



6.3.2023

Jussi Pyykkönen, Vanhempi Asiantuntija PTCS Oy
Kirsi-Maria Halonen, Professori, oikeustiede, Lapin yliopisto
Janne Tukiainen, Professori, taloustiede, Turun yliopisto
Anniina Parviainen, Asiantuntija, PTCS Oy

Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista

Tiivistelmä

Pystymme säästämään julkisista hankinnoista satoja miljoonia euroja vuodessa, kun tehostamme hankintoja muuttamalla lainsäädäntöä. Julkisiin hankintoihin kuuluu nykyisin kymmeniä miljardeja euroa vuodessa. Säästöt ovat välttämättömiä, koska julkisen talouden tila vaatii laaja-alaisia toimia.

Selvityksessä on arvioitu, miten paljon julkisissa hankinnoissa voitaisiin säästää ja miten säästötoimia voitaisiin tehokkaasti ohjata. Selvityksessä on kartoitettu talous- ja oikeustieteellistä tutkimusta julkisista hankinnoista. Lisäksi on selvitetty, miten muut Euroopan maat ovat ohjanneet hankintoja.

Hankintalakia voitaisiin muuttaa siten, että asettaisimme tarjouskilpailuun vaatimuksen kilpailun toteutumisesta. Valtiota, kuntia ja hyvinvointialueita voisi velvoittaa hyödyntämään keskitettyjä hankintoja nykyistä enemmän. Hankintalaissa voitaisiin säätää, että in house -hankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun se on kustannustehokkaampaa kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai tähän on muu erityisen painava julkinen intressi. Hankintayksiköitä voisi velvoittaa toteuttamaan kaikista yli kymmenen miljoonan euron hankinnoista tuotantotavan analyysin, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan kustannuksia. Suorahankintoja voisi vähentää lisäämällä niiden läpinäkyvyyttä. Lisäksi liian laajojen hankintakokonaisuuksien määrää ja sopimusten perusteetonta muuttamista tulisi vähentää.

Olemme laskeneet, että esittämillämme keinoilla on mahdollisuus saavuttaa hallituskaudella 2023–2027 yhteensä noin 500 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Vuoteen 2031 mennessä esitettyjen toimien vaikutus voisi olla yhteensä noin 800 miljoonaa euroa vuodessa. Olemme pyrkineet hyödyntämään laskelmissamme tutkimustietoa mahdollisimman kattavasti. Tästä huolimatta laskelmat pitävät sisällään merkittävää epävarmuutta. Epävarmuus johtuu siitä, että laskelmissa on arvioitu sellaisten toimien vaikutuksia, joista ei ole näyttöä Suomen oloissa. Kyse on tutkimustiedon ja arvioiden perusteella tehdystä skenaariolaskelmasta.

Arviointitehtävää vaikeuttaa se, että hankintadataa on käytettävissä vajavaisesti. Hankintadata on pirstaloitunut ympäri hallintoa eikä se ole riittävän avoimesti esimerkiksi tutkijoiden käytettävissä. Tämä vaikeuttaa sekä säästömahdollisuuksien arvioimista etukäteen, että toteutettujen toimien vaikuttavuuden todentamista jälkikäteen.

Lisäksi on välttämätöntä, että pystymme saamaan ja hyödyntämään hankintadataa nykyistä paremmin. Tarvitsemme julkisiin hankintoihin tahon, jolla on vastuu keskitetystä hankintojen tietokannasta, joka sisältää tarjouspyynnöt, tarjoukset, sopimukset ja ostolaskut. Hankintojen datahuoneen perustaminen on edellytys

sille, että esittämiemme ohjauskeinojen vaikuttavuus voidaan pilotoida ja arvioida. Datahuoneessa olisi mahdollisuus selvittää muitakin tehostamiskeinoja kuin tässä ehdotettuja lainsäädännöllisiä muutoksia.

Esitettyjen ohjauskeinojen tueksi ehdotetaan perustettavaksi hankintojen iskuryhmä, joka vuosittain ottaa joitain hankintayksiköitä kokonaisvaltaisen tarkastuksen kohteeksi ja jolla on riittävät tarkastusvaltuudet.

1. Johdanto*

Julkisessa taloudessa on edelleen merkittävä kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee epätasapaino. Valtiovarainministeriön tuoreimman arvion¹ mukaan kestävyysvaje on noin 3 prosenttia eli noin 9 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Valtiovarainministeriön mukaan velkakestävyuden turvaamiseksi julkista taloutta on vahvistettava tulevilla vaalikausilla etupainotteisesti. Julkisen talouden vahvistustarve vuosille 2024–2027 on 6 miljardia euroa. Jotta velkasuhde pysyy lievästi alenevalla uralla, on seuraavan vaalikauden jälkeen vahvistamista jatkettava yhteensä 3 miljardilla eurolla vuosina 2028–2031.

Selvitys on osa Valtiovarainministeriön meno- ja rakennekartoitukseen liittyvää työtä. Kartoituksen tarkoituksena on auttaa hahmottamaan, mihin julkisia varoja tällä hetkellä käytetään. Lisäksi tavoitteena on tarjota laaja valikoima erilaisia julkista taloutta vahvistavia keinoja julkiseen keskusteluun ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Julkisten hankintojen mittakaava (47 miljardia) on niin iso, että sen säästöpotentiaali on arvioitu olevan merkittävä. Säästöpotentiaalista ei kuitenkaan ole tehty tarkempia laskelmia tai tutkimuksia. Tässä selvityksessä olemme tarkentaneet kuvaa säästöpotentiaalista. Säästöpotentiaalilla tarkoitamme tässä yhteydessä tehostavia toimia eli sitä, että julkinen sektori säästää ilman, että julkisten palveluiden laatu kärsii. Arviointitehtävää on vaikeuttanut se, että hankintadataa on käytettävissä vajavaisesti.

Olemme käytettävissä olevan tiedon pohjalta arvioineet, millä julkisia hankintoja koskevilla ohjauskeinoilla (luku 2) voitaisiin saavuttaa säästöjä julkiseen talouteen. Selvityksessä on hyödynnetty tutkimuksia sekä talous- että oikeustieteen aloilta. Selvityksen yhteydessä on lisäksi kartoitettu sitä, millaisia hankintojen ohjauskeinoja muissa eurooppalaisissa valtioissa on toimeenpantu.

Selvityksen tarkoituksena on esittää sellaisia lainsäädäntömuutoksia, joiden kautta julkinen talous vahvistuisi. Selvityksessä on toteutettu skenaariolaskelma (luku 3) siitä, mitkä esitettyjen ohjauskeinojen vaikutukset julkisen talouteen voisivat saatavilla olevan tiedon valossa olla vaalikausilla 2023–2027 ja 2028–2031.

Olemme arvioineet, että julkisten hankintojen kokonaisuudesta n. 33 miljardia on julkisen budjettitalouden piirissä (ks. liite 1). Kuntien hankintojen arvoksi arvioidaan 9 miljardia euroa, hyvinvointialueiden 10 miljardia euroa, valtion 11 miljardia euroa ja sosiaaliturvarahastojen 3 miljardia euroa. In house -hankintojen arvoksi on

* Haluamme kiittää seuraavia henkilöitä avusta kansainvälisten esimerkkien kartoittamisessa: Alankomaat, Dr. Willem Janssen; Belgia, Dr. Baudouin Heuninckx; Espanja, Dr. Patricia Valcárcel Fernández; Italia, Benedetta Biancardi; Latvia, Katrine Plavina; Liettua, Dr. Deividas Soloveicik; Portugali, Dr. Pedro Telles; Puola, Dr. Piotr Bogdanowicz; Ranska, Dr. Francois Lichère; Romania, Dr. Dacian Dragos; Ruotsi, Åsa Edman; Saksa, Dr. Martin Burgi; Tanska, Dr. Carina Risvig Hamer; Tšekki, Martin Hadas; Unkari, Dr. Tünde Tatrai; Viro, Dr. Mari Ann Simovart; Iso-Britannia, Dr. Albert Sanchez Graells ja Dr. Martin Trybus; Sveitsi, Désirée Klingler.

¹ Valtiovarainministeriö, Talouspolitiikan mitoitus kuluvalle vuosikymmenellä, 8.12.2022.

arvioitu 7 miljardia euroa. Kilpailutettujen hankintojen arvoksi on arvioitu 26 miljardia, josta kynnysarvon ylittäviä hankintoja on 13 miljardia euroa ja kynnysarvon alittavia hankintoja 13 miljardia euroa. Esittämiemme ohjauskeinojen säästöpotentiaalia on arvioitu suhteessa näihin kantelukuihin.

Hankintojen datahuoneen perustaminen edellytys säästöjen arvioinnille

Säästöjen todentamisen näkökulmasta on täysin välttämätöntä, että hankintadatan hyödynnettävyyttä ja saatavuutta parannetaan. Useiden selvitysten ja tutkimusten mukaan (ks. esim. Merisalo et al. 2020²) hankintadatan keräämiseen liittyy erilaisia haasteita, kuten tiedon avoimuus ja tietoon pääsy, tiedon pirstaloituminen, tiedon kerääminen sekä hankintayksiköille aiheutuva hallinnollinen taakka. Lisäksi tietoon pääsyyn ja tietojen käyttöön liittyvänä haasteena on se, ettei tieto tallennu yhteen paikkaan.

Hankintojen datahuoneen perustaminen on edellytys sille, että esittämiemme ohjauskeinojen vaikuttavuus voidaan todeta, ja siten säästöt eri hallinnonaloille kohdentaa. Julkisiin hankintoihin tarvitaan taho, jolla on vastuu keskitetystä hankintojen tietokannasta sisältäen tarjouspyynnöt, tarjoukset, sopimukset ja ostolaskut.

2. Esitys ohjauskeinoista

Selvityksen tarkoituksena on esittää sellaisia lainsäädäntömuutoksia, joiden kautta julkinen talous vahvistuisi. Ehdotuksen lainsäädännön kehittämiseksi perustuvat kansainvälisiin esimerkkeihin sekä käytettävissä olevaan tutkimustietoon.

Hankintasäästöjä voidaan tavoitella myös muilla kuin tässä esitetyillä sääntely- ja ohjauskeinoilla, kuten hankintaosaamista ja -käytäntöjä kehittämällä. Säästöjä voitaisiin tavoitella erityisesti sellaisilla kehittämistoimilla, jotka tosiasiallisesti helpottaisivat tarjousprosessia yritysten näkökulmasta³. Tarjoamisen kustannuksia voisi laskea esimerkiksi pitkälle automatisoidut ja yksinkertaiset tarjousprosessit, jossa tarjouksen jättäminen vaatisi mahdollisimman vähän työaikaa ja edellyttäisi mahdollisimman vähän yksittäiseen kisaan räätälöityjen tarjousasiakirjojen laadintaa.

Monimutkaisissa, arvoltaan merkittävässä hankinnoissa tarjoamisen vaikeutta voisi laskea esimerkiksi siten, että varmistetaan tarjoajien osallistaminen laajasti tarjouskilpailun valmisteluun ja varmistetaan riittävä aika tarjouksen jättämiseen. Edellä kuvatut ja muut hankintojen kehittämistoimet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, jotka edellyttävät hankintayksiköiden halua ja resursseja ottaa niitä systemaattisesti käyttöön. Siksi näiden toteutuminen on luonteeltaan epävarmaa etenkin kaikkien hankintayksiköiden osalta, ja siksi näiden vaikuttavuuden ja säästöpotentiaalini arvioiminen koko kansantalouden tasolla on vaikeaa. Tämän takia, tässä selvityksessä tarkastellaan yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia muutoksia ja niiden säästöpotentiaalia.

Myös EU:n sääntelyn piirissä olevat mahdollisuudet on näin ollen suljettu tämän raportin ulkopuolelle. Niiden osalta tehostamispotentiaalia voisi löytyä vaikkapa sillä, että hankkijoille annettaisiin mahdollisuus huomioida

² Merisalo et al. (2020).

³ Jääskeläinen ja Tukiainen (2019), Halonen ja Tukiainen (2020).

tarjoajien aiempi suoriutuminen ja toimituksen laatu aiemmissä hankinnoissa, kun kilpailutuksen voittajaa valitaan ja tarjousten laatua vertaillaan⁴.

Alla esitetyissä ohjauskeinoissa on pyritty ottamaan huomioon hankintaprosessin eri vaiheet. Esittämillämme ohjauskeinoilla pyritään lisäämään ennen kaikkea kilpailua hankinnoissa. Vaikka laskelmamme keskittyvät rahallisiin säästöihin, toisi lisääntynyt kilpailu oletettavasti säästöjä myös kokonaistaloudellisesti edullisella tavalla.

Laatuvaikutusten arviointi on kuitenkin vielä vaikeampaa kuin hintavaikutusten arviointi, joten raporttimme ei suoraan käsittele laatua. Ohjauskeinot luovat hankintayksiköille kannusteita suunnitella hankinta siten, että tarjouksia saadaan riittävä määrä (ehdotus 1). Lisäksi hankintayksiköitä veloitetaan hyödyntämään olemassa olevia keskitettyjä sopimuksia, mikäli niitä on käytettävissä (ehdotus 2) tai arvioimaan suunnittelun in house-hankinnan kustannustehokkuutta (ehdotus 3). Ennen suurimpien hankintojen toteuttamista tulisi toteuttaa tuotantotavan analyysi, ennakoita kustannuksia nykyistä läpinäkyvämmiin ja seurata niitä (ehdotus 4). Suorahankintaa (ehdotus 5), hankintojen jakamista (ehdotus 6) ja sopimusmuutoksia (ehdotus 7) koskevat ehdotukset ovat mittakaavaltaan pienempiä, mutta tärkeitä uudistuksia järjestelmän uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta.

Hankintalain muutosesitykset kohtaavat usein kritiikkiä siitä, että ne lisäävät hallinnollista taakkaa ja monimutkaistavat hankintaprosessia⁵. On kuitenkin tärkeää erotella toisistaan hankintayksiköille ja tarjoajayrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka. Joillain tässä selvityksessä esitetyillä ohjauskeinoilla tulee olemaan erityisesti hankintayksiköiden transaktiokuluja lisääviä vaikutuksia, mutta hallinnollisen taakan lisääminen merkittävien julkisten varojen säästöjen saavuttamiseksi on nähdäksemme julkistalouden näkökulmasta perusteltua ja kustannustehokasta. Kilpailun määrän lisääminen luo säästöjä⁶ ja siksi on tärkeintä, että yritysten kynnystä ja transaktiokuluja tarjouskilpailuun osallistumisesta madalletaan. Tämän saavuttamiseksi julkisen sektorin transaktiokuluja ja veloitteita voi olla järkevä jopa kasvattaa. Muutoin selvityksessä esitettyjen säästöjen toteutuminen vaikeutuu.

Esitetyistä ohjauskeinoista suorahankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuuden ja sopimusmuutosilmoitusvelvollisuuden noudattamisesta ei tule hallinnollisen taakan osalta muutoksia nykytilaan hankintayksiköille. Sen sijaan näiden mahdollisesta valvonnasta tai valituksista aiheutunee jonkin verran lisäkustannuksia valvonta- ja tuomioistuinviranomaisille. Hankintojen osiin jakamista koskeva muutos ei sekään olennaisesti vaikuta hallinnollista taakkaa lisäävästi, koska osiin jakamista jo tällä hetkellä suositellaan ja tämän tekemättä jättäminen on perusteltava jo nykyainsäädännön valossa. Sen sijaan valitusmahdollisuuden eli oikeussuojamahdollisuuden lisääminen osiin jakamatta jättämiseen voi aiheuttaa jonkin verran lisää valituksia, mutta lisää kilpailua ja tehokkuutta etenkin silloin, jos potentiaalisia tarjoajia on useampia⁷. Yhteishankintakäyttövelvoitteen laajentaminen todennäköisesti laskee hankintayksiköiden transaktiokuluja ja hankintojen kustannuksia standardoitujen tuotteiden osalta⁸.

Yhteishankintojen käyttövelvoitteen laajentamisella voi kuitenkin olla markkinoita keskittäviä vaikutuksia pitkällä aikavälillä ja siksi yhteishankintojen hallinnollisia veloitteita tulisi lisätä, jotta markkinat ja

⁴ Esim. Butler et al. (2022), Spagnolo (2012), Tukiainen et al. (2023).

⁵ Ks. Halonen (2021).

⁶ Ks. Jääskeläinen & Tukiainen (2019) ja Halonen & Tukiainen (2020).

⁷ Grimm et al. (2006).

⁸ Dimitri et al. (2006) toteavat, että yhteishankinnan edut ylittävät siitä aiheutuvat kustannukset erityisesti silloin, kun kyse on standardoiduista, kiireellisistä tai strategisesti hyvin tärkeistä tuoteryhmistä.

kilpailuolosuhteiden säilyminen elinvoimaisena tulevat huomioiduiksi. Myös hankintojen osiin jakamista koskeva velvollisuus osaltaan varmistaisi tätä. In-house -hankinnan tekemiseen liitetty kustannustehokkuus- tai muita erityisiä perusteita koskeva analyysi sidosyksikkö-hankinnan tekemiseksi lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, mutta on todennäköistä, että tämä maksaa itsensä takaisin kustannustehokkaampina hankintoina ja lisää läpinäkyvyyttä in-house -yksiköiden kustannusperusteisiin.

Suuria 10 MEUR:n ylittäviä hankintoja koskeva esitys lisää hankintayksiköiden transaktiokuluja kaikista suurimmissa hankinnoissa (n. 300 kpl / v), mutta toimenpiteen hyödyt ovat todennäköisesti kustannuksia merkittävämmät paremman kustannuskurin ja lisääntyvän läpinäkyvyyden johdosta. Tarjousten määrään kasvattamista koskeva ohjauskeino lisää ainakin aluksi hankintayksiköiden transaktiokuluja. Kuitenkin toimenpiteellä saavutettavat säästöt ovat todennäköisesti mittaluokaltaan merkittäviä ja se kannustaa kilpailuttamaan hankintoja siten, että vaatimukset asetetaan kilpailuolosuhteet huomioiden ja tarjouskilpailuihin tarjoaminen tehdään helpommaksi.

Taulukko 1. Toimenpide-ehdotusten kuvaus

	Toimenpide	Mekanismi säästöihin
Tarjousten määrän kasvattaminen	Muutamme hankintalakia siten, että asetamme tarjouskilpailuun vaatimuksen kilpailun toteutumisesta. Mikäli tarjouksia tulisi vain yksi, kilpailutus pitäisi uusia. Vastaava uudistus Tšekissä tuotti 10 prosentin säästöt hankinnoissa, joita muutos koski.	Yksi tarjous ei muodosta kilpailutilannetta. Kilpailu laskee tutkitusti hintoja.
Yhteishankinta-yksikköjen käytön tehostaminen	Velvoitamme valtiota, kuntia ja hyvinvointialueita hyödyntämään keskittettyjä hankintoja nykyistä enemmän standardoitujen tuotteiden hankinnassa. Hankintojen keskittäminen tuo tutkimusten mukaan 5–20 prosenttia säästöä. Hankintojen keskittämisessä on kuitenkin riski markkinoiden keskittymisestä. Siksi meidän tulisi velvoittaa yhteishankintayksiköitä huomioimaan kaikissa hankinnoissa kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen ja pitkän aikavälin markkinavaikutukset.	Erityisesti standardoituja tuotteita koskeva hankintojen keskittäminen perusteltua ja sillä on tutkimusten perusteella hintoja alentava vaikutus.

Toimenpide

Yhteishankintaan velvoittavia sääntöjä tai sopimuksia on useissa Euroopan maissa, kuten Espanjassa, Italiassa, Latviassa, Tanskassa, Unkarissa ja Virossa.

Mekanismi säästöihin**In-house -hankintoja koskevien ehtojen kiristäminen**

Säädämme hankintalaissa Espanjan ja Italian esimerkin mukaisesti, että niin sanottuja in-house -hankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun se on kustannustehokkaampaa kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.

In-house -hankinnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa esimerkiksi kunta ostaa omistamaltaan yhtiöltä palveluita tai tuotteita ilman kilpailutusta.

In-house -hankinnat eivät perustu kilpailuun. Kilpailu laskee tutkitusti hintoja.

Erityisiä velvoitteita suurimpien hankintojen toteuttamiseen

Velvoitamme hankintayksiköitä toteuttamaan kaikista yli 10 miljoonan euron hankinnoista tuotantotavan analyysin, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan kustannuksia. Lisäksi hankintayksikön pitää seurata arvon kehittymistä ja valvoa, ettei alkuperäinen budjetoitu arvo ylity sopimuskaudella. Suuria hankintoja koskevia erilaisia toimia on käytössä myös muissa Euroopan maissa, kuten Belgiassa, Hollannissa, Ranskassa, Tšekissä ja Britanniassa.

Koskee yli 10 miljoonan euron arvoisia hankintoja.

Raportointivelvoite ja hankintojen läpinäkyvyys lisäävät budjettikuria. Suurissa hankinnoissa muun muassa allianssimallin kaltaiset, uudet kannusteperusteiset sopimusmallit ovat osoittautuneet toimiviksi ratkaisuiksi

	Toimenpide	Mekanismi säästöihin
Suorahankintojen vähentäminen	<p>Vähennämme suorahankintoja ja lisäämme niiden läpinäkyvyyttä. Muutamme hankintalakia siten, että suorahankinnasta ilmoittamatta jättämisestä voi tulla seuraamuksia, jos suorahankinnasta ei tehdä jo nyt pakollista jälki-ilmoitusta.</p> <p>Koskee EU -kynnysarvon ylittäviä hankintoja.</p>	<p>Suorahankinnat eivät perustu kilpailuun. Kilpailu laskee tutkitusti hintoja.</p>
Hankintojen osiin jakamisen lisääminen	<p>Vähennämme liian laajojen hankintakokonaisuuksien määrää. Muutamme hankintalakia siten, että hankinta voidaan jättää jakamatta osiin vain erityisestä syystä ja tästä hankintayksikön ratkaisusta voi valittaa markkinaoikeuteen. Jo nyt hankintayksiköllä on velvollisuus perustella osiin jakamatta jättämisen syyt, mutta siitä ei voi valittaa. Hankintojen jakaminen osiin on pakollista esimerkiksi Ranskassa, Hollannissa ja Saksassa.</p> <p>Koskee EU -kynnysarvon ylittäviä hankintoja.</p>	<p>Perusteettoman isot hankintakokonaisuudet vähentävät kilpailua. Kilpailu laskee tutkitusti hintoja.</p>
Perusteettomien sopimusmuutosten vähentäminen	<p>Vähennämme lainvastaisia, perusteettomia sopimusmuutoksia. Näitä ovat esimerkiksi sopimuskauden pidentäminen ja merkittävät lisätyöt, jotka eivät ole kuuluneet hankinnan alkuperäiseen kohteeseen. Muutamme hankintalakia siten, että jo nyt pakollisen sopimusmuutosilmoituksen</p>	<p>Lainvastaiset, perusteettomat sopimusmuutokset ja sopimuskausien pidentäminen vähentävät kilpailua. Kilpailu laskee tutkitusti hintoja.</p>

Toimenpide**Mekanismi säästöihin**

tekemättä jättämisestä voi tulla seuraamuksia. Näin on esimerkiksi Italiassa.

Koskee EU -kynnysarvon ylittäviä hankintoja.

Tulisi perustaa hankintojen tarkastamisen iskuryhmä

Jotta ohjauskeinoilla olisi tavoitellut käyttäytymisvaikutukset, tarvitaan nykyistä enemmän hankintoja koskevia tarkastuksia. Hankintoihin liittyvien vakavimpien väärinkäytösten paljastumisen ei tulisi olla tutkivien journalistien⁹ varassa. Esitettyjen ohjauskeinojen tueksi perustetaan hankintojen iskuryhmä, joka vuosittain ottaa joitain hankintayksiköitä kokonaisvaltaisen tarkastuksen kohteeksi ja jolla on riittävät tarkastusvaltuudet. Iskuryhmä voisi toimia esimerkiksi Brasilian mallin¹⁰ mukaan, jossa joukko hankintayksiköitä arvotaan tarkastuksen kohteeksi. Iskuryhmän toiminta paitsi paljastaa vakavimpia väärinkäytöksiä, myös edesauttaa hankintalainsäädännön noudattamista ja hankintatoimen tehostamista.

Tarkemmat perustelut toimenpiteille**Tarjousten määrän kasvattaminen**

Vuosina 2010–2017 Suomessa toteutetuissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa tarjoajien lukumäärän mediaani oli vain kaksi. Yli puolessa kilpailutuksista tarjouksia tuli siis nolla, yksi tai kaksi. Kilpailusta oli puutetta kaikilla toimialoilla ja niin kuntien kuin valtion tai muiden julkisen sektorin toimijoiden hankinnoissa¹¹.

Jääskeläinen & Tukiainen (2019) havaitsivat, että kilpailun puute on yhteydessä korkeampiin hankintahintoihin eli kilpailun puutteella on vakavia ja odotettuja seurauksia. Kilpailun puute näyttää johtuvan

⁹ Ks. esim: YLE-uutinen, Juutilainen & Berglund (27.1.2020). Veikkaus teki kilpailuttamatta kymmenien miljoonien sopimuksen ulkomaisen peliyhtiön kanssa – 20 vuoden sopimus salattiin valvoilta. Saatavilla: [Linkki uutiseen](#). Myös kansallisessa korruptionvastaisessa strategiassa katsotaan, että suora hankintojen läpinäkyvyyttä ja paljastumisriskiä, tulisi lisätä. Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023, OM/2021/68. Saatavilla: [Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021-2023](#).

¹⁰ Ferraz, C. & Finan, F. (2011).

¹¹ Jääskeläinen, J. & Tukiainen, J. (2019).

sekä siitä, että ylipäänsä potentiaalisia tarjoajia ei ole riittävästi, että erityisesti siitä, että suuri osa potentiaalisista tarjoajista ei jätä tarjousta.

Tšekissä¹² on ollut käytössä esitetyn kaltainen toimenpide, jossa tarjouksia tulee olla vähintään kaksi. Lähtökohtana uudistukselle oli havainto, että kilpailun puute johtaa korkeampiin hintoihin. Kaikista sopimuksista noin 23 % oli peräisin kilpailutuksista, joissa saatiin vain yksi tarjous. Joillain aloilla, kuten IT ja tietoliikenne, kaikista sopimuksista taas noin 50–60 % oli peräisin kilpailutuksista, joissa saatiin vain yksi tarjous. Julkisissa hankinnoissa saavutetaan merkittäviä rahallisia säästöjä, jos asetetaan vaatimus siitä, että jokaiseen avoimella menettelyllä toteutettavaan kilpailutukseen on saatava vähintään kaksi tarjousta. Vastaava vaatimuksen myötä Tšekissä hinta laski keskimäärin noin 10 % niissä hankinnoissa, joihin uudistus vaikutti eikä hankintoja jäänyt juurikaan toteuttamatta uudistuksen takia¹³. Hankintayksiköt reagoivat uudistukseen pidentämällä tarjousaikaa keskimäärin 4,7 päivällä ja laatimalla laajemmat kuvaukset hankinnan kohteesta.

Esittämällemme muutokselle ei ole oikeudellisia esteitä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, ettei yksi tarjoaja vielä muodosta kilpailua ja siksi hankinta voidaan tässä tapauksessa keskeyttää¹⁴.

Esitetty toimenpide saattaa lisätä jonkin verran hankintojen transaktiokustannuksia eli kustannuksia siitä, että osa hankinnoista tulee kilpailuttaa uudelleen. Nämä kustannukset ovat todennäköisesti vain osa siitä, mitä säästöjä toimenpiteellä voidaan saavuttaa kilpailun lisääntymisen kautta. Ohjauskeino luo ennen kaikkea kannusteen hankintayksiköille sille, että ne ottavat tarjouspyyntöä suunniteltaessa markkinat huomioon nykyistä paremmin ja tekevät tarjoamisesta helpompaa. Kilpailun lisääminen on määritetty keskeiseksi toimenpiteeksi myös kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa¹⁵.

Yhteishankintayksiköiden käytön tehostaminen

Julkisten hankintojen keskittäminen on kilpailun lisäämisen ohella yleinen keino parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta. Tutkimusten¹⁶ mukaan huolellisesti suunniteltu strategia keskitettyjen hankintojen toteuttamiseen mahdollistaa julkisten hankintojen kokonaiskustannusten alenemisen, sekä edullisempien ostohintojen että suoraviivaisempien hankintaprosessin kautta, tosin yhteishankinnoilla saavutettavan edun suuruus vaihtelee hankinnan kohteesta riippuen¹⁷. Hankintoja keskittämällä voidaan saavuttaa alhaisemmat hinnat, jos tilausten yhdistäminen mahdollistaa määrälennuksen hyödyntämisen¹⁸. Kustannussäästöjen ajatellaankin johtuvan pääasiassa synergiaeduista, kuten mittakaavaeduista¹⁹. Yhteishankintayksikön saattaa olla mahdollista tavoittaa myös suurempi tarjoajien joukko kuin pienen hankintayksikön. Lisäksi säästöjä voi

¹² Titl, V. (2021).

¹³ Titl, V. (2021).

¹⁴ C-244/02 Kauppatalo Hansel ja C-27/98 Metalmeccanica Fracasso.

¹⁵ Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Saatavilla: [Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020](#).

¹⁶ Albano & Sparro (2010), Clark et al. (2021), Ferraresi et al. (2021), Dubois et al. (2021).

¹⁷ Dimitri ym. (2006).

¹⁸ Joyce (2006).

¹⁹ Dimitri ym. (2006); Trautmann ym. (2009); Karjalainen (2011).

kertyä epäsuoraan siitä, että muutkin kuin yhteishankintoja tekevät hankintayksiköt oppivat siitä, miten alhainen hintataso on mahdollinen saavuttaa²⁰.

Suomessa on veloitettu valtionhallinto käyttämään yhteishankintasopimuksia (valtioneuvoston asetus 808/2022). Esityksemme mukaisesti käyttöveloitetta tulisi laajentaa myös muihin viranomaisiin. Osassa Euroopan maista on olemassa rajoituksia tai sääntöjä, joiden mukaan tietyt hankinnat tulee toteuttaa yhteishankintayksikön kautta. Tanskassa tämän tyylinen ohjaus perustuu sopimukseen, ei lakiin. Espanjassa on olemassa lista tavaroista ja palveluista, jotka tulee hankkia keskitetysti yhteishankintayksikön kautta. Virossa on pakollista toteuttaa tiettyjen digitaalisten palveluiden hankinta niihin erikoistuneen ICT-yhteishankintayksikön kautta. Myös Unkarissa on tiukat säännöt siitä, mitkä tavarat ja palvelut tulee hankkia tiettyjen yhteishankintayksiköiden kautta. Latviassa ohjataan hankkimaan yhteishankintayksiköiden kautta, mutta säännöstä voi poiketa, jos e-katalogissa tarjottava tuote ei vastaa hankintayksikön tarvetta tai hankintayksikkö voi saada tuotteen tai palvelun muualta halvemmalla.

Julkisten hankintojen keskittämisessä on kuitenkin myös haasteensa. Ongelmiksi nousevat erityisesti yksittäisten hankintayksiköiden tarpeiden huomioiminen sekä markkinoiden keskittyminen. Yhteishankinnat voivat siis lisätä keskittämisen kautta tulevia mittakaavaetuja, mutta huonosti suunniteltuna vähentää kilpailua pitkällä aikavälillä²¹. Ottaen huomioon yhteishankintojen osin ristikkäisetkin talousvaikutukset, on perusteltua pyrkiä tilanteeseen, jossa sekä veloitetaan hankintayksikköjä käyttämään yhteishankintoja nykyistä enemmän sellaisten tuotteiden osalta, joihin se sopii (käyttöveloitteen laajentaminen) sekä veloitetaan yhteishankintayksikköjä hyödyntämään kilpailuolosuhteet ja arvioimaan kilpailutuksiansa markkinavaikutuksia.

Lisäksi suositeltavaa olisi arvioida erillisen sosiaali- ja terveystalouteen keskittyneen yhteishankintayksikön säästöpotentiaalia ja perustamisen mahdollisuuksia. Euroopassa on yhteishankintayksikköjä, jotka ovat erikoistuneet tietyn tyyppisiin hankintoihin, kuten esimerkiksi terveystalouden tarvikkeisiin ja palveluihin tai ICT-hankintoihin. Kyselyn mukaan erikoistuneet yhteishankintayksiköt pystyvät hankkimaan kustannustehokkaammin muun muassa mittakaavaedun sekä paremman hankintaosaamisen myötä (ks. liite).

In-house -hankintoja koskevien ehtojen kiristäminen

Suomessa on suuri määrä julkisyhteisöjen omistamia in-house-yhtiöitä, joista tehdään hankintoja kilpailuttamatta. Suuri osa kuntien yhtiöistä ovat sidosyksiöitä suhteessa omistajaan /omistajiin ja näillä on tällöin mahdollisuus myydä omistajalle ilman kilpailutusvelvollisuutta. Sidosyksiöt ovat talouden kannalta kahdella tapaa ongelmallisia. Toisaalta ne sulkevat markkinoita yksityisiltä ja toisaalta niitä hyödynnetään ilman kilpailua eikä tällöin niiden kustannustehokkuutta suhteessa markkinatoimijoihin voida arvioida.

Tässä yhteydessä In-house -yksiköillä ei tarkoiteta ns. varsinaisia yhteishankintayksiöitä, jotka tuottavat yksinomaan yhteishankintapalveluita tai muita hankintojen tukipalveluita. Nämä yksiköt eivät ole varsinaisia in-house-yksiöitä, vaan omistajuus-/asiakkuusvaatimus kansallisesti asetettu edellytys, jolla ei ole yhteyttä

²⁰ Lotti et al. (2023).

²¹ Jääskeläinen (2022).

varsinaisiin in-house-toiminnan edellytyksiin²², joista säädetään hankintadirektiivin 12 artiklassa ja hankintalain 15 §:ssä.

Sidosyksiköiden toimintaa tulisi rajoittaa, jos toimialalla on toimivat yksityiset markkinat. Osa jäsenvaltioista on rajoittanut sidosyksiköiden käyttöä. Liettuassa on kieltö käyttää sidosyksiköitä, jos toimialalla on markkinoilla tarjontaa²³. Espanjassa ja Italiassa käyttö on sallittu vain, jos se todetaan kustannustehokkaammaksi tai siihen liittyy erityinen yleiseen etuun liittyvä syy, kuten turvallisuus-, kansanterveys- tai huoltovarmuussyistä²⁴. In-house -mallin kansalliset rajoitukset on myös hyväksytty EU-oikeuskäytännössä (C-285/18 Irgita ja C-89/19 Rieco): palveluiden järjestämistä koskevan tavan valinta on hankintaa ”edeltävä” päätösvaihe ja jäsenvaltioiden harkinnassa.

In-house -mallin käyttöä voidaan rajoittaa kansallisesti voidaan rajoittaa in-house -yksiköiden käyttöä tai edellyttää erityisiä syitä niiden käyttöön. Kansallisesti voidaan myös rajoittaa hankintayksiköiden oikeutta hankkia osuuksia sidosyksiköistä tai sitä, mille toimialoille sidosyksiköitä voidaan perustaa (C-89/19 Rieco).

Sidosyksiköiden hyödyntäminen sen sijaan on perusteltua sisloin, jos markkinat epäonnistuvat palvelun tuottamisessa joko siksi, ettei markkinoilla ole toimijoita tai niitä ei sinne palvelukysynnästä huolimatta tule tarpeeksi²⁵. Toisaalta joskus yleiseen etuun, esimerkiksi turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyvät, painavat syyt voivat puoltaa in-house -järjestelyn käyttöä tai muuta omaa tuotantoa. Olennaista kuitenkin olisi, että in-house -hankintaa harkittaessa tehtäisiin arvio siitä, toimiiko tämä markkinatoimijoita kustannustehokkaammin tai onko sidosyksikkö-hankinnalle jotkin muut painavat yhteiskunnalliset syyt.

Erityisiä velvoitteita suurimpien hankintojen toteuttamiseen

Yli 10 miljoonan euron hankintojen osalta hankintayksiköt veloitettaisiin toteuttamaan tuotantotavan analyysi, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan hankinnan kustannuksia. Tällä tarkoitetaan analyysiä, jossa arvioidaan, mitä erilaisia vaihtoehtoja hankintojen toteuttamiselle on sisältäen hankintatavan ja sopimustyyppin arvioinnin (esim. onko allianssimalli mahdollinen vaihtoehto) sekä skenaariolaskelmien toteuttamisen (esim. mitä kustannusten suhteen voidaan sopimuskauden osalta ennakoida).

Suuria hankintoja koskevia erilaisia toimia edellytetään myös muissa Euroopan maissa, kuten Belgiassa, Hollannissa, Ranskassa, Tšekissä ja Britanniassa. Osassa näistä maista laajoja sopimuksia, 5–10 M€,

²² HE 108/2016 vp., s. 79–80: ”Hankintadirektiivi ei edellytä yhteishankintayksikön toiminnan kohdistumista omistajiin eikä myöskään sitä, että yhteishankintayksikön tulisi olla perustettu nimenomaan yhteishankinta-toimintoihin tai että niiden hoitamisesta tulisi olla säädetty tai määrätty. Näiltä osin tarkoituksena on säätää kansallisista yhteishankintayksiköihin liittyvistä lisäedellytyksistä, jotka vastaavat voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyä.” ja ”Jotta lainsäädäntö olisi neutraali näiden erilaisten järjestelyjen suhteen ja jotta tulkintaongelmia ei syntyisi, myös yhteishankintayksiköiden toiminnan edellytettäisiin kohdistuvan sen omistajiin. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi ulottaa sidosyksiköitä koskevia unionin oikeuden tulkintoja esimerkiksi määräysvallasta sellaisenaan yhteishankintayksikön määritelmään.

²³ Liettuan perustuslakituomioistuin totesi hiljattain antamassaan päätöksessä, että in-house hankinta on mahdollinen, jos markkinatoimijoita ei ole: in-house -hankinta voidaan tehdä vain siinä tapauksessa, että se on ainoa tapa järjestää palvelut eikä julkisena hankintana toteutettava kilpailutus ole mahdollinen. Ratkaisu 5.5.2022 No. KT54-N5/2022: „Ruling in the compliance of article 10(2)(2) of the Law on Public Procurement of the Republic of Lithuania (wording of 20 December 2019) with the Constitution of the Republic of Lithuania”.

²⁴ Espanjassa Art. 86, Law 40/2015 ja Italiassa Art. 192, decreto legislativo 50/2016 – codice dei contratti pubblici.

²⁵ Jääskeläinen (2022).

koskevat erilaiset ohjauskeinot kuin pienempiä sopimuksia. Ohjauskeinoja on annettu muun muassa liittyen markkinakartoituksiin, hankintamenettelyn valintaan, hankinnan ja sopimuksen valvontaan, hankkeiden hyväksyntään sekä saapuneiden tarjousten arviointiin.

Huolellisen suunnittelun lisäksi raportointivelvoitteen ja hankintojen läpinäkyvyyden arvioidaan lisäävän budjettikuria. Kun hankintayksikkö veloitetaan seuraamaan hankinnan arvon kehittymistä ja valvomaan, ettei alkuperäinen budjetoitu arvo ylitä, syntyy hankinnan suunnitteluvaiheeseen kannuste kiinnittää erityistä huomiota kustannusten hallintaan.

Esitetty ohjauskeino lisää hankintojen hallinnollista taakkaa eli transaktiokustannuksia. On kuitenkin syytä huomioida, että hankinnan kustannusten lisääntyminen yli 10 miljoonan euron arvoisten sopimusten osalta on pieni hinta siitä, että huolella tehdyn suunnittelun ja seurannan kautta säästetään merkittäviä summia ostobudjetista.

Tuotantotavan analyysiin veloittamisessa ja budjettien seurannassa tulee edetä vaiheittain ja datan keräämisen mahdollisuudet huomioiden. Ohjauskeinon osoittautuessa toimivaksi on perusteltua harkita, tulisiko veloitteet laajentaa kaikkiin yli 2 miljoonan euron hankintoihin.

Suorahankintojen vähentäminen

Suorahankinnoissa yrityksillä ei ole kilpailullista painetta antaa parasta hinnan ja laadun yhdistelmää sopimuksen saamiseksi, ja näin ollen riski kalliista hinnasta (ja huonosta laadusta) kasvaa. Suorahankintojen määrää on mahdoton arvioida, koska vain osasta suorahankintoja julkaistaan vapaaehtoinen suorahankintailmoitus tai jälki-ilmoitus. Jälki-ilmoituksen julkaiseminen on jo nyt EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta pakollista, mutta koska ilmoittamatta jättämisestä ei seuraa mitään, jätetään tämä monesti tekemättä. Motiivina tähän todennäköisesti on se, että näin toimimalla pyritään välttämään suorahankinnoista tiedon valuminen muille markkinoilla toimiville yrityksille. Jättämällä ilmoitus julkaisematta voidaan näin ollen usein välttää mahdolliset valitukset. Laittomien suorahankintojen osalta kiinnijäämisriski on edelleen alhainen eikä hankintojen avoimuusperiaate toteudu.

Suorahankinnat ovat hankintalainsäädännön vakavimpia rikkomuksia ja niihin on pyritty puuttumaan säätämällä hankintalakiin erityisiä seuraamuksia (tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen) ja hankintavalvontaa lisäämällä. Edelleen suurin ongelma kuitenkin liittyy siihen, ettei kilpailijoilla ole tietoa suorahankinnoista, vaikka hankintalaissa on säädetty jälki-ilmoituksen julkaisuvelvoitteesta myös suorahankintojen osalta. Se, ettei pakollisen jälki-ilmoituksen julkaisematta jättämisestä seuraa mitään muuta kuin valitusajan pidentyminen 30 päivästä kuuteen kuukauteen, luo kannustimet suorahankintojen piilotteluun ennemmin kuin laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamiseen, koska kilpailijat harvoin saavat tietoa tehdyistä suorahankinnoista kuuden kuukauden sisällä²⁶. Julkisten hankintojen järjestelmän voidaan katsoa olevan rikki, kun lainsäädännön noudattamatta jättämisestä ei aiheudu seurauksia ja on kannattavampaa jättää noudattamatta laissa säädettyjä velvoitteita, kuin toimia niiden mukaisesti. Tämä on ongelma koko järjestelmän uskottavuuden kannalta.

²⁶ Halonen, K-M. (2020).

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on valvonut hankintalainsäädännön noudattamista vuoden 2017 alusta lähtien. Suomessa ei tätä ennen ollut nimenomaista viranomaista tai muuta elintä, joka yleisen edun nimissä kiinnittäisi huomiota hankintalainsäädännön noudattamiseen ja etenkin lainvastaisiin suorahankintoihin. KKV²⁷ laati vuoden 2021 aikana 61 selvitystä toimenpidepyynnöistä (31 kpl) ja oma-aloitteisesti vireille tulleista asioista (30 kpl). Vuonna 2021 vireille tulleista asioista 43:ssa KKV:n arvioinnin lähtökohtana oli epäily siitä, että kyseessä on ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettu suorahankinta (käsite sis. muun muassa hankintasopimukseen tehdyt muutokset, joille ei ole lainmukaista perustetta). Vuoden 2021 aikana Hilmassa julkaistiin 443 suorahankintaa koskevaa ilmoitusta (ennakoilmoitus – suorahankinta – ex ante -ilmoitus TED F15).

KKV pystyy resurssiensa puitteissa puuttumaan kuitenkin vain rajalliseen määrään tapauksia ja siksi olisi perusteltua lisätä suorahankintojen läpinäkyvyyttä²⁸ ja säätää seuraamuksia suorahankinnasta ilmoittamatta jättämisestä²⁹. Jos jälki-ilmoitusten julkaisematta jättämisestä aiheutuisi seuraamuksia, lisäisi tämä todennäköisesti suorahankinnoista tehtävien jälki-ilmoitusten määrää, nostaisi laittomien suorahankintojen paljastumisriskiä ja vähentäisi laittomia suorahankintoja. Vaikka yksittäisenä toimenpiteenä seuraamus jälki-ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta ei ole merkittävimpien tässä selvityksessä esitettyjen säästöjä tuovien toimien joukossa, se parantaa sääntöjen noudattamista, järjestelmän uskottavuutta ja oikeussuojan tehokkuutta. Ja myös tällä luottamuksen lisäämisellä saattaa olla kilpailun tasapuolisuutta edesauttava vaikutus.

Hankintojen osiin jakamisen lisääminen

Hankintojen osiin jakaminen tarkoittaa sitä, että yhden hankinnan sisällä on eri osia, joita eri tarjoajat voivat voittaa. Jo tällä hetkellä hankintalain 75 §:ssä suositellaan hankintojen jakamista osiin ja asetetaan hankintayksiköille velvoite perustella, jos osiin jakamista ei tehdä. Näistä päätöksistä tai perusteluista ei kuitenkaan hankintalain 146 §:ssä asetetun rajoituksen vuoksi voi valittaa. Tämä on ongelma järjestelmän uskottavuuden kannalta, kun hankintayksiköt voivat käytännössä perustella osiin jakamatta jättämisen millä tahansa syyllä eikä yrityksillä ole mahdollista kyseenalaistaa hankintayksikön ratkaisua.

Hankintojen osiin jakamiseen velvoittaminen velvoittaisi hankintayksiköt suunnittelemaan hankintansa siten, että mahdollisimman monet tarjoajat voisivat tarjota tarjouskilpailuun. Esimerkiksi jos hankitaan tietojärjestelmä, joka sisältää moduulit A ja B. Oletetaan, että tarjoaja X pystyy tuottamaan molempia moduuleita, tarjoaja Y vain moduulia A ja tarjoaja Z vain moduulia B. Jos tällaista hankintaa ei ositeta, voi tulla vain yksi tarjous, jos ositetaan, voi molempiin osiin tulla kaksi tarjousta. Hankintojen jakaminen osiin

²⁷ [Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2020 \(kkv.fi\)](#)

²⁸ Tätä esitetään myös kansallisessa korruptionvastaisessa strategiassa, ks. [Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021-2023](#).

²⁹ Suorahankintojen läpinäkyvyyden lisäämiseen voidaan pyrkiä eri tavoin ja lainsäädäntöprosessin yhteydessä voidaan kartoittaa erilaisia vaihtoehtoja, kuten jonkinlainen sakkoluonteinen maksu ja/tai säätää siitä, etteivät KKV:lle säädetyt määräajat seuraamusesitysten suhteen vanhene, jos suorahankinta on tehty törkeän huolimattomasti tai vilpillisessä mielessä. ks. Halonen, K-M. (2020). Läpinäkyvyyttä on osassa EU:n jäsenvaltioita pyritty lisäämään myös julkisella sopimusrekisterillä, joka on käytössä muun muassa Espanjassa, Romaniassa, Puolassa ja jonne tulee tallentaa kaikki hankintasopimukset ja niihin tehtävät muutokset. Vastaava sopimusrekisteri on käytössä osittain myös Alankomaissa, ks. Halonen, K-M. (2019).

todennäköisesti lisäksi monissa tapauksissa kilpailua, parantaisi kilpailuolosuhteiden huomioimista tarjouskilpailuissa ja edistäisi huoltovarmuutta. Hankinnan jakamisella osiin on todennäköisesti merkittävä vaikutus pienempien yritysten mahdollisuuteen osallistua hankintamenettelyyn. Toisaalta osittaminen ei kannata, jos osien tuottamiseen yhdessä sisältyy merkittävää synergiaa³⁰.

Edelleen erityisestä syystä hankinta voitaisiin jättää jakamatta osiin, mutta näistä perusteista voisi myös valittaa tuomioistuimeen. Tällaisia syitä olisivat esimerkiksi hankintadirektiivin 2014/24/EU perusteluosiossa (78) mainitut syyt, kuten kilpailun rajoittuminen, sopimuksen toteuttamisen merkittävä kallistuminen tai merkittävä tekninen vaikeutuminen, sopimuksen toteuttamisen vaarantuminen. Hankintojen jakaminen osiin on pakollista joissakin maissa, kuten Ranskassa, Hollannissa, Saksassa, Espanjassa, Liettuassa ja Unkarissa. Kaikissa edellä mainituissa maissa osiin jakamatta jättämisestä ja niiden perusteluista tai niiden puuttumisesta voi valittaa tuomioistuimeen.

Kansallisen hankintastrategian³¹ mukaisesti julkisten hankintojen tulisi olla houkuttelevia erilaisille tarjoajatahoille. Jotta hankinnoissa saadaan riittävästi kilpailua, suunnitelmallisuuteen, avoimuuteen, markkinavuoropuheluihin ja -kartoituksiin tulisi panostaa sekä jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin.

Perusteettomien sopimusmuutosten vähentäminen

Olennaistenkin sopimusmuutosten tekeminen on hankintalain 136 §:n nojalla tietyissä tilanteissa mahdollista. Sopimusmuutoksia tehdään kuitenkin myös tilanteissa, joissa kyse ei ole hankintalaissa säädetyistä sallituista poikkeuksista. Lainvastaiset, perusteettomat sopimusmuutokset tulevat suorahankintojen lailla kilpailutuksia kalliimmiksi. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi sopimuskauden pidentäminen ja merkittävät lisätyöt, jotka eivät ole kuuluneet hankinnan alkuperäiseen kohteeseen.

Hankintalain nojalla tietyistä sopimusmuutoksista (sopimuksen laajentaminen tai supistaminen ilman tätä koskevaa varaumaa alkuperäisessä kilpailutuksessa; ja ennakoimattomasta olosuhdemuutoksesta seuraava sopimuksen muuttaminen) on julkaistava sopimusmuutosilmoitus HILMAssa. Sääntely koskee EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Jos pakollista sopimusmuutosilmoitusta ei kuitenkaan julkaista, ei tästä nykysääntelyn nojalla ole seuraamusta hankintayksikölle³². Ainoa ”seuraamus”, joka muutosilmoituksen laiminlyönnistä seuraa on muutoksenhakuajan pidentyminen kuuteen kuukauteen (jos vapaaehtoista ex ante suorahankintailmoitusta ei ole julkaistu etukäteen), mikä ei kuitenkaan itsessään ole omiaan lisäämään olennaisten sopimusmuutosten läpinäkyvyyttä tai luo paineita hankintayksiköille välttää muutoksia³³. On

³⁰ Grimm et al. (2006). Tällöin kuitenkin osiin jakaminen voitaisiin jättää tekemättä hankintadirektiivin johdannossa (78) luetellun syyn nojalla.

³¹ [Kansallinen julkisten hankintojen strategia](#).

³² Ks. esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisu MAO 399/19, jossa oli kyse lisähankinnasta, josta olisi tullut julkaista sopimusmuutosilmoitus. Vaikka ratkaisun valossa vaikuttaa siltä, ettei näin ollut toimittu, markkinaoikeus katsoi sopimusmuutoksen oikeutetuksi hankintalain 136 §:n 2 momentin nojalla eikä ratkaisussaan ottanut kantaa puuttuvaan sopimusmuutosilmoitukseen.

³³ Kilpailevilla yrityksillä ei käytännössä ole juuri minkäänlaisia mahdollisuuksia saada sopimusmuutoksista tietoa ”ajoissa”, jotta muutoksenhaku olisi mahdollinen, kun vastaavan mittainen määräaika aiheuttaa myös hankintojen valvontaviranomaiselle merkittäviä esteitä löytää muutokset ajoissa. Ks. [KKV Veikkauksen keskuspelijärjestelmän hankinta oli lainvastainen 28.9.2020](#).

ongelmallista järjestelmän uskottavuuden, sopimusmuutosten läpinäkyvyyden ja yritysten tehokkaan oikeussuojan kannalta, kun pakollisen ilmoituksen julkaisematta jättämisestä ei ole seuraamuksia.

Hankintalakia tulisi muuttaa siten, että jo nyt pakollisen sopimusmuutosilmoituksen tekemättä jättämisestä voitulla seuraamuksia. Näin on esimerkiksi Italiassa, jossa ilmoituksen laiminlyönnistä seuraa sakko.

Lainvastaisten, suorahankintoihin rinnastuvien sopimusmuutosten vähentämiseen ja sopimusmuutosten läpinäkyvyyden parantamiseen on sääntelyteknisesti erilaisia vaihtoehtoja, joita tulisi selvittää mahdollisen lainsäädäntöprosessin aikana tarkemmin³⁴.

Hankintayksiköillä ei näin ollen ole kannustinta täyttää velvollisuutta, mikä voi myös johtaa perusteettomien sopimusmuutosten lisääntymiseen³⁵. Seuraamus ilmoitusvelvoitteen laiminlyönnistä lisäisi sopimusmuutosten läpinäkyvyyttä, mikä puolestaan toimisi ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä laittomille sopimusmuutoksille nostamalla lainvastaisten toimien paljastumisriskiä, muuttaisi ajan kuluessa hankintakäytäntöjä ja lisäisi kilpailutuksen piiriin tulevien sopimusten määrää. Jos sopimukset siirtyvät kilpailtavaksi markkinoille sopimusmuutoksen sijaan, säästetään kilpailun kautta veronmaksajien rahoja. Sopimuksia vain jatkettaessa yrityksillä ei ole painetta antaa parasta hintaa sopimuksen saamiseksi, ja näin ollen riski kalliista hinnasta kasvaa.

Vaikka yksittäisenä toimenpiteenä seuraamukset sopimusmuutosilmoitusten laiminlyönnin johdosta eivät ole merkittävimpien tässä selvityksessä esitettyjen säästöjä tuovien toimien joukossa, se parantaa sääntöjen noudattamista, järjestelmän uskottavuutta ja oikeussuojan tehokkuutta. Ja myös tällä luottamuksen lisäämisellä saattaa olla kilpailua edesauttava vaikutus.

³⁴ Vaihtoehtoja olisivat ainakin Italian mallin mukainen sakkoseuraamus, vilpillisessä mielessä tehdyn lainvastaisen muutoksen osalta mahdollisuus vaatia seuraamuksia myös 6 kk:n määräajan jälkeen tai katsoa, että sopimusmuutosilmoituksen julkaiseminen olisi sopimusmuutokseen liittyvä pakollinen muotovaatimus ja edellytys sille, että hankintayksikkö voisi vedota sopimusmuutokseen. Mahdollista olisi lisätä läpinäkyvyyttä myös perustamalla sopimusrekisteri Espanjan, Romanian, Puolan ja Alankomaiden (osittainen) esimerkin mukaan ja/tai laajentamalla sopimusmuutosilmoitusvelvollisuutta myös muihin kuin hankintadirektiivin 2014/24/EU 72 artiklassa edellytettyihin muutostilanteisiin, ks. tästä Halonen, K-M., Sanchez-Graells, A., Caranta, R. (2019) sekä Dragos, Halonen, Neamtu & Treumer 2023.

³⁵ Dragos, Halonen, Neamtu & Treumer 2023.

3. Vaikutukset julkiseen talouteen

Hankintadata on pirstaloitunut ympäri hallintoa eikä se ole riittävän avoimesti esimerkiksi tutkijoiden käytettävissä. Tämä vaikeuttaa sekä säästöpotentiaalin etukäteisarviointia että toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden todentamista jälkikäteen. Laskelmissa on pyritty hyödyntämään käytettävissä olevaa tutkimustietoa mahdollisimman kattavasti. Tästä huolimatta laskelmat pitävät sisällään merkittävää epävarmuutta. Epävarmuus johtuu siitä, että laskelmissa joudutaan arvioimaan sellaisten toimenpiteiden vaikutuksia, joista ei Suomen kontekstissa ole luonnollisesti näyttöä.

Laskelmissa jouduttu puutteellisen datan johdosta arvioimaan kuinka suurta osaa hankinnoista esitetyt toimenpiteet koskevat. Esimerkiksi suorahankintojen kokonaisvolyymista ei ole tarkkaa tietoa, vaan kyse on asiantuntija-arviosta. Kyse on tutkimustiedon ja arvioiden perusteella tehdystä skenaariolaskelmasta, ei varsinaisista vaikutusarvioista. Siksi onkin erityisen tärkeää huomioida, että esitetyt ohjauskeinoja edellyttävät monilta osin jatkoselvityksiä ja lainsäädännön laadinnan yhteydessä tehtävää tarkempaa vaikutusarviointia. Osaa toimista on syytä myös pilotoida satunnaiskokeiden avulla.

Taulukko 2. Arvioita toimenpiteiden vaikutuksista julkiseen talouteen

Säästövaikutus vuoden 2018 tasossa	
Tarjousten määrän kasvattaminen	<p>Laskelman oletukset: Kynnysarvon ylittäviä hankintojen arvo on 12,8 miljardia euroa. Yhden tarjouksen kilpailutuksia arvioidaan olevan 21 %. Kilpailun lisäämisen myötä säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %³⁶.</p> <p>Laskelma: 12,8 miljardia euroa * 21 % * 10 % = 267 miljoonaa euroa</p>
Yhteishankintayksikköjen käytön tehostaminen	<p>Laskelman oletukset: Oletetaan, että toimenpiteiden myötä Suomessa toteutetaan 0,5 miljardin euron edestä enemmän keskitettyjä hankintoja standardoiduista tuotteista. Keskitetyn hankinnan säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %³⁷.</p> <p>Laskelma: 0,5 miljardia euroa * 10 % = 50 miljoonaa euroa</p>
In-house -hankintoja koskevien ehtojen kiristäminen	<p>Laskelman oletukset: Sidosyksikköhankintojen arvo on 6,8 miljardia.</p> <p>Oletetaan, että toimenpiteen myötä toteutetaan 33 % vähemmän</p>

³⁶ Perustuu tutkimuksiin: Titl (2021). Jossain yksittäisiä markkinoita (lääkehankinnat) koskevissa tutkimuksissa (Jascisens 2017) kilpailulla on vielä suurempia vaikutuksia.

³⁷ Perustuu siihen, että keskitetyn hankinnan säästöt ovat olleet 5–20 % eri tutkimuksissa.

Säästövaikutus vuoden 2018 tasossa

sidosyksikköhankintoja eli 4,5 miljardilla eurolla. Tällöin kilpailun piiriin tulisi 2,2 miljardin euron edestä hankintoja. Kilpailun lisäämisen myötä säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %³⁸

Laskelma:

6,8 miljardia * 33 % * 10 % = 220 miljoonaa euroa

Laskelman oletukset:

Suurimpien hankintojen hankintavolyymiksi arvioidaan 6,3 miljardia euroa.

Oletetaan, että toimenpiteen myötä 25 %:ssa hankinnoista sopimusten toteuttaminen tehostuu läpinäkyvyyden ja uusien hankintamallien käyttöönoton myötä. Tehostumisen säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %.

Laskelma:

6,3 miljardia euroa * 25 % * 10 % = 160 miljoonaa euroa

Laskelman oletukset:

Arvioidaan suorahankintojen arvoksi 2 miljardia euroa.

Oletetaan, että toimenpiteen myötä 10 % suorahankintoja vähenee.

Kilpailun lisäämisen myötä säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %.

Laskelma:

2 miljardia euroa * 10 % * 10 % = 20 miljoonaa euroa

Laskelman oletukset:

Arvioidaan, että ositettuja kilpailutuksia syntyy 250 miljoonan euron enemmän. Kilpailun lisäämisen myötä säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %

Laskelma:

250 miljoonaa euroa * 10 % * 10 % = 25 miljoonaa euroa

Laskelman oletukset:

Arvioidaan, että uusia kilpailutuksia syntyy 250 miljoonan euron enemmän. Kilpailun lisäämisen myötä säästöpotentiaaliksi arvioidaan 10 %

Laskelma:

250 miljoonaa euroa * 10 % * 10 % = 25 miljoonaa euroa

Erityisiä velvoitteita suurimpien hankintojen toteuttamiseen

Suorahankintojen vähentäminen

Hankintojen jakamisen lisääminen

Kilpailutusten määrän kasvattaminen sopimusmuutosten sijaan

³⁸ Perustuu tutkimuksiin: Titl (2021) yleistäen niin että yhden in-housen tarjoajan mallista siirryttäisiin usean tarjoajan malliin.

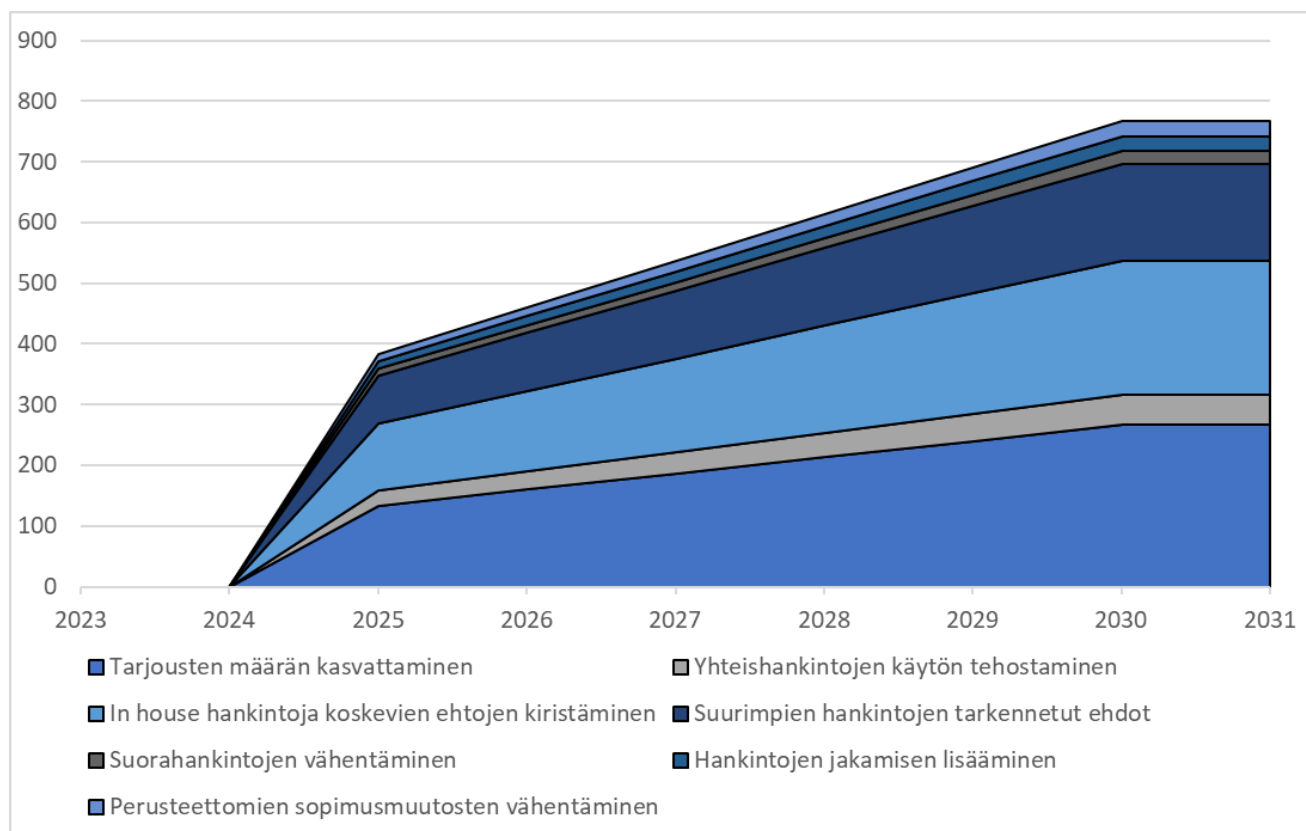
Esitetyillä toimenpiteillä voitaisiin esitetyssä skenaariolaskelmassa päästä hallituskaudella 2023–2027 yhteensä **522 miljoonan euron vuotuisiin säästöihin**. Vuoteen 2031 mennessä esitettyjen toimenpiteiden vaikutus voisi olla yhteensä **780 miljoonaa euroa vuodessa**.

Laskelmien taustalla on oletus, että ohjauskeinojen toimeenpanosta päätettäisiin hallitusneuvotteluissa 2023, niitä valmisteltaisiin vuosina 2023–2024 ja toimeenpantaisiin vuodesta 2025 lähtien. Täysimääräisten vaikutuksen odotetaan kehittyvän vuoteen 2030 mennessä. Toteuttamamme skenaariolaskelman (kuvio 1) mukaan esitetyillä keinoilla on mahdollisuus saavuttaa hallituskaudella 2023–2027 yhteensä noin 500 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Vuoteen 2031 mennessä esitettyjen toimenpiteiden vaikutus voisi olla yhteensä noin 800 miljoonaa euroa vuodessa.

Arviointitehtävää vaikeuttaa se, että hankintadataa on käytettävissä vajavaisesti. On täysin välttämätöntä, että hankintadatan hyödynnettävyyttä ja saatavuutta parannetaan. Julkisiin hankintoihin tarvitaan taho, jolla on vastuu keskitetystä hankintojen tietokannasta sisältäen tarjouspyynnöt, tarjoukset, sopimukset ja ostolaskut. Hankintojen datahuoneen perustaminen on edellytys sille, että esittämiemme ohjauskeinojen vaikuttavuus voidaan todeta, ja siten säästöt eri hallinnonaloille kohdentaa.

Hankintasäästöjä voidaan tavoitella myös muilla kuin tässä esitetyillä sääntely- ja ohjauskeinoilla, kuten hankintaosaamista ja -käytäntöjä kehittämällä. Myös hankintojen kehittämistoimilla voidaan saada säästöjä aikaan, mutta niiden vaikuttavuuden arviointi on vielä vaikeampaa kuin esitettyjen, laissa säädettyjen ohjauskeinojen, eivätkä ne siksi ole olleet tämän tarkastelun piirissä.

Kuvio 1. Esitettyjen ohjauskeinojen vaikutus, skenaariolaskelma



LÄHDELUETTELO

- Albano, G.L. & Sparro, M. (2010). Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. *Review of Economics and Institutions* 1(2). ?
- Butler J.V., Carbone E., Conzo P. & Spagnolo G. (2020). Past performance and entry in procurement: An experimental investigation, *Journal of Economic Behavior & Organization* 173, 179-195.
- C-244/02 Kauppatalo Hansel Oy
- C-27/98 Metalmeccanica Fracasso
- C-285/18 Irgita
- C-89/19 Rieco
- Clark, R., Coviello, D. & De Leverano, A. (2021). Centralized Procurement and Delivery Times: Evidence from a Natural Experiment in Italy.” ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 21-063.
- Dimitri, N., Dini, F., & Piga, G. (2006). When should procurement be centralized? In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*, pp. 47–81, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dragos, D., Halonen, K-M., Neamtu, B. & Treumer, S. (2023). *Contract Changes. The Dark Side of EU Procurement Law*, European Procurement Law Series, Edward Elgar Publishing, UK.
- Dubois, P., Lefouili, Y. Straub, S. (2021). Pooled procurement of drugs in low and middle income countries. *European Economic Review*, 132: 103655.
- Ferraz, C. & Finan, F. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, 101 (4): 1274-1311. Saatavilla: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.101.4.1274>
- Ferraresi, M., Gucciardi, G. & Rizzo. L. (2021). Savings from public procurement centralization in the healthcare system. *European Journal of Political Economy*, 66: 101963.
- Grimm, V., Pacini, R., Spagnolo, G., & Zanza, M. (2006). Division into lots and competition in procurement. In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement* (pp. 168-192). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511492556.008.
- Halonen, K-M., Sanchez-Graells, A. & Caranta, R. (2019). Transparency in EU Procurements. Disclosure Within Public Procurement and During Contract Execution. *European Procurement Law Series*. Edward Elgar Publishing, UK.
- Halonen, K-M (2020). Kannustaako julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä suoramankintojen ja olennaisten muutosten piilottelemiseen? <https://julkisethankinnat.fi/hankintatieto/news/news:63145/>
- Halonen, K.-M., Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies* 7-8/2021, s. 1113–1135.
- Halonen, K.-M. & Tukiainen, J. (2020). Competition and Litigation in Swedish Public Procurement. *Uppdragsforskningrapport 2020:1*. Swedish Competition Authority.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Jascisens, V (2017) an Entry Mitigate the Effect of Inflated Reserve Prices in Public Procurement?

- Joyce, W. B. (2006). Accounting, purchasing and supply chain management. *Supply Chain Management*. Vol. 11(3), pp. 202–207.
- Juutilainen & Berglund (27.1.2020). Veikkaus teki kilpailuttamatta kymmenien miljoonien sopimuksen ulkomaisen peliyhtiön kanssa – 20 vuoden sopimus salattiin valvojilta. Saatavilla: <https://yle.fi/a/3-11174703>
- Jääskeläinen, J. (2022) Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää. KKV Policy Brief 1/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-01-policybrief-julkisten-hankintojen-tavoitteet-ja-riskit.pdf>
- Jääskeläinen, J. & Tukiainen, J. (2019). Anatomy of public procurement. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 11.04.2019. Saatavilla: <https://www.doria.fi/handle/10024/168335>
- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization – Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing & Supply Management*. Vol. 17(2), pp. 87–97. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418>
- Kivistö, T. & Virolainen, V.M. (2019). Public procurement spend analysis at a national level in Finland. *Journal of Public Procurement*, 19 (2): 108–128. Saatavilla: <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2019-028>
- Lotti, C., Muço, A., Spagnolo, G. & T. Valletti (2023). Indirect Savings from Public Procurement Centralization. Working paper.
- Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.
- Spagnolo (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization* 30(3), 291-296.
- Titl, V. (2021). The One and Only: Single Bidding in Public Procurement. Saatavilla: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295
- Trautmann, G., Bals, L. & Hartmann, E. (2009). Global sourcing in integrated network structures: the case of hybrid purchasing organizations. *Journal of International Management*. Vol. 15(2), pp. 194–208.
- Tukiainen, J., Blesse, S., Bohne, A., Giuffrida, L. M., Jääskeläinen, J., Luukinen, A. & Sieppi, A. (2023). What Are the Priorities of Bureaucrats? Evidence from Conjoint Experiments with Procurement Officials. CESifo Working Paper No. 10199.
- Tutkihankintoja.fi. Saatavilla: <https://tutkihankintoja.fi/>
- Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 808/2022. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220808>
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023, OM/2021/68. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8072998a>
- Valtiovarainministeriö, Talouspolitiikan mitoitus kuluvalla vuosikymmenellä, 8.12.2022. Saatavilla: https://vm.fi/documents/10623/142666320/12_Talouspolitiikan+mitoitus+kuluvalla+vuosikymmenell%C3%A4.

[pdf/b063c6dc-a197-e4c2-d131-](#)

[b92c44519ab1/12_Talouspolitiikan+mitoitus+kuluvalla+vuosikymmenell%C3%A4.pdf?t=1670421198413](#)

LIITTEET

Liite 1 Julkisen hankintojen arvo

Julkisten hankintojen kokonaisarvon laskemiselle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä tapaa eikä yksiselitteistä lukua. Keskeistä kokonaisarvon laskennassa on määrittellä, minkä yksiköiden tekemät hankinnat lasketaan mukaan julkisten hankintojen kokonaisarvoon. Tarkastelua voidaan toteuttaa esimerkiksi julkisen talouden tai hankintalain noudattamisen näkökulmasta. Suomessa on hankintayksiköitä, jotka kuuluvat hankintalain piiriin, mutta niiden rahoitus on järjestetty tavalla, joka ei vaikuta suoraan julkiseen talouteen.

Toinen keskeinen vaikuttava tekijä julkisten hankintojen arvon määrittämisessä on tietolähteet.

Kansantalouden tilinpidon tietoja hyödyntäneissä laskennoissa määritelmä on rajoittunut julkisyhteisöihin tai näiden lisäksi julkisten yritysten ja seurakuntien tekemiin hankintoihin.

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) puitteissa toteutetussa tutkimuksessa (Merisalo et al., 2021) julkisten hankintojen kokonaisarvoa arvioitiin kansantalouden tilinpidon tietojen lisäksi hankintayksiköiden tilinpäätös- ja ostolaskutietojen pohjalta.

Tässä selvityksessä lähtökohtana pidetään Merisalo et. al. tutkimusta ”Julkiset hankinnat - Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen” (Merisalo et. al 2021). Tutkimuksen mukaan kaikkien julkisten hankintojen kokonaisarvo (pienhankinnat ja julkisyhteisöjen toisiltaan tekemät hankinnat mukaan lukien) oli tarkasteluvuonna (2018) 47 miljardia euroa (taulukko 1). Kilpailluilta markkinoilta tehtyjen julkisten hankintojen kokonaisarvo vuonna 2018 oli 31 miljardia euroa.

Merisalo et al. (2021) selvityksen perusteella, julkisten hankintojen 47 miljardin voidaan arvioida jakautuvan seuraavasti:

Taulukko 3. Julkisten hankintojen jakautuminen

	Hankintojen arvo, euroa
Valtionvirastot	4 377 000 000 €
Valtio, muu	6 874 000 000 €
Kunnat	19 144 000 000 €
Kuntayhtymät	8 389 000 000 €
Sosiaaliturvarahastot	2 843 000 000 €
Seurakunnat	490 000 000 €
Erityisalojen julkiset yritykset	5 134 000 000 €
Yhteensä	47 251 000 000 €

Tämän selvityksen tarpeisiin on arvioitava, mikä osa julkisista hankinnoista on sellaisia, joilla on suoraan vaikutusta julkisen talouden suunnitelman näkökulmasta. Julkisen talouden näkökulmasta on perusteltua rajoittaa tarkastelu koskemaan valtion- ja paikallishallintoa.

Erityisalojen julkiset yritykset toimivat markkinoilla tavalla, jossa rahoitus tulee markkinaehtoisesti, joten ne (5,1 miljardia) on jätetty tässä selvityksessä tarkastelun ulkopuolelle. Seurakuntien rooli julkisissa hankinnoissa on pieni (0,5 miljardia), eikä niillä ole suoraa yhteyttä julkisen talouden suunnitelmaan, eikä niitä siksi huomioida tässä selvityksessä³⁹.

Kuntien toteuttamista ostoista 34,3 % on Kuntaliiton kokoamien tilastojen perusteella ollut ostoja kuntayhtymiltä (9,5 miljardia). Ostot ovat keskeisiltä osin olleet sairaanhoitopiireiltä ostettavia asiakaspalveluostoja, jotka eivät kohdistu markkinoille eivätkä ole osa sitä julkisten hankintojen kokonaisuutta, johon säästöjä kohdennettaisiin. Näitä asiakaspalveluostoja ei enää hyvinvointialueuudistuksen jälkeen toteuteta, koska hyvinvointialueet ovat valtionrahoituksen piirissä.

Sen sijaan sosiaaliturvarahastojen hankinnat sisällytetään arvioon, koska ne kuuluvat ainakin pääosin hankintalain piiriin, ollen pääosin julkisoikeudellisia laitoksia kuten Kansaneläkelaitos. Yksityiset työeläkerahastot eivät kuitenkaan ole hankintalain piirissä.

Taulukko 4. Julkisen hankintojen tarkempi jakautuminen. Lähde: Merisalo et. al. (2020), omat laskelmat

	Yhteensä, euroa	Kuntayhtymiltä	Sidosyksiköiltä	Kilpailtu markkina
Valtionvirastot	4 377 000 000 €		720 000 000 €	3 657 000 000 €
Valtio, muu	6 874 000 000 €		1 172 000 000 €	5 702 000 000 €
Kunnat	19 144 000 000 €	9 452 078 900 €	1 262 921 100 €	8 429 000 000 €
Kuntayhtymät	8 389 000 000 €		2 484 000 000 €	5 905 000 000 €
Sosiaaliturvarahastot	2 843 000 000 €		692 000 000 €	2 151 000 000 €
Seurakunnat	490 000 000 €		92 000 000 €	398 000 000 €
Erikoisalojen julkiset yritykset	5 134 000 000 €		621 000 000 €	4 513 000 000 €
Yhteensä	47 251 000 000 €		7 043 921 100 €	30 755 000 000 €

Hankintalakia sovelletaan vain EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kynnysarvojen alle jääviin niin sanottuihin pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia.

³⁹ Erityisalojen hankintalain mukaisia hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset sekä edellä mainittujen tahojen yhteenliittymät, kuten myös julkiset yritykset ja viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivat yksiköt, kun ne harjoittavat erityisalojen hankintalaissa säädettyä toimintaa. Erityisalojen hankintalain mukaisia hankintayksiköitä ei pysty tyhjentävästi listaamaan, koska julkisoikeudelliset laitokset, julkiset yritykset ja erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivia yksiköitä koskevat rajanvedot tulevat tehtäväksi yksikkökohtaisesti.

Taulukko 5. Kansalliset kynnyksarvot (ilman arvonlisäveroa) 1.1.2022. alkaen

	Kynnyksarvo
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	60 000 €
Rakennusurakat	150 000 €
Sosiaali- ja terveyspalvelut (Liite E kohdat 1–4)	400 000 €
Muut erityiset palvelut	300 000 €
Käyttöoikeussopimukset	500 000 €

Seuraavassa taulukossa on kuvattu miten julkisen talouden piirissä olevat hankinnat jakautuvat kynnyksarvon ylittämisen mukaan.

Taulukko 6. Julkisten hankintojen jakautuminen kynnyksarvon ylittämisen mukaan

	Yli kynnyksarvon	Alle kynnyksarvon
Valtionvirastot	2 194 200 000 €	1 462 800 000 €
Valtio, muu	2 280 800 000 €	3 421 200 000 €
Kunnat	4 298 790 000 €	4 130 210 000 €
Kuntayhtymät	2 539 150 000 €	3 365 850 000 €
Sosiaaliturvarahastot	1 441 170 000 €	709 830 000 €
Yhteensä	12 754 110 000 €	13 089 890 000 €

Hallinnonalakohtaista tietoa hankinnoista on saatavilla jossain määrin puutteellisesti, koska valtion salaiseksi luokiteltuja tai muutoin salassa pidettäväksi katsottuja hankintoja merkittävä määrä. Seuraavassa on kuvattu hallinnaloittain raportoitujen hankintojen volyyymi sekä sen jakautuminen eri hankintakategorioihin, perustuen tutkiahankintoja.fi -sivustolla oleviin tietoihin:

Taulukko 7. Julkiset hankinnat kategorioittain eri hallinnaloilla

	Arvo 2022, euroa	Arvo 2022, euroa
<u>Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	1 413 100 000	
Alueet ja väylät		667 400 000
Hallinnolliset palvelut		299 000 000
Rakentaminen		212 200 000
ICT-hankinnat		99 700 000

	Arvo 2022, euroa	Arvo 2022, euroa
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		67 200 000
<u>Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	1 020 400 000	
Alueet ja väylät		395 400 000
Rakentaminen		321 300 000
ICT-hankinnat		106 800 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		62 300 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		63 500 000
<u>Valtiovarainministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	744 600 000	
ICT-hankinnat		543 900 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		65 900 000
Hallinnolliset palvelut		45 500 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		30 800 000
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		27 600 000
<u>Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	386 500 000	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		228 900 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		54 500 000
ICT-hankinnat		45 300 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		30 700 000
Hallinnolliset palvelut		14 000 000
<u>Oikeusministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	270 500 000	
Rakennusten ja alueiden ylläpito		115 300 000
ICT-hankinnat		73 500 000

	Arvo 2022, euroa	Arvo 2022, euroa
Hallinnolliset palvelut		28 600 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		12 100 000
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		
Majoitus- ja ravitsemispalvelut		10 000 000
<u>Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	170 500 000	
ICT-hankinnat		63 800 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		63 000 000
Hallinnolliset palvelut		11 300 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		13 300 000
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		
Rakentaminen		5 400 000
<u>Sisäministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	287 600 000	
Hallinnolliset palvelut		193 100 000
ICT-hankinnat		49 800 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		23 100 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		7 300 000
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		4 300 000
<u>Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	154 400 000	
ICT-hankinnat		59 600 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		30 700 000
Hallinnolliset palvelut		20 400 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		14 800 000
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		11 100 000

	Arvo 2022, euroa	Arvo 2022, euroa
<u>Valtioneuvoston kanslia (hallinnonala)</u>		
Hankinnat	109 700 000	
Rakennusten ja alueiden ylläpito		44 700 000
ICT-hankinnat		38 100 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		12 600 000
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		3 300 000
Hallinnolliset palvelut		4 400 000
<u>Ulkoministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	44 900 000	
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		15 800 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		5 700 000
Hallinnolliset palvelut		7 800 000
ICT-hankinnat		3 400 000
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		
Rakentaminen		3 700 000
<u>Ympäristöministeriön hallinnonala</u>		
Hankinnat	35 600 000	
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		13 900 000
ICT-hankinnat		10 900 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		3 900 000
Hallinnolliset palvelut		2 700 000
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		1 400 000
<u>Eduskunta</u>		
Hankinnat	27 300 000	
ICT-hankinnat		12 800 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		4 800 000

	Arvo 2022, euroa	Arvo 2022, euroa
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		1 500 000
Hallinnolliset palvelut		2 000 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		
Matkustus- ja kuljetuspalvelut		1 700 000

Budjettitalouden ulkopuolinen (Hansel Oy)

	Hankinnat	
	2 600 000	
ICT-hankinnat		1 000 000
Rakennusten ja alueiden ylläpito		alle 1 000 000
Hallinnolliset palvelut		alle 1 000 000
Asiantuntija- ja toimistopalvelut		alle 1 000 000
Majoitus- ja ravitsemispalvelut		
Koulutus- ja kulttuuripalvelut		alle 1 000 000

Tasavallan presidentin kanslia (hallinnonala)

	Hankinnat	
	3 800 000	
Rakennusten ja alueiden ylläpito		852 903
ICT-hankinnat		800 516
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet		502 143
Hallinnolliset palvelut		559 832
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		
Matkustus- ja kuljetuspalvelut		364 425

Palvelun (tutkihankintoja.fi) tiedot ovat peräisin valtion osalta valtion ostolaskujärjestelmästä (Handi ja tätä ennen Rondo), josta ne kopioidaan palveluun juuri ennen arkistosiirtoa. Tämä tarkoittaa sitä, että laskut ovat jo ehtineet kiertää tarkastus- ja hyväksymiskierrot. Mikäli laskuille on tämän jälkeen tehty korjauksia kirjanpitojärjestelmässä tai ne on poistettu kirjanpidosta, ei tieto enää korjaannu tähän palveluun. Kuntien ja kaupunkien osalta aineisto perustuu kuntien itsensä Hanselille toimittamaan hankinta-aiheiseen ostolaskuaineistoon.

Valtion osalta palveluun on poimittu kaikki sellaiset ostolaskut, jotka on kirjattu valtion hankintatilleille. Valtion hankintatilit on listattu Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen (HANKO) loppuraportissa liitteessä 7 sivuilla 91-93. Valtionyhtiöiden hankinnat eivät sisälly aineistoon.

Aineisto ei sisällä M2-matka- ja kulunhallintajärjestelmässä käsiteltyjä hankintoja. Nämä kuluerät ovat esimerkiksi kilometrikorvauksia ja päivärahoja. Myös järjestelmässä käsiteltävät, virkamiesten henkilökohtaisilla valtion maksuaikakorteilla tehdyt hankinnat jäävät palvelusta pois.

Kuntien osalta mukana on pääsääntöisesti ostolaskuilta poimitut investoinnit ja kulut, joista on poistettu poistot ja avustukset.

Salassa pidettävä sisältö

Osa valtion ja kuntien hankinnoista on salaisia lain perusteella. Salaiset hankinnat eivät sisälly palvelun aineistoon.

Salassa pidettävää aineistoa on erityisesti puolustus- ja turvallisuussektorin viranomaisilla. Kokonaisuudessaan palvelun ulkopuolelle on jätetty puolustusministeriön hallinnonala, Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja poliisihallitus.

Lisäksi julkisuuslain perusteella salassa pidettävää aineistoa on anonymisoitu toimittajatiedon osalta. Data-aineiston salaiset osat on poistettu tai anonymisoitu ennen niiden siirtoa palveluun. Mikäli kyseessä on julkisuuslain perusteella salassa pidettävä tieto, toimittajan kohdalla lukee "Salassa pidettävä".

Edellä mainituista syistä muun muassa seuraavien yksiköiden hankintoja on osittain poistettu tai anonymisoitu:

Ilmatieteen laitos
Maanmittauslaitos
Museovirasto
Pelastusopisto (ml. Kriisinhallintakeskus)
Tasavallan presidentin kanslia
THL
Tulli
Turun hovioikeus
Ulkoasiainministeriö
Valtiokonttori
Valtioneuvoston kanslia
Valtori / TUVE (entinen HALTIK)
Verohallinto
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Liite 2 Yhteenveto kyselystä

Selvityksen puitteissa toteutettiin kysely, jossa julkisten hankintojen tutkijoilta ja asiantuntijoilta selvitettiin, onko esitetyn kaltaisia toimenpiteitä toteutettu muissa valtioissa. Tiedot kerättiin sähköpostitse. Kirsi-Maria Halonen oli yhteydessä eri maissa toimiviin hankintaoikeuteen erikoistuneihin tutkijoihin ja hankintajuristeihin, jotka vastasivat vapaamuotoisesti alla tarkemmin yksilöityihin kysymyksiin. Kysely kattoi yhteensä 18 maata ja kaikista maista saatiin vastaukset. 16 EU-maata: Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja kaksi EU:n ulkopuolista maata Iso-Britannia ja Sveitsi.

Kyselyssä tiedusteltiin seuraavia asioita:

- 1) In your jurisdiction, is dividing the contract into lots mandatory? If yes, are there some exceptions to this obligation?
- 2) In your jurisdiction, do you have central purchasing bodies (CPBs) that are "specialised" only to certain type of procurement (like health supplies and services / IT)? If yes, what was the motivation to created such specialised units?
- 3) In your jurisdiction, are there any limitations / rules which procurements are purchased via CPB's agreements?
- 4) Are there any specific requirements that apply only to very large contracts? (for example those exceeding 5 or 10MEUR) Like obligation to conduct market consultation / dialogue / market effect evaluation when particularly large contracts are awarded or cost follow-ups during the contract term?

Taulukko 8. Tietoja muiden maiden käytännöistä

Toimenpide	Esimerkkimaa
Hankintojen jakaminen osiin	Alankomaat Espanja Italia Liettua Ranska Saksa Unkari
Erikoistuneita yhteishankintayksiköitä (esim. sote, IT)	Alankomaat Belgia Espanja Iso-Britannia Liettua Portugali Ranska Romania Ruotsi Saksa

Toimenpide	Esimerkkimaa
	Sveitsi
	Tanska
	Tšekki
Velvoite tehdä yhteishankintayksiköiden kautta tietyt hankinnat	Espanja
	Italia
	Latvia
	Tanska (ei laki)
	Unkari
	Viro
Suurimpien hankintojen erillinen ohjaus	Alankomaat
	Belgia
	Iso-Britannia
	Ranska
	Romania
	Tšekki

Hankintojen jakaminen osiin on pakollista joissakin maissa, kuten Ranskassa, Hollannissa, Saksassa, Espanjassa, Liettuassa ja Unkarissa ja osiin jakamatta jättämisestä koskevista hankintayksikön ratkaisuihin voi myös valittaa tuomioistuimeen.

Useassa EU:n jäsenvaltiossa on yhteishankintayksiköjä, jotka ovat erikoistuneet tietyn tyyppisiin hankintoihin, kuten esimerkiksi terveysalan tarvikkeisiin ja palveluihin tai ICT-hankintoihin. Kyselyyn osallistuneiden maiden edustajien mukaan erikoistuneet yhteishankintayksiköt pystyvät hankkimaan kustannustehokkaammin muun muassa mittakaavaedun sekä erikoistuneen henkilöstön takia.

Romaniassa muutamia yhteishankintoja on hoidettu terveysministeriön sekä puolustusministeriön toimesta. Ranskassa yhteishankintayksiköitä on terveysalalla sekä busseihin liittyen. Alankomaissa yhteishankintayksiköjä on erikoistunut IT-palveluihin, erityisesti ohjelmistosopimuksiin. Saksassa erikoistuneiden yhteishankintayksiköiden päätarkoituksena on hankinta-alan erikoisosaamisen luominen. Tanskassa ja Portugalissa on terveysalan hankintoihin keskittyvät yhteishankintayksiköt.

Espanjassa on yhteishankintayksiköitä, jotka ovat keskittyneet hankkimaan tiettyjä tavaroita ja palveluja, kuten esimerkiksi lääkkeitä ja lääkinällisiä laitteita. Liettuassa on yhteishankintayksiköitä myös kunnallisella tasolla sekä isoja erikoistuneita yhteishankintayksiköitä, kuten rautateihin keskittynyt LTG. Liettuassa erikoistuneita hankintayksiköitä tarvitaan varmistamaan hankintojen parempi laatu sekä henkilöstön osaaminen. Yhteishankintayksiköiden kautta hankkiminen on Virossa vapaaehtoista. Virossa on useita ICT-hankintoihin keskittyneitä yhteishankintayksiköitä sekä puolustushankintoihin keskittynyt yhteishankintayksikkö.

Belgiassa on muutama keskittynyt yhteishankintayksikkö. Liittovaltion yhteishankintayksikkö on keskittynyt kaikkiin yleisiin hankintoihin, pois lukien puolustusta ja infrastruktuuria koskevat hankinnat. Unkarissa on tietoliikennepalveluihin, tietotekniikkaan, yleisiin tavaroihin ja palveluihin sekä terveyteen liittyvät yhteishankintayksiköt, joiden käyttö on pakollista, mutta ei ilmaista.

Latviassa on erityisesti kaksi yhteishankintayksikköä, jotka ovat erikoistuneet tiettyihin hankintoihin. Toinen yhteishankintayksikkö on keskittynyt tavaroihin ja IT-laitteisiin ja toinen armeijan siviilitarvikkeisiin. Lisäksi Latviassa on useita hankintayksiköitä, jotka keskittyvät tiettyihin hankintoihin omaan erikoistumiseensa perustuen. Yksi näistä hankintayksiköistä hankkii kaasua ja toinen sähköä. EU:n ulkopuolella Iso-Britanniassa on erityisesti koulutukseen ja terveydenhuollon hankintoihin erikoistuneita yhteishankintayksiköitä. Sveitsissä olevat yhteishankintayksiköt ovat keskittyneet rakentamiseen (BBL), puolustuksen hankintoihin (Armasuisse) sekä maanteihin (ASTRA).

Osassa Euroopan maista on olemassa rajoituksia tai sääntöjä, joiden mukaan tietyt hankinnat tulee toteuttaa yhteishankintayksikön kautta. Tanskassa ohjaus perustuu sopimukseen, ei lakiin. Espanjassa edellytetään tiettyjen tuotteiden ja palveluiden hankkimista keskitetysti yhteishankintayksikön kautta. Virossa on pakollista toteuttaa tiettyjen digitaalisten palveluiden hankinta niihin erikoistuneen ICT-yhteishankintayksikön kautta. Myös Unkarissa on tiukat säännöt siitä, mitkä tavarat ja palvelut tulee hankkia tiettyjen yhteishankintayksiköiden kautta. Latviassa ohjataan hankkimaan yhteishankintayksiköiden kautta, mutta säännöstä voi poiketa, jos e-katalogissa tarjottava tuote ei vastaa hankintayksikön tarvetta tai hankintayksikkö voi saada tuotteen tai palvelun muualta halvemmalla.

Jossain kyselyyn osallistuneissa maissa arvoltaan suuria sopimuksia, koskevat erilaiset ohjauskeinot kuin pienempiä sopimuksia. Iso-Britanniassa on ohjeistus menojen hyväksymistä koskien yli 10 miljoonan punnan hankintoja. Yli 5 miljoonan punnan sopimukset voivat aiheuttaa joitain velvoitteita, kuten esimerkiksi alihankkijoiden maksujen valvontaa. Romaniassa hallituksen ohjeistuksen mukaan markkinakartoituksen tulee sisältyä monimutkaisten sopimusten hankintaprosessiin. Ranskassa annettu ohjaus taas koskee public-private partnership tyyppisiä isoja sopimuksia. Alankomaissa hankintayksikön on tarkasteltava tapauskohtaisesti, mikä on sopivin hankintamenettely, jolloin sen on huomioitava muun muassa myös sopimuksen laajuus, sopimuksen monimutkaisuus, sopimuksen tyyppi sekä markkinoiden luonne.

Belgiassa suurten sopimusten osalta asetetaan laissa velvoitteita sopimuksen tekemisen hyväksymisprosessiin ja niiden valvontaan. Belgiassa suuret sopimukset on hyväksyttävä ministerineuvostossa ja suuria sopimuksia koskevat päätökset tehdään ministeritasolla. Ministeri tekee päätöksen hankintamenettelyissä, joiden arvo ylittää 2 miljoonaa euroa ja suorahankinnoissa 700 000 euroa. Tšekissä hankinnoissa, joiden arvo ylittää 12 miljoonaa euroa (300 000 000 Tšekin korunaa) tulee hankintayksikön varmistaa, että tarjousten arvioinnin toteuttaa komitea, jossa on vähintään viisi jäsentä ja jonka enemmistöllä on asiaan liittyvä ammatillinen pätevyys.