittausten että eurooppalaisten julkisia hankintoja koskevien mittausten kanssa.

SCM-menetelmässä hallinnollisten kustannusten mittaaminen jakautuu neljään vaiheeseen². Työ- ja elinkeinoministeriö vastasi suurimmaksi osaksi näistä kahden ensimmäisen tutkimusvaiheen toteuttamisesta. Vaihe o keskittyy tutkittavan aiheen määrittämiseen, ja erityisesti siihen mitä liiketoimintaan liittyvää lainsäädäntöä tarkastellaan. Vaiheessa 1 on keskeistä luoda yksityiskohtaisempi säädösluettelo. Tässä tutkimuksessa taustalla oli hankinnan kulun mukaan tunnistetut säädökset. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli tutkimusvaiheen 1 lopputuotteena tutkijoiden

2 Kts. esim. International Standard Cost Model Manual.

käyttöön tutkimuksen haastattelukäsikirjan rungon. Tutkimuksen kohteena olevaa lainsäädäntöä on kuvattu tarkemmin luvussa 3.1 ja haastatteluja luvussa 3.5.

Tutkimustiedon keruu jakautuu SCM-menetelmässä vaiheiden 1 ja 2 välille siten, että vaiheessa 1 pyritään määrittämään sellaiset perustiedot, joilla vaiheessa 2 kerättävät tutkittavaa yksikköä kuvaavat tiedot voidaan ekstrapoloida kansalliselle tasolle. Ekstrapolointi kansalliselle tasolle tehdään SCM-mallin vaiheessa 3.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastasi pääosin tutkittavien hankintojen valinnasta sekä näitä kilpailuttaneiden hankintayksiköiden kontaktoinnista. Tämä kuuluu SCM-mallin mukaisesti vaiheeseen 2. Tätä otantaa on tosin tutkimuksen aikana päädytty täydentämään jonkin verran. Muilta osin SCM-menetelmän mukaisten vaiheiden 2 ja 3 toteuttamisesta vastuu on ollut tutkimusryhmällä työ- ja elinkeinoministeriön roolin ollessa lähinnä ohjaava.

2.2 Tutkimustulosten laskentatapa

SCM-menetelmä pohjautuu haastatteluihin. Hallinnollisten kustannusten ja taakan laskenta tapahtuu arvioimalla yritysten ja hankintayksiköiden lainsäädäntövelvoitteiden täyttämiseen käyttämää aikaa ja niistä aiheutuvia kustannuksia sekä mahdollisten ulkoisten palveluiden käytön kustannuksia. Haastattelujen toteuttaminen on kuvattu luvussa 3.5 ja haastattelurunko liitteessä 1.

SCM-menetelmän tarkoituksena ei ole tuottaa tilastollisesti päteviä mittaustuloksia, vaan valittuun otokseen pohjautuvia arvioita syntyvistä kustannuksista. Menetelmässä asiantuntijat arvioivat haastatteluaineiston perusteella sitä, kuinka paljon aikaa ns. *normaalitehokkaalla yrityksellä* (normally efficient business) kuluu tiedonantovelvoitteen vaatimien hallinnollisten aktiviteettien toteuttamiseen. Haastatteluissa kerättävien lukujen täsmentämiseksi voidaan siis tehdä lisäksi asiantuntija-arvioita. Tämän tutkimuksen raportoinnissa on aina erikseen tuotu esille, mikäli asiantuntija-arviointia on käytetty, ja mikä tämän vaikutus tuloksiin on. SCM-menetelmässä tunnistetaan lisäksi tarve tehdä lisähaastatteluja, jotta saadaan ainakin kolme toisiaan vastaavaa havaintoa.

Yksittäisen lainsäädännössä olevan tietovaatimuksen yrityksille aiheuttamat hallinnolliset kustannukset lasketaan kaavasta: $P \times Q$

Tiedon tuottamiseen vaaditaan yrityksessä erilaisia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden kustannukset (P) muodostuvat SCM-mallissa tuntihinnasta, joka kerrotaan yksittäisen toimenpiteen suorittamiseen kuluvalle ajalle. Tuntihinnassa huomioidaan palkkatariffi, johon lisätään yleishallinnon kulut ja palkan sivukulut. Tarvittaessa huomioidaan myös ulkoistetun palvelun hinta.³

Hallinnolliset kustannukset saadaan kertomalla kustannukset (P) velvoitteen esiintymisen määrällä (Q). Velvoitteen esiintymisen määrä saadaan puolestaan

3 Tässä tutkimuksessa kustannuksia on syntynyt pääosin organisaation omasta ajankäytössä. Yksittäisissä tutkimuksissa hankinnoissa on käytetty myös ulkopuolisia työntekijöitä. Varsinaisia tutkittuja kilpailutettuja hankintoja tukevien hankintojen merkitys (esim. Credita-tilaukset, poikkeukselliset postitus- ja toimistokulut yms.) merkitys on jäänyt verraten vähäiseksi numeroaineiston analysoinnin kannalta.

kertomalla velvoitteen kohteena olevien yritysten määrä (populaatio) tiedonantovelvoitteen frekvenssillä eli kuinka monta kertaa yksi organisaatio toteuttaa toimenpiteen vuosittain. Tuntihinnan, populaation ja frekvenssin laskeminen on kuvattu tarkemmin luvuissa 3.3 ja 3.4.

Laskennan kannalta haastavimmaksi on noussut kansalliselle tasolle yleistämiseen tarvittavat tiedot, koska kattavaa tilastointia ei kaikilta osin ole. Ekstrapolointiin käytettäviä tietoja ei myöskään ollut tutkimusta aloitettaessa saatavissa, ja ne muodostavat siten tutkimuksen yhden mahdollisen virhelähteen. Käytännössä näiden tietojen luotettava kerääminen vaatisi oman selvityksensä. Tätä problematiikkaa on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.

Hallinnollisia kustannuksia ja taakkaa voidaan tarkastella joko aktiviteettikohteisesti tai hankinnan tyyppin mukaan (kansallisen kynnyksen ylittävä tai sen alle jäävä tavara- tai palveluhankinta tai urakka). Hankintaprosessin yksittäiset vaiheet ja niihin liittyvät hallinnolliset aktiviteetit on kuvattu luvussa 3.1 (Kuva 3).

Hallinnollisten kustannusten ja taakan kokonaisarvo saadaan laskemalla yhteen eri hankintalajien kustannukset sekä kansallisen kynnyksen ylittävissä hankinnoissa että pienhankinnoissa. Kustannuksia tarkastellaan siten seuraavasti:

- Kansallisen kynnyksen ylittävien tavara- ja palveluhankintojen sekä urakoiden aiheuttamat kustannukset yrityksille
- Kansallisen kynnyksen ylittävien tavara- ja palveluhankintojen sekä urakoiden aiheuttamat kustannukset hankintayksiköille

Hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka on lisäksi laskettu erikseen pienhankintojen osalta seuraavasti:

- Tavara- ja palvelupienhankintojen sekä pienhankintaurakoiden aiheuttamat kustannukset yrityksille
- Tavara- ja palvelupienhankintojen sekä pienhankintaurakoiden aiheuttamat kustannukset hankintayksiköille

3 Tutkimuksen toteutus

3.1 Tarkasteleva lainsäädäntö

Tutkimuksessa tarkasteltiin julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007, jäljempänä hankintalaki) ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta julkisista hankinnoista (614/2007). Tarkastelussa huomioitiin soveltamiskäytäntö sekä hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen osalta hankintakäytäntöjä. Hankinta-asioiden julkisuusksymysten tarkasteltiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä julkisuuslakia).

Kansallinen hankintalainsäädäntö perustuu EU:n hankintadirektiiveihin⁴, jotka on saatettu kansallisesti voimaan hankintalailla ja lailla vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007, jatkossa erityisalojen hankintalaki). Uuden oikeussuojadirektiivin voimaan saattamisen osalta on annettu hallituksen esitys (190/2009 vp) hankintalain ja erityisalojen hankintalain muuttamisesta. Valtioneuvoston asetuksella julkisista hankinnoista (614/2007) on puolestaan saatettu voimaan tarkemmat säännökset hankintojen ilmoitusvelvoitteista, ilmoitusten sisällöstä, ilmoitusten lähettämisestä, julkaisemisesta ja muista viestintään sekä ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista sekä velvollisuudesta toimittaa hankinnoista tilastotietoja ja muita selvityksiä Suomen viranomaisille ja Euroopan unionin toimielimille.

3.1.1 Hankintalainsäädäntöön kuuluvat hankinnat ja pientehankinnat

Hankintalaissa on direktiiveihin perustuvat säännökset EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailuttamisesta. EU-kynnysarvot alle jäävien sekä hankintalain liitteen B mukaisten toissijaisten palveluhankintojen menettelysäännösten osalta hankintalain sisältö on ollut kansallisesti päätettävissä.

Hankintalaissa on siten erikseen säädetty kansallisista kynnysarvoista ja menettelysäännöksistä, joita on noudatettava kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja kilpailutettaessa. Näiden menettelysäännösten osalta on kuitenkin tullut ottaa huomioon EU:n perustamissopimuksen määräykset ja periaatteet, kuten hankintojen avoimuus sekä tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat menettelysäännökset eivät siten ole yhtä tiukkoja ja

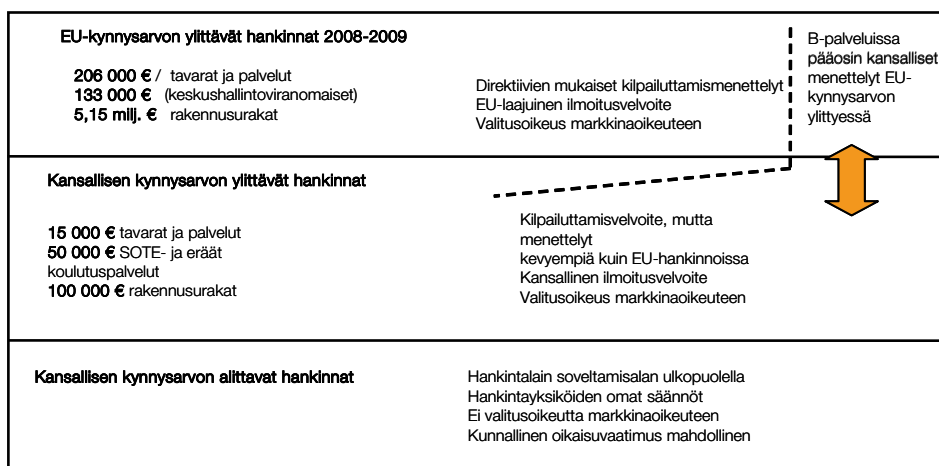
⁴ Direktiivi julkisista rakennusurakoista sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevin sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (2004/18/ EY, ns. hankintadirektiivi) ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen alan hankintoja koskevien tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi (2004/17/EY, ns. erityisalojen hankintadirektiivi). Julkisiin hankintoihin liittyvistä oikeusturvakeinoista on puolestaan säädetty direktiiveissä 89/665/ETY ja 92/13/ETY, joiden muuttamiseksi on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/ETY (oikeussuojadirektiivi). EU ja yksittäiset valtiot ovat liittyneet Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaan erillissopimukseen, GPA-sopimukseen. Tämä on pitkälti yhdenmukainen EU:n julkisia hankintoja koskevan sääntelyn kanssa.

yksityiskohtaisia kuin EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat menettelysäännökset. Lainsäädännössä olevista eroista huolimatta ovat menettelytavat EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ja kansallisissa hankinnoissa kuitenkin käytännössä pitkälti samanlaisia, lukuun ottamatta EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevia veloitteita EU-laajuisesta ilmoittamisesta sekä määräaikojen ja pakollisen odotusajan noudattamista.

Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pienhankintoja kilpailutettaessa ei tarvitse noudattaa hankintalaissa säädettyjä menettelytapoja. Pienhankinnoissa on kuitenkin noudatettava edellä mainittuja EU:n perustamissopimuksen määräyksiä ja periaatteita.

Kansallinen kynnysarvo tavara- ja palveluhankinnoissa oli tutkituissa hankinnoissa 15 000 euroa. Hankintalain liitteen B terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa kansallinen kynnysarvo oli 50 000 euroa ja rakennusurakoissa sekä käyttöoikeusurakoissa 100 000 euroa.

Kuva 2. Hankintojen kynnysarvot



Tätä raporttia kirjoitettaessa on käsitellyssä hankintojen oikeussuojauudistusta koskeva HE 190/2009 vp, jossa ehdotetaan hankintalain 15 §:ssä säädettyjen kansallisten kynnysarvojen kaksinkertaistamista tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 euroon ja sosiaali- ja terveystalvotuksissa (ml. eräät koulutuspalvelut) 100 000 euroon sekä kynnysarvon nostamista rakennusurakoiden ja käyttöoikeusurakoiden osalta 100 000 eurosta 150 000 euroon. Tämän raportin kirjoitushetkellä hallituksen esityksen käsittely on eduskunnassa kesken siten, että kansallisten kynnysarvojen muutosten arvioidaan tulevan voimaan hallituksen esityksessä ehdotettua voimaantulopäivää 20.12.2009 myöhemmin, aikaisintaan maaliskuussa 2010.

Lainsäädännön alkuperän jaottelu

SCM-menetelmän mukaan lainsäädäntö jaotellaan kolmeen eri kategoriaan. Kategoria A pitää sisällään EU-direktiivit ja muut säädökset sekä kansainväliset säädökset, jotka jäsenmaiden on saatettava voimaan kansallisesti sellaisenaan. Julkisten hankintojen osalta tällaisia ovat hankintadirektiiveissä olevat säädökset, joiden osalta jäsenmaille ei ole annettu liikkumavaraa sen suhteen miten ne saataan kansallisesti voimaan. Tiedonantovelvoitteista on siten säädetty nimenomaisesti kategoriaan A kuuluvissa säädöksissä. Kategoria B puolestaan pitää sisällään EU-direktiiveihin ja sääntelyyn sekä muuhun kansainväliseen sääntelyyn perustuvat lainsäädäntövelvoitteet, joiden kansallisessa täytäntöönpanossa on liikkumavaraa. Kategoriaan C kuuluvat säädökset perustuvat täysin ja yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön. Julkisten hankintojen osalta kategoriaan C kuuluvat säännökset kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailuttamisesta. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen kohteena ovat kansallinen sääntely eli kategoria C ja hankintalain liitteen B mukaisten toissijaisten palveluhankintojen (esim. sosi-aali- ja terveystalveluhankinnat) osalta kansallisesti voimaan saatettu hankintadirektiiviin perustuva ylikansallinen sääntely (jälki-ilmoitusvelvollisuus, odotusaika, tekniset määritelmät).

3.1.2 Tutkitut säännökset ja käytännöt

Tutkimuksen alussa laadittiin ohjeellinen säännösluettelo, jonka osalta lähtökoh-tana oli tunnistaa kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen hankintaprosessi. Hankintaprosessin vaiheisiin yhdistettiin säännösperusta, jossa tarkasteltiin siihen liittyviä tiedonantovelvoitteita. Hankintalainsäädäntö sisältää suorien tiedonanto-velvoitteiden lisäksi paljon välillisiä tietojen toimittamisen velvoitteita. Koska tutki-muksessa on pyritty huomioimaan suorien velvoitteiden lisäksi myös välilliset vel-voitteet, mitattavat kustannukset muodostuvat suuremmiksi kuin tutkittaessa pelk-kiä lainsanamuodosta suoraan johtuvia velvoitteita. Tutkimustulokset kuvaavat näin ollen kattavammin hankintaprosessin sisältämien eriasteisten tiedonantovel-voitteiden hallinnollisia kustannuksia ja taakkaa myös niissä tapauksissa kun yri-tyksen velvoitteet pohjautuvat hankintayksikölle asetettuun tiedonantovelvoitteen tai hankintaprosessiin muuten kuuluvaan menettelytapaan.

Hankintalain säännökset menettelyohjeineen ja velvoitteineen liittyvät pääsään-töisesti hankintayksiköiden toimintaan. Hankintalaista ei siten ole juurikaan joh-dettavissa suoria tiedonantovelvoitteita yrityksille. Tässä mielessä SCM-menetel-män tapa käsitellä tiedonantovelvoitteita vaatii sovittamista, jotta sitä voidaan hyö-dyntää julkisten hankintojen tutkimuksessa. Tutkimuksessa on valittu hankintapro-cessin etenemisen mukainen tapa kerätä tieto tiedonantovelvoitteista. Koska tiedon-antovelvoitteet on tunnistettu hankintaprosessilähtöisesti ja ne sisältävät useita eri työvaiheita ja tietovaatimuksia, ovat ne kattavia ja riittäviä kuvaamaan julkisten hankintojen tiedonantovelvoitteiden kuormittavuutta.

Periaatteessa voidaan perustella tulkinta, jonka mukaan hallinnollista taakkaa muodostuu ainoastaan hankintayksiköille ja ainoastaan kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa. Tutkimussuunnitelman lähtökohtana on kuitenkin ollut selvittää taakan muodostumista myös yritysten osalta sekä pienhankinnoissa. Tulkintaa pienhankintojen osalta on tarkennettu luvussa 6. Yritysten osalta lähtökohtana taakan arvioinnissa on ollut, että taakkaa voi muodostua myös sellaisista vaatimuksista, jotka lainsäädännössä velvoittavat hankintayksikköä ja siten välillisesti yrityksiä. Esimerkiksi laki ei sinänsä velvoita yritystä seuraamaan hankintailmoituksia HILMAsta, mutta velvoittaa hankintayksiköitä ilmoittamaan HILMAN kautta (hankintalain 68 § ja hankinta-asetus 4 ja 5 §). Tällöin on voitu hyväksyä näkemys, että yrityksille voi muodostua hallinnollisia kustannuksia HILMAN seurannasta. Lisäksi hankintalaissa säädetään hankintayksikön mahdollisuudesta pyytää tarjoajilta tiettyssä muodossa selvityksiä tai todistuksia poissulkemisperusteiden soveltamisen tutkimiseksi, jolloin tietojen toimittamisen vaatimusta ei aseteta suoraan yritykselle, vaan tietojen toimittaminen toteutuu hankintayksikön pyynnön kautta.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu yritysten osalta seuraavia hankintaprosessiin sisältyviä tiedonantovelvoitteita:

- 1 Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen, sisältäen seuraavat tietovaatimukset⁵:
 - Tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu
 - Hinnan muodostaminen
 - Tarjoajien soveltuvuuden vertailuun (esim. tekninen suorituskyky, taloudellinen asema, ammatillinen pätevyys) liittyvien asiakirjojen toimittaminen
 - Vaadittavien viranomaistodistusten hankinta
 - Tarjouksen muotoilu
 - Liikesalaisuuksien merkitseminen tarjoukseen
 - Tarjouksen toimittaminen
- 2 Tarjouksen täydentäminen pyydettyäessä, sisältäen tietovaatimuksena täydennyspyyntöihin vastaamisen
- 3 Yrityksen arvio hankintapäätökseen mahdollisesti sisällytettävien tietojen julkisuudesta (liike- ja ammattisalaisuudet)
- 4 Kirjallisen hankintasopimuksen laadinta ja hyväksyminen, sisältäen tietovaatimuksena kirjallisen hankintasopimuksen laadinnan ja hyväksynnän
- 5 Poikkeuksellisen alhaisissa tarjouksissa kirjallisen selvityksen antaminen
- 6 Pakollisiin ja muihin poissulkemisperusteisiin liittyvän dokumentaation toimitaminen pyydettyäessä

5 Hankintalain 70 §:n mukaan tarjouspyyntö ja tarjoukset voidaan tehdä suullisesti vain poikkeuksellisesti neuvottelumenettelyssä ja suoraan hankinnassa, jos kirjallinen menettely ei perustellusti olisi tarkoituksenmukaista. Tarjouksen tekeminen kirjallisesti on pääsääntöistä, joten on tarkoituksenmukaista mitata kirjallisen tarjouksen laadinnan kustannuksia.

Hallinnollista taakkaa ja hallinnollisia kustannuksia ei ole sen sijaan nähty muodostuvan sellaisista velvoitteista, joille ei voida selkeästi johtaa lainsäädännöllistä perustaa. Tällöin on tulkittu, että kyseessä on esimerkiksi hankintayksikön omaan toimintatapaan liittyvä velvoite, joka on sellaisena epäsuora tiedonantovelvoite. Tällaisia huomioita on kerätty laadullisena tietona, ja niitä on voitu hyödyntää analyysissä ja johtopäätöksissä. Tarvittaessa on tällöin tuotu esille, käsitelläänkö lainmuodosta johtuvaa suoraa vai muusta syystä johtuvaa epäsuoraa tiedonantovelvoitetta.

Kuva 3. Julkisen hankinnan päävaiheet kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. (HY = hankintayksikkö, Y = yritys)



3.2 Segmentointi

SCM-menetelmän mukaisesti segmentointi on pitkälti riippuvaista tarkasteltavasta alueesta. Ilmeinen tapaus, jossa segmentointi on välttämätöntä, muodostuu, kun tarkasteltaviin yksiköihin kohdistuu keskenään poikkeavaa sääntelyä jonkin muuttujan funktiona (esimerkiksi yrityksen toimiala tai koko). Tässä tutkimuksessa tämän tyyppinen segmentointi on käytännössä rajautunut pois siten, että tutkimuksessa ei ole tarkasteltu sellaisia hankintayksiköitä (esim. erityisalat), joihin kohdistuisi toisistaan laissa eriteltyä poikkeavaa sääntelyä.

Hankinnan ennakoitun euromääräisen arvon mukaisesti hankintoihin kohdistuu kuitenkin (kts. luku 3.1) erilaista sääntelyä. Tämän vuoksi on muodostunut kaksi erillisinä käsiteltävää hankinnan kulkua: 1) kansallisen kynnsarvon ylittävät hankinnat ja 2) pienhankinnat.

Tässä tutkimuksessa hankintayksikön ja yritysten kokotiedot on kerätty taustamuuttujina (Liite 3). Näiden merkitys varsinaisen lukuaineiston analysoinnissa ei ole pääosin kovin keskeinen. Osan laadullisen aineiston osalta voidaan kuitenkin tunnistaa eroja yrityksen tai hankintayksikön koon perusteella (kts. luvut 5 ja 6).

Hankintalajin mukainen jaottelu (tavara, palvelu, urakka) on nähty kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa käytännössä välttämättömänä säilyttää koko tutkimuksen läpi. Hankintayksiköitä tämä ei sinänsä segmentoi, mutta yritysten osalta tämä antaa käytännössä karkean kolmiosaisen toimialajaottelun (tavarantoimittajat, palvelutarjoajat ja rakennusalan yritykset). Myös pienhankintojen osalta tämä jaottelu hankintalajin osalta on tehty, mutta eri hankintalajien pienhankintoja on kuitenkin analysoitu pääosin yhtenä kokonaisuutena.

Tutkimuksessa tarkasteltiin kynnsarvot ylittävien hankintojen osalta (liite 2):

- 8 palveluhankintaa. Palveluhankinnoissa palvelut painottuivat sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin, kuten fysio- ja toimintaterapiapalveluiden, vanhus-ten päivähoidopalveluihin ja vuodeosastopalveluiden hankintaan
- 3 tavarahankintaa (sairaaloiden keittiökalusteet, keskuskeittiön uuni)
- 3 rakennusurakkaa (kylpyhuoneiden peruskorjaus, neuvolan peruskorjaus ja kiinteistön korjaus)

Pienhankinnoissa tarkasteltiin mm. jätekatoksen rakentamista sekä erilaisia tavarahankintoja kuten kahvinkeitin, pikajäähdytys- ja pakastinkaapin, kopiokoneen, pienjätepuristimen, sälekaihtimien, termoskannun ja palveluhankintana terapiapalveluiden hankintaa. Kaikki nämä oli kilpailutettu tarjouksia pyytämällä.

Haastattelukohtaisina taustatietoina kerättiin lisäksi tieto haastateltavan kokemuksesta ja haastateltavan organisaation maantieteellisestä sijoittumisesta. Näitä tietoja hyödynnettiin tarvittaessa analyyseissä, mutta näiden pohjalta ei ole nähty tarpeelliseksi muodostaa varsinaista segmentointia.

3.3 Tutkimuksen populaatiotiedot

3.3.1 Kansallisen kynnsarvon ylittävät hankinnat

Kansallisen kynnsarvon ylittävien hankintojen populaatiotietona on käytetty HILMA-ilmoitusjärjestelmän (www.hankintailmoitukset.fi) tilastoinnin kautta saatuja tietoja kansallisten hankintailmoitusten määrästä. Luku kuvaa sellaisten hankintojen vuosittaista määrää, joihin sovelletaan tutkimuksen kohteena olevia kansallisia menettelysäännöksiä. Kansallisten hankintailmoitusten lisäksi kansallisen tason ekstrapoloinnissa on huomioitava sosiaali- ja terveystalv palveluita koskevat EU-ilmoitukset, koska EU-ilmoituksia käytetään myös kansallisesti säänneltyjen sosiaali- ja terveystalv palveluhankintojen (toissijaiset B-palvelut) ilmoittamiseen.⁶ Hankintojen määrät on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 2. Kansalliset kynnsarvot ylittävät hankinnat

Hankintalaji	Määrä kpl	Arvo
Tavarat	5 462	379 728 157
Palvelut (sis. palveluiden käyttöoikeussopimukset)	5 117	2 873 100 214
<i>*) joista sosiaali- ja terveystalv palveluita sekä koulutuspalveluita</i>	<i>474</i>	<i>1 074 880 390</i>
Rakennusurakat (sis. käyttöoikeusurakat)	3 225	2 777 363 693
Suunnittelukilpailut	228	34 038 590
YHTEENSÄ	14 032	6 064 230 654

Lähde: HILMAssa 1.1.2008-31.12.2008, kansallinen hankintailmoitus. Sosiaali- ja terveystalv palveluhankintojen osalta huomioitu myös EU-ilmoituksilla ilmoitetut.

3.3.2 Pienhankinnat

Pienhankinnoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kansalliset kynnsarvot alittavia hankintoja, jotka hankintayksikkö kilpailuttaa vapaaehtoisesti. Pienhankintojen tekemisestä ei ole olemassa lainsäädäntöä, vaan ne toteutetaan vapaaehtoisesti hankintayksiköiden omien ohjeistuksien ja toimintatapojen mukaan esimerkiksi pyytämällä muutamia tarjouksia suoraan yrityksiltä. Tutkimuksen pienhankintapopulaatioissa ei otettu huomioon sellaisia pienhankintoja, joiden arvo on erityisen vähäinen ja joiden hankinnat tehdään näin ollen suorahankintana ilman kilpailuttamista.

6 Koska julkisten hankintojen yksilöimiseen käytettävät CPV-koodit muuttuivat 14.9.2008, sosiaali- ja terveystalv palveluita koskeva poiminta on tehty HILMAN tilastoinnista alku- ja loppuvuosi erikseen. Alkuvuoden (ennen 14.9.2008) on sosiaali- ja terveystalv palveluiden EU-ilmoitusten osalta huomioitu CPV-koodit ja 85000000-9 ja 74511000-4 sekä loppuvuoden osalta (14.9.2008 ja sen jälkeen) CPV-koodit 85000000-9 ja 79611000-0. Sosiaali- ja terveystalv palveluita koskevia EU-hankintailmoituksia julkaistiin tarkastelujaksolla 44 ja niiden viitteellinen kokonaisarvo oli yhteensä 29,6 miljoonaa euroa. (Ennakoitua arvoa koskeva hintatieto oli ilmoitettu vain 44 %:ssa ilmoituksia).

Pienhankintojen kappale- tai euromäärän osalta ei ole olemassa kattavaa tilastointia. Tämän vuoksi pienhankintojen arvioitu määrä johdetaan tässä tutkimuksessa tässä luvussa kuvattavalla tavalla.

Julkisen sektorin (valtio, kuntasektori ja seurakunnat) on arvioitu tehneen vuosittain erilaisia hankintoja yhteensä noin 18 miljardin euron arvosta.⁷ HILMAssa vuoden 2009 jälki-ilmoitustietojen perusteella voidaan arvioida, että vuosittain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja tehdään kappalemäärällisesti noin 2 500 ja arvoltaan noin 6,9 miljardin euron arvosta.⁸ Koska EU-jälki-ilmoitusvelvollisuutta laiminlyödään yksittäisissä tapauksissa, ei em. luku kuvaa riittävällä tasolla todellista EU-hankintojen määrää ja arvoa. Hankintailmoitustietojen perusteella on arvioitavissa, että EU-hankintoja on tehty noin 2 800–2 900 kappaletta ja noin 8 miljardin euron arvosta.

Vuonna 2008 julkaistiin yhteensä 14 032 kansallista hankintailmoitusta (ennakoidulta arvoltaan 6,034 miljardia). Kansallisista hankinnoista ei tehdä jälki-ilmoituksia, joten tietoa hankintojen toteutuneista arvoista ei ole saatavissa. Kun lasketaan yhteen kansalliset ja EU-hankinnat, voidaan arvioida, että hankintalain soveltamisalaan kuuluvien julkisten hankintojen määrä olisi noin 16 800 - 16 900 ja arvo vuosittain noin 14 miljardia. Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle eriyistä jäävien hankintojen arvo on siten noin 4 miljardia euroa. Kun tästä vähennetään hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle rajatut hankinnat (esim. puolustus- ja turvallisuushankinnat, maa- ja vesialueiden ostot) sekä muut valtion tilinpäätöksessä hankinnoiksi kirjatut menot, jotka eivät ole varsinaisia hankintoja (esim. vuokrat, arvonlisäverot, yhteensä 3,23 miljardia euroa), voidaan julkishallinnon pienhankintojen määräksi arvioida noin 0,8 miljardia euroa. Jos arvioidaan, että kaikkiaan hankintoja tehdään vuosittain 800 miljoonan edestä, niin tästä summasta muita kuin kevyellä kilpailuttamisella tehtäviä hankintoja (ei hintatiedusteluja, vaan suora ostos) voisi olla noin neljäsosan edestä. Tällöin tarkasteltaviksi kevyemmällä kilpailutusmenetelmällä kilpailutettavien pienhankintojen osuudeksi jää noin 600 miljoonaa euroa.

Näillä oletuksilla hankintayksikön päättämällä kevyillä kilpailutusmenetelmillä toteutettuja pienhankintoja tehdään varovaisesti ja karkeasti arvioiden n. 50 000 kpl vuodessa. Arvio sisältää epävarmuustekijöitä, joten tässä tutkimuksessa hal-

7 Valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan valtion hankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2008 yhteensä 4,36 miljardia euroa. Kuntien ja kuntayhtymien osalta on saatavissa vuoden 2007 tilastotiedot hankintojen arvosta. Kuntien ja kuntayhtymien hankintojen kokonaisarvo oli noin 13,08 miljardia euroa. Evankelis-luterilaisten seurakuntien ja seurakuntayhtymien tavara- ja palveluhankinnat olivat vuonna 2008 noin 300 miljoonaa euroa ja rakennusurakat noin 120 miljoonaa euroa. Näiden tietojen perusteella valtion, kuntien ja seurakuntien hankinnat ovat yhteensä n. 18 miljardia euroa per vuosi.

8 Hintatieto on pakollinen tieto EU-hankintoja koskeissa jälki-ilmoituksissa, joten tällöin saadaan kerättyä tarkka tieto tehtyjen hankintasopimusten kokonaisarvosta. Jälki-ilmoitusten määrässä on kuitenkin katoa. Näitä pitäisi olla saman verran kuin EU-hankintailmoituksia sekä kansallisella hankintailmoituksella ilmoitettuja B-palveluita. Jälki-ilmoituksia tehtiin ajalla 1.1.2009-7.12.2009 yhteensä 2279 (6,623 miljardia euroa). Jälki-ilmoitusten kuukausittainen määrä on keskimäärin noin parisataa. Näillä lähtötiedoilla arvioidaan, että vuosittain jälki-ilmoituksia tehdään noin 2500 kpl 6,9 miljardin euron arvosta. (Hintatieto oli ilmoituksissa 93 %:sesti). Todennäköisesti toteutuneita EU-hankintoja on jälki-ilmoitusmäärää enemmän, sillä EU-hankintailmoituksia julkaistiin vuonna 2008 yhteensä 2850. (Näissä hintatieto oli merkitty vain n. 35 %:n ilmoituksia, joten ennakoitu arvo 3,5 miljardia ei kuvaa kokonaisarvoa). EU-jälki-ilmoituksista 169 kpl (0,94 miljardia) koski erityisalojen hankintoja, muut hankintalain EU-hankintoja.

linnollisen taakan määrä on arvioitu myös olettaen pienhankintojen määräksi n. 100 000 kpl vuodessa.⁹

3.3.3 Yritys- ja tarjouspopulaatiot

Kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankintojen populaatiotieto on saatu HILMA-hankintailmoitusten pohjalta. Lisäksi tutkimuksessa on joidenkin velvoitteiden kohdalla hyödynnetty haastatteluissa kerättyjä tietoja hallinnollisten aktiviteettien toistuvuudesta yrityksessä (esim. HILMAa seurataan yrityksessä useammin kuin jätetään tarjouksia). Tarjouspopulaatio perustuu tässä tutkimuksessa asiantuntija-arvioon tarjousten vuosittaisesta kokonaismäärästä.

Tarjousten kokonaismäärän arvioinnin haasteena on, ettei julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvista yrityksistä ole kattavaa tilastointia. Tarjousten määrää voidaan arvioida lähtien tarjouskilpailuihin todennäköisesti osallistuvien yritysten määrästä seuraavasti: Euroopan komission vuonna 2007 teettämän tutkimuksen mukaan pienien ja keskisuurten yritysten osuus EU:n kynnysarvot ylittävistä julkisista hankinnoista vuonna 2005 oli 42 prosenttia julkisten hankintojen arvosta ja 64 prosenttia sopimusten lukumäärästä. Tuloksissa ei ole mukana pk-yritysten kanssa tehtyjä erilaajuisia alihankintasopimuksia. Todennäköisesti taloustaantuma on kasvattanut julkiselle sektorille tuotteitaan/palveluitaan tarjoavien yritysten määrää vuodesta 2005, joten mahdollisesti n. 50 % yrityksistä osallistuu julkisiin hankintoihin.

Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen Työn Liiton vuoden 2008 kyselyn mukaan noin 1 050 vastanneesta yrityksestä noin puolella oli kokemusta julkisista hankinnoista. Tämä kansallinen tulos (vaikka suppea) tukee em. havaintoa, että 50 % yrityksistä osallistuisi julkisiin hankintoihin.

Vuonna 2007 yritysten määrä Suomessa oli 308 917 Tilastokeskuksen mukaan. Tällöin tarjoajia julkisella sektorilla olisi n. 150 000. Tässä tutkimuksessa tehdyt haastattelut vahvistavat kuvaa, että yrityskohtaisesti on valtavia eroja, kuinka moneen kilpailutukseen osallistutaan vuosittain. Joukossa on etenkin pienyrityksiä ja yksityisiä toiminnimiä, jotka osallistuvat kynnysarvon ylittävään yksittäiseen puittejärjestelyyn kenties vain kerran kahden tai kolmen vuoden aikana. Toisaalta joukossa on mm. tavarantoimittajia, jotka vastaavat vuosittain useisiin tuhansiin kansallisen kynnysarvon ylittäviin tarjouspyyntöihin. Yksi haastateltava toi myös esille, että vaikka kokemusta julkisista hankinnoista on, ovat kokemukset olleet sikäli heikkoja, että julkishallintosegmentin tarjoamisesta on päätetty kokonaan luopua. Arvioitaessa, että jokainen tarjoaja tarjoaa keskimäärin kerran vuodessa kynnysarvon ylittävään hankintaan, päädyttäisiin n. 10 tarjoukseen per hankinta¹⁰.

9 Karkeana jakaumana hankintalajeittain voidaan soveltaa: tavarahankinnat 360 miljoonaa euroa [keskimääräinen tarkasteltu pienhankinta 10 000 euroa (6000-14 999 €), jolloin kpl-määrä n. 36 000], palveluhankinnat 180 miljoonaa euroa [keskimääräinen tarkasteltu pienhankinta 10 000 euroa (6000-14 999 €), jolloin kpl-määrä n. 18 000], urakat 60 miljoonaa euroa [keskimääräinen tarkasteltu pienhankinta 50 000 euroa (20 000-99 999 €), jolloin kpl-määrä n. 1200]. Hankintaselonteon (VNS 7/2008) mukaan sosiaali- ja terveyspalvelusektorilla ei tehdä pienhankintoja kovin usein, koska kansallinen kynnysarvo ylittyy usein.

10 150 000 yritystä / 16 000 ... 17 000 hankintailmoitusta.

Tarkasteltaessa tässä tutkimuksessa tutkittuja hankintoja voidaan *pienhankintojen* osalta¹¹ nähdä tarjousten määrän olevan pitkälti toisiaan vastaava hankintalajista riippumatta (1-5 tarjousta per hankinta). *Kansallisen kynnysarvon ylittävissä tavarahankinnoissa* (3 tutkittua hankintaa, joista hankintayksikön ilmoittama tarjousmäärä) ovat tarjousmäärät myös toisiaan vastaavia (4-5 kpl). Tulos vaikuttaa luonteelta haastatteluissa esille tuotujen kommenttien kanssa sikäli, että pienhankinnoissa hankintayksiköt tyypillisesti hakevat tarjouksia rajalliselta määrältä hyväksi katsomiaan tarjoajia. Hankintayksiköiden ohjeet kuitenkin edellyttävät tyypillisesti tarjousvertailua, jolloin tarjouksia pyritään saamaan muutamia.

Kansallisen kynnysarvon ylittävissä palveluhankinnoissa (8 tutkittua hankintaa) tarjousmäärissä on merkittäviä eroja. Selittävä tekijä on hankintojen keskinäinen heterogeenisyys. Joukossa on hankintoja, joihin on ylipäätään hyvin pieni joukko tarjoajia, joilla on edellytyksiä tehdä relevantti tarjous (esim. pienen kunnan koulu-laisten iltapäivätoiminnan järjestäminen). Toisaalta joukossa on laajoja ja pitkäkestoisia puitejärjestelyjä, joihin luonnollisesti tietyn toimialan toimijat pyrkivät laajasti mukaan (esim. terapiapalveluiden kilpailutus usean vuoden ajaksi suuressa kaupungissa).

Samaten kansallisen kynnysarvon ylittävien rakennusurakoiden (3 tutkittua hankintaa) osalta havainnot vaihtelevat keskenään suuresti. Selittävä tekijä on tietyn tyyppisen urakan erikoisvaatimukset ja ylipäätään alueellisten toimijoiden määrä. Suurissa asutuskeskuksissa kilpailua ja rakennuskohteita on enemmän. Toisena selittävänä tekijänä voidaan nähdä tarjouspyynnön rakenne. Jos yhdellä kilpailutuksella hankitaan pääurakan lisäksi useita sivu-urakoita, on kokonaistarjousten määrä helposti useita kymmeniä. Jos puolestaan sivu-urakoita ei kilpailuteta erikseen, on tarjousten määrä luonnollisesti pienempi.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että Ruotsissa tehdyssä vastaavassa SCM-mittauksessa¹² käytettiin viittä tarjousta per hankinta. Arvio, että kansallisen kynnysarvon ylittävissä urakka- ja palveluhankinnoissa tarjousmäärät ovat tavarahankintoja suuremmat, on myös siten looginen, että urakka- ja palveluhankintojen keskimääräiset euromääräiset arvot ovat tämän tutkimuksen perusteella selkeästi tavarahankintoja suuremmat.

Näiden selvitysten perusteella tässä tutkimuksessa käytetään arviona tarjousten keskimääräisestä määrästä hankintalajeittain:

- Pienhankinnat: 3,5 tarjousta per hankinta
- Kansallisen kynnysarvon ylittävät tavarahankinnat: 4,5 tarjousta per hankinta
- Kansallisen kynnysarvon ylittävät palveluhankinnat: 8 tarjousta per hankinta¹³
- Kansallisen kynnysarvon ylittävät urakat: 11 tarjousta per hankinta

11 7 kpl pienhankinnasta on hankintayksikön ilmoittama hankintaan saatujen tarjousten määrä.

12 Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krånligt?. Nutek & Öhrlings PricewaterhouseCoopers 2008

13 Puitesopimusjärjestelyjä on kaikista toteutetuista palvelukilpailutuksista oletettavasti vähemmän kuin 1/6, mitä oli tutkimuksen otannassa, jolloin tarjousten keskimääräinen kappalemäärä arvioidaan hieman laskennallista keskiarvoa pienemmäksi.

3.4 Tariffi ja työaika

Tariffiin lasketaan työntekijän palkka, yleiskuluprosentti sekä ns. palkan sivukulut. Työntekijän palkan määrittämiseen käytettiin Tilastokeskuksen vuoden 2008 palkkatilastoa. Tilastokeskuksen tehtäväluokitus perustuu ISCO-88 -mukaiseen luokitukseen ja on tällöin sama kuin esim. EU-tasolla tehtävissä mittauksissa.

Säännöllisenä tilastollisena työaikana on käytetty 9 450 työminuuttia per kuukausi (7,5 h/pv, 21 työpäivää). Tilastokeskuksen esittämät kuukausiansiot on näin ollen jaettu 9 450 työminuutilla laskettaessa aktiviteettikohtaista kustannusta.

Yksityissektorin palkkaluokituksessa on käytetty kymmentä eri palkkaluokkaa vuoden 2008 tilastoinnin perusteella.¹⁴ Kuntasektorin palkkaluokat on poimittu Tilastokeskuksen "Kuntasektorin kuukausipalkat ammateittain vuonna 2008" -taulukko-ohjelmasta.¹⁵ Kunkin aktiviteetin suorittajan osalta on arvioitu parhaiten kuvaava ammattiluokka. Tämän tutkimuksen kustannuslaskennassa on käytetty kummatkin sukupuoliyhteensä laskettuna peruspalkan keskiarvoa.

Tutkimuksessa on käytetty 25 %:n yleiskulukerrointa (ns. overhead -kerroin), joka perustuu SCM -verkoston suositukseen sekä yleisesti SCM-mittauksissa (erityisesti EU-mittauksissa) käytettyyn kertoimeen. Yleiskulukerroin on karkea arvio kustannuksista, jotka liittyvät yleisesti työn tekemiseen ja yrityksen yleishallinnon kuluihin. Tällaisia ovat esimerkiksi yrityksen toimitiloista, työvälaineistä, siivouksesta, tietoliikenteestä ja työn johtamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämän lisäksi on käytetty kansallisella tasolla määriteltävää 34,6 %:n palkan sivukuluja kuvaavaa kerrointa kuvaamaan loma-ajan palkan, työ- ja sosiaaliturvamaksujen sekä muiden palkasta aiheutuvien ylimääräisten maksujen osuutta. Sivukulukertoimessa ei ole huomioitu lomarahoja eikä erikseen maksettavia tulospalkkioita, koska kyseiset erityiset peruspalkan lisät on rajattu niiden vaikean yleistettävyyden vuoksi sivukulun ulkopuolelle. EU-tasolla suoritetuissa tutkimuksissa ei ole myöskään huomioitu näitä erityislisiä peruspalkan lisänä. Vastaavia kertoimia on myös käytetty kansallisesti toteutetuissa taloushallinnon raportoinnin ja työantajana toimimisen SCM-mittauksissa (Työ- ja elinkeinoministeriö 8/2010 ja 7/2010).

Edellä esitetyn mukaisesti tutkimuksessa käytettiin yleis- ja sivukulujen kokonaiskerroina 1,596.

3.5 Haastattelut

SCM-mittausten vuoksi tutkimuksessa suoritettavat haastattelut sovittiin pääosin puhelimitse. Haastateltaville lähetettiin ennen haastatteluja sähköpostitse kaksisivuinen ennakkomateriaali haastattelujen sisällöstä sekä tutkimuksen taustasta ja tavoitteista. Haastateltavien toivottiin valmistautuvan ennakkoon käymällä läpi tutkimukseen valittu hankinta, jotta haastateltavan organisaation ja sen eri

14 Tilastokeskus (<http://www.stat.fi/til/yskp/2008>).

15 Tilastokeskus (http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/pal/ksp/2008/2008_fi.asp).

henkilöiden kokonaisajankäyttö hankinnan tekemiseen saadaan mahdollisimman luotettavasti dokumentoitua

Haastatteluiden aluksi kerrattiin tutkimuksen tausta ja tavoitteet. Lisäksi kerättiin haastattelujen käsittelyyn vaadittavat taustatiedot (mm. organisaation koko ja haastateltavan kokemus julkisista hankinnoista). Tähän pohjustamiseen käytettiin keskimäärin aikaa n. 10 minuuttia per haastattelu.

Pääpaino haastatteluissa oli käydä läpi keskustellen vaihe vaiheelta julkinen hankintaprosessi valitun hankinnan osalta haastateltavan organisaation näkökulmasta. Runkona haastatteluille toimi Kuvan 3 mukainen hankinnan kulun kuvaus. Hankinnoista käytiin läpi kuitenkin ainoastaan ne tehtävät ja vaiheet, joihin haastateltavan organisaatio on osallistunut. Kunkin vaiheen osalta määriteltiin:

- Kuka tai ketkä vaiheen suorittamiseen organisaatiossa osallistuivat?
- Miten paljon aikaa kunkin vaiheen suorittaminen vaati (minuuteissa, tunneissa)?
- Miten suuri osa tästä ajankäytöstä oli pelkästään lainsäädäntövelvoitteista johdettava ns. puhdasta hallinnollista taakkaa?
- Ärsyttääkö jokin osa hallinnollisesta taakasta erityisesti? Miten taakkaa ja ärsytystä voitaisiin vähentää?

Hankinnan vaativuudesta riippuen hankinnan kulun läpikäynti kesti n. 45 - 90 minuuttia per haastattelu. Haastattelujen lopuksi kerättiin vielä laadullinen yhteenveto, mihin aikaa haastateltavan palautteesta riippuen meni n. 10 - 30 minuuttia. Yhteenvedossa käsiteltiin seuraavia asioita:

- Miten haastateltava kokonaisuudessaan kokee julkiset hankinnat?
 - Onko selvää mitä tietoa vaaditaan ja missä muodossa?
 - Onko pyydetty tieto helppo vaikea saada tai koota?
 - Onko kaikki vaadittu tieto relevanttia asiayhteyteen nähden?
 - Kysytäänkö tietoa tarpeettoman laajasti tai usein?
 - Joudutaanko samaa tietoa toimittamaan usealle eri viranomaiselle?
- Mitkä kilpailutuksen tehtävät ovat kokonaisuudessaan raskaimpia ja siten "ärsytystäakkaa" aiheuttavia?
- Miten tehtäviin liittyvää "ärsytystäakkaa" voitaisiin vähentää, esim:
 - kehitetään lainsäädäntöä
 - yksinkertaistetaan menettelyjä ja prosesseja
 - lisätään viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ja kehitetään tietovarantoja
 - kehitetään IT-sovelluksia ja sähköisiä palveluita
 - tarjotaan parempaa ja selkeämpää ohjeistusta ja neuvontaa

SCM-menetelmässä kovarianssin (useamman muuttujan yhteisvaikutuksen) arviointia ei juuri tehdä. Liitteessä 3 on kuitenkin taulukko, jossa on esitetty haastateltavakohtainen jakauma keskeisten luokittelutekijöiden perusteella. Luokkien summätiedot ovat seuraavat.

- Tarkasteltavat **hankintayksiköt** ovat eri kuntien ostavia organisaatioita. Nämä voidaan kunnan koon mukaisesti jaotella seuraavasti:

- pieni < 10 000 asukasta 4 kpl
- keski-suuri 10 000–50 000 asukasta 10 kpl
- suuri > 50 000 asukasta 9 kpl
- **Haastatellut yritykset** on jaoteltu työntekijämäärän mukaisesti:
 - pieni < 25 työntekijää 14 kpl
 - keski-suuri 25 - 250 työntekijää 11 kpl
 - suuri > 250 työntekijää 7 kpl
- **Haastateltavana olleen hankintayksikön hankintahenkilöstön (hankkijan) ja yrityksen myyntihenkilöstön (myyjien) kokemus** jaettiin kolmeen tasoon. Kokeneena käsitetään myyjä/hankkija, jonka keskeisenä osana työkuva on ollut vähintään viiden vuoden ajan myynti julkiselle sektorille tai julkisen sektorin kilpailutusten järjestäminen. Kokeneet hankkijat/myyjät ovat osallistuneet aktiivisesti vähintään 20 kilpailutukseen. Aloittelevat hankkijat/myyjät ovat aktiivisesti osallistuneet enintään kolmeen kilpailutukseen ennen haastattelussa tarkasteltua hankintaa. Kokemukseltaan keskitason myyjät/hankkijat ovat osallistunut yli kolmeen, mutta alle 20:een kilpailutukseen tai ovat toimineet kilpailutuksissa merkittävässä roolissa alle 5 vuotta. Haastateltavat henkilöt jakautuivat kokemuksensa perusteella seuraavasti: kokenut: 34 kpl; keskitaso: 18 kpl ja aloitteleva: 3 kpl. Numeerisen aineiston perusteella tutkimuksessa ei kuitenkaan ilmennyt merkittävää eroa haastateltavan kokemuksen ja koetun hallinnollisten kustannusten tai taakan välillä laadullisia kommentteja on tuotu esille luvuissa 4–6.

3.6 Hallinnollisen taakan prosentuaalinen laskeminen

Hallinnollisen taakan arviointi edellyttää kustannusten erittelyä siltä osin, mikä on säätelystä johtuvaa työtä ja mitä tehtäisiin joka tapauksessa. Tässä tutkimuksessa tätä suhdetta kuvaamaan käytetään taakkaprosenttia, joka kuvaa hallinnollisen taakan prosenttiosuutta tietyn aktiviteetin suorittamiseksi. Taakkaprosentti on haastattelussa pyritty keräämään kunkin sellaisen aktiviteetin osalta, mikä tutkitussa hankinnassa on suoritettu. Tähän on syytä kuitenkin esittää seuraavat reunaehdot ja huomiot:

- Tietyn hankintalajin (palvelu, tavara, urakka) sisällä taakkaprosentin tulkinnaassa on yhteneväisyyksiä, joten taakkaprosentti on tässä tutkimuksessa päädytty määrittämään hankintalajikohtaisesti. Esimerkiksi vaadittavissa viranomaistodistuksissa on hankintalajikohtaisia painotuksia. Samaten esimerkiksi HILMAN ja CPV-koodeihin koetut mahdolliset ongelmat määrittyvät pitkälti hankintakohteen kautta.
- Pienhankinnat on käsitelty yhdellä taakkaprosenttisarjalla. Perusteena tähän on toisaalta se, että eri hankintalajien pienhankinnoissa on enemmän yhteneväisyyksiä kuin eri hankintalajien kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Ylipäätään varsinainen hallinnollinen taakka pienhankinnoissa koettiin pääosin varsin vähäisenä. Toisaalta tutkituissa pienhankinnoissa on tavarahankintapainotus. Pienten palveluhankintojen (1 haastattelu) ja pienten urakoiden (5 haastattelua) haastattelumäärät ovat niin pieniä, että yksin niiden perusteella ei koeta mielekkääksi tehdä haastattelujen keskiarvoihin perustuvaa taakka-prosentin määrittämistä per hankintalaji.

- Taakka-prosentin määrittäminen perustuu haastateltavan tulkintaan, eikä sen tarkka arviointi prosenttilukuna ole mahdollista. Haastatteluissa se onkin käsitelty luokitteluasteikollisena muuttujana¹⁶. Tarkoituksenmukaisin tapa kysyä taakka-prosentti on pääosin epäsuora: esim. ”teettekö aktiviteetin X osalta julkisen sektorin tarjoutuksissa säännönmukaisesti jotakin erilailla kuin yksityisen sektorin?” tai ”suorittaisitteko aktiviteetin Y jotenkin toisin, mikäli hankintalajia tai muuta sääntelyä ei olisi lainkaan?”

Taakka-prosentin lähtökohtana on haastatteluissa esille tuotujen havaintojen keskiarvo. Tutkimusryhmä on näin saadut laskennalliset keskiarvot kuitenkin varmentanut seuraavista näkökulmista:

- 1 Onko havainnoissa keskinäisiä epä johdonmukaisuuksia? (Esimerkiksi yritykset voivat kokea aktiviteetin hallinnollisesti hyvin kuormittavana, mutta hankintayksiköiden näkökulmasta aktiviteetti suoritettaisiin oleellisesti samanlaisena, olipa hankintalajia tai ei.)
- 2 Ovatko taakka-prosenttien numeroarvot perustelluimpia mahdollisia suhteessa laadulliseen haastatteluaineistoon, vai onko numeroaineiston ja laadullisen tiedon välillä tunnistettavissa ristiriitoja? (Esimerkiksi haastateltava tuo aktiviteetin osalta esille voimakkaita varauksia suhteessa sääntelyyn, mutta arvioi silti, ettei hallinnollista taakkaa muodostu.)

Näiden kysymysten perusteella tutkimusryhmä päätyi muutamissa kohdin muokkaamaan hieman laskennallisia taakka-prosentteja, kuitenkin korkeintaan 25 prosenttiyksikön verran suuntaan tai toiseen. Keskiarvojen pohjalta muodostetut laskennalliset taakka-prosentit ja kustannuslaskennassa hyödynnetyt taakka-prosentit on esitetty yksityiskohtaisesti liitteessä 3.

16 0, 25%, 50%, 75%, 100%

4 Kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankintojen hallinnolliset kustannukset ja taakka

Tässä luvussa tarkastellaan hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa euromääräisesti. Haastatteluissa esiin tulleet kehittämisehdotukset ja muu laadullinen palaute esitetään luvussa 5 hankintaprosessivaiheittain.

4.1 Yritysten hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka

Yrityksille hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa aiheuttavina suorina tiedonantovelvoitteina on tarkasteltu seuraavia velvoitteita:

- 1) Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen (sisältäen kahdeksan tietovaatimusta¹⁷):
 - Tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu
 - Hinnan muodostaminen
 - Tarjoajien soveltuvuuden vertailuun (esim. tekninen suorituskyky, taloudellinen asema, ammatillinen pätevyys) liittyvien asiakirjojen toimittaminen
 - Vaadittavien viranomaistodistusten hankinta
 - Tarjouksen muotoilu
 - Liikesalaisuuksien merkitseminen tarjoukseen
 - Tarjouksen toimittaminen
- 2) Tarjouksen täydentäminen pyydettyäessä, tietovaatimus: täydennyspyyntöihin vastaaminen
- 3) Yrityksen arvio hankintapäätökseen mahdollisesti sisällytettävien tietojen julkisuudesta (liike- ja ammattisalaisuudet)
- 4) Kirjallisen hankintasopimuksen laadinta ja hyväksyminen
- 5) Poikkeuksellisen alhaisissa tarjouksissa kirjallisen selvityksen antaminen (ei ilmennyt tutkittavina olleissa hankinnoissa)
- 6) Pakollisiin ja muihin poissulkemisperusteisiin liittyvän dokumentaation toimittaminen pyydettyäessä (ei ilmennyt tutkittavina olleissa hankinnoissa)

17 Hankintalain 70 §:n mukaan tarjouspyyntö ja tarjoukset voidaan tehdä suullisesti vain poikkeuksellisesti neuvottelumenettelyssä ja suorahankinnassa, jos kirjallinen menettely ei perustellusti olisi tarkoituksenmukaista. Tarjouksen tekeminen kirjallisesti on pääsääntöistä, joten on tarkoituksenmukaista mitata kirjallisen tarjouksen laadinnan kustannuksia.

Lisäksi hankintaprosessissa on havaittavissa kaksi epäsuoraa yrityksiin kohdistuvaa tiedonantovelvoitetta tietovaatimuksineen: tiedonsaanti hankinnasta ja tarjouspyyntöä koskevien tarkennusten esittäminen. Tiedonsaanti käynnissä olevasta julkisesta hankinnasta on välttämätön edellytys tarjouksen tekemiselle. Hankintalainsäätö velvoittaa hankintayksikön ilmoittamaan hankinnasta julkisesti HILMAssa, mistä yrityksille syntyy epäsuora velvoite seurata HILMAa. Yritysten mahdollisuus pyytää hankintayksiköltä tarkennuksia tarjouspyynnössä esitettyihin tietoihin ei myöskään suoranaisesti perustu hankintalakiin, vaan menettely on muotoutunut hankintaprosesseissa usein käytetyksi menettelytavaksi.

Kansalliset kynnyksiarvot ylittävissä hankintaprosesseista aiheutui yrityksille vuosittain *hallinnollisia kustannuksia* yhteensä 164 miljoonaa euroa, josta *hallinnollista taakkaa* oli 21 miljoonaa euroa (13 %). Yksittäisestä kilpailutuksesta aiheutui yritykselle keskimäärin 1 460 euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 190 euroa.

- *Suorista velvoitteista* aiheutui yhteensä 124 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 10 miljoonaa euroa. Näiden suorien tiedonantovelvoitteiden kustannukset vastasivat 76 % kokonaiskustannuksista.
- *Epäsuorista velvoitteista* aiheutui yhteensä 40 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 11 miljoonaa euroa. Näiden epäsuorien tiedonantovelvoitteiden kustannukset vastasivat 24 % kokonaiskustannuksista.

Hallinnollisilta kustannuksiltaan raskaimpia velvoitteita olivat kirjallisen tarjouksen laadinta (116 miljoonaa euroa) ja tiedonsaanti hankinnasta (36 miljoonaa euroa). Muiden tiedonantovelvoitteiden kustannukset olivat verraten pieniä. Tulos, että tarjouksen tekeminen on tarjoavalta yritykseltä eniten työtä vaativa vaihe, lienee varsin ilmeinen. Tiedonsaannin suhteellisen suurta kustannusta perustelee se, että tietoisuus HILMA-ilmoitusjärjestelmästä on hyvällä tasolla. HILMAN seuranta oli suuressa osassa tutkittuja yrityksiä päivittäistä tai vähintään viikoittaista rutiinityötä. ”Suostumus salassa pidettävien tietojen antamiseen” -velvoitteen euroarvo jää vähäiseksi, koska tutkituissa hankinnoissa salassa pidettäviä tietoja oli ylipääntään vain harvoissa, eikä niiden yksilöintiä koettu erityisen vaativana. Hankintasopimuksen laadinnan pienehköjä kustannuksia selittää se, että tutkituissa hankinnoissa panostettiin myös sopimusehtojen määrittämiseen osana tarjousvaihetta. Osasta hankintoja ei myöskään tehty hankintasopimuksia. Täten on perusteltua olettaa, että hankintasopimuksen laadinnan hallinnolliset kustannukset ja taakka olisivat jonkin verran suuremmat, mikäli tältä osin hankintalakia noudatettaisiin johdonmukaisesti.

Lisäksi on syytä todeta, että ajankäyttö eri tarjousprosesseissa vaihteli hyvin paljon. Eräässä tapauksessa hinnan muodostamiseen käytettiin aikaa jopa 7 700 minuuttia (128 tuntia). Ottaen huomioon, että eri hankintakohteet ovat keskenään hyvin erilaisia ja vaativat toisistaan merkittävästi poikkeavaa tarjouslaskentaa, ei tulos sinänsä ole yllättävä. Tutkimustulosten analyysissä selkeästi keskiarvosta

poikkeavia lukuja poistettiin yksittäisissä tapauksissa keskimääräisten lukujen laskennasta. Eräissä kohdin on myös tarkennettu rajauksia, mitä käsitellään kuuluvaksi hankintaan. Esimerkiksi rakennusurakoissa erikseen kilpailutetut suunnittelutyöt rajattiin luku tuloksista.

Hallinnollisen taakan erot eri hankintaprosessin vaiheissa ovat verraten pieniä. Eniten hallinnollista taakkaa aiheuttavaksi nousee hankintasopimuksen tekeminen. Tältä osin raskaimmaksi koetaan erillisen kirjallisen hankintasopimuksen vaatimus, etenkin aloilla joissa on tapana vahvistaa kauppa esimerkiksi ainoastaan tilausvahvistuksella. Toiseksi eniten taakkaa aiheuttavat tarjouspyynnön lisäkysymykset. Haastattelujen kommentteissa korostetaan kuormittavuutta aiheuttavan etenkin sen, että kysymykset tulee esittää kirjallisesti, eikä niiden pohjalta siten ole keskustelu- tai jatkokysymysmahdollisuutta avoimen ja rajoitetun menettelyn tapauksessa. Tällöin kysymysten laadintaan ja kysymysten täsmällisyyteen on käytettävä usein enemmän aikaa kuin yksityisellä sektorilla. Osa haastateltavista kritisoi myös sitä, että lisäkysymysten vastaukset ovat toisinaan melko ympäröityä eivätkä ne siten aina perustele niihin käytettyä aikaa.

Seuraavassa taulukossa¹⁸ on esitetty yritysten hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka suorien tiedonantovelvoitteiden osalta kansallisella tasolla. Yhteensä tutkittiin kuutta suoraa tiedonantovelvoitetta, joihin kuuluu yhdeksän tietovaatimusta sekä kahta epäsuoraa tiedonantovelvoitetta (merkitty taulukkoon *). Lisäksi on mainittu hallinnollinen kustannus yksittäisen hankinnan osalta. Taulukossa 3 on huomioitu kaikki kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat.

18 Taulukossa on kaikki yrityksille kohdistetut hallinnollista taakkaa ja kustannuksia aiheuttavat tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset. Kansallisen tason laskennassa (Taulukko 1) on kuitenkin hyväksytty yrityksen tulkinta, mikäli kustannuksia tai taakkaa on aiheutunut prosessilähtöisesti tarkasteltaessa myös hankintayksiköiden tukemisesta, esimerkiksi hankinnan suunnittelun tai tarjouspyynnön osalta. Tällaisia prosessivaiheita, jotka eivät lähtökohtaisesti kohdistu yritykselle, ei ole tässä taulukossa. Näiden merkitys hallinnolliselle taakalle on kuitenkin marginaalinen (alle 1%) ja hallinnollisille kustannuksille pieni (alle 5%). Edellä mainittuja prosessivaiheita ovat yksittäiset pienimuotoiset kustannuksia synnyttävät toimet kuten yritysten osallistuminen hankintayksikön tekemisiin markkinakartoituksiin, hankintaa koskevien tietojen arkistointiin ja tarjouspyynnön muodostamisen avustamisessa.

Taulukko 3. Yritysten tiedonantovelvoitteet.

Tiedon- anto- velvoite	Tietovaatimus	Säännös/ hankintakäytäntö	Hallinnol- linen kustannus kansallisella tasolla (€)	Hallinnolli- nen taakka kansallisella tasolla (€ ja % hal- linnollisista kustannuk- sista)	Aika (keski- arvo min ja vaihteluväli)	Hallin- nollinen kustan- nus per hankinta (€)
1. Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen			116 000 000	9 400 000 (8 %)		870
	1.1 Tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu	Hankintalain 69 § 70 §, tarvittaessa tekniset eritelvät hankintalain 44 ja 45 mukaisesti	15 000 000	3 900 000 (26 %)	260 (0 ... 980)	160
	1.2 Hinnan muodostaminen	Hankintalaki 69 §, 70 §	88 000 000	800 000 (1 %)	750 (5 ... 7700)	570
	1.3 Vaadittavien viranomaistodistusten ja soveltuvuusarvioinnissa käytettävien asiakirjojen hankinta ¹	Hankintalaki 69 §, 70 §	2 600 000	1 700 000 (66 %)	55 (0 ... 450)	33
	1.4 Tarjouksen muotoilu	Hankintalaki 69 §, 70 §	7 000 000	1 800 000 (26 %)	110 (0 ... 960)	73
	1.5 Liikesalaisuuk- sien merkitseminen tarjoukseen	Hankintalaki 69 §, 70 §	260 000	90 000 (33 %)	5 (0 ... 30)	4
	1.6 Tarjouksen toimittaminen	Hankintalaki 70 §	3 300 000	900 000 (28 %)	50 (5 ... 240)	31
2. Tarjouksen täydentäminen pyydettyä			Hankintalaki 69 §, jossa viittaus 56 §:ään.	3 100 000	300 000 (11 %)	38 (0 ... 450)
	2.1 Täydennyspyyntöihin vastaaminen	Hankintalaki 69 §, jossa viittaus 56 §:ään.	3 100 000	300 000 (11 %)	38 (0 ... 450)	30
3. Yrityksen arvio hankintapäätökseen mahdollisesti sisällytettävien tietojen julkisuudesta (liike- ja ammattisalaisuudet)			Hankintalaki 73 § Julkisuuslaki 26 §	20 000	10 000 (50 %)	1 (0 ... 8)
	3.1 Yritys antaa pyydettyä arviota hankintapäätökseen mahdollisesti sisäl- lytettävien tietojen julkisuudesta (liike- ja ammattisalaisuudet)	Hankintalaki 73 § Julkisuuslaki 26 §	20 000	10 000 (50 %)	1 (0 ... 8)	1
4. Hankintasopimuksen laadinta ja hyväksyntä			2 200 000	170 000 (7 %)	34 (0 ... 203)	24
	4.1 Kirjallisen hankinta- sopimuksen laadinta ja hyväksyminen		2 200 000	170 000 (7 %)	34 (0 ... 203)	24
	4.2 Odotusajan odotta- minen EU-kynnysarvot ylittävissä B-palveluissa		Ei aiheuttanut ajankäyttöä tai kustannuksia yrityksille tutkituissa hankinnoissa.			
5. Tiedonsaanti hankinnasta (*)			36 000 000	11 000 000 (26 %)	500	360
	5.1 HILMAssa julkaistu- jen ilmoitusten seuranta	Hankintalaki 68 §, hankinta-asetus 4 ja 5 §	13 800 000	8 200 000 (59 %)	194 (0 ... 1500) ²	127

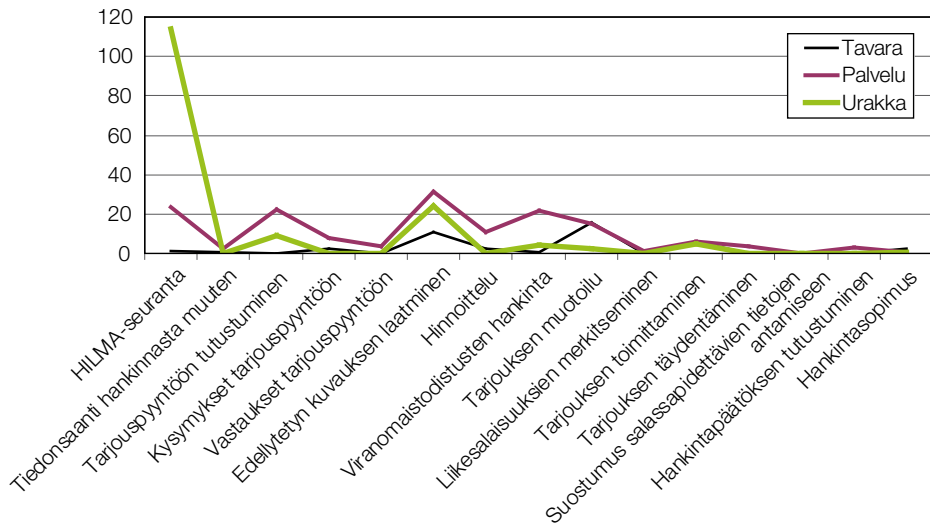
5.2 Tiedonsaanti hankinnasta jostakin muusta kanavasta	Hankinta-asetus 6 §	3 400 000	200 000 (5 %)	56 (0 ... 900)	47
5.3 Tarjouspyyntöön tutustuminen	Hankintalaki 70 §	19 000 000	2 000 000 (10 %)	255 (45 ... 1440)	184
6. Tarkennusten esittäminen (*)		3 400 000	800 000	60	50
6.1 Tarjouspyyntöön liittyvien tarkentavien kysymysten esittäminen		2 200 000	600 000 (26 %)	38 (0 ... 480)	30
6.2. Tarjouspyynnöä koskeviin kysymyksiin saatuihin vastauksiin tutustuminen		1 200 000	200 000 (20 %)	22 (0 ... 240)	17
7. Poikkeuksellisen alhaisissa tarjouksissa kirjallisen selvityksen antaminen	Hankintalaki 63 §	Ei toteutunut tarkastelluissa hankintatapauksissa.			
8. Pakollisiin ja muihin pois-sulkemisperusteisiin liittyvän dokumentaation toimittaminen pyydettäessä	Hankintalaki 55 §	Ei toteutunut tarkastelluissa hankintatapauksissa.			

1 Sisältää kaikki vakio- tai muotoiset todistukset, joita tarjoajat eivät itse luo. Esimerkiksi: tarjoajan osaamisen kuvaukset (CV tms.), jotka tarjoaja itse työstää tarjouspyynnön muotovaatimusten mukaan on käsitelty kohdassa 1.1. Sen sijaan tähän sisältyvät yleisten viranomaistodistusten (kaupparekisteriote, tilinpäätöstiedot, todistus verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamisesta) lisäksi myös kolmannen osapuolen myöntämät hankintakohdekohtaiset todistukset. Tutkituissa hankinnoissa tällaisia olivat mm. tutkintotodistukset, todistukset vakuutusten, kuten vastuuvakuutus voimassaolosta, pelastusviranomaisen ja terveystarkastajan tarkastuspöytäkirjat.

2 HILMA-järjestelmän seuranta tehdään suuressa osassa tutkittuja yrityksiä rutiinina. Kun ajankäyttö muutetaan tarjouskohtaiseksi muodostuu suuria yritys-kohtaisia eroja perustuen tarjousten vuotuisiin kappalemääriin. Suurin ajankäytön arvo saatiin yritykselle joka tekee HILMAN seuranta päivittäin, mutta silti ainoastaan alle kymmenen julkissektorin tarjousta vuodessa.

Hallinnollisen taakan muodostuminen per hankinnan vaihe on yritysten osalta esitetty vielä graafisesti seuraavassa kuvaajassa. Urakoiden HILMAN seurannasta aiheutuvaa taakkaa selittää se, että usea haastateltava koki, että relevantteja hankintakohteita ei järjestelmästä löydy helposti, vaan HILMAA joudutaan usein käymään läpi tarpeettoman laajasti. Esimerkiksi yksi haastateltava totesi, että järjestelmästä käydään läpi kaikki hankintailmoitukset tietyllä aluerajauksella täysin hankintakohteesta ja CPV-koodeista riippumatta. Hallinnosta johtuva byrokratia koettiin myös rakennusalan yrityksissä lähtökohtaisesti muita tutkittuja yrityksiä raskaampana ja vaikeammin perusteltavana.

Kuva 4. Keskimääräinen hallinnollinen taakka euroina per hankinnan vaihe kansallisen kynnyksiarvon ylittävissä hankinnoissa yritysten osalta.



Tässä selvityksessä tehtyjen haastattelujen perusteella yrityskoko näyttäisi vaikuttavan jonkin verran ajankäyttöön ja koettuun taakkaan selvityksen kohteena olleissa hankinnoissa. Tarkasteltaessa tarjouskilpailuun osallistumiseen kuluva aika pienissä, keskiuurissa ja suurissa yrityksissä päästään seuraavan taulukon (Taulukko 4) mukaisiin hallinnollisten kustannusten ja ajankäytön keskiarvoihin. Keskiarvoilla tarkasteltuna näyttää siltä, että tarjouksen jättäminen yhteen julkiseen tarjouskilpailuun vie kokonaisuudessaan eniten aikaa keskiuurissa yrityksissä ja vähiten suurissa yrityksissä. Suurien yritysten suurempi tehokkuus tarjousten jättämisessä vaikuttaa järkeenkäyvältä, koska niillä on usein julkisten tarjousten tekemiseen erikoistuneita osajia ja tehokkaat prosessit tarjousten tekemiseen. On kuitenkin todettava, että haastatellulla yritysjoukolla (yhteensä 32) ei voida tehdä kovin luotettavia arvioita keskimääräisesti yhteen tarjoukseen käytettävästä ajasta, sillä erot yksittäisten tarjousten välillä voivat vaikuttaa keskiarvoon merkittävästi.¹⁹

19 Käytettäessä Pearsonin korrelaatiokerrointa haastattelut yritykset asetetaan suuruusjärjestykseen Suomessa toimivan työntekijämäärän perusteella. Toisena suurena tutkittiin sekä yritysten ajankäyttöä julkisiin hankintoihin että yritysten kokemaa hallinnollista taakkaa. Korrelaatiokerroin arvoiksi saatiin ajankäytön osalta -0,182 ja hallinnollisen taakan osalta -0,190. Lievästi negatiivinen korrelaatiokerroin viittaa myös siihen, että mahdollisesti suurilla yrityksillä julkisiin hankintoihin kuluu per hankinta keskimäärin hieman vähemmän aikaa ja hankinnat koetaan vähemmän kuormittavina. Korrelaatiokerroimen itseisarvo on kuitenkin niin pieni, että merkittävää riippuvuutta muuttujien välillä ei voida varmentaa.

Taulukko 4. Ajankäyttö hankintoihin ja hallinnolliset kustannukset euroina yrityskoon mukaisesti.

	Ajankäyttö (hr)	Hallinnollinen kustannus (€)
Pieni yritys	27	1 320
Keskisuuri yritys	32	1 610
Suuri yritys	9	4 60

4.2 Hankintayksiköiden hallinnolliset kustannukset ja taakka

Hankintayksiköiden tiedonantovelvoitteita ja näihin liittyviä tietovaatimuksia on tutkittu prosessilähtöisesti. Hankintayksikölle eniten *hallinnollista taakkaa* hankinnoissa koetaan muodostuvan tarjouspyynnön laadinnasta; neljä eniten koettua taakkaa aiheuttavaa vaihetta liittyy tarjouspyynnön tekemiseen.

Eryteisesti kansallisen kynnsarvon ylittävissä palveluhankinnoissa tarjouspyynnön vertailuperusteiden määrittäminen koetaan työlääksi (hallinnollinen taakka 30 %). Tämän vuoksi yksittäisistä velvoitteista eniten taakkaa koettiin aiheutuvan tarjouspyynnön laatimisesta.²⁰

Tarjouspyynnön laadinnan jälkeen toiseksi kuormittavimmaksi kokonaisuudeksi koetaan tarjousten vertailu.²¹ Hallinnolliset kustannukset olivat suurimmat myös samoissa hankintaprosessin vaiheissa kuin taakkakin. Koska hankintalaki sääntelee ensisijaisesti hankintayksiköiden toimintaa, on hankintayksiköillä useita tiedonantovelvoitteita hankinnan luonteesta riippuen. Hankintayksiköiden velvoitteet on yksityiskohtaisesti kuvattu liitteessä 1. Seuraavassa taulukossa on kuvattu kuormittavimmat hankintaprosessin osa-alueet / tiedonantovelvoitteet hankintayksikön kannalta.

Merkittävää hajontaa ajankäytössä selittää ensisijaisesti hankintakohteiden erilaisuus. Toissijaisesti on syytä huomata, että haastaltetavien tieto organisaation ajankäytöstä kokonaisuudessaan vaihtelee. Esimerkiksi jos hankintapäätöksen luomiseen lasketaan mukaan lautakuntien tms. käyttämä aika päätöksen hyväksymiseksi on tulos usein varsin erilainen kuin jos huomioidaan ainoastaan hankintapäätösdokumenttiluonnoksen kirjoittaminen.

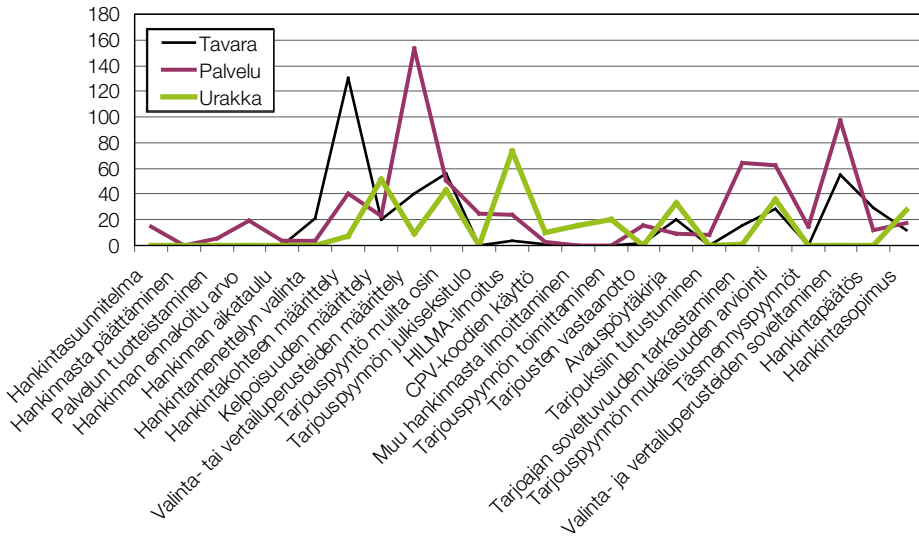
20 Hankintalaki 69 § "Tarjouspyyntö" ja 70 § "Tarjouspyynnön tekeminen ja toimittaminen toimittajille", osin myös Hankintalaki 44 § "Hankinnan tekninen määrittely"

21 Hankintalaki 72§ "Tarjouksen valinta"

Taulukko 5. Hankintayksiköiden raskaimmat tiedonantovelvoitteet (hallinnollisen taakan perusteella) hankintaprosessin osa-alueittain jaoteltuna.

Tiedonantovelvoite/ hankintaprosessin osa-alue	Säännös/ hankintakäytäntö	Hallinnol- linen kustannus (€)	Hallinnollinen taakka (€ ja % hallin- nollisista kustannuk- sista)	Aika (keski- arvo min ja vaihteluväli)	Hallinnol- linen kustan- nus per hankinta (€)
Hankinnan valinta- ja vertailuperusteiden määrittely	Hankintalaki 69 §	1 800 000	600 000 (34 %)	300 (10 ... 2250)	130
Hankinnan kohteen määrittely	Hankintalain 69 § 70 §, tarvittaessa tekniset eritelvät hankintalain 44 ja 45 mukaisesti	1 300 000	500 000 (35 %)	175 (30 ... 600)	100
Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen	Hankintalaki 72 §	2 900 000	400 000 (14 %)	460 (30 ... 2250)	210
Tarjouspyynnön laadinta muilta osin	Hankintalaki 69 §	1 400 000	400 000 (28 %)	200 (30 ... 750)	100
Tarjosten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi	Oikeuskäytäntö	1 200 000	300 000 (25 %)	200 (10 ... 900)	90
Tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen	Hankintalaki 71 §	600 000	200 000 (27 %)	160 (5 ... 900)	50
Tarjoajien tai ehdokaiden kelpoisuuden määrittely	Hankintalaki 69 §	1 100 000	200 000 (20 %)	150 (25 ... 900)	80
Hankintailmoituksen täyttö HILMAssa	Hankintalain 68 §. Hankinta-asetus 4 ja 5 §	450 000	200 000 (43 %)	60 (5 ... 220)	32
Hankintasopimuksen laadinta	Hankintalaki 74 §	2 500 000	130 000 (5 %)	400 (9 ... 2250)	180
Avauspöytäkirja ja tarjosten avaus	Asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta /1030/1999) 6 §, käytännöt	450 000	110 000 (26 %)	85 (30 ... 240)	30

Kuva 5. Keskimääräinen hallinnollinen taakka euroina per hankinnan vaihe kansallisen kynnyksiarvon ylittävissä hankinnoissa hankintayksiköiden osalta. (Hallinnolliselta taakaltaan vähäisimmät vaiheet on kaaviosta poistettu.)



4.3 Tarkastelu hankintalajeittain

Kansallisen hallinnollisen taakan määrittämisen kannalta on myös tärkeää arvioida tietyn hankintalajin aiheuttamaa hallinnollista taakkaa kokonaisuutena. Yhteenvedo tältä osin on esitetty taulukossa 6. Taulukon osalta on syytä tehdä seuraavat rajaukset:

- Suunnittelutyö on rajattu koskemaan ainoastaan tutkimuksen kohteena olevan hankinnan suunnittelua. Erilliskilpailutetut suunnittelutyöt on jätetty siten tarkastelun ulkopuolelle. Tällä on etenkin urakoiden kilpailutuksen hankintayksikön kustannuksiin keskeinen merkitys. Suunnittelua on kuvattu tarkemmin luvussa 5.1.
- Taulukossa ei ole mukana hankintalakiin ja hankintamenettelyihin kohdistuvia koulutuksia tai muita tapoja, joilla organisaatiot hankkivat ja ylläpitävät tietämystään hankintalajista ja muusta sääntelyn kehityksestä. Tutkimuksen haastattelujen osana kerättiin kuitenkin tieto pidetyistä koulutuksista ja mahdollisista itseopiskeluista. Tämän perusteella voidaan arvioida koulutusten ja muun lain perehtymisen kokonaisvolyymiksi n. 5 % kansallisen kynnyksiarvon ylittävien hankintojen kilpailutuksen kustannuksista (n. 11 miljoonaa euroa / vuosi). Tästä taakan osuudeksi voidaan arvioida noin puolet eli n. 5,5 miljoonaa euroa / vuosi.

Hankintalajeittain tarkasteltuna taulukossa on havaittavissa, että eniten hallinnollisia kustannuksia aiheutuu rakennusurakoista, toiseksi eniten palveluhankinnoista ja vähiten tavarahankinnoista. Hankintalajista riippumatta yritykselle aiheutuvat

kustannukset ovat hankintayksiköitä merkittävästi pienempiä. Hallinnollisen taakan arvon osalta hankintalajien väliset erot ovat kustannuksia pienemmät. Keskeinen selitys tälle on, että rakennus- ja palveluhankinnoissa hankinnan suunnittelu on merkittävästi tavarahankintoja vaativampaa, mutta tätä ei kuitenkaan säätele hankintalaki ja siten hallinnollista taakkaa ei tässä siten muodostu. Lisäksi tavarahankintahaastatteluisuissa suhtauduttiin keskimäärin kriittisemmin hankintalain aiheuttamaan säätelyyn, ja tällöin taakka koettiin suhteellisesti suuremmaksi osaksi ajankäyttöä.

Taulukko 6. Kilpailutuksen kustannukset ja hallinnollinen taakka vuositasolla.

Hankintalaji	Määrä kpl	Kustannus per hankinta (€)	Taakka per hankinta (€)	Kustannus per vuosi (€)	Taakka per vuosi (€)
Kansallisen kynnysarvon ylittävät palveluhankinnat					
Yritykset	40 936	1 159	245	47 445 000	10 029 000
Hankintayksiköt	5 117	2 847	399	14 568 000	2 042 000
Kansallisen kynnysarvon ylittävät tavarahankinnat					
Yritykset	24 579	256	68	6 292 000	1 671 000
Hankintayksiköt	5 462	1 530	229	8 357 000	1 251 000
Kansallisen kynnysarvon ylittävät rakennusurakat					
Yritykset	35 475	3 048	254	108 128 000	9 011 000
Hankintayksiköt	3 225	7 698	157	24 826 000	506 000
Kansallisen kynnysarvon ylittävät yhteensä					
Yritykset	102 529	1 460	190	163 966 000	21 004 000
Hankintayksiköt	14 032	3 790	265	48 573 000	3 859 000
KAIKKI				213 000 000	25 000 000

5 Hallinnolliset kustannukset ja taakka hankintaprosessin eri vaiheissa

Seuraavassa kuvataan kansallisen kynnyksarvon ylittävien hankintojen hallinnollisen kustannuksen ja taakan muodostuminen hankinnan eri vaiheissa. Lisäksi kuvataan haastatteluiden keskeinen laadullinen palaute sekä kehittämisehdotukset²².

Kansallisten kynnyksarvot ylittävien hankintamenettelyjen hallinnolliset kustannukset olivat yrityksille vuositasolla yhteensä 164 miljoonan euroa, josta hallinnollista taakkaa oli 21 miljoonaa euroa (13 %).²³ Hallinnolliset kokonaiskustannukset ja taakka jakaantuivat hankintalajeittain seuraavasti:

- tavarat: hallinnollinen kustannus 6,3 miljoonaa euroa (4 %) ja hallinnollinen taakka 1,7 miljoonaa euroa (8 %)
- palvelut: hallinnollinen kustannus 47,3 miljoonaa euroa (29 %) ja hallinnollinen taakka 10,0 miljoonaa euroa (48 %)
- urakat: hallinnollinen kustannus 108,1 miljoonaa euroa (66 %) ja hallinnollinen taakka 9,0 miljoonaa euroa (43 %)

Yksittäisestä tarjouksesta aiheutui yritykselle keskimäärin 1 460 euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 190 euroa. Hankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin keskimäärin aikaa 32 tuntia vaihteluvälin ollessa 2–135 tuntia.

Kansalliset kynnyksarvot ylittävien hankintamenettelyjen hallinnolliset kustannukset olivat hankintayksiköille vuositasolla yhteensä 49 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa oli 3,9 miljoonaa euroa (7 %). Hallinnolliset kokonaiskustannukset ja taakka jakaantuivat hankintalajeittain seuraavasti:

- tavarat: hallinnollinen kustannus 8,4 miljoonaa euroa (17 %) ja hallinnollinen taakka 1,2 miljoonaa euroa (31 %)
- palvelut: hallinnollinen kustannus 14,6 miljoonaa euroa (30 %) ja hallinnollinen taakka 2,0 miljoonaa euroa (51 %)
- urakat: hallinnollinen kustannus 24,8 miljoonaa euroa (51 %) ja hallinnollinen taakka 0,5 miljoonaa euroa (13 %)

Yksittäisestä hankinnasta aiheutui hankintayksikölle keskimäärin 3 790 euron hallinnolliset kustannukset, joista hallinnollista taakkaa oli 270 euroa. Hankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin keskimäärin aikaa 92 tuntia vaihteluvälin ollessa 16–339 tuntia.

22 Kehitysehdotuksina tuodaan tässä esille usein toistuvat näkemykset. Niiltä osin, missä ei ole erikseen todettu muuta, usein toistuvana palautteena pidetään toisiaan muistuttavia kommentteja, jotka ovat esiintyneet vähintään 10 % kaikista haastatteluista (eli vähintään 6 erillisessä haastattelussa).

23 Kansallisiin hallinnollisen taakan ja kustannusten euromääriin arvioihin on arvioitu mukaan suunnittelukilpailut, joiden osalta ei esitetä hankintalajikohtaisia lukuja.

Haastatteluissa ei noussut esille, että tutkittaviin tiedonantovelvoitteisiin ja tietovaatimuksiin olisi liittynyt erityistä ärsytystäakkaa. Seuraavissa luvuissa on kuitenkin esitetty laadullisia kommentteja miten mikäkin hankinnan vaihe koetaan yritysten ja hankintayksiköiden osalta sekä mitä kehityskohteita näihin liittyy.

5.1 Hankinnan suunnittelu ja hankintamenettelyn valinta

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee hankintayksiköitä. Vaiheen tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset eivät perustu hankintalainsäädäntöön, vaan ovat hankintayksikön itsenäisesti harkittavissa olevia toimintatapoja.²⁴

Hankinnan suunnittelun ja hankintamenettelyn valinnan *hallinnolliset kustannukset* olivat hankintayksiköille keskimäärin 1 900 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 40 euroa. Hankinnan suunnitteluun käytettiin aikaa 37 tuntia vaihteluvälin ollessa 2–240 tuntia.

Taulukko 7. Hankinnan suunnittelun ja hankintamenettelyn valinnan kustannukset hankintayksiköille.

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus/hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/hankintalaji (%)
Hankintasuunnitelma laatiminen	Palvelut	6	193	988 000	42 000	4 %
	Tavarat	8	252	1 377 000	0	0 %
	Urakat	88	6 065	19 559 000	0	0 %
Palvelun/ tuotteen hankinnasta päättäminen	Palvelut	10	385	1 968 000	0	0 %
	Tavarat	10	176	959 000	0	0 %
	Urakat	-	-	-	-	-
Palvelun tuotteistaminen	Palvelut	1	34	172 000	14 000	8 %
	Tavarat	-	-	-	-	-
	Urakat	-	-	-	-	-
Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen	Palvelut	3	101	515 000	51 000	10 %
	Tavarat	2	56	305 000	0	0 %
	Urakat	-	-	-	-	-
Aikataulun laatiminen	Palvelut	2	48	245 000	11 000	4 %
	Tavarat	1	34	183 000	0	0 %
	Urakat	20 min	11	36 000	0	0 %
Hankintamenettelyihin tutustuminen ja menettelyn valinta	Palvelut	1	38	196 000	12 000	6 %
	Tavarat	1	24	131 000	64 000	49 %
	Urakat	20 min	11	36 000	0	0 %
YHTEENSÄ	Palvelut	23	800	4 100 000	130 000	
	Tavarat	22	540	3 000 000	60 000	
	Urakat	88	6080	19 600 000	0	

24 Vaikka vaihe sinänsä koskee hankintayksiköitä, on yrityksiä osassa hankintoja kuultu osana suunnittelua, mm. markkinakartoitusten "kohteina". Lisäksi yritykset ovat kommentoineet hankinnan suunnittelua välillisesti, mm. tarjouspyynnöissä havaittujen puutteiden kautta.

Sekä tarjoajien että hankintayksiköiden osalta nähtiin riskinä, että hankinnoissa prosessi voi ohittaa substanssin, eli painopiste on liiallisesti siinä miten hankitaan eikä siinä mitä hankitaan. Perusteena tälle nähdään hankintojen vaatima tarkkuus. Yritysten osalta tarkkuuden vaatimus korostuu pelkona tarjouksen hylkäämisestä muotovirheen takia; hankintayksiköiden osalta keskeisenä pelkona on markkinaoikeuteen joutuminen.

Etenkin tavaroita ja palveluita tarjoavissa yrityksissä koettiin, että substanssin osalta hankinnan suunnittelu on usein puutteellisesti tehty, erityisesti hankinnan kohteen arvioinnin ja kuvaamisen osalta. Hyvinä keinoina kehittää suunnittelua pidettiin kattavampien markkinakartoitusten tekemistä ja / tai varsinaista kilpailutusta edeltävien info- ja keskustelutilaisuuksien järjestämistä. Yleisesti todettiin, että yksityisellä sektorilla hankintojen suunnitteluvaiheeseen käytetään enemmän aikaa. Tämä ajankäyttö vähentää hankinnan jatkovaiheiden kuormittavuutta sekä ostajan että myyjän osalta.

Urakoissa kritisoitiin, että usea tarjoaja joutuu toisistaan riippumatta tekemään määrälaskentaa eli rakentamisessa tarvittavien eri materiaalien määrien arviointia hinnoittelun pohjaksi. Tämä koettiin sekä ajankäytöllisesti raskaana että tarjousten vertailukelpoisuutta heikentävänä tekijänä. Tarjoajat näkivät siis määrälaskennan mieluummin osana hankintayksikön tekemää suunnittelutyötä etenkin laajoissa urakoissa.

Hankintamenettelynä oli yli 90 % tutkituista hankinnoista avoin menettely. Poikkeuksena tästä olivat ainoastaan ne urakat, joissa käytettiin rajoitettua menettelyä.

Avoimen menettelyn vahvuutena nähtiin hankintayksiköissä se, että näin voidaan saada myös uusia tarjoajia mukaan. Hankinnan toteutus on myös sekä resursien että kalenteriajan käytön osalta hieman vähemmän kuormittavaa kuin muissa vaihtoehdoissa. Tarjoajat kuitenkin kritisoivat avoimen menettelyn liiallista ja rutiiniksi muodostunutta käyttöä tavara- ja palveluhankintojen osalta. Koettiin, että avointa menettelyä käytetään usein siksi, että hankintayksiköt eivät tunne muita menettelyjä riittävästi. Etenkin laajemmissa ja sisällöllisesti vaativimmissa tavara- ja palveluhankinnoissa suositeltiin harkittavaksi neuvottelumenettelyn laajempaa käyttöä.

Kokonaisuudessaan pääosa haastatelluista näki hankintalain mukaisen hankintojen säätelyn enemmän positiivisena kuin negatiivisena. Kansallisten kynnysarvojen nostamista pidettiin säännönmukaisesti suotavana kehityksenä, koska esimerkiksi n. 15 000 euron hankinnoissa kilpailutuksen kustannukset ovat usein lähes koko hankintamäärän suuruiset. Haastateltavien keskeisimmät koetut epäkohdat ja huolenaiheet kuitenkin liittyvät enemmän lain soveltamiseen kuin lain sisältöön itsensä. Erityisesti pääosa kokeneista myyjistä ja ostajista koki hankintalain mukaisen kilpailutuksen tuovan hyvän ja kokonaisuudessaan yleispätevän rungon hankintojen toteuttamiselle.

Suunnittelun osalta on erityisesti huomioitava, että tässä tutkimuksessa suunnittelu ymmärretään kattavan ainoastaan hankintayksikön (ja käytännössä myös

rajallisessa määrin yritysten) oman ajankäytön tutkitun hankinnan suunnitteluun. Tietyissä hankintakohteissa käytetyt erillisesti kilpailutetut suunnittelutyöt on siis rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle, koska nämä ymmärretään erillisinä hankintoina. Lisäksi haastateltujen tapa eritellä näitä töitä vaihteli. Etenkin urakkahankinnoissa tyypillisesti käytettiin erillisiä asiantuntijoita (esim. arkkitehdit) suunnitteluun ennen tässä tutkittua kilpailutusta. Urakoissa koettuun taakkaan tällä suunnittelulla ei sinänsä ole merkitystä, koska suunnittelu koetaan välttämättömänä osana rakennushankkeita. Ajankäyttö kaikki suunnittelutyöt huomioiden on kuitenkin osassa tutkittuja tapauksia noin kaksin – kolminkertainen tässä esitettyyn verrattuna.

Tutkituissa tavarahankinnoissa oli myös osassa tehty suunnittelua, mutta tämä oli oleellisesti pienimuotoisempaa, eikä toimittajien puolelta veloittavaa työtä. Tutkituissa palveluhankinnoissa ulkoisia suunnittelijoita ei käytetty. Palveluhankintojen kokonaisuudesta kuitenkin tällaisia hankintoja on löydettävissä (esimerkiksi laajoihin ICT-projekteihin tehdyt erilliset määrittelytyöt).

5.2 Tarjouspyynnön laadinta

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee hankintayksiköitä. Vaiheen tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset perustuvat hankintalain 69 §:ään, teknisten määritelmien osalta 44 ja 45 §:ään ja tarjouspyynnön julkiseksi tulon osalta julkisuuslain 6 §:ään.

Tarjouspyynnön laadinnan *hallinnolliset kustannukset* olivat hankintayksiköille keskimäärin 480 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 150 euroa. Tarjouspyynnön laadintaan käytettiin aikaa keskimäärin 14 tuntia vaihteluvälin ollessa 3–45 tuntia. Tarjouspyynnön laadinnassa raskaimmaksi tehtäväksi osoittautui valinta- ja vertailuperusteiden määrittely, jonka osuus oli 38 % tarjouspyynnön laadinnan kokonaishallinnollisista kustannuksista.

Taulukko 8. Tarjouspyynnön laadinnan kustannukset hankintayksiköille.

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Hankinnan kohteen määrittely	Palvelut	3	108	550 000	123 000	22 %
	Tavarat	4	121	659 000	331 000	50 %
	Urakat	1	36	117 000	10 000	9 %
Tarjoajien tai ehdokkaiden kelpoisuuden määrittely	Palvelut	1	49	252 000	74 000	29 %
	Tavarat	1	17	92 000	61 000	67 %
	Urakat	7	229	738 000	88 000	12 %
Hankinnan valinta- tai vertailuperusteiden määrittely	Palvelut	8	294	1 503 000	474 000	32 %
	Tavarat	1	45	244 000	122 000	50 %
	Urakat	1	16	50 000	15 000	31 %
Tarjouspyynnön laadinta muilta osin	Palvelut	3	99	509 000	147 000	29 %
	Tavarat	2	50	275 000	174 000	63 %
	Urakat	6	192	620 000	72 000	12 %
Tarjouspyynnön julkiseksitulo	Palvelut	1	95	488 000	245 000	50 %
	Tavarat	40 min	6	33 000	0	0 %
	Urakat	-	-	-	-	-
YHTEENSÄ	Palvelut	16	650	3 300 000	1 100 000	
	Tavarat	8	240	1 300 000	700 000	
	Urakat	15	470	1 500 000	200 000	

Laatuun kohdistuvien vertailuperusteiden onnistunutta määrittelyä pidettiin tarjouspyynnön laadinnan vaativimpana osa-alueena kaikkien hankintalajien osalta. Laadun vertailua voidaan hankinnassa toteuttaa siten, että asetetaan laatuun liittyviä vähimmäisvaatimuksia tai sitten laatu on yksi kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteista. Laadun osalta voidaan nähdä haastattelujen perusteella seuraavat hankintalajikohtaiset painotukset:

- Urakoissa laadun läpinäkyvää mitaamista pidettiin pitkälti teoreettisena ja todellisen laatuvertailun olevan siten mahdollista lähinnä vain kokemusperäisesti. Tarjoajilta voidaan esimerkiksi pyytää CV:itä, referenssikuvauksia ja selvitystä sertifikaateista. Nämä eivät ole kuitenkaan rakentamisen laadun tae, koska urakat ovat pääosin pitkiä eikä alalle ole tyypillistä velvoittaa tarjoajaa tiettyjen resurssien käyttöön koko hankkeen aikana. Käytännössä nähtiin, että tällaiset selvitykset suosivat helposti suuria toimijoita, joilla on määrällisesti enemmän referenssejä, sertifikaatteja ja tarjousvaiheessa mahdollisuus esittää vakuuttavia avainhenkilöitä. Haastateltavat kuitenkin näkivät, että laadukkaat, pienemätkin toimijat voivat selviytyä myös vaativista urakoista hyvin. Näiden haasteiden vuoksi tutkituissa urakoissa päädyttiin tekemään valinta pitkälti tai kokonaan hinnan perusteella. Laadun osalta lähinnä edellytettiin tarjoajan sitoutumista esitettyyn urakkaohjelmaan ja muihin kilpailuttajan asettamiin ehtoihin.

- Tavarahankintojen osalta ongelmallisena koettiin painoarvojen asettaminen muulle kuin hinnalle. Nähtiin melko abstraktina todeta, esimerkiksi takuuehtojen olevan 5 tai 10 prosentin arvoisia. Tutkituissa tavarahankinnoissa olikin tyypillistä, että hintatekijän painoarvo oli hyvin suuri. Laadun osalta lähinnä edellytettiin tiettyjen pakollisten vaatimusten täyttymistä. Tarjoukset, jotka eivät näitä vaatimuksia täyttäneet, hylättiin. Tarjoajat toivat esille suotavana, että etenkin vaativimmissa tavarahankinnoissa minimin ylittäviä lisäominaisuuksia voisi pisteyttää nykyistä rohkeammin. Tutkituissa tavarahankinnoissa koettiin kokonaisuudessaan hankintalain mukainen kilpailuttaminen suhteellisesti kuormittavimmaksi eri hankintalajeista. Toivottiin, että hankkiminen voitaisiin tehdä merkittävästi kevyemmin ja että kokemusperäisiä kriteerejä voitaisiin soveltaa joustavammin. Keskeisenä kokemusperäisenä kriteerinä tuotiin esille kilpailuttavan yksikön aiemmat kokemukset tarjoajista. Hankintayksiköllä on tällöin tuntuma, että jonkin toimittajan kanssa yhteistyö toimii ja jonkin muun toimittajan kanssa on ollut usein ongelmia. Näiden koettujen ongelmien tai yhteistyön mutkattomuuden saattaminen mitattavaan muotoon koettiin kuitenkin vaikeana ja osin keinotekoisena.
- Palveluissa laatuvertailun tekeminen yhteismitalliseksi koettiin vaativana. Tutkituissa sosiaali- ja terveyssektorin hankinnoissa oli usein päädytty ”rasti-ruutuun” -kysymyksiin, joilla arvioitiin laatukriteerien täyttymistä. Tätä pidettiin tarjoajien osalta pääosin hyvänä lähtökohtana, mutta painotettiin erottelevien kriteerien merkitystä. Toisin sanoen tarjouspyynnöissä koettiin kysyttävän osin liian triviaaleja tai ei-erottelevia vaatimuksia. Eräissä tapauksissa tarjoajat kokivat myös kriteerien pohjautuvan siihen, että hankkija ei tunne riittävästi hankinnan kohdetta ja asettaa siksi kriteerejä, jotka eivät tosiasiaa mittaa hankintakohteen osaamista tai ovat niin epäeksakteja, että niiden arviointi on joka tapauksessa hyvin subjektiivista.

Erityisenä keinona kehittää tarjouspyynnön laadintaa nähtiin hyvien, toimiviksi koettujen hankintakohdekohtaisten mallipohjien ja ohjeiden parempi saatavuus. Tietojärjestelmää tai tietokantaa, johon kertyvät kaikki tehdyt tarjouspyynnöt ei nähty kovin arvokkaana, vaan hyödyllisiksi koettiin nimenomaan saatavilla olevat pitkälti pohditut hankintakohtaiset mallit ja näiden soveltamisohjeet. Yritysten kannalta hankinnan ajankohdan mahdollisimman tarkka indikointi koettiin tarpeelliseksi etenkin tavarahankinnoissa varaston käytön ja saatavuuden optimoimiseksi.

5.3 Hankinnasta ilmoittaminen ja avoimuus

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee sekä yrityksiä että hankintayksiköitä. Vaiheen tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset perustuvat hankinnan ilmoittamisen osalta hankintalain 68 §:ään ja hankinta-asetuksen 4 ja 5 §:ään, tarjouspyynnön toimittamisesta on säädetty hankintalain 70 §:ssä ja ilmoittamisesta muissa kuin HILMA-ilmoitusjärjestelmässä hankinta-asetuksen 6 §:ssä.

Taulukko 9. Hankinnasta ilmoittamisen kustannukset hankintayksiköille.

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/hankintalaji (%)
Hankintailmoituksen täyttö HILMAssa	Palvelut	1	24	123 000	60 000	49 %
	Tavarat	1	27	148 000	12 000	8 %
	Urakat	2	53	170 000	115 000	68 %
CPV-koodien käyttö	Palvelut	10 min	4	22 000	9 000	41 %
	Tavarat	10 min	7	36 000	3 000	7 %
	Urakat	10 min	4	13 000	13 000	100 %
Hankinnasta ilmoittamisen muissa kanavissa	Palvelut	1	24	123 000	0	0 %
	Tavarat	10 min	5	25 000	0	0 %
	Urakat	1	12	40 000	16 000	40 %
Tarjouspyynnön toimittaminen	Palvelut	1	19	97 000	0	0 %
	Tavarat	1	79	433 000	0	0 %
	Urakat	1	42	134 000	33 000	25 %
YHTEENSÄ	Palvelut	3	71	360 000	70 000	
	Tavarat	2	118	640 000	10 000	
	Urakat	4	111	360 000	180 000	

Taulukko 10. Hankintailmoitusten seurannan kustannukset yrityksille.

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/hankintalaji (%)
HILMAssa julkaistujen ilmoitusten seuranta	Palvelut	3	136	5 573 000	1 529 000	27 %
	Tavarat	10 min	4	86 000	51 000	59 %
	Urakat	7	224	7 955 000	6 460 000	81 %
Tiedonsaanti hankinnasta jostakin muusta kanavasta	Palvelut	2	80	3 273 000	163 000	5 %
	Tavarat	4 min	2	43 000	16 000	36 %
	Urakat	1 min	1	23 000	0	0 %
Tarjouspyyntöön tutustuminen	Palvelut	5	203	8 330 000	1 437 000	17 %
	Tavarat	3	78	1 922 000	0	0 %
	Urakat	5	233	8 278 000	515 000	6 %
Lisätietojen kysymyninen tarjouspyyntöön liittyen	Palvelut	1	48	1 980 000	497 000	25 %
	Tavarat	4 min	7	180 000	90 000	50 %
	Urakat	1 min	1	23 000	0	0 %
Vastauksiin tutustuminen	Palvelut	1	29	1 183 000	235 000	20 %
	Tavarat	-	-	-	-	-
	Urakat	-	-	-	-	-
YHTEENSÄ	Palvelut	11	497	20 300 00	3 900 000	
	Tavarat	3	91	2 200 000	200 000	
	Urakat	12	459	16 300 000	7 000 000	

Hankinnasta ilmoittamisen *hallinnolliset kustannukset* olivat hankintayksiköille keskimäärin 100 euroa ja *hallinnollinen taakka* 20 euroa. Hankinnan ilmoittamiseen käytettiin aikaa keskimäärin 3,5 tuntia vaihteluvälin ollessa 0,5–8. Yritykselle hankintojen seuraamisen hallinnolliset kustannukset olivat keskimäärin 380 euroa ja *hallinnollinen taakka* 100 euroa. Hankintojen seuraamiseen käytettiin aikaa keskimäärin 9 tuntia vaihteluvälin ollessa 0,5–62 tuntia.

Tietoisuus keskitetystä hankintojen ilmoitusjärjestelmästä HILMAsta ja sen käytöstä oli sekä hankintayksiköiden että tarjoajien keskuudessa korkealla tasolla. Kaikki tutkitut kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat oli ilmoitettu HILMAssa. Tarjoajat seurasivat HILMAa rutiininomaisesti, poislukien muutamat mikroyritykset (mm. yksityiset ammatinharjoittajat). Näiden mikroyritysten osalta toivottiin, että hankinnasta välitettäisiin HILMAN lisäksi tieto myös muussa kanavassa, esimerkiksi alueellisten lehtien kautta.

HILMAa pidettiin sekä hankintayksiköiden että tarjoajien keskuudessa pääosin tarpeellisenä ja toimivana työvälineenä. Hankintakohdekohtaisesti tosin toivottiin tarkempaa linjausta CPV-koodien käytöstä. Etenkin tarjoajat kokivat, että eri HILMAsta hankintoja käydään usein paljon laajemmin läpi kuin mitä oman liiketoiminnan kannalta olisi perusteltua. Yksi haastateltava epäili, että osa hankintayksiköistä tuntuu käyttävän tietoisesti CPV-koodeja epäjohdonmukaisesti, jotta saisi urakatarjouksia ainoastaan niiltä tarjoajilta, joilta niitä haluaa. Urakoiden osalta onkin huomattava, että urakoiden erilaiset hankintarakenteet vaikuttavat siihen, että niiden koodittaminen toisiaan vastaavasti lienee vaativaa.

Pienten yritysten osalta HILMAN seurantaan käytetty aika muodostui merkittäväksi suhteessa julkishallinnon tarjousten määrään. Keski suurten ja suurten yritysten osalta HILMAN seuranta koettiin enemmänkin rutiinityönä, mikä ei ole erityisen kuormittavaa suhteessa tarjousvolyymeihin.

Osa hankintayksiköistä koki, että HILMAN pakollisia kenttiä voisi karsia. Keskeisinä pakollisina tietoina tunnistettiin lähinnä hankinnan kohde, CPV-koodi, tarjousten/osallistumishakemusten jättöä koskeva määräaika ja mistä tarjouspyyntöateriaali löytyy ja hankinnan yhteystiedot²⁵. Pakollisilla kentillä on toisaalta oma hyötynsä hankekokonaisuuden yhteismitallisessa kuvaamisessa ja tilastoinnissa. Yksittäisissä haastatteluissa HILMAan toivottiin myös laajempaa asiasanapohjaista hankinnan kohteen kuvaamista ja hakumahdollisuutta.

25 Pakollisia kenttiä HILMAssa ovat: hankintayksikön nimi, postiosoitteetiedot, osoite tarjouksien/osallistumishakemusten lähettämistä varten, hankintayksikön luonne, hankintalaji, hankinnan nimi, hankinnan ennakoitu arvo, suostumus ennakoitun arvon julkaisemiseen, CPV-koodi, hankintamenettely, osatarjousten ja vaihtoehtoisten tarjousten hyväksyminen, hankinnan varaaminen työkeskuksille tai toteutettavaksi toimintaohjelmien yhteydessä, tieto ehdokaiden/tarjoajien soveltuvuuden arvioinnista sekä tarjouksen valintaperuste.

5.4 Tarjouksen laadinta ja toimittaminen

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee tarjoajia tarjouksen laadinnan ja toimittamisen osalta ja hankintayksiköjä tarjouksen vastaanottamisen osalta. Vaiheen suorat tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset perustuvat hankinnan laadinnan ja toimittamisen osalta hankintalain 69 ja 70 §:ään sekä tarvittaessa hankintalain 44 ja 45 §:ään. Tarjousten vastaanotto perustuu asetukseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999, 6 §) sekä hankintayksikön käytäntöihin.

Tarjouksen laadinnan *hallinnolliset kustannukset* olivat yritykselle keskimäärin 900 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 110 euroa. Tarjouksen laadintaan käytettiin aikaa keskimäärin 21 tuntia vaihteluvälin ollessa 1-130 tuntia. Tarjouksen laadinnassa raskaimmaksi tehtäväksi osoittautui hinnan muodostaminen, jonka osuus oli 64 % tarjouksen laadinnan kokonaishallinnollisista kustannuksista.

Hankintayksikölle tarjouksen vastaanottamisen *hallinnolliset kustannukset* olivat keskimäärin 150 euroa ja hallinnollinen taakka 10 euroa. Vastaanottamiseen käytettiin aikaa keskimäärin 6 tuntia vaihteluvälin ollessa 1-18.

Taulukko 11. Tarjousten vastaanoton kustannukset hankintayksiköille

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Tarjousten vastaanotto	Palvelut	1	21	106 000	26 000	25 %
	Tavarat	20 min	7	36 000	4 000	12 %
	Urakat	1	25	81 000	0	0 %
Avauspöytäkirja ja tarjousten avaus	Palvelut	1	24	121 000	17 000	14 %
	Tavarat	1	15	85 000	57 000	67 %
	Urakat	3	71	228 000	38 000	17 %
Tarjouksiin tutustuminen	Palvelut	3	117	601 000	25 000	4 %
	Tavarat	5	178	971 000	0	0 %
	Urakat	2	45	144 000	0	0 %
YHTEENSÄ	Palvelut	5	162	800 000	70 000	
	Tavarat	6	200	1 100 000	60 000	
	Urakat	6	140	500 000	40 000	

Taulukko 12. Tarjousten laadinnan ja lähettämisen kustannukset yrityksille

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu	Palvelut	5	207	8 467 000	2 051 000	24 %
	Tavarat	2	35	863 000	432 000	50 %
	Urakat	5	154	5 447 000	1 359 000	25 %
Hinnan muodostaminen	Palvelut	4	177	7 265 000	699 000	10 %
	Tavarat	1	34	843 000	82 000	10 %
	Urakat	47	2 214	78 535 000	0	0 %
Vaadittavien viranomais- todistusten ja soveltu- vuusarvioinnissa käytettävien asiakirjojen hankinta	Palvelut	2	53	2 169 000	1 418 000	65 %
	Tavarat	3 min	1	31 000	24 000	75 %
	Urakat	20 min	10	340 000	226 000	67 %
Tarjouksen muotoilu	Palvelut	2	89	3 626 000	1 000 000	28 %
	Tavarat	2	34	832 000	624 000	75 %
	Urakat	2	69	2 457 000	153 000	6 %
Liikesalaisuuksien merkitsemisen tarjoukseen	Palvelut	10 min	6	255 000	85 000	33 %
	Tavarat	-	-	-	-	-
	Urakat	-	-	-	-	-
Tarjouksen toimittaminen	Palvelut	1	30	1 235 000	379 000	31 %
	Tavarat	1	24	600 000	239 000	40 %
	Urakat	1	40	1 415 000	283 000	20 %
YHTEENSÄ	Palvelut	14	562	23 000 000	5 600 000	
	Tavarat	6	129	3 200 000	1 400 000	
	Urakat	54	2 486	88 200 000	2 000 000	

Tarjousten toimittamisessa kuormittavuutta lisäävänä nähtiin, mikäli tarjousta ei voida lähettää sähköisenä. Riittävänä työvälineenä tähän koettiin sähköposti. Hankintaprosessin kokonaisvaltaisemman ”sähköistämisen” hyödyllisyys tuotiin laajemmin esille ainoastaan yhdessä suuren hankintayksikön haastattelussa. Tässäkin todettiin monien tarjoajien tietoteknisten valmiuksien olevan niin matalia, että lähitulevaisuudessa laajamittainen julkisten hankintojen keskitetty sähköinen asiointi tuskin on realistista tai tavoiteltavaakaan.

Poikkeuksena edelliseen todettiin viranomaistodistusten hallinnan kuormittavan merkittävästi sekä hankintayksiköitä että tarjoajia, ja että tämän osalta nykyistä kehittyneempi tietojärjestelmätuki olisi suotavaa. Keskeisten viranomaistodistusten hallinnalle olisi tällöin keskitetty rekisteri, josta hankintayksiköt voisivat hakea tarvittavat todistukset, ilman että näitä täytyy liittää erikseen jokaiseen tarjoukseen. Nykyisinkin tarjoajat pitivät osan tutkituista hankintayksiköistä soveltamaa

käytäntöä, jossa tarjousvaiheessa pyydettiin ainoastaan yksi allekirjoitettu vakuumus, oleellisesti käytännönläheisempänä kuin kaikkien viranomaistodistusten pyytämistä kaikilta tarjoajilta jo tarjousvaiheessa.

Tarjoajat kritisoivat sitä, että tarjouksen arvo ja hankinnan kuormittavuus eivät aina juurikaan korreloi. Erityisesti pienempien hankintojen osalta tämä on ongelmallista. Haastateltujen mukaan hankinnan kuormittavuuteen vaikuttaa hankintayksikön osaaminen ja tapa kysyä asioita usein enemmän kuin itse hankittava kohde vaatisi. Tämän vuoksi nähtiin suotavana kehityksenä, että hankintakohtaisesti alkaisi muodostua nykyistä vakioidumpia tapoja kilpailuttaa toisiaan sisällöllisesti ja laajuudeltaan vastaavia hankintoja. Sekä hankintayksiköt että tarjoajat näkivät suotavana, että hankintayksiköiden välille alkaisi muodostua nykyistä pysyväisluonteisempaa yhteistyötä eri hankintakohteiden osalta.

Lisäksi hallinnollisiin kustannuksiin ja taakan määrään voi vaikuttaa se, miten yksittäiset hankintayksiköt muotoilevat tarjouspyynnössä tarjousta koskevat edellytykset (kuten hinnan esittäminen tietyssä muodossa tai teknisen suorituskyvyn osoittaminen). Esimerkiksi jos hankintayksikkö vaatisi tarjoajia ilmoittamaan hinnat kyseisen toimialan yleistä käytäntöä vastaamattomalla tavalla, yritykselle syntyy hinnoittelun uudelleen muotoilemisesta lisätyötä.

Tutkituissa hankinnoissa oli vain vähän liikesalaisuuksina eriteltävää tietoa. Tämä erittely tai liikesalaisuuksien käsittely ei hankintayksiköiden tai yritysten osalta muodostanut merkittävää taakkaa.

5.5 Tarjousten arviointi

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee hankintayksiköitä. Vaiheen suorat tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset perustuvat hankintalain 63, 64, 71 ja 72 §:ään ja julkisuuslain 9 §:ään. Yritysten osalta hankintaprosessin vaiheessa on tutkittu hankintayksikön esittämiin täsmennyspyyntöihin vastaamista.

Tarjousten arvioinnin *hallinnolliset kustannukset* olivat hankintayksiköille keskimäärin 380 euroa ja *hallinnollinen taakka* 70 euroa. Tarjousten arviointiin käytettiin aikaa keskimäärin 15 tuntia vaihteluvälin ollessa 0,5–69 tuntia. Raskaimmaksi tehtäväksi osoittautui valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen, jonka osuus oli 49 % tarjousten arvioinnin kokonaishallinnollisista kustannuksista.

Taulukko 13. Tarjousten arvioinnin kustannukset hankintayksiköille

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen	Palvelut	4	104	530 000	132 000	25 %
	Tavarat	1	19	104 000	39 000	38 %
	Urakat	5 min	2	5 000	1 000	20 %
Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi	Palvelut	4	122	624 000	156 000	25 %
	Tavarat	2	60	328 000	82 000	25 %
	Urakat	2	70	226 000	57 000	25 %
Täsmennyspyynnön laatiminen ja lähettäminen	Palvelut	1	35	179 000	36 000	20 %
	Tavarat	1	34	183 000	0	0 %
	Urakat	1	42	134 000	0	0 %
Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen	Palvelut	9	256	1 309 000	234 000	18 %
	Tavarat	6	184	1 007 000	168 000	17 %
	Urakat	6	176	567 000	0	0 %
Julkisuussääntelyn noudattaminen tarjousten arvioinnissa (esim. liike- ja ammattisalaisuuksien osalta)	Palvelut	2 min	1	4 900	0	0 %
	Tavarat	5 min	3	16 000	16 000	100 %
	Urakat	-	-	-	-	-
Tarjoushinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hyökkääminen	Palvelut	-	-	-	-	-
	Tavarat	-	-	-	-	-
	Urakat	-	-	-	-	-
Hankintayksikön tuen huomioiminen vertailussa	Palvelut	0	3	16 333	0	0 %
	Tavarat	0	6	30 511	0	0 %
	Urakat	-	-	-	-	-
YHTEENSÄ	Palvelut	19	520	2 700 000	600 000	
	Tavarat	9	305	1 700 000	300 000	
	Urakat	10	289	900 000	60 000	

Yrityksille hallinnollisia kustannuksia muodostui lähinnä yksittäistapauksissa täsmennyspyyntöihin vastaamisesta. *Hallinnolliset kustannukset* olivat yrityksille keskimäärin 30 euroa ja *hallinnollinen taakka* 3 euroa. Aikaa käytettiin yritysten osalta keskimäärin 1 tunti vaihteluvälin ollessa 0 - 8 tuntia.

Tarjousten arviointi nähtiin verraten suoraviivaisena, koska vertailuperusteet on täytynyt kiinnittää jo aiemmin. Tarjoajat toivat erityisenä huolenaiheena esille tosin sen, että usein ennen arviointivaihetta tulee täsmennyspyyntöjä, jotka perustuvat siihen, että hankinta on puutteellisesti suunniteltu. Toisin sanoen vertailua ei pystytä tarjouspyynnön perusteella kunnolla tekemään, koska hankintayksikkö ei ole alun perin riittävän tarkasti määrittänyt, mitä on hankkimassa.

Julkisten hankintojen rajoitteena nähtiin, että useinkaan kovin innovatiivisia ratkaisuita ei voida valita tai pyytää - tasapuolisten ja syrjimättömien mittareiden luominen tarjousten innovatiivisuudelle on vaikeaa. Vastaavasti hankintayksiköt toivat esille usein oppivansa hankintakohteesta tarjouksista. Tämä lisäoppi ei ole kuitenkaan kaikilta osin hyödynnettävissä valintoja tehtäessä, koska vertailuperusteet on määritetty aiemmin. Tärkeänä jatkotutkimuskohteena tunnistettiin julkisten hankintojen laadun arviointi, eli miten tarkoituksenmukaisesti hankintayksikön todellisiin tarpeisiin pystytään vastaamaan. Haastattelut antavat osviittaa, että tältä osin kokemukset ovat vaihtelevia.

5.6 Hankintapäätös ja tiedoksianto

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee hankintayksiköitä hankintapäätöksen laadinnan ja tiedonannon osalta. Vaiheen suorat tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset perustuvat hankintalain 73 ja 75 §:ään sekä julkisuuslain 7, 11, 16 ja 24 §:ään. Vaihe koskee yrityksiä hankintapäätökseen tiedoksisaannin ja tutustumisen osalta ja tapauksissa, joissa yritykseltä pyydetään arvio hankintapäätökseen mahdollisesti sisällytettävien tietojen julkisuudesta (liike- ja ammattisalaisuuksien tulkinta).

Hankintapäätöksen ja sen tiedoksiannon *hallinnolliset kustannukset* olivat hankintayksiköille keskimäärin 250 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 10 euroa. Hankintapäätökseen ja sen tiedoksiantoon käytettiin aikaa keskimäärin 10 tuntia vaihteluvälillä ollessa 1–44 tuntia. Raskaimmaksi tehtäväksi osoittautui hankintapäätöksen laadinta, jonka osuus hankintapäätöksen ja sen tiedoksiannon kokonaishallinnollisista kustannuksista oli 67 %.

Taulukko 14. Hankintapäätöksen laadinnan ja tiedoksiannon kustannukset hankintayksiköille

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Hankintapäätöksen laadinta	Palvelut	7	233	1 190 000	33 000	3 %
	Tavarat	2	58	315 000	78 000	25 %
	Urakat	8	222	714 000	0	0 %
Liike- ja ammatillisuuksien käsittely	Palvelut	-	-			
	Tavarat	-	-			
	Urakat	-	-			
Hankintapäätöksen tiedoksianto	Palvelut	1	24	122 000	12 000	10 %
	Tavarat	1	20	107 000	0	0 %
	Urakat	1	23	74 000	0	0 %
Hankintaa koskevien tietojen arkistointi	Palvelut	2	46	238 000	0	0 %
	Tavarat	3 min	11	59 000	5 000	9 %
	Urakat	2	40	128 000	0	0 %
Hankintaa koskevien tietojen antaminen	Palvelut	1	43	220 000	18 000	8 %
	Tavarat	-	-			
	Urakat	-	-			
YHTEENSÄ	Palvelut	12	346	1 800 000	60 000	
	Tavarat	3	88	480 000	80 000	
	Urakat	11	284	900 000	0	

Hankintapäätökseen tutustumisen hallinnolliset kustannukset olivat yrityksille 30 euroa ja hallinnollinen taakka 3 euroa. Hankintapäätökseen tutustumiseen käytettyä aikaa keskimäärin 1 tunti vaihteluvälillä ollessa 0-7 tuntia

Taulukko 15. Hankintapäätöksen tiedoksisäännin ja tutustumisen kustannukset yrityksille

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/hankintalaji (%)
Suostumus salassapidettävien tietojen antamiseen	Palvelut	-	-			
	Tavarat	2 min	1	31 000	13 000	40 %
	Urakat	-	-			
Hankintapäätöksen saaminen tiedoksi ja siihen tutustuminen	Palvelut	1	47	3 097 000	292 000	9 %
	Tavarat	2 min	1	25 000	6 000	25 %
	Urakat	15 min	9	506 000	0	0 %
YHTEENSÄ	Palvelut	1	47	3 100 000	300 000	
	Tavarat	<1	1	60 000	20 000	
	Urakat	<1	9	500 000	0	

Hankintapäätöksen tekeminen koettiin hankintayksiköiden osalta pääosin suoraviivaisena. Tarjoajat kuitenkin laajasti kritisoivat sitä, että hankintapäätökset ovat usein puutteellisesti perusteltuja tavara- ja palveluhankintojen osalta. Urakkahankinnoissa hankintapäätökset ovat siinä mielessä usein selkeämpiä, että vertailuperusteena on usein halvin hinta, mikä voidaan yleensä suoraviivaisesti todentaa ja ilmoittaa.

Usein hankinnasta ilmoitetaan vain voittaja ilman tietoa pisteytyksestä. Kysyttäessä saa pistevertailun, mutta ilman laadullista selitystä pelkät pistemäärät harvoin kuvaavat tarjousvertailua riittävällä tasolla. Toisaalta julkishallintoa kiiteltiin yksityiseen sektoriin nähden siitä, että hieman velvollisuudentuntoisemmin ylipäätään informoidaan tehdyistä päätöksistä.

Hankintapäätöksen tiedoksiannon osalta vastauksista kuvastuu, että kaikissa tapauksissa kaikki hankintayksiköt eivät toimi hankintalaissa asetettujen velvoitteiden mukaisesti. Tämä heijastunee osin myös tutkituissa hankinnoissa hankintayksiköiden ajankäyttöä vähentävästi. Käytännössä yritysten esille tuomat toiveet siis oleellisilta osin täyttyisivät, mikäli hankintayksiköt noudattaisivat hankintalakiä hankintapäätösten laadinnassa ja tiedoksiannossa. Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on tehtävä ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista ja tarjouskilpailun ratkaisusta kirjallinen perusteltu päätös.

5.7 Hankintasopimus

Tämä hankintaprosessin vaihe koskee sekä hankintayksiköitä että yrityksiä. Vaiheen suorat tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset perustuvat hankintalain 35 ja 74 §:ään sekä julkisuuslain 7 ja 11 §:ään.

Hankintasopimuksen laadinnan ja siihen liittyvien erityistilanteiden *hallinnolliset kustannukset* olivat hankintayksiköille keskimäärin 250 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 10 euroa. Hankintasopimukseen käytettiin aikaa 7 tuntia vaihteluvälin ollessa 0,5–38. Tutkituissa hankinnoissa mahdollisia erityistilanteita oli niukasti, ja siksi aika ja kustannukset kohdistuivat lähes yksinomaan hankintasopimuksen laadintaan.

Taulukko 16. Hankintasopimuksen kustannukset hankintayksiköille.

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Hankintasopimuksen laadinta	Palvelut	8	258	2 108 000	80 000	4 %
	Tavarat	1	39	341 000	57 000	17 %
	Urakat	9	289	1 485 000	74 000	5 %
Odotusajan noudattaminen EU-kynnysarvon ylittävissä B-hankinnoissa	Palvelut	-	-			
	Tavarat	-	-			
	Urakat	-	-			
Jälki-ilmoitus EU-kynnysarvot ylittävissä B-palveluissa	Palvelut	3 min	2	14 000	9 000	64 %
	Tavarat	-	-			
	Urakat	-	-			
Tarjouksen julkiseksitulo	Palvelut	20 min	7	57 000	0	0 %
	Tavarat	-	-			
	Urakat	-	-			
YHTEENSÄ	Palvelut	8	267	2 200 000	90 000	
	Tavarat	1	39	300 000	60 000	
	Urakat	9	289	1 500 000	70 000	

Yritykselle *hallinnolliset kustannukset* olivat keskimäärin 20 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 2 euroa. Hankintasopimukseen käytettiin aikaa keskimäärin 0,5 tuntia vaihteluvälin ollessa 0–6 tuntia.

Taulukko 17. Hankintasopimuksen kustannukset yrityksille

Tiedonantovelvoite / prosessin vaihe	Hankintalaji	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus / hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus / hankintalaji (€)	Hallinnollinen taakka/ hankintalaji (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/ hankintalaji (%)
Hankintasopimuksen laadinta ja hyväksyntä	Palvelut	1	28	1 814 000	73 000	4 %
	Tavarat	1	23	920 000	157 000	17 %
	Urakat	15 min	12	696 000	36 000	5 %
YHTEENSÄ	Palvelut	1	28	1 800 000	70 000	
	Tavarat	1	23	900 000	200 000	
	Urakat	<1	12	700 000	40 000	

Hankintasopimusten osalta tavarahankinnoissa tyydyttiin usein tilausvahvistuksiin. Tarjoajat tai hankintayksiköt eivät pääosin tiedostaneet, että hankintalaki edellyttää kirjallista sopimusta. Tämä selittää osaltaan sitä, että hankintasopimusten tekemiseen menevä aika oli hankinnoissa pääosin verraten pientä ja vaihe koettiin yleisesti melko vähän hallinnollista taakkaa aiheuttavaksi.

Palveluhankinnoissa puitesopimukset koettiin hankintayksiköiden osalta sikäli välttämättöminä, että kilpailutus on niin raskasta ja kallista, että se on monessa hankintakohteessa käytännössä tehtävä pidemmäksi aikajaksoksi kerallaan. Riskinä nähtiin, että uudet tarjoajat pääsevät tietyille markkinoille tämän vuoksi varsin hitaasti. Toivottiin silti, että sekä tavara- että palveluhankintojen osalta enenevässä määrin puitesopimuksia tehtäisiin laajojen kokonaisuuksien osalta sekä eri kuntien välisinä yhteishankintoina. Yhdessä haastattelussa tuotiin esille se, että olisi suotavaa että puitejärjestelyyn voisi valita kaksi toimijaa. Tietyissä hankintakohteissa yksi tarjoaja ei riitä, mutta markkinalta ei löydy useita varteenotettavia palveluntarjoajia.

Palveluntarjoajat kritisoivat puitesopimusten käytännön merkitystä. Haastateltavien mukaan usein puitesopimuksen piiriin valitaan kaikki paitsi hylätyt tarjoajat, ja tilaaja pidättää itsellään täydet oikeudet tilaamiseen. Useilla palveluntarjoajilla oli epävarmuutta siitä, vaikuttaako hankinnan aikainen pisteytys lainkaan hankintayksikön todelliseen ostokäyttäytymiseen.

Puitesopimuksissa palveluntarjoajille asetetaan usein kovia vaatimuksia, mutta ei varsinaisesti luvata liikevaihtoa. Palveluntarjoajat toivat esille kaksi keskeistä uhkakuvaavaa nykyisissä puitesopimuksissa. Ensinnäkin palveluntarjoajat, jotka oppivat että puitesopimukset asettavat enemmän ehtoja kuin tuovat hyötyä, suhtautuvat entistä kriittisemmin tuleviin kilpailutuksiin. Toiseksi palveluntarjoajille asetetut vaatimukset vaikuttavat etenkin pidemmällä tähtäimellä palveluiden hintoja nostavasti.

Yleinen huolenaihe hankintalajista riippumatta tarjoajilla oli aika joka hankintojen vertailusta kuluu sopimuksen tekemiseen. Monessa tapauksessa koettiin, että oli kulunut kuukausia ilman että mitään näkyvää oli tapahtunut varsinaisen hankkimisen osalta. Aikatauluun liittyvät epävarmuudet voivat aiheuttaa yrityksille merkittäviä kustannuksia tai tulonmenetyksiä (esim. oletetut maksut viivästyvät, varaston kierto heikkenee jne.) Tällaiset kustannukset eivät ilmene julkisten hankintojen hallinnollista taakkaa arvioitaessa.

6 Pienhankintojen arviointi

Yhden pienhankinnan *hallinnolliset kustannukset* olivat *yrityksille* noin 150 euroa ja *hallinnollinen taakka* oli 17 euroa. Pienhankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin aikaa 4 tuntia vaihteluvälin ollessa 0,5–16 tuntia. Pienhankintojen keskimäärin eniten aikaa vaativat vaiheet on kuvattu seuraavassa taulukossa sekä hallinnolliset kustannukset ja taakka kansallisella tasolla.

Pienhankinnoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kansalliset kynnysarvot alitavavia hankintoja, jotka hankintayksikkö kilpailuttaa vapaaehtoisesti. Tutkimuksessa ei huomioida sellaisia pienhankintoja, joiden arvo on erityisen vähäinen ja joiden hankinnat tehdään näin ollen suoraan ilman kilpailuttamista (kts. luku 3.3.2)

Taulukko 18. Pienhankintojen hallinnolliset kustannukset yrityksille.²⁶

Tiedonantovelvoite	Aika (h) / kilpailutus	Hallinnollinen kustannus / kilpailutus (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus yrityksille yhteensä (€) , kun hankintoja 50 000 kpl vuodessa (suluissa taakka)	Hallinnollinen kokonaiskustannus yrityksille yhteensä (€), kun hankintoja 100 000 kpl vuodessa (suluissa taakka)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista (%)
Tarjouspyyntöön tutustuminen	0,6	25	4 300 000 (130 000)	8 600 000 (260 000)	3 %
Tarjouspyynnössä edellytettyjen kuvausten laatiminen	0,9	35	6 200 000 (1 230 000)	12 300 000 (2 500 000)	20 %
Hinnan muodostaminen	1,0	36	6 400 000 (0)	12 700 000 (0)	0 %
Tarjouksen muotoilu	0,4	12	2 100 000 (530 000)	4 200 000 (1 100 000)	25 %
Tarjouksen toimittaminen	0,4	12	2 200 000 (220 000)	4 200 000 (400 000)	10 %
Hankintasopimuksen tekeminen	0,1	4	800 000 (0)	1 600 000 (0)	0 %
KAIKKI YHTEENSÄ	3,9	150	25 500 000 (3 000 000)	51 000 000 (6 000 000)	12 %

Yhden pienhankinnan hallinnolliset kustannukset olivat hankintayksikölle yhteensä noin 610 euroa ja hallinnollinen taakka 35 euroa. Pienhankintaprosessin läpiviemiseen käytettiin aikaa 18 tuntia vaihteluvälin ollessa 2,5–51 tuntia.²⁷

²⁶ Eritelty tiedonantovelvoitteet edustavat 86 % pienhankintojen kokonaishallinnollisista kustannuksista.

²⁷ Pienhankinnoissa jakoa hankintalajeittain ei esitetä, koska tutkimuksen otanta painottui pienhankintojen osalta voimakkaasti tavarahankintoihin.

Taulukko 19. Pienhankintojen hallinnolliset kustannukset hankintayksiköille²⁸

Tiedonantovelvoite / hankintaprosessin vaihe	Aika (h) / hankinta	Hallinnollinen kustannus/hankinta (€)	Hallinnollinen kokonaiskustannus yrityksille yhteensä (€) , kun hankintoja 50 000 kpl vuodessa (suluissa taakka)	Hallinnollinen kokonaiskustannus yrityksille yhteensä (€), kun hankintoja 100 000 kpl vuodessa (suluissa taakka)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista (%)
Hankintasuunnitelman laatiminen	2,3	80	4 000 000	8 000 000	
Tietyn tuotteen / palvelun hankinnasta päättäminen	1,1	40	2 000 000	4 000 000	
Hankinnan kohteen määrittely	1,0	31	1 600 000 (30 000)	3 100 000 (70 000)	2 %
Tarjoajien tai ehdokaiden kelpoisuuden määrittely	0,9	34	1 700 000 (70 000)	3 400 000 (140 000)	4 %
Hankinnan valinta- tai vertailuperusteiden määrittely	1,8	68	3 400 000 (130 000)	6 800 000 (260 000)	4 %
Tarjouspyynnön laadinta muilta osin	0,7	31	1 600 000	3 100 000	
Tarjouspyynnön toimittaminen	0,7	26	1 300 000	2 600 000	
Tarjousten vastaanotto	0,8	17	900 000 (70 000)	1 700 000 (140 000)	8 %
Avauspöytäkirja ja tarjousten avaus	0,9	22	1 100 000	2 200 000	
Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen tarjousvertailussa	1,4	56	2 800 000	5 600 000	
Hankintapäätöksen laadinta	3,4	109	5 500 000 (700 000)	10 900 000 (1 500 000)	13 %
Hankintasopimuksen laadinta	1,1	31	1 600 000	3 100 000	
KAIKKI YHTEENSÄ		610	30 700 000 (1 800 000)	61 400 000 (3 500 000)	6%

Haastatteluiden perusteella kansallisen kynnysarvon alittavissa pienhankinnoissa nähtiin yleisesti olevan melko vähän kehitettävää. Tarjoajapuolella kiiteltiin erityisesti sitä, että pienhankinnat voivat tuoda erityisiä ”onnistumisen kokemuksia”; niiden avulla voidaan usein saada jokin asiakkaan tarve tyydytettyä nopeasti. Useimmiten kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa aika, joka tarpeen havaitsemisesta sen täyttämiseen menee, on varsin pitkä. Tämä koetaan tarjoajapuolella raskaaksi.

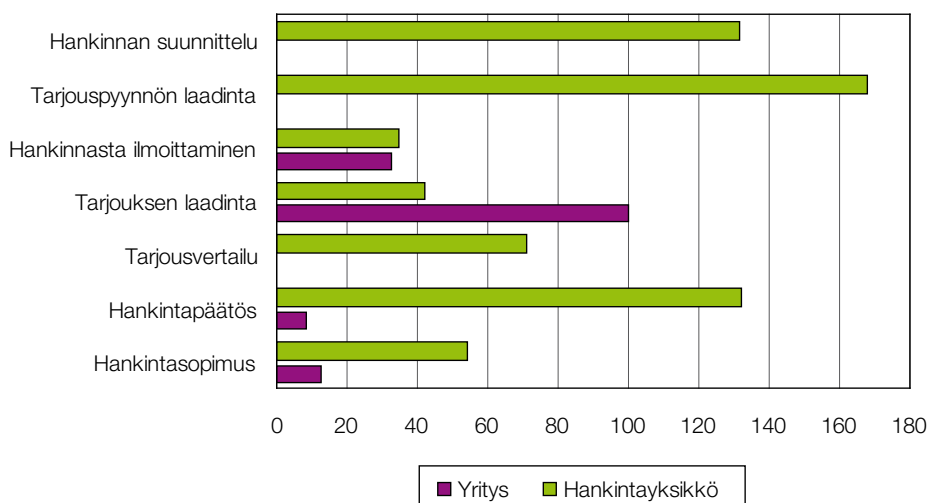
²⁸ Taulukossa on eritelty hankintaprosessin vaiheet, jotka vaativat keskimäärin yli 0,5 tunnin ajankäytön hankintayksiköiltä pienhankinnoissa. Nämä edustavat 89 % hankintayksiköiden kokonaishallinnollisista kustannuksista pienhankinnoissa.

Pienhankinnoissa taakkaa koettiin muodostuvan erityisesti siitä, että tarjoukset pyydetään kirjallisena usein hyvin pienissäkin hankinnoissa. Osa tarjoajista toi esille, että yksityisellä sektorilla kauppaa pystytään tekemään varsin paljon suoraan puhelimesta. Julkisella sektorilla tämä ei yleensä toteudu, vaan tiedot halutaan tyyppillisesti kirjallisena. Tämä pitää paikkansa tutkimuksen kohteena olleissa pienhankinnoissa, joissa käytetään kevennettyä kilpailutusmenettelyä, mutta ei niinkään kaikkein pienimmissä pienhankinnoissa.

Haastatteluissa tuotiin myös esille, että taloudellinen taantuma on voinut vaikuttaa siihen, että aiempaa enemmän myös hyvin pienissä (alle tuhat euroa) hankinnoissa vaaditaan tarjoustieto kirjallisesti. Hankintayksiköissä puolestaan todettiin, että kansallisen kynnyksen ylittäviä hankintamenettelyjä on alettu käyttää myös pienhankinnoissa siltä osin, kuin nämä on hyväksi havaittu. Hankintayksiköille esimerkiksi HILMAN käyttö pienhankinnoissa voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun tarjouksia pyydetään markkinoilta, joita hankintayksikkö ei tunne. HILMAssa julkaistun hankintailmoituksen avulla voidaan samalla kartoittaa sitä, mitkä tarjoajat pystyvät antamaan kilpailukykyisen tarjouksen.

Hallinnollisten kustannusten jakauma pienhankinnoissa on esitetty seuraavassa kuviossa hankintavaiheittain.

Kuva 6. Hallinnollisten kustannusten jakauma (euroa keskimäärin) hankinnan hulun mukaisesti pienhankinnoissa.



Hallinnollisen taakan arvioinnin kannalta haastatteluissa korostuivat haastateltavina olleiden henkilöiden subjektiiviset kokemukset. Yrityksissä julkisia hankintoja vertailtiin yksityisen sektorin kanssa tehtävään kaupankäyntiin, ja hankintayksiköissä verrattiin nykytilannetta siihen, miten julkisia hankintoja toivottaisiin

voitavan kilpailuttaa. Jos hallinnollista taakkaa arvioidaan pelkästään hankintalain näkökulmasta, ei hallinnollista taakkaa pienhankinnoissa muodostu, koska hankintalaki ei edellytetä sovellettavan. Kuormittavuutta aiheuttavat ainoastaan epäsuorat tiedonantovelvoitteet, esimerkiksi hankintayksikön omaan ohjeistukseen perustuvat menettelytavat. Näitä epäsuoria velvoitteita ei hallinnollisen taakan laskennassa huomioida. Oheisessa kuvaajassa (Kuva 6) pienhankinnoissa on kuitenkin laskettu taakaksi myös sellaisia menettelyjä, joissa hankintayksikkö koee olevansa velvoitettu käyttämään hankintalain tapaisia hankintamenettelyjä tai mikäli muun lainsäädännön (tilaajavastuulaki, julkisuuslaki jne.) koetaan aiheuttavan hankintayksikölle hallinnollista taakkaa.

Näin arvioituna eniten hallinnollista taakkaa hankintayksiköissä koetaan muodostuvan hankintapäätösten laatimisesta. Hankintapäätöksillä voidaan nähdä olevan lainsäädännöllinen pohja kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyden vaatimuksessa suhteessa kansalaisiin²⁹. Haastatteluisa tuotiin esille, että kuntien hankintaohjeistuksesta ja hankinnan arvosta riippuen pienhankinnatkin vaativat minimissään viranhaltijapäätöksen perusteltuineen, ja muutamissa tutkituissa tapauksissa pienhankintoja käsiteltiin kaupunginhallituksissa. Tätä ei haastatteluisa kuitenkaan suuremmin kritisoitu, vaan se koettiin ennemminkin “demokratian hintana”.

29 Esimerkiksi kuntalain (365/1995) 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista..

7 Tutkimuksen johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

7.1 Johtopäätökset

Tutkimuksellisesti laadullisessa havaintoaineistossa tuotujen mielipiteiden voidaan todeta olevan melko suoraviivaisesti tulkittavissa. Yksittäisiä hankintoja tarkasteltaessa hankintalajitasolla (kynnysarvon ylittävä tavara-, palvelu- tai urakkahankinta tai pienhankinta) arvioidaan tutkimuksen antavan realistisen kuvan tutkittujen hankintakohteiden kaltaisten hankintojen kuormittavuudesta sekä hankintayksiköiden että yritysten osalta. Hallinnolliset kokonaiskustannukset, hallinnollinen taakka sekä ajankäyttö yrityksille ja hankintayksiköille on vielä yhteenvedonmaisesti koottu seuraavaan taulukkoon.³⁰

Taulukko 20. Hallinnolliset kokonaiskustannukset, hallinnollinen taakka sekä ajankäyttö yrityksille ja hankintayksiköille

	Yritys		Hankintayksikkö	
	Kansallisen kynnysarvon ylittävä	Pienhankinta 50 000 kpl tai 100 000 kpl	Kansallisen kynnysarvon ylittävä	Pienhankinta
Hallinnollinen kustannus (€) / tarjous tai hankinta	1 460	150	3 790	610
Hallinnollinen taakka (€, % kustannuksista) / tarjous tai hankinta	190 (13%)	17 (12%)	270 (7%)	35 (6%)
Ajankäyttö (h keskimäärin, min ja max) / tarjous tai hankinta	32 (2... 135)	4 (0,5 ... 16)	92 (16 ... 339)	18 (2,5 ... 51)
Hallinnollinen kokonaiskustannus (€)	164 M	25,5 M ¹ tai 51,0 M ²	48 M	30,7 M tai 61,4M
Hallinnollinen kokonaistaakka (€)	21 M	3,0 M tai 6,0M	3,9 M	1,8 M tai 3,5 M

1 Kun laskennalliseksi pienhankintojen määräksi oletetaan 50 000

2 Kun laskennalliseksi pienhankintojen määräksi oletetaan 100 000

Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat aiheuttavat pienhankintoja merkittävästi enemmän hallinnollisia kustannuksia ja niissä taakka koetaan suhteellisesti pienhankintoja merkittävämmäksi sekä yrityksissä että hankintayksiköissä. Tämä tutkimustulos on varsin luonteva, koska pienhankintoihin ei kohdistu vastaavaa

30 Tutkimustulosten täydentämiseksi on hyvä huomioida: 1) tutkimuksen kannalta merkittävä epävarmuuden lähde on kansallisen tason yleistämiseen käytettävät parametrit (etenkin pienhankintojen määrä ja tarjousten määrä eri hankintalajien hankinnoissa). Näitä on todennäköisesti kustannustehokkainta tarkentaa jonkin julkisia hankintoja muuten kartoittavan kyselytutkimuksen osana. Laskennallisesti kansallisen tason ekstrapoloinnin tekeminen uudelleen on kuitenkin aika vaivatonta, jos populaatioon liittyvät suuret ja 2) mahdollisissa vastaavissa julkisten hankintojen SCM-mittauksissa tutkittavien hankintojen otannassa kannattaneen painottaa sellaisia hankintakohteita, joita tässä ei lainkaan tutkittu (esim. ICT-hankinnat, asiantuntijapalvelut jne.) Näin voidaan saada kokonaisvaltaisempi kuva, miten hyvin tässä tutkitut hankinnat vastaavat koko julkisten hankintojen kenttää.

säätelyä kuin kansallisen kynnsarvon ylittäviin hankintoihin. Hankintayksiköiden kustannuskertymän ja taakan euromääräinen arvo on yrityksiä suurempi, mikä on perusteltavissa siten, että suuri osa hankintalainsäädännöstä velvoittaa hankintayksiköitä. Näillä syillä voitaneen perustella myös sitä havaintoa, että hankintayksiköissä koetaan yrityksiä merkittävämpi ero kansallisen kynnsarvon ylittävien ja pienhankintojen kuormittavuuden välillä suhteessa hankinnan vaatimaan kokonaisajankäyttöön.

Julkisista hankinnoista yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kokonaiskustannukset ja -taakka muodostuvat euromäärältään selvästi suuremmiksi kuin hankintayksiköille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Tästä ei kuitenkaan voi tehdä sitä johtopäätöstä, että julkiseen tarjouskilpailuun osallistuminen olisi yritykselle monin verroin kalliimpaa kuin hankintayksikölle tarjouskilpailun järjestäminen. Yritysten suuret hallinnolliset kokonaiskustannukset johtuvat paitsi julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten suuresta määrästä (150 000) myös siitä, että julkiseen tarjouskilpailuun jättää useimmiten tarjouksen useampi kuin yksi yritys. Mikäli halutaan vertailla yhden hankinnan kustannuksia suhteessa yrityksen jättämään yksittäiseen tarjoukseen, on tarkasteltava yksittäiseen hankintaan ja vastaavasti yksittäiseen tarjoukseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia (kts. Taulukko 1 sivulla 3).

Verrattaessa pienhankintojen ajankäyttöä kansallisen kynnsarvon ylittävien hankintojen ajankäyttöön huomataan yrityksillä olevan pienhankintojen ajankäytössä kansallisen kynnsarvon ylittäviin verrattuna suurempi ero kuin hankintayksiköillä. Tämän perusteluksi voidaan esittää, että hankintayksiköillä on omia ohjeituksiaan ja menettelyjä eli ns. epäsuoria velvoitteita, joita myös pienhankinnoissa tulee noudattaa. Tutkituissa pienhankinnoissa yritysten osalta usein riitti oleellisesti hintatiedon antaminen kysyttäessä. Kansallisen kynnsarvon ylittävässä hankinnoissa edellytetään muun muassa hankintailmoitusten seuranta, huomattavasti laajempia kirjallisia tarjouksia ja kirjallista sopimista, jolloin ajankäyttö ymmärrettävästi muodostuu oleellisesti pienhankintoja suuremmaksi.

Mielenkiintoista tutkimuksessa on ollut myös huomata, että pääosin tutkimustulokset julkisten hankintojen hallinnollisen taakan muodostumisesta ovat lukujen valossa melko luontevia. Poikkeuksia toki löytyy, mikäli hienojakoisella tasolla arvioidaan yksittäisiä aktiviteetteja eri hankintalajeissa ja niihin liittyviä arvioita hallinnollisen taakan osuudesta. Suositeltavaa on kuitenkin, että ensisijaisesti tätä tutkimusta ja sen tutkimustuloksia arvioidaan tasolla, jota edelliset luvut (4-6) tukevat. Merkittävästi yksityiskohtaisemmalla tasolla otosmäärä suhteessa populaatioon on niin pieni, että yksittäisen haastateltavan subjektiivinen tulkinta yksittäisessä haastattelutilanteessa helposti ylikorostuu.

Laadullisten kommenttien perusteella huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten julkisia hankintoja kokonaisuudessaan voitaisiin kehittää. Tutkimus ei ole tuonut esille kovin merkittäviä muutospaineita hankintalakiin sinänsä. Eniten hallinnollisia kustannuksia aiheuttavat lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet yritysten ja hankintayksiköiden osalta on kerätty seuraavaan taulukkoon.

Taulukko 21. Yritysten ja hankintayksiköiden raskaimmat velvoitteet.

	Hallinnollinen kustannus (€ / hankinta)	Hallinnollinen taakka (€ / hankinta)
Yritykset		
1. Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen (hankintalaki 69 § ja 70 §, tarvittaessa hankintalaki 44 § ja 45 §)	870	70
2. Tiedonsaanti hankinnasta	410	100
3. Tarjouksen täydentäminen (hankintalaki 69 §, jossa viittaus 56 §)	30	3
4. Hankintasopimuksen laadinta	25	2
5. Tiedoksisaanti ja hankintapäätökseen tutustuminen; suostumus salassa pidettävien tietojen antamiseen	< 1	< 1
Hankintayksiköt		
1. Hankintasuunnitelman laadinta	1 600	3
2. Tietyn tuotteen / palvelun hankinnasta päättäminen	210	8
3. Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen (Hankintalaki 72 §)	210	30
4. Hankintasopimuksen laadinta (Hankintalaki 74 §)	180	10
5. Hankintapäätöksen laadinta (Hankintalaki 73 §)	160	8
6. Tarjouspyynnön laadinta (Hankintalaki 69 §)	130	43

Tässä tutkimuksessa on keskitytty arvioimaan hankintasäätelyn kehittämistä kolmesta lähtökohdasta:

1 *Minkä kokoisissa hankinnoissa on tarkoituksenmukaista toteuttaa hankintalain mukainen kilpailutus?*

Tältä osin tutkimuksessa esille tuodut mielipiteet tukevat hankintojen kynnysarvojen nostamista sekä hankintayksiköiden että tarjoavien yritysten näkökulmasta. Esimerkiksi tutkimusajankohtana juuri kansallisen kynnysarvon (15 000 euroa) ylittävän palveluhankinnan laskennalliset keskimääräiset kilpailutuksen kustannukset huomioitaessa hankintayksikön ja yritysten työ olisivat yli 10 000 euroa ja tästä hallinnollisen taakan osuus mahdollisesti 2 000 3 000 euroa. Tällaisessa tapauksessa on ymmärrettävä todeta hankinta hallinnollisesti tarpeettoman raskaaksi.

2 *Miten hankintalain mukaisia menettelyjä missäkin hankinnassa tulisi soveltaa?*

Hankintalaki luo sinänsä ammattimaisen raamin toteuttaa hankintoja, mutta lainsäädäntöä ei aina osata soveltaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Esimerkiksi hankintamenettelyjen osalta avoimen menettelyn käyttö korostuu liiaksi. Lisäksi on huomattava, että se miten hankitaan vaikuttaa merkittävästi yritysten kustannuksiin ja hinnoittelumahdollisuuksiin.

Tässä tutkimuksessa on rajauduttu hankinnan kilpailutuksen aikaisiin kustannuksiin, ja siten hankintojen seurauksena muodostuu myös sellaisia kustannuksia, joita tässä tutkimuksessa ei ole selvitetty. Esimerkiksi se millaisilla ehdoilla hankinnassa edellytetään tietyn tavaran tai palvelun saatavuutta (sallittu maksimiaika, jolloin tuote tai palvelu tulee olla toimitettu; vaaditut eri

tuote- ja palveluvariaatiot; työsuoritteiden toteutusaika ja -paikka jne.) vaikuttavat merkittävästi yrityksen kustannuksiin hankinnan toteuttamiseksi. Täten hankintaprosessin hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka eivät ole yrityksen kannalta ainoita hankintojen kustannusmittareita.

3 *Miten hankintojen toteuttamista voidaan tehostaa?*

Hankintojen toteuttamisen osalta kyse on enemmänkin ohjeistuksesta, toimintatavoista ja työkaluista kuin hankintalaista sinänsä. Hankintakohtaisesti työ määrää voidaan vähentää mm. valmiilla, laadukkailla asiakirjamalleilla.

7.2 Tutkijoiden ehdotukset hankintojen kehittämiseksi

Seuraavassa esitetään yhtäältä tutkimustuloksiin ja toisaalta tutkimusryhmän näkemykseen perustuvat julkisten hankintojen keskeiset kehitysalueet ja näihin liittyvät toimenpide-ehdotukset. Aihealueet, joita tässä käsitellään, ovat niitä, jotka tutkimusryhmän arvion mukaan parhaiten syntetisoivat eri henkilöiden tutkimuksessa esittämiä lukuarvoja ja laadullista palautetta. Poikkeuksena tutkimuksen muihin lukuihin tämän synteessin tekemiseen on käytetty siten myös muuta asiantuntemusta kuin suoraan tässä tutkimuksessa kerättyä tietoa. On huomattava, että tässä esitetyt ehdotukset ovat sellaisia, joilla on sekä tarjoaville yrityksille että hankintayksiköille kustannushyötyjä. Osa näistä hyödyistä voi realisoitua hankintaprosessin hallinnollisten kustannusten ja taakan vähentymisenä. Merkittävä tavoite suosituksissa on kuitenkin hankintojen laadukkuuden lisääminen, millä on laajempia kustannussäästövaikutuksia kuin vain kilpailutuksen aikaiseen hankintaprosessiin kohdistuvat hyödyt (vrt. edellinen luku).

Hankintayksiköiden välisten pysyvien yhteistyömuotojen kehittäminen

Hankintayksiköiden yhteistyön muodot ja laajuus vaihtelevat. Useammassa haastattelussa tuotiin esille positiivisena eri hankintayksiköiden väliset yhteishankinnat (esim. ns. KUUMA-kuntien toimesta). Haasteena on kuitenkin se, että hankintojen osalta ei ole mitään varsinaista kansallisella tasolla institutionalisoitua yhteistyön muotoa. Yksityisen tai julkisen palvelutarjonnan kautta tutkimus nostaa esille tarpeen jonkinmuotoiselle ”julkisten hankintojen ostajayhdistykselle” tai vastaavalle pysyvälle foorumille hankintojen kehittämiseksi. Hyötyjä olisivat ensisijaisesti hankintayksiköt, mutta toimintaa voitaisiin myös avata tarjoaville yrityksille. Tämän tyyppisestä toiminnasta löytyy joitakin verraten hyvin toimivia osa-aluekohtaisia ratkaisuja (esim. JulkITT-toimittajafoorumit). Toiminta hyötyisi kuitenkin julkisten hankintojen kokonaisuuden huomioivasta kattorakenteesta, jonka sisällä voitaisiin useiden toimijoiden välisenä yhteistyönä kehittää yleisesti käyttöön otettavia hankintakohdekohtaisia toimintamalleja. Etenkin pieniltä ja keskisuurilta hankintayksiköiltä tämä vapauttaisi resursseja muuhun toimintaan. Isoilla hankintayksiköille

on haastatelluissa organisaatioissa enemmän omia valmiita mallejaan jotka jo ohjaavat hankintojen kilpailutusta.

Keskitetty viranomaistodistusten hallinnan rekisteri

Tietojärjestelmäkehityksen osalta tutkimuksessa painottui keskitetty viranomaistodistusten hallinnan rekisteri. Tämä on todennäköisimmin palvelukokonaisuus, joka tarkoituksenmukaisemmin toteutuisi KuntaIT:ssä kaavaillun sähköisen kilpailutusjärjestelmän kautta. Haastattelujen perusteella olennaisinta rekisterissä on varmistaa toistuvasti kysyttävien todistusten mahdollisimman vaivaton saatavuus hankintayksiköiden osalta ja yrityksille mahdollisimman vähän kuormittava tapa luovuttaa tietojaan rekisterin käyttöön. Siten on perusteltua, että rekisteristä olisi järjestelmätason liittymät keskeisiin todistuksia myöntäviin tahoihin (esimerkiksi verotaja ja keskeiset vakuutusyhtiöt).

Yhteiset hankintakohtaiset ohjeistukset ja menettelyt

Merkittävin osa hankintojen kehityskohteista liittyy sisällöllisiin kysymyksiin. Näiden kehittämiseksi yhteinen asiakirjamallisto sekä toimintatapa- ja menettelymalliohjeistus tietyssä hankintakohteessa ovat tarpeen. Menettelymalleissa pohdittavia seikkoja varsinaisten hankinta-asiakirjojen osalta ovat mm. hankintamenettelyn ohjeistus, kuten hyvät käytännöt muiden kuin avoimen menettelyn käytöstä, pohdintaa puitesopimuksen tai erillishankinnan soveltamisesta tietynlaisessa hankintakohteessa sekä hankinnan kohteen määrittely ja kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden asettaminen. Siltä osin kuin KuntaIT:n kilpailutusjärjestelmä ei ratkaise laadukkaan ja editoidun hankintakohtaisen tietosisällön saatavuutta, on suotavaa luoda edellytyksiä yksityiselle julkisiin hankintoihin liittyvälle tietosisällölliselle palvelutarjonnalle.

Haastattelurunko

Haastatteluissa on käyty haastateltavan kanssa läpi hankintaprosessin vaiheiden eri osa-alueiden ja tehtävien mukaisesti tietty tutkittava hankinta. Tämä hankintaprosessin vaiheistus on esitetty kuvassa Kuva 3. Haastattelujen teemat ja rakenne on kuvattu raportin luvussa 3.5. Tässä liitteessä täydennetään ko. lukua esittämällä haastatteludokumentoinnin pohjana ollut dokumentointiformaatti; kaikki haastattelut on dokumentoitu samaan formaattiin Excel-muotoisena. Tämän Excel-muotoisen tiedon perusteella on muodostettu analyysitietokanta, joka on toiminut pohjana tämän raportin kvalitatiivisille ja kvantitatiivisille tiedoille. Haastattelurunko on kolmiosainen. Aluksi on kerätty haastateltavan perustiedot, mitä on hyödynnetty mm. segmentoinnin pohjana.

I HAASTATELUN PERUSTIEDOT

Organisaatio	
Organisaation työntekijämäärä	
Haastateltava	
Haastateltavan kokemus julkisista hankinnoista	
Haastateltavan puh ja email	
Haastattelija(t)	
Haastattelupaikka ja -aika	
Hankinta	

Haastatteludokumentoinnin toisessa osassa on kerätty haastateltavan palaute hankinnan kulun mukaisesti. Käytännössä tietty hankinta on käyty läpi sellaisten tehtävien osalta, minkä suorittamiseen haastateltavan edustama organisaatio on osallistunut. Hankinnan kulun rakennetta ei ole muutettu haastattelukohtaisesti, vaan on tunnistettu organisaation toteuttamien aktiviteettien sijoittuminen ennalta määritettyyn haastattelun kulun kuvaukseen. Aktiviteettikohtaisesti on myös ollut tieto aktiviteetin pakollisuudesta, aktiviteettia koskevista säännöksistä ja tiedonantovelvoitteista sekä toteuttaako aktiviteetin yritys, hankintayksikkö vai ovatko molemmat osallisina. Mikäli näistä perustiedoista on virinnyt keskustelua, on tätä voitu dokumentoida kommentteina. Haastattelurunkoa ja haastatteluprosessin kuvausta tällä otsikkotasolla ei ole kuitenkaan tutkimuksen aikana muutettu.

Aktiviteettikohtaisesti on kerätty aktiviteetin suorittavan/suorittavien henkilön/ henkilöiden palkkaluokka, ajankäyttö aktiviteettiin minuutteina, arvio taakkaprosentista (luokitteluasteikollisena 0%, 25%, 50%, 75%, 100%³¹), aktiviteetista ajankäy-

31 Lainsäädännön velvoitteen aiheuttama työmäärä on sellaista, jonka yritys/hankintayksikkö tekisi ilman lainsäädännön velvoittavuutta (0 %) – 25 % – 50 % – lainsäädännön velvoitteen aiheuttamasta työmäärästä on sellaista, jota yritys ei tekisi ilman lainsäädännön velvoitteita (100 %).

tön lisäksi aiheutuvat kulut euroina kululajeittain eriteltynä, aktiviteetin toistuvuus vuositasolla ja vapaamuotoiset kommentit, joita aktiviteetin suorittamiseen tutkitussa hankinnassa ja julkisissa hankinnoissa yleisestikin heräsi.

II HANKINTAPROSESSIN KUVAUS

Osa-alue / Tehtävä / Aktiviteetti	Pakollisuus	Säännökset	HY / Y	Palkka-luokka	Aika (min)	BAU-%	Muut kulut	Frekvenssi	Kommentit
1. Valmistelu ja tarjouspyynnön laadinta									
1.1. Hankinnan suunnittelu									
1.1.1 Hankintasuunnitelman laatiminen	E		HY						
1.1.2 Tietyn tuotteen / palvelun hankinnasta päättäminen	E		HY						
1.1.3 Palvelun tuotteistaminen	E		HY						
1.1.4 Lasketaan hankinnan ennakoitu arvo	E		HY						
1.1.5 Aikataulun laatiminen	E		HY						
1.2 Hankintamenettelyn valinta									
1.2.1 Hankintamenettelyihin tutustuminen ja menettelyn valinta	Menettelyn käyttö pakollista, valinta-prosessi vapaaehtoisista	Hankintalain 65 § Hankintamenettelyt (määritellään 5 §:n 1 mom. 10-15 kohdissa)	HY						
1.3 Tarjouspyynnön laadinta									
1.3.1 Hankinnan kohteen määrittely		Hankintalain 69 § 70 §, tarvittaessa tekniset eritelvät hankintalain 44 ja 45 mukaisesti	HY						
1.3.2 Tarjoajien tai ehdokkaiden kelpoisuuden määrittely	K	Hankintalain 69 §	HY						
1.3.3 Hankinnan valintatavien vertailuperusteiden määrittely	K	Hankintalain 69 §	HY						
1.3.4 Tarjouspyynnön laadinta muilta osin	K	Hankintalaki 69 §	HY						
1.3.5 Tarjouspyynnön julkiseksitulo	K	Julkisuuslaki 6 §:n 1 mom. 2 kohta	HY						
2. Hankinnasta ilmoittaminen ja tiedonsaanti									
2.1 Hankintailmoituksen toimittaminen									
2.1.1 Hankintailmoituksen täyttö HILMA:ssa	K	Hankintalain 68 § Hankinta-asetus 4 ja 5 §	HY						
2.1.2 CPV-koodien käyttö	K	Hankinta-asetus 5 §	HY						
2.1.3 Hankinnasta ilmoittaminen muissa kanavissa	E, mutta jos ilmoitetaan niin noudatettava ko. säännöstä	Hankinta-asetus 6 §	HY						
2.1.4 Tarjouspyynnön toimittaminen	K	Hankintalaki 70 §	HY						
2.2 Tiedonsaanti hankinnasta									
2.2.1 HILMAssa julkaistujen ilmoitusten seuranta	-	Hankintalain 68 § Hankinta-asetus 4 ja 5 §	Y						

2.2.2 Tiedonsaanti hankinnasta jostakin muusta kanavasta	-	Hankinta-asetus 6 §	Y							
2.2.3 Tarjouspyyntöön tutustuminen	-	Hankintalaki 70 §	Y							
2.2.4 Kysymysten esittämisen tarjouspyyntöön liittyen	-		Y							
2.2.5 Vastauksiin tutustuminen	-		Y							
3. Tarjouksien laadinta, jättäminen ja vastaanotto										
3.1 Saapuneiden tarjouksien vastaanotto ja avaus										
3.1.1 Vastaanotto	K	Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta /1030/1999) 6 §, käytännöt	HY							
3.1.2 Avauspöytäkirja ja tarjousten avaus	K	Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta /1030/1999) 6 §, käytännöt	HY							
3.1.3 Tarjouksiin tutustuminen	K		HY							
3.2 Tarjouksen laadinta ja jättäminen										
3.2.1 Edellytetyn kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu	K	Hankintalain 69 § 70 §, tarvittaessa tekniset eritelvät hankintalain 44 ja 45 mukaisesti	Y							
3.2.2 Hinnan muodostaminen	K	Hankintalain 69 §, 70 §	Y							
3.2.3 Vaadittavien viranomaistodistusten hankinta	K	Hankintalain 69 §, 70 §	Y							
3.2.4 Tarjouksen muotoilu	K	Hankintalain 69 §, 70 §	Y							
3.2.5 Liikesalaisuuksien merkitseminen tarjoukseen	K	Hankintalain 69 §, 70 §	Y							
3.2.6 Tarjouksen toimittaminen	K	Hankintalain 70 §	Y							
4. Tarjousten arviointi ja täydennyspyynnöt										
4.1 Tarjouksen arviointi										
4.1.1 Tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen	K	Hankintalaki 71 §	HY							
4.1.2 Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi	K	Oikeuskäytäntö	HY							
4.1.3 Täsmennyspyynnön laatiminen ja lähettäminen	Tarvittaessa	Käytäntö	HY							
4.1.4 Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen	K	Hankintalaki 72 §	HY							
4.1.5 Julkisuusasiat	K	Julkisuuslaki 9 §	HY, Y							
4.1.6 Tarjoushinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hylkääminen	K	Hankintalaki 63 §	HY							
4.1.7 Hankintayksikön tuen huomioiminen vertailussa	K	Hankintalaki 64 §	HY							
4.2 Täydennyspyynnöt										
4.2.1 Täydennyspyyntöön vastaaminen	Tarvittaessa	Käytäntö	Y							
5. Hankintapäätöksen tekeminen										
5.1. Hankintapäätöksen laadinta ja tiedoksianto										
5.1.1 Hankintapäätöksen laadinta	K	Hankintalaki 73 §	HY							

5.1.2 Liike- ja ammattilaisuuksien käsittely	K	Julkisuuslainsäädäntö 24 § (kohdat 17 ja 20), hankintalaki 75 §	HY, Y							
5.1.3 Hankintapäätöksen tiedoksianto	K	Hankintalaki 73 §	HY							
5.1.4 Hankintaa koskevien tietojen arkistointi	K	käytäntö	HY							
5.1.5 Hankintaa koskevien tietojen antaminen	K	Julkisuuslaki 16, 11 ja 7 §	HY							
5.2. Tiedoksisaanti ja hankintapäätökseen tutustuminen										
5.2.1 Yritys voi antaa suostumuksensa salassapidettävien tietojen antamiseen	-	Julkisuuslaki 26 §	HY, Y							
5.2.2 Hankintapäätös saadaan tiedoksi ja siihen tutustututaan	-	Hankintalaki 73 §	HY, Y							
6. Hankintasopimuksen tekeminen ja erityistilanteet										
6.1 Hankintasopimuksen tekeminen										
6.1.1 Hankintasopimuksen laadinta	K	Hankintalaki 74 §	HY, Y							
6.1.2 Noudatetaan odotusaikaa EU-kynnysarvot ylittävissä B-hankinnoissa	K	Hankintalaki 74 §	HY, Y							
6.1.3 Hankintayksikkö tekee jälki-ilmoituksen EU-kynnysarvot ylittävissä B-palveluissa	K	hankintalaki 35 §, VNA 11 §	HY, Y							

Haastattelun kolmannessa vaiheessa kerättiin mahdollinen muu palaute julkisiin hankintoihin liittyen. Käsitellyt kysymykset on esitetty seuraavassa.

III LAADULLISIA YHTEENVETÄVIÄ KYSYMYKSIÄ

Miten julkinen kilpailutus kokonaisuudessaan koetaan: - onko selvää mitä tietoa vaaditaan ja missä muodossa? - onko pyydetty tieto helppo vaikea saada tai koota? - onko kaikki vaadittu tieto relevanttia asiayhteyteen nähden? - kysytäänkö tietoa tarpeettoman laajasti tai usein? - joudutaanko samaa tietoa toimittamaan usealle eri viranomaiselle?	
Mitkä kilpailutuksen tehtävät ovat kokonaisuudessaan raskaimpia ja siten "ärsytystäakkaa" aiheuttavia?	
Miten tehtäviin liittyvää "ärsytystäakkaa" voitaisiin vähentää, esim: - kehitetään lainsäädäntöä - yksinkertaistetaan menettelyjä ja prosesseja - lisätään viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ja kehitetään tietovarantoja - kehitetään IT-sovelluksia ja sähköisiä palveluita - tarjotaan parempaa ja selkeämpää ohjeistusta ja neuvontaa	

Liite 2

Tutkimuksessa tarkastellut hankinnat

Haastateltujen yritysten ja hankintayksikköjen määrä kokoluokittain:

Hankintayksiköt kokoluokittain (kunta/kaupunki)	Määrä	Yritykset kokoluokittain	Määrä
pieni <10 000 asukasta	4	pieni < 25 työntekijää	14
keskisuuri 10 000–50 000 asukasta	10	keskisuuri 25 - 250 työntekijää	11
suuri >50 000 asukasta	9	suuri > 250 työntekijää	7
Yhteensä	23	Yhteensä	32

Hankintakohteina on tarkasteltu:

Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat

Hankintalaji	Hankinnan kohde	Hankinnan ennakoitu arvo	Toteuttaneen hankintayksikön koko
Tavarat	Keskuskeittiön uusin hankinta	n. 30 000 €	Pieni kunta
	Usean sairaalan keittiölaitehankinnat	n. 200 000 €	Suuri kunta
Palvelut	Päiväkodin keittiölaitteet	n. 70 000 €	Keskikokoinen kunta
	Fysioterapiapalveluiden hankinta	n. 200 000 €	Keskikokoinen kunta
	Hoitopalveluiden hankinta	n. 12 milj. € (2,4 milj. €/vuosi)	Suuri kunta
	Jalkaterapiapalvelut	n. 25 000 €	Keskikokoinen kunta
	Koulun iltapäivätoiminta	n. 50 000 €	Pieni kunta
	Päivähoidon palveluntuottajien kilpailutus	n. 100 000 €	Suuri kunta
	Toimintaterapiapalveluiden hankinta	n. 300 000 €	Suuri kunta
	Vanhusten päivähoitopalvelut	n. 450 000 €	Keskisuurikunta
	Vuodeosastopalvelut	n. 9 milj. €	Suuri kunta
	Rakennusurakat	Kiinteistön korjaus	n. 550 000 €
	Kylpyhuoneiden korjaus	n. 380 000 €	Suuri kunta
	Neuvolan korjaus	n.250 000 €	Pieni kunta

Pienhankinnat

Hankintalaji	Hankinnan kohde	Hankinnan arvo	Toteuttaneen hankintayksikön koko
Tavarat	Astianpesukoneen hankinta	3 000 €	Pieni kunta
	Kahvinkeitin hankinta	2 000 €	Keskisuuri kunta
	Kopiokoneen hankinta	5 000 €	Pieni kunta
	Pienjätepuristimen hankinta	3 000 €	Suuri kaupunki
	Pikajäähdytys- ja pakastinkaapin hankinta	5 000 €	Pieni kunta
	Sairaalalaitteen hankinta	6 000 €	Suuri kaupunki
	Sälekaihdinten hankinta	4 000 €	Keskisuuri kunta
Rakennusurakat	Termoskannujen hankinta	1 000 €	Keskisuuri kunta
	Jätekatoksen rakentaminen	10 000 €	Keskisuuri kunta
Palvelut	Vesikatkon uusiminen	20 000 €	Keskisuuri kunta
	Terapiapalvelu	1 000 €	Suuri kaupunki

Liite 3

Täydentäviä taulukoita

Tässä liitteessä on esitetty joitakin tutkimusta täydentäviä taulukoita.

- 1 Tarjousmäärien keskiarvot tutkimuksen eri hankintalajeissa on koottu seuraavaan taulukkoon.

Taulukko 22. Tarjousmäärien keskiarvot eri tyyppisissä tuthituissa hankinnoissa.

Nr	Pieni HY	Keskisuuri HY	Suuri HY	Tarjosten määrä	Keski-arvo
Pienhankinnat					
1	1			4	
2		1		4	
3			1	1	
4	1			5	
5		1		5	
6			1	4	
7		1			
8		1		3	
9			1	?	3,7
Palveluhankinnat					
10	1			1	
11		1		30	
12			1	6	
13		1		6	
14			1		
15			1		
16			1	8	
17		1		1	8,7
Tavarahankinnat					
18	1			5	
19		1		4	
20			1	5	4,7
Urakat					
21		1		3	
22		1		40	
23			1	10	11,2

		1				1			1		1		
				1		1			1		1		
				1		1			1		1		
	1					1			1			1	
					1	1			1		1		
			1			1				1		1	
			1			1			1			1	
					1	1			1			1	
			1			1			1			1	
			1			1			1			1	
4	10	9	14	11	7	23	19	13	38	17	34	18	3

3 Taakkaprosentin laskenta on kuvattu taulukossa 23. Perusteet kohtiin, joissa laskennallista, haastattelujen keskiarvoon pohjautuvaa taakkaprosenttia on muokattu, ovat seuraavat (suluissa aktiviteetin numero ja hankinnan tyyppi):

- Havainnot ovat kahdesta hankinnasta, joiden markkina on hyvin saturoitunut (so. “tiedetään” ketkä tulevat tarjoamaan), ja halutaan siksi mahdollisimman vähän kuormittava tapa hankkia. Tavarahankintoihin kuuluu kokonaisuudessaan kuitenkin myös hankintoja, joissa markkina on vaikeammin hahmotettavissa. Eri hankintamenettelyjen valinta voitaneen tällöin nähdä luonnollisempana osana hankinnan kulkua. (tavara, 1.2.1)
- Laskennan taustalla on vain yksi havainto ja haastateltavalta, joka kokonaisuudessaan koki julkisten hankintamenettelyjen soveltuvan hankintaansa heikosti. Voidaan nähdä, että muissa haastatteluissa tarjouspyyntöön liittyviin kysymyksiin vastaaminen nähtiin merkittävästi luontevampana osana hankintaa, vaikkei sitä kyettykään yksilöimään prosenttilukuna. (tavara, 2.2.5)
- Vaikka lisätietojen kysymistä hankintoihin pidettiin oleellisena osana hankintaa, moni koki kuitenkin säätelyn tältä osana kangistavana. Koska haastattelujen laadullisen aineiston perusteella voidaan perustellusti nähdä, että yksityisellä sektorilla lisätietojen kysyminen ja kysymyksiin vastaaminen on vähemmän työlästä, ei hyvin matala taakkaprosentti vaikuta vahvasti perustellulta. (palvelu 2.2.4)
- Hankintayksiköiden ja yritysten näkemykset ovat viranomaistodistusten hallinnan osalta osin ristiriitaisia. Yritykset suhtautuvat selkeästi kriittisemmin todistusten lähettämiseen. Hankintayksiköt näkevät nämä oleellisempana osana tarjoajan luotettavuuden arviointia. Tämän vuoksi taakan arvioidaan todellisuudessa olevan jonkin verran yritysten ilmoittama keskiarvoa pienempi, koska hankintayksiköt pyytäisivät todennäköisesti osin vastaavia todistuksia ilman nykyistä säätelyäkin. Pienhankintojen osalta on lisäksi huomattava, että laskenta perustuu ainoastaan yhteen havaintoon (pienhankinnat 3.2.4)

Taulukko 24. Taakkaprosentti erilaisissa hankinnoissa.

Osa-alue / Tehtävä / Aktiviteetti	Tavara	Palvelu	Urakka	Pienhankinta
1. Valmistelu ja tarjouspyynnön laadinta				
1.1. Hankinnan suunnittelu				
1.1.1 Hankintasuunnitelman laatiminen	0,0 %	4,2 %	0,0 %	0,0 %
1.1.2 Tietyn tuotteen / palvelun hankinnasta päättäminen	0,0 %	0,0 %		0,0 %
1.1.3 Palvelun tuotteistaminen	0,0 %	8,3 %		
1.1.4 Lasketaan hankinnan ennakoitu arvo	0,0 %	10,0 %		0,0 %
1.1.5 Aikataulun laatiminen		4,2 %	0,0 %	0,0 %
1.2 Hankintamenettelyn valinta				
1.2.1 Hankintamenettelyihin tutustuminen ja menettelyn valinta	50,0 %	6,3 %	0,0 %	25,0 %
1.3 Tarjouspyynnön laadinta				
1.3.1 Hankinnan kohteen määrittely	50,0 %	21,9 %	10,0 %	3,6 %
1.3.2 Tarjoajien tai ehdokkaiden kelpoisuuden määrittely	66,7 %	28,1 %	11,7 %	6,3 %
1.3.3 Hankinnan valinta- tai vertailuperusteiden määrittely	50,0 %	31,3 %	30,0 %	6,3 %
1.3.4 Tarjouspyynnön laadinta muilta osin	62,5 %	28,1 %	11,7 %	0,0 %
1.3.5 Tarjouspyynnön julkiseksitulo	0,0 %	50,0 %		
2. Hankinnasta ilmoittaminen ja tiedonsaanti				
2.1 Hankintailmoituksen toimittaminen				
2.1.1 Hankintailmoituksen täyttö HILMA:ssa	8,3 %	50,0 %	66,7 %	0,0 %
2.1.2 CPV-koodien käyttö	8,3 %	40,0 %	100,0 %	
2.1.3 Hankinnasta ilmoittaminen muissa kanavissa	0,0 %	0,0 %	40,0 %	0,0 %
2.1.4 Tarjouspyynnön toimittaminen	0,0 %	0,0 %	25,0 %	0,0 %
2.2 Tiedonsaanti hankinnasta				
2.2.1 HILMAssa julkaistujen ilmoitusten seuranta	60,0 %	27,5 %	81,3 %	
2.2.2 Tiedonsaanti hankinnasta jostakin muusta kanavasta	37,5 %	5,0 %	0,0 %	0,0 %
2.2.3 Tarjouspyyntöön tutustuminen	15,0 %	16,0 %	12,5 %	2,5 %
2.2.4 Lisätietojen kysyminen tarjouspyyntöön liittyen	50,0 %	25,0 %	0,0 %	10,0 %
2.2.5 Tarjouspyyntöä koskeviin kysymyksiin vastaaminen	50,0 %	20,0 %		
3. Tarjouksien laadinta, jättäminen ja vastaanotto				
3.1 Saapuneiden tarjouksien vastaanotto ja avaus				
3.1.1 Vastaanotto	12,5 %	25,0 %	0,0 %	12,5 %
3.1.2 Avauspyytäkiri ja tarjousten avaus	66,7 %	14,3 %	16,7 %	0,0 %
3.1.3 Tarjouksiin tutustuminen	0,0 %	4,2 %	0,0 %	0,0 %
3.2 Tarjouksen laadinta ja jättäminen				
3.2.1 Edellytetyt kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu	50,0 %	24,2 %	25,0 %	0,0 %
3.2.2 Hinnan muodostaminen	10,0 %	9,6 %	0,0 %	20,0 %
3.2.3 Vaadittavien viranomaistodistusten hankinta	81,3 %	65,4 %	66,7 %	75,0 %
3.2.4 Tarjouksen muotoilu	75,0 %	27,5 %	6,2 %	25,0 %
3.2.5 Liikesalaisuuksien merkitseminen tarjoukseen		33,3 %		
3.2.6 Tarjouksen toimittaminen	40,0 %	30,8 %	20,0 %	10,0 %
4. Tarjousten arviointi ja täydennyspyynnöt				
4.1 Tarjouksen arviointi				
4.1.1 Tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen	37,5 %	25,0 %	25,0 %	0,0 %
4.1.2 Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi	25,0 %	25,0 %	25,0 %	0,0 %
4.1.3 Täsmennyspyynnön laatiminen ja lähettäminen		20,0 %		0,0 %
4.1.4 Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen	16,7 %	17,9 %	0,0 %	0,0 %
4.1.5 Julkisuusasiat	100,0 %			
4.1.6 Tarjoushinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hylkääminen				
4.1.7 Hankintayksikön tuen huomioiminen vertailussa		0,0 %		
4.2 Täydennyspyynnöt				
4.2.1 Täydennyspyyntöön vastaaminen	0,0 %	29,2 %	0,0 %	

5. Hankintapäätöksen tekeminen				
5.1. Hankintapäätöksen laadinta ja tiedoksianto				
5.1.1 Hankintapäätöksen laadinta	25,0 %	2,8 %	0,0 %	21,4 %
5.1.2 Liike- ja ammattisalaisuuksien käsittely				
5.1.3 Hankintapäätöksen tiedoksianto	0,0 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %
5.1.4 Hankintaa koskevien tietojen arkistointi	8,3 %	0,0 %	0,0 %	16,7 %
5.1.5 Hankintaa koskevien tietojen antaminen		8,3 %		0,0 %
5.2. Tiedoksisaanti ja hankintapäätökseen tutustuminen				
5.2.1 Yritys voi antaa suostumuksensa salassapidettävien tietojen antamiseen	50,0 %			
5.2.2 Hankintapäätös saadaan tiedoksi ja siihen tutustututaan	25,0 %	9,4 %	0,0 %	16,7 %
6. Hankintasopimuksen tekeminen ja erityisilanteet				
6.1 Hankintasopimuksen tekeminen				
6.1.1 Hankintasopimuksen laadinta	16,7 %	3,8 %	5,0 %	0,0 %
6.1.2 Noudatetaan odotusaikaa EU-kynnysarvot ylittävissä B-hankinnoissa				
6.1.3 Jälki-ilmoitus EU-kynnysarvot ylittävissä B-palveluissa		66,7 %		
6.1.4 Tarjouksen julkiseksitulo		0,0 %		100,0 %

Merkittävimmät erot toteutuneissa haastatteluissa alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa kaavailtuun otantaan olivat:

- Tutkimussuunnitelmassa arvioitiin haastateltavan kahta tarjoavaa yritystä ja yhtä hankintayksikköä per tutkimukseen valittu hankinta. Tutkimusta suorittaessa osoittautui, että kaikissa tapauksissa kahden yrityksen haastattelu ei ollut mahdollista joko tarjousten vähäisen määrän vuoksi tai siksi, että tarjonnut yritys ei kokenut ajankäyttöä tutkimukseen perusteltuna. Toteumana oli 23 hankintayksikköhaastattelua (42 %) ja 32 yrityshaastattelua (58 %).
- Eri hankintalajien osalta arvioitiin palveluiden, tavaroiden ja urakoiden olevan tasavahvasti edustettuina. Tutkimusta tehtäessä alkuperäistä otantaa päädyttiin täydentämään. Tällöin nähtiin perusteltuna suunnata painotusta palveluhankintoihin. Toteumana oli 23 palveluhankintahaastattelua (42 %), 19 tavara-hankintahaastattelua (35 %) ja 13 urakkaa (23 %).
- Kansallisen kynnysarvon ylittäviä ja pienhankintoja suunniteltiin käsiteltävän yhtä paljon. Tutkimuksen aikana osoittautui kuitenkin, että valituista hankintayksiköistä oli vaativa tunnistaa varsinaisia pienhankintoja. Ensimmäiset pienhankintahaastattelut myös osoittivat näissä hallinnollisen taakan olevan vaatimatonta verrattuna kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Painotusta tehtiin täten kynnysarvon ylittäviin haastatteluihin siten, että kynnysarvon ylittäviä haastateltiin 38 (69 %) ja pienhankintoja 17 kpl.

Tutkimuksen toistettavuuden ja luotettavuuden arvioinnin vuoksi seuraavassa on lyhyesti kuvattu tutkimuksen reliabiliteettia ja validiteettia. *Reliabiliteetti* osoittaa sen, missä määrin mittari mittaa tutkittavaa ominaisuutta, kuinka luotettava ja pysyvä mittari on sekä mittaustulosten pysyvyyttä ja johdonmukaisuutta. Haastattelumäärää (55) voidaan sinänsä pitää tutkimuksen pohjan muodostavaa SCM-mittauksen kriteeristöä vastaavana. Haasteena on lähinnä, että kategorisoitaessa tätä määrää (esim. eri hankintatyyppihin, kynnysarvon ylittäviin/pienhankintoihin, haastateltavan kokemus/maantiedepohjaisesti jne.) jäävät otosmäärät usein

varsin pieniksi. Täten tutkimuksen tulokset ovat luotettavimpia yleisellä tasolla (esim. muuttujina ainoastaan yritykset/hankintayksiköt tai vaihtoehtoisesti kynnysarvon ylittävät/pienhankinnat).

SCM-mallin mukaisesti tulosten luotettavuuteen vaikuttavat oleellisesti tehdyt asiantuntija-arviot. Tässä tutkimuksessa asiantuntija-arvioinnin merkitys on kuvattu kunkin mitattavan suureen kohdalla erikseen. Suuria muutoksia haastatteluissa kerättyihin tietoihin ei ole tarvinnut tehdä, minkä voidaan nähdä varmentavan tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen pohjalta tehdyt suositukset sen sijaan ovat asiantuntijoiden arvioita, ja ne on siksi eritelty selkeästi omaan lukuunsa (7. Tutkimuksen johtopäätökset).

Validiteetilla tarkoitetaan mittarin pätevyyttä eli sitä, mittaako se tarkoitettua asiaa. Tutkimuksen rakenne- ja sisältövaliditeetti perustuu kansainväliseen SCM-mittauksen ohjeistukseen ja käsikirjaan. Tähän liittyvää mittaristoa ja tutkimuksen suorittamisen ohjeistusta on sovellettu Suomen hankintojen tarpeeseen tasolle työ- ja elinkeinoministeriön toimesta (kansallisen säädösluettelon, tutkimussuunnitelman ja haastattelukäsikirjan luonti). Mittauksen operationalisointia on edelleen kehitetty tutkimusryhmän toimesta (mm. haastattelupohjan ja kysymysten yksityiskohtainen dokumentointi). SCM-mittaaminen sinänsä ei pyri tilastollisessa mielessä tulosten validointiin. Tutkimuksen validiteetin suurimmat haasteet liittyvät kuitenkin oletettavasti ulkoiseen validiteettiin eli tutkimuksen yleistettävyyteen. Tämän osalta nostettakoon kaksi seikkaa erityisesti esille:

- Tutkimuksen populaatitiedoista (luku 3.3) luotettava luku on kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen määrä. Täten kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen mittaustulokset ovat hankintayksiköiden osalta kansalliselle tasolle luotettavasti yleistettävissä. Sen sijaan määritelmät pienhankintojen määrästä ja tarjousten määrästä per hankinta, mitä tarvitaan pienhankintojen ja yritysten mittaustulosten yleistämiseen, ovat arvioita. Tutkimustuloksia, mistä nämä arviot voitaisiin luotettavasti varmistaa, ei ole saatavilla.
- Tutkimuksen toistettavuuden haasteena on hankintakohteiden vaihtelevuus. Saman hankintalajin (tavara, palvelu, urakka) sisällä on eri hankintojen välillä hyvin merkittäviä eroja. Tässä tutkimuksessa palveluhankintojen osalta painotuvat sosiaali- ja terveyssektorin hankinnat. Tavarahankintojen osalta painotusta on keittiölaitehankinnoissa. Tämä lisää haastattelutulosten keskinäistä vertailukelpoisuutta. Haastattelujen osalta on pyritty tunnistamaan SCM-mallin mukaisesti ns. ”normally efficient business”:eja, eli yleisimpiä arvoja tietyn hankinnan vaiheen osalta. Tämä ei kuitenkaan täysin poista sitä, että tarkasti ei pystytä osoittamaan, miten hyvin tutkimukseen valitut hankinnat vastaavat koko populaation tietyn hankintalajin hankintoja. Käytännössä useita merkittäviä ja vaativia hankinnan osa-alueita on rajautunut tutkimuksen ulkopuolelle (esim. palveluhankintojen osalta ICT-hankinnat, erilaiset asiantuntijapalvelut jne.) Hankinnoissa, joita tutkimuksessa ei ole mukana, on myös merkittävästi sellaisia hankintakohteita (esim. tilintarkastuspalvelut), jotka ovat viime aikoina johtaneet useisiin markkinaoikeuskäsittelyihin.

Liite 4

**Yksityiskohtaiset taulukot hallinnollisten kustannusten
kohdistumisesta**

Yritykset, kynnysarvot ylittävät hankinnat

Tiedon- antovel- voite tai hankin- sessin osa-alue	Suora tiedon- antovel- voite (*)	Tietovaa- nto-vel- voite tai hankinta- prosessin tehtävä	Sääädös ja voimaantulo- päivä	Säännös	Sään- nöksen alku- perä (A, B C)	Hankin- talaji	Popu- laatio	Popu- laatio kuvaus	Frek- venssi	Frek- venssin kuvaus	Käytetty paikka- luokka (€)	Muut kus- tan- nukset	BAU- %	Käy- tetty tunti- taksaa	Aika (h)/ tarjous	Hal- linnol- linen kus- tan- nus/ tarjous (€)	Hallin- nollinen taakka/ tarjous (€)	Hallin- nollinen koko- maiskus- tannus/ hankin- talaji (€)	Hallin- nollinen taakka/ hankinta- talaji (€)	Taakan osuus hallin- nolli- kustan- nus/ sista/ hankin- talaji (%)
Kirjallisen tarjo- uksen laadinta ja jättä- minen	*	Tarjous- pyynnössä edellytetyn kuvauksen laadiminen ja/tai hinta- tekijöiden muotoilu	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/ 348	Hankin- talaki 69 § 70 §, tarvit- taessa tekniset eritelmat hankin- talain 44 ja 45 mukai- sesti	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoa- vien yrittysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousia / vuosi ja n. 150 000 tarjoavaa yrittystä	3639	0	74 %	23,1	4,3	160	42	15 000 000	3 900 000	26 %
Kirjallisen tarjo- uksen laadinta ja jättä- minen	*	Hinnan muodosta- minen	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/ 348	Hankin- talaki 69 §, 70 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoa- vien yrittysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousia / vuosi ja n. 150 000 tarjoavaa yrittystä	4541	0	99 %	28,8	12,5	570	6	88 000 000	800 000	1 %
Kirjallisen tarjo- uksen laadinta ja jättä- minen	*	Vaadit- tävien viran- omaisto- distusten ja sovel- tuvuusar- voinnissa käytet- tävien asiakirjojen harkinta	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/ 348	Hankin- talaki 69 §, 70 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoa- vien yrittysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousia / vuosi ja n. 150 000 tarjoavaa yrittystä	3566	0	34 %	22,6	0,9	33	22	2 600 000	1 700 000	66 %
Kirjallisen tarjo- uksen laadinta ja jättä- minen	*	Tarjouksen muotoilu	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/ 348	Hankin- talaki 69 §, 70 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoa- vien yrittysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousia / vuosi ja n. 150 000 tarjoavaa yrittystä	3931	0	74 %	25	1,8	73	19	7 000 000	1 800 000	26 %

Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	*	Liikeseal- suuksien merkittäminen tarjoukseen	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankin- talaki 69 §, 70 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoo- vien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjoo- viaa yritystä	4153	0	67 %	26,4	0,1	4	1	260 000	90 000	33 %
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	*	Tarjouksen toimittami- nen	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankin- talaki 70 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoo- vien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjoo- viaa yritystä	3658	0	72 %	23,2	0,8	31	9	3 300 000	900 000	28 %
Tarjoo- uksen täyden- täminen pyydet- täessä	*	Täyden- nyspyynn- töihin vastaami- nen	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankin- talaki 69 §, jossa viittaus 56 §:ään	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoo- vien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjoo- viaa yritystä	4595	0	89 %	29,7	0,6	30	3	3 100 000	300 000	11 %
Yrityksen arvio hankin- tapää- tökseen mahdoi- sisally- tettyjen tietojen julkisuu- desta		Yritys antaa pyy- dettäessä avionsa hankin- tapää- tökseen mahdoll- isesti sisälly- tettyjen tietojen julkisuu- desta	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankin- talaki 73 §, Julki- suuslaki 26 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoo- vien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjoo- viaa yritystä	3077	0	50 %	19,5	0,0	1	1	20 000	10 000	50 %
Hankin- tasopi- muksen laadinta ja hyväk- syntä	*	Kinallisen hankin- tasopi- muksen laadinta ja hyväk- syntä			C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjoo- vien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjoo- viaa yritystä	4113	0	93 %	18,8	0,6	17	1	2 200 000	170 000	7 %

Hankintasuorituksen laadinta ja hyväksyntä	*	Odotusajan odottaminen EU-kynnysarvoitettävissa B-palveluissa	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjovaa yritystä	Ei aiheuttanut ajan-käyttöä tai kustannuksia tutkimisessa hankinnoissa	100 %	24,6	3,2	127	75	13 800 000	8 200 000	59 %
Tiedon-saanti hankinnasta	HILMAssa julkaistujen ilmoitusten seuranta	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 Valtion- voston asetus julkisista hankinnoista (6.14/2007)	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjovaa yritystä	Ei aiheuttanut ajan-käyttöä tai kustannuksia tutkimisessa hankinnoissa	41 %	24,6	3,2	127	75	13 800 000	8 200 000	59 %
Tiedon-saanti hankinnasta	Tiedon-saanti hankinnasta jostakin muusta kanavasta	Valtion- voston asetus julkisista hankinnoista (6.14/2007)	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjovaa yritystä	Ei aiheuttanut ajan-käyttöä tai kustannuksia tutkimisessa hankinnoissa	95 %	31,6	0,9	47	2	3 400 000	200 000	5 %
Tiedon-saanti hankinnasta	Tarjous- pyyntöön tutustuminen	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjovaa yritystä	Ei aiheuttanut ajan-käyttöä tai kustannuksia tutkimisessa hankinnoissa	90 %	27,1	4,3	184	18	19 000 000	2 000 000	10 %
Tarke- musten esittämisen	Tarjous- pyyntöön liittyvien tarkentavien kysymysten esittäminen		C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjousta / vuosi ja n. 150 000 tarjovaa yritystä	Ei aiheuttanut ajan-käyttöä tai kustannuksia tutkimisessa hankinnoissa	74 %	29,7	0,6	30	8	2 200 000	600 000	26 %

Tarjennusten esittäminen		C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjouta / vuosi ja n. 150 000 tarpoavaa yritystä	4615	0	80 %	29,0	0,4	17	3	1 200 000	200 000	20 %	
Poikkeuksellisen alhaisissa tarjouksissa kirjallisen selvityksen antaminen	*	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjouta / vuosi ja n. 150 000 tarpoavaa yritystä	Ei toteutunut tutkimushankinnoissa	100 %	Ei toteutunut tutkimushankinnoissa								
Pakollisiin muihin poissulkemissi perusteisiin liittyvän dokumentaation toimittaminen	*	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	150000	Tarjovien yritysten määrä	0,6835	Yhteensä 102529 tarjouta / vuosi ja n. 150 000 tarpoavaa yritystä	Hankintalaki 30.3.2007/348	Hankintalaki 63 §	Hankintalaki 55 §	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Pakollisiin ja muihin poissulkemissi perusteisiin liittyvän dokumentaation toimittaminen pyydettyinä						

Hankintayksiköt, kynnysarvot ylittävät hankinnat

Tiedonantovelvoite tai hankintaprosessin toteuttava osa-alue	Tietovaatimus tai hankintaprosessin toteuttava osa-alue	Säädös ja voimaantulo-päivä	Säännös	Sääntö-alkuperä (A, B, C)	Hankintalaji	Populaatio	Populaation kuvaus	Frekvenssi ¹	Käytetty palkki-luokka (€)	Kon-sul-toin-tan-nukset	Muut kus-tan-nukset	Muun kus-tan-nuk-sen kuvaus	BAU-%	Käytetty tuntitaksa	Aika (h)/hankinta	Hal-lin-nolin kus-tan-nus/han-kinta (€)	Hal-lin-nolin taakka/han-kinta (€)	Hal-lin-nolin kokonais-hankintalaji (€)	Hal-lin-nolin taakka/han-kinta (€)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista/hankintalaji (%)
					Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	Kynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3100	442	0	0	100 %	19,7	23,7	1589	3	22 296 848	42 096	0 %
					Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	Kynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3170	0	0	0	100 %	20,1	8	213	0	2 983 203	0	0 %
		Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 72 §	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	Kynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	2894	0	0	0	86 %	18,4	7,6	209	29,14	2 930 864	408 892	14 %
		Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 74 §	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	Kynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3199	0	0	0	95 %	20,3	6,7	179	9,58	2 505 273	134 427	5 %
		Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 73 §	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	Kynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3011	0	0	0	95 %	19,1	6,3	161	8,12	2 255 784	113 940	5 %

Tarjouspyynnön laadinta	Hankinnan valinta- tai vertailupöytäkirjojen laadinta	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 69 §	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	kyynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3519	0	0	0	66 %	22,3	5,1	131	43,93	1 833 982	616 426	34 %
Tarjoustutustutustuminen	Tarjouskilpailun laadinta				Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	kyynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3449	0	0	0	99 %	21,9	3,3	124	1,83	1 744 879	25 679	1 %
Tarjouspyynnön laadinta	Tarjouspyynnön laadinta	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 69 §	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	kyynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3210	0	0	0	72 %	20,4	3,3	102	28,05	1 426 774	393 598	28 %
Tarjouspyynnön laadinta	Hankinnan kohteen määrittely	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 69 §, 70 §, tarvitessa tekniset määritelmit 44 ja 45 mukaisesti	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	kyynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3219	0	0	0	65 %	20,4	2,9	96	33,45	1 348 756	469 370	35 %
Tarjousarvioinnin laadinta	Tarjouspyynnön mukaisuuksien arviointi	Oikeuskäytäntö		C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	kyynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	2904	0	0	0	75 %	18,4	3,3	85	21,33	1 197 351	299 303	25 %
Tarjouspyynnön laadinta	Tarjoajien tai ehdokaiden kelpoisuuden määrittely	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348	Hankintalaki 69 §	C	Palvelut, Urakat, Tavarat	14032	kyynnysarvon ylittävien hankintailmoitusten määrä	1	3226	0	0	0	80 %	20,5	2,5	78	15,8	1 099 127	221 706	20 %

Hankintatapää- töksen laadinta ja tiedok- sianto	Hankinta- pää- töksen tiedoksi- anto	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/ 348	Hankin- talaki 73 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	2368	0	0	0	96 %	15,0	0,9	22	0,882	307 862	12 376	
Tarjo- usten vas- taan- otto	Vastaan- otto	Asetus viran- omaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhal- littavasta littavasta (1030/1999)	6 §, käytännöt	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	1988	0	0	0	86 %	12,6	0,9	16	2,24	226 056	31 432	14 %
Hankin- tapää- töksen laadinta ja tiedok- sianto	Hankintaa koskevien tietojen antaminen	Laki viran- omaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/ 621	Julki- suuslaki 7, 11, 16 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	3012	0	0	0	92 %	19,1	0,8	16	1,32	223 263	18 522	8 %
Hankin- nasta ilmoitta- minen muissa kanavissa	Hankin- nasta ilmoitta- minen muissa kanavissa	Valtioneu- oston asetus julkisista hankinnoista (614/2007)	han- kinta- asetus 6 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	2391	0	0	0	91 %	15,2	0,7	14	1,167	191 958	16 375	9 %
Han- kiman suunnit- telu	Palvelun tuotteista- minen				Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	2985	0	0	0	92 %	19,0	0,6	12	1	170 348	14 032	8 %
Hankin- nasta ilmoitta- minen	GPV- koodien käyttö	Valtioneu- oston asetus julkisista hankinnoista (614/2007)	han- kinta- asetus 5 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	3144	0	0	0	65 %	20,0	0,1	5	1,82	72 124	25 538	35 %
Tarjo- uksen arviointi	Hankin- töksen tuen huomi- oiminen vertailussa	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/ 348	Hankin- talaki 64 §	C	Pal- velut, Urakat, Tavarat	14032	kynnsy- arvon ylittävien hankintail- moitusten määrä	1	2412	0	0	0	100 %	15,3	0,1	3	0	47 849	0	0 %

Yritys, pienhankinnat

Tiedontarveloitte	Tietovaatimus	Aika (h)/ tarjous	Hallinnollinen kustannus/ tarjous (€)	Hallinnollinen kokonaiskus- tannus yrityksille yhteensä (€), kun hankintoja 50 000 kpl vuodessa(suluissa taakka)	Hallinnollinen kokonaiskus- tannus yrityksille yhteensä (€), kun hankintoja 100 000 kpl vuodessa(suluissa taakka)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista (%)
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	Tarjouspyyntöön tutustuminen	0,6	25	4 300 000	8 600 000	3 %
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	Tarjouspyynnössä edellytettyjen kuvausten laatiminen	0,9	35	6 200 000	12 300 000	20 %
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	Hinnan muodostaminen	1	36	6 400 000	12 700 000	0 %
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	Tarjouksen muotoilu	0,4	12	2 100 000	4 200 000	25 %
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	Tarjouksen toimittaminen	0,4	12	2 200 000	4 200 000	10 %
Hankintasopimuksen laadinta	Hankintasopimuksen laadinta	0,1	4	800 000	1 600 000	0 %
Tiedonsaanti hankinnasta	Tiedonsaanti hankinnasta jostakin muusta kanavasta	0,02	1	240 000	480 000	0 %
Tiedonsaanti hankinnasta	Kysymysten esittäminen tarjouspyyntöön liittyen	0,07	6	790 000	1 600 000	10 %
Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen	Vaadittavien viranomaistodistus- ten ja soveltuvuusarvioinnissa käytettävien asiakirjojen hankinta	0,04	3	450 000	900 000	75 %
Hankintapäätöksen laadinta	Hankintapäätökseen tutustuminen	0,09	7	1 000 000	2 000 000	17 %
YHTEENSÄ		3,9	145	25500000	51000000	12 %

Hankintayksiköt, pienhankinnat

Tiedonantovelvoite	Tietovaatimus	Aika (h)/ hankinta	Hallinnollinen kustannus/ hankinta (€)	Hallinnollinen kokonais- tannus hankintayksikölle yhteensä (€), kun hankintoja 50 000 kpl vuodessa(suluissa taakka)	Hallinnollinen kokonais- kustannus hankintayk- sikölle yhteensä (€), kun hankintoja 100 000 kpl vuodessa(suluissa taakka)	Taakan osuus hallinnollisista kustannuksista (%)
Hankintasuunnitelman laatiminen	Hankintasuunnitelman laatiminen	2,3	80	4 000 000	8 000 000	0 %
Hankintasuunnitelman laatiminen	Tietyn / tuotteen palvelun hankinnasta päättäminen	1,1	40	2 000 000	4 000 000	0 %
Tarjouspyynnön laadinta ja toimittaminen	Hankinnan kohteen määrittely	1	31	1 550 000	3 100 000	2 %
Tarjouspyynnön laadinta ja toimittaminen	Tarjoajien tai ehdokkaiden kelpoisuuden määrittely	0,9	34	1 700 000	3 400 000	4 %
Tarjouspyynnön laadinta ja toimittaminen	Hankinnan valinta- tai vertailu- perusteiden määrittely	1,8	68	3 400 000	6 800 000	4 %
Tarjouspyynnön laadinta ja toimittaminen	Tarjouspyynnön laadinta muilta osin	0,7	31	1 600 000	3 100 000	0 %
Tarjouspyynnön laadinta ja toimittaminen	Tarjouspyynnön toimitaminen	0,7	26	1 300 000	2 600 000	0 %
Tarjouspyynnön laadinta ja avaus	Tarjouspyynnön vastaanotto	0,8	17	900 000	1 700 000	8 %
Tarjouspyynnön laadinta ja avaus	Avauspyytäkiriä ja tarjousten avaus	0,9	22	1 100 000	2 200 000	0 %
Tarjousvertailu	Valinta- ja vertailuperusteiden soveltaminen tarjousvertailussa	1,4	56	2 800 000	5 600 000	0 %
Hankintapäätöksen laadinta ja tiedoksianto	Hankintapäätöksen laadinta	3,4	109	5 500 000	10 900 000	13 %
Hankintapöytäkirjan laadinta	Hankintapöytäkirjan laadinta	1,1	31	1 600 000	3 100 000	0 %

Hankintasuunnitelman laatiminen	Emakoidun arvon laskenta	0,1	4	200 000	400 000	0 %
Hankintasuunnitelman laatiminen	Alkatalun laadinta	0,1	2	110 000	220 000	0 %
Hankintamennettelyn valinta ja hankinnasta ilmoittaminen	Hankintamennettelyn valinta	0,1	4	190 000	380 000	25 %
Hankintamennettelyn valinta ja hankinnasta ilmoittaminen	Hankintailmoituksen täyttö HILMAssa	0,1	4	190 000	380 000	0 %
Hankintamennettelyn valinta ja hankinnasta ilmoittaminen	Hankinnasta ilmoittaminen muissa kanavissa	0,1	5	230 000	470 000	0 %
Tarjousvertailu	Tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen	0,1	3	160 000	310 000	0 %
Tarjousvertailu	Tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi	0,1	5	230 000	470 000	0 %
Tarjousvertailu	Täsmennyspyynnön laatiminen saatuu tarjoukseen	0,2	5	270 000	540 000	0 %
Hankintapäätöksen laadinta ja tiedoksianto	Hankintapäätöksen tiedoksianto	0,4	14	700 000	1 400 000	17 %
Hankintapäätöksen laadinta ja tiedoksianto	Hankintaa koskevien tietojen arkistointi	0,4	14	700 000	1 400 000	17 %
YHTEENSÄ			605	30 700 000	61 400 000	

Tekijät Författare Authors Synocus Oy: Sami Tiirikainen, Maija Antila, Heikki Kauma PTCServices Oy: Saila Eskola	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Februari 2010 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Utredning om administrativa kostnader som orsakar företag och upphandlande enheter – offentlig upphandling	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Syftet med utredningen var att kartlägga informationsförpliktelseerna i den lagstiftning som reglerar den offentliga upphandlingen och i upphandlingsförfarandena och utvärdera de administrativa kostnader och administrativa bördor som de orsakar företag och upphandlande enheter.</p> <p>Administrativa kostnader är kostnader som orsakar företag och upphandlande enheter när de enligt lagstiftningens krav lämnar in information till myndigheter eller tredje parter. Den administrativa bördan är den del av de administrativa kostnader som orsakas enbart på grund av lagstiftningens krav, som företagen eller de upphandlande enheterna inte skulle uppfylla på eget initiativ.</p> <p>Undersökningen genomfördes med den intervjubaserade, internationella metoden Standard Cost Model (SCM). Syftet med metoden är inte att frambringa exakta och statistiskt giltiga mätresultat utan att ge riktgivande skattningar av hur mycket iakttagandet av informationsförpliktelseerna i en viss lagstiftning kostar företagen per år. Metoden tillämpades i denna undersökning även vid mätningen av de administrativa kostnader som orsakas upphandlande enheter.</p> <p>I utredningen identifierades de kostnadsintensivaste informationsförpliktelseerna i anslutning till offentlig upphandling och från företagen och de upphandlande enheterna samlades in kvalitativ information om varför förpliktelseerna är tunga. Informationen gällde både nationell upphandling och småskalig upphandling, som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. I rapporten presenteras också utvecklingsförslag som företagen, de upphandlande enheterna och undersökarna har lagt fram i syfte att minska den administrativa bördan som lagstiftningen och upphandlingsförfarandena orsakar.</p> <p>Enligt utredningen medför de mätta nationella förpliktelser i anslutning till offentlig upphandling företagen administrativa kostnader på totalt ca 164 miljoner euro. Den administrativa bördans andel därav är 21 miljoner euro, vilket motsvarar ca 13 procent av de totala administrativa kostnaderna. En enskild konkurrensutsättning orsakade företagen administrativa kostnader på 1460 euro, varav bördan utgjorde 190 euro. Analogt med detta var de totala administrativa kostnaderna för de upphandlande enheterna 49 miljoner euro, varav den administrativa bördan utgjorde 3,9 miljoner euro (7 %), medan de administrativa kostnaderna för en enskild upphandling var 3790 euro, varav bördan utgjorde 270 euro.</p> <p>Som utvecklingsförslag framfördes utveckling av formerna för samarbete mellan upphandlande enheter, ett centraliserat förvaltningsregister för myndighetsintyg samt gemensamma upphandlingsspecifika anvisningar och förfaranden.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Lagberedningsutveckling och samhällsansvar/ Niina Hannonen, tfn 010 604 7007 och Anu Mutanen, tfn 010 604 48018</p>	
Asiasanat Nyckelord Key words administrativ bördan, offentlig upphandling, lagstiftning, SCM-metoden	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-347-5
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 95	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Tekijät Författare Authors Synocus Oy: Sami Tiirikainen, Maija Antila, Heikki Kauma PTCServices Oy: Saila Eskola	Julkaisuaika Publiceringstid Date February 2010 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Study on administrative costs on enterprises and contracting authorities – Public Procurements	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>The aim of the study was to chart statutory information obligations under legislation regulating public procurements and procurement procedures, and to assess the related administrative costs and burden imposed on enterprises and contracting authorities.</p> <p>Administrative costs are costs incurred by companies and contracting authorities due to the statutory obligation to supply information to authorities or third parties. Administrative burdens comprise the portion of administrative costs purely due to statutory requirements rather than those incurred on any discretionary basis by the company or contracting authority.</p> <p>The study was conducted using the international Standard Cost Model (SCM) method, based on interviews. This method is not intended to produce accurate and statistically valid results, but indicative assessments of what compliance with certain statutory information obligations is costing companies on an annual basis. For the purposes of this survey, the method was also used to measure administrative costs imposed on contracting authorities.</p> <p>The study identified the public-procurement-related information obligations with the highest administrative costs and collected qualitative feedback from enterprises and contracting authorities on why these obligations are so heavy, with respect both to national procurements and minor ones falling outside the Act on Public Contracts. In addition, the report presents development proposals made by enterprises, contracting authorities and researchers for lightening the statutory administrative burden and that imposed by public procurement procedures.</p> <p>The study reveals that the total administrative costs imposed on enterprises, due to national obligations under public procurement procedures, total some EUR 164 million. Of this sum, the administrative burden's share totals EUR 21 million, equalling approximately 13 per cent of total administrative costs. Enterprises incurred administrative costs of EUR 1,460 due to each call for tender, representing an administrative burden of EUR 190. Correspondingly, total administrative costs for contracting authorities came to EUR 49 million, representing an administrative burden of EUR 3.9 million (7%); or EUR 3,790 per procurement, representing an administrative burden of EUR 270.</p> <p>Development proposals included promoting cooperation between various contracting authorities, the creation of a central register for the management of official certificates, and the formulation of joint instructions and procedures by object of procurement.</p> <p>Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Social responsibility and development of legislative drafting/Niina Hannonen, tel. +358 10 604 7007 and Anu Mutanen, tel. +358 10 604 48018</p>	
Asiasanat Nyckelord Key words administrative burden on businesses, legislation, financial reporting, SCM method	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-347-5
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 95	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista – Julkiset hankinnat

Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa julkisten hankintojen lainsäädännön ja hankintamenettelyjen tiedonantovelvoitteet ja arvioida niistä yrityksille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Selvityksessä tunnistettiin hallinnollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan osalta raskaimmat julkisia hankintoja koskevat tiedonantovelvoitteet. Yrityksiltä kerättiin myös laadullista palautetta siitä, miksi velvoitteet ovat raskaita. Raportissa esitetään yritysten esiin tuomia kehitysehdotuksia lainsäädännön aiheuttaman hallinnollisen taakan keventämiseksi.

Selvityksen tehtävänä on antaa kuva julkisten hankintojen yrityksille ja hankintayksiköille aiheuttamasta hallinnollisen taakan lähtötasosta Suomessa. Samalla se tarjoaa pohjan tarvittavien jatkotoimien pohdinnalle sekä hallinnollisten velvoitteiden keventämistarpeiden ja -mahdollisuuksia arvioinnille.

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-347-5



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY