



POLICY BRIEF 2023:15

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Yhteishankinnat luovat mahdollisuuksia kustannussäästöille

Susmita Baulia, Kirsi-Maria Halonen, Ari Hyytinen, Heidi Kuusinen, Oskari Nokso-Koivisto, Matias Pousi, Essi Puhakainen, Markku Siikanen, Janne Tukiainen, Joosua Virtanen

Suomessa tehdään kilpailuilta markkinoilta julkisia hankintoja yli 30 miljardilla eurolla joka vuosi. Aiempi tutkimus osoittaa, että julkisia hankintoja vaivaa kilpailun vähyys. Kun tarjoajia on vähän, kilpailua ei synny, jolloin hankintojen kustannukset nousevat ja laatu on heikkoa. Yhteishankinnat avaavat joissain tapauksissa mahdollisuuden hankintojen tehostamiseen ja merkittäviinkin kustannussäästöihin. Tällä hetkellä julkisista hankinnoista kerättävä aineisto on kuitenkin puutteellista. Puutteet rajoittavat yhteishankintoja koskevaa analyysiä ja siten esimerkiksi yhteishankintojen kohdentamista oikeille toimialoille. Pienillä panostuksilla datainfrastruktuurin kehittämiseen voitaisiin parantaa merkittävästi hankintoja koskevaa päätöksentekoa.

Julkisten hankintojen kehittämisen mahdollisuudet

Valtio, kunnat, hyvinvointialueet sekä muut lainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät julkisia hankintoja Suomessa arviolta noin 47 miljardilla eurolla vuodessa, joista kilpailuilta markkinoilta tehtyjen hankintojen osuus on noin 31 miljardia euroa (Merisalo ym. 2021). Julkisten hankintojen sääntelyllä ja valvonnalla pyritään julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Tässä yhteydessä tehokkuudella tarkoitetaan kustannustehokkuuden lisäksi hankittujen tuotteiden laatua ja soveltuvuutta niille ajateltuun käyttötarkoitukseen. Keskeisessä roolissa on hyvin toimiva hankintojen kilpailutus. Lisäksi julkisten hankintojen tavoitteena on yritysten tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Joskus hankinnoille asetetaan myös muita strategisia vaikuttavuustavoitteita.

Näissä julkisille hankinnoille asetetuissa tavoitteissa onnistumiseen vaikuttaa yhtäältä se, mitä mekanismeja käyttäen hankinnat toteutetaan ja kuinka esimerkiksi hankintakriteerit määritellään. Toisaalta hankintojen onnistumista tulisi tarkastella myös laajemmin kuin kunkin yksittäisen hankinnan näkökulmasta. Hankinnoilla voi olla laajemmin vaikutuksia markkinoiden toimintaan ja yleisiin tarjoajien toimintaedellytyksiin, ja siihen kuinka helposti uusi yritys pääsee Suomessa palvelujen tuottajaksi julkisiin hankintoihin.

Yhteishankinta tarkoittaa hankintaa, jossa tavaroita tai palveluita hankitaan samanaikaisesti useamman tahon tarpeisiin. Selvityksessämme yhteishankinnalla tarkoitamme täsmällisemmin yhteishankintayksikön tekemää hankintaa. Yhteisen hankintaprosessin avulla tavoitellaan alhaisempia hintoja, laadukkaampia tuotteita tai palveluita, parempia sopimusehtoja ja/tai laajempaa valikoimaa. Yhteishankinnan avulla voidaan joissain tapauksissa myös vähentää kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, kun hankintaprosessi on keskitetty ja yhtenäistetty. Toisaalta yhteishankinnan keskeisenä haasteena on kyky huomioida hankintayksiköiden ja kuluttajien erilaisia tarpeita.

Hankintamalli vaikuttaa myös kilpailuun. Joissain tapauksissa yhteishankinta voi voimistaa kilpailua, kun erillään tehtävien hankintojen sijaan tehtävä suurempi yhteishankinta houkuttelee enemmän tai tehokkaampia tarjoajia mukaan kilpailuun. Sen sijaan joissain tapauksissa yhteishankinta voi jopa vähentää kilpailua, jos hankinnan kohde on rakennettu pienille tarjoajille liian suureksi, ja suurempia tarjoajia on vähän tai niitä ei saada riittävästi mukaan kilpailutukseen.

Hankintahinnan lisäksi hankintayksiköitä kiinnostavat hankintaprosessin aiheuttamat työ- ja muut prosessikustannukset. Alhaisemmasta sopimushinnasta ei ole hyötyä, jos hankinnan prosessikustannukset kasvavat säästöihin nähden kohtuuttomasti. Toisaalta jos hankkijan prosessikustannuksia kasvattamalla voidaan pienentää tarjoajien tarjoamiskustannuksia, voi siitä seuraavaa kilpailun lisääntyminen olla niin hyödyllistä, että prosessikustannuksia kannattaakin maksaa lisää.

Läheskään aina ei ole ennalta selvää, milloin yhteishankinta olisi kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta järkevä ratkaisu. Toteuttamassamme selvityksessä Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus (Baulia ym. 2023) avaamme yhteishankintojen kustannusvaikuttavuuteen liittyviä kysymyksiä nojaten suomalaiseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen, hankkeen aikana tehtyyn hankinta-aineistoa hyödyntävään tilastolliseen analyysiin sekä hankinta- ja yhteishankintayksiköille tehtyyn kyselyyn.

Julkisista hankinnoista kertyy jatkuvasti erilaisiin sähköisiin järjestelmiin aineistoa, jota voitaisiin hyödyntää hankintojen suunnittelussa ja seurannassa. Nämä järjestelmät tyypillisesti liittyvät joko tarjousten tai ostojen käsittelyyn. Tällä hetkellä nämä aineistot eivät kuitenkaan ole hyödyllisellä tavalla käytössä. Julkisista hankinnoista kerättävät tietosisällöt ja sisältöjen pirstaleisuus rajoittavat merkittävästi hankintoihin liittyvää tutkimus- ja selvitystoimintaa sekä hankintojen tietojohdantamista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vuosittain tapahtuvaa kymmenien miljardien julkisten hankintojen ohjaamista ja seurantaan tehdään puutteellista tietoa käyttäen, vaikka merkittävästi laadukkaamman aineistoinfrastruktuurin rakentaminen ja dataan pohjaava tietojohdantaminen olisi nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin mahdollista.

Tällöin dataan nojaten voitaisiin vastata nykyistä selvästi luotettavammin ja monipuolisemmin esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin:

- Millainen hankintatapa on kussakin tilanteessa tehokas? Milloin on esimerkiksi perusteltua käyttää yhteishankintaa ja milloin hankintayksiköiden toteuttama hajautettu hankinta on parempi vaihtoehto? Tai milloin ja miten kannattaa pisteyttää laatua?
- Mitkä ovat eri hankintakriteereiden, esimerkiksi välillisten ympäristö- ja työllistämiskriteerien, hyödyt ja haitat?
- Millaisia ovat hankinnan ulkoisvaikutukset (työllisyys, vaikutukset yrityksiin ja markkinarakenteeseen ym.)?
- Miten kilpailu hankinnoissa toimii eri maantieteellisillä alueilla ja toimialoilla?

- Mitä ovat hankintojen todelliset elinkaarikustannukset?
- Kuinka torjua kartelleja ja korruptiota?

Hankintojen datan jatkuva ja systemaattinen tutkiminen voisi mahdollistaa yksittäisten, suuriakin kustannuksia aiheuttavien virheiden nopean löytämisen ja varhaisen puuttamisen ongelmiin. Esimerkiksi hankkija voisi hyödyntää aineistoja ja siihen liittyvää analyytiikkaa ennustamaan millaista kilpailua hankinnassa hänen suunnittelemissaan hankintatavoilla on syytä odottaa.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Selvityksessämme (Baulia ym. 2023) yhteishankintojen kustannusvaikutuksia tutkittiin empiirisesti sekä hintojen että prosessikustannusten kautta. Tutkimuksessa selvitettiin:

1. Saadaanko hankintojen keskittämällä euromääräisiä kustannussäästöjä **sopimushintojen** kautta? Tutkimuksessa sivuttiin myös kysymystä miten sopimushinnat eroavat dynaamisista hankintajärjestelmästä ja puitejärjestelyä käytettäessä?
2. Tuottaako hankintatoimen keskittäminen kustannussäästöjä **prosessikustannusten** kautta ja väheneekö hankintayksiköiden hankintaprosessin kokonaisyömyäärä yhteishankintoja tehtäessä? Miten yhteishankintojen eri kilpailutavat vaikuttavat hankintaprosessin osapuolten prosessikustannuksiin?

Sopimushintoihin liittyviin tutkimuskysymyksiin vastattiin tarjous- ja hankintatasoisia **rekisteriaineistoja hyödyntämällä**. Keskitetyn hankinnan vaikutuksia sopimushintoihin tutkittiin pääasiassa Clouidia Oy:n järjestelmän kautta vuosina 2013–2017 kilpailutettujen hankintojen tilastollisen tarkastelun avulla.¹ Tutkimuksessa hyödynnettiin ns. instrumenttimuuttuja-asetelmaa, jonka avulla voidaan mahdollisesti arvioida kuinka yhteishankinnat vaikuttivat tarjouksiin ja kilpailun määrään tarkasteltavissa kilpailutuksissa.

Sopimushintoihin liittyviin tutkimuskysymyksiin vastattiin rekisteriaineistoja hyödyntämällä.

¹ Tuoreempaa aineistoa ei saatu käyttöön.

Dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelmän vaikutuksia sopimushintoihin tutkittiin Hansel Oy:n yhteishankintojen toteuma-aineistosta löytyvää muutosta hyödyntäen. Vertailussa tarkasteltiin kilpailutuksen voittaneen tarjouksen yksikköhintaa ja kilpailuun osallistuneiden yritysten lukumäärää regressiomallien avulla.

Prosessikustannuksiin liittyviin tutkimuskysymyksiin vastattiin tutkimushankkeen aikana tehtyjen **haastatteluiden avulla**. Haastatteluihin lupautuneet henkilöt raportoivat ennalta määriteltyihin hankintaprosesseihin osallistuneiden henkilöiden työtunteja ja taustatietoja ennakkotietolomakkeen avulla. Näiden tietojen avulla oli mahdollista hahmottaa, kuinka hankintatoimen keskittäminen heijastui prosessikustannuksiin ja hankintayksikön työmäärään.

Yhteishankintojen kilpailutustavan vaikutuksia prosessikustannuksiin liittyviin kysymyksiin vastaamiseksi haastattelujen kohdeorganisaatiot ja haastatteluiden kohteena olevat julkiset hankinnat valittiin Hansel Oy:n yhteishankintatietojen avulla niin, että prosessikustannuksia voidaan laskea sellaisissa tapauksissa, joissa sama organisaatio hankkii samaa tuotetta tai palvelua erilaisten yhteishankintojen tai itse toteutetun hankinnan kautta.

Tulokset ja johtopäätökset

Hankintojen keskittämisestä kirjallisuudessa

Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella **julkisten hankintojen keskittäminen on lähtökohtaisesti hyödyllistä ja johtaa usein säästöihin**. Tutkimuskirjallisuudesta nähdään myös, että keskittämisestä saatavat hyödyt riippuvat hankittavan hyödykkeen tai palvelun luonteesta. Vaikka keskittämisen edut suuressa osassa tapauksia ovat haittoja suuremmat, on joidenkin hankintojen osalta myös päinvastoin.

Keskittämisen kautta voidaan lisätä hankintojen tehokkuutta, saavuttaa synergiaetuja ja mahdollisesti myös vähentää hankintoihin liittyvää korruptiota. **Ihanteellisia keskittettäviä hankintoja ovat useasti toistuvat ja suhteellisen homogeeniset tavarat ja palvelut**. Kirjallisuuden perusteella erityisesti standardoitujen tuotteiden keskittäminen on tyyppillistä ja kannattavaa (esim. Bandiera ym. 2009, Brandes 1994; Dimitri ym. 2006; Albano & Sparro 2010). Standardointi voidaan nähdä myös edellytyksenä julkisten hankintojen keskittämiseksi (Smart & Dudas 2007).

Julkisten hankintojen keskittämiseen liittyy myös haasteita. Tutkimuskirjallisuudessa **haasteiksi ja ongelmiksi nousevat erityisesti yksittäisten hankintayksiköiden**

erityistarpeiden huomioiminen sekä joskus keskittämisestä seuraava tarjoajien väheneminen. Keskittäminen voi vähentää kilpailua, jos suuret ostomäärät vaikeuttavat pienten yritysten osallistumista tarjouskilpailuun. Lisäksi keskittämisen mahdollistama markkinavoiman kasvu ja kyky ajaa hintoja alas voi saada joitakin tarjoajia vetäytymään markkinoilta (Nollet & Beaulieu 2005; Dimitri ym. 2006; Albano & Sparro 2010.). Tällöin keskittämisestä saatavat hyödyt voivat olla lyhytaikaisia, kun nykyhetken valinta keskitetyissä hankinnoissa vähentää kilpailua tulevaisuudessa.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu julkisten hankintojen keskittämisen johtavan suoriin ja epäsuoriin kustannussäästöihin ja joissain tapauksissa myös tuotteiden laadun parantumiseen. Tarkastelluissa tutkimuksissa keskittämisestä saadut keskimääräiset hinta- ja kustannusvaikutukset vaihtelevat -2% – -33% välillä. Lisäksi hankinnoista aiheutuva epäsuora hintavaikutus on keskimäärin -17% (Lotti ja Spagnolo, 2021).

Epäsuora vaikutus syntyy siitä, että kaikki hankintayksiköt oppivat halvemman hintatason olevan mahdollinen, kun sellainen saavutetaan yhteishankinnassa. Hankintatöiden suunnittelun kannalta epäsuorien hintavaikutusten tunnistaminen on tärkeää, koska epäsuoran vaikutuksen johdosta hankintojen keskittäminen laskee hintoja muissakin saman toimialan hankinnoissa, ei pelkästään keskitetyissä hankinnoissa. Keskitetty hankintatietokanta auttaisi luomaan myös näitä epäsuoria vaikutuksia, koska hintojen vertailu tulisi helpommaksi.

Keskittämisen ja kilpailutustavan vaikutus sopimushintoihin

Tehdyn selvityksen perusteella voidaan todeta, että **yhteishankinnalla oli tutkittavissa kohteissa mahdollisesti hintaa alentavia vaikutuksia.** Kuten edellä todettiin, samankaltaisia tuloksia on saatu myös kansainvälisissä tutkimuksissa. Yhteishankinta voi vaikuttaa hintaan usean eri mekanismin kautta. Todennäköisesti hintojen lasku johtuu pääasiassa yhteishankintojen kilpailua lisäävästä vaikutuksesta. On myös mahdollista, että yhteishankinta voi vähentää kilpailulle haitallisia ilmiöitä, kuten voittajien suosimista ja näin johtaa hintojen laskuun. Tulokset eivät ole kuitenkaan kaikilta osin luotettavia aineistosta johtuvien puutteiden vuoksi.

Kaikkia toimialoja koskevassa analyysissä voitiin havaita noin kolmen prosenttiyksikön vaikutus kilpailun intensiivisyydessä eli siinä, kuinka lähellä voittanut ja toiseksi tullut tarjous olivat toisiaan. Hintoja mittaavan suhteellisen hintaeron osalta havaittiin noin 4-6 prosenttiyksikön hintavaikutus. Molemmissa analyyseissä tilastollinen merkitsevyys kuitenkin katosi, kun käytettiin rikkaampia malleja kontrollimuuttujien osalta.

Toteutimme myös **kaksi tilastollista tapaustutkimusta sellaisilla toimialoilla, joissa havaitaan vertailukelpoinen yksikköhinta eri hankintojen välillä.** Nämä toimialat olivat siivouspalvelut ja sorakuljetukset. Molemmilla toimialoilla yhteishankinnoissa hankintahinnat ovat selvästi alempia kuin hankintayksiköiden omissa hankinnoissa.

Siivouspalveluiden osalta syy tähän lienee se, että yhteishankinnoissa on enemmän kilpailua. Sorakuljetusten osalta vaikuttaa siltä, että hankintayksiköiden omissa hankinnoissa tiettyjä tarjoajia suositaan. Löysimme nimittäin näyttöä siitä, että sellaiset tarjoajat, jotka ovat voittaneet paljon hankintoja aiemmin, voittavat systemaattisesti myös hyvin tiukkoja kilpailuja, vaikka hyvin tiukoissa tarjouskilpailuissa voittamisen voidaan olettaa lähtökohtaisesti olevan satunnaista (Kawai ym. 2022).

Analyysi antaa viitteitä siitä, että ainakin joillain toimialoilla yhteishankinnat voivat tuottaa (mahdollisesti merkittäviäkin) kustannussäästöjä, mutta syy kustannussäästöille voi vaihdella toimialoittain ja tuoteryhmittäin.

Dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelyn vaikutuksia tutkittiin tilausajojen hankinnoissa. Tulosten valossa dynaaminen hankintajärjestelmä tuottaa puitejärjestelyä matalamman yksikköhinnan, mutta tulos ei ole tilastollisesti merkitsevää. Lisäksi dynaamisen hankintajärjestelmän aikana sisäisiin kilpailutuksiin osallistuu puitejärjestelyä enemmän tarjoajia. Tämä tulos on tilastollisesti merkitsevää.

Kaiken kaikkiaan yllä kuvattuihin tuloksiin tulee suhtautua varauksella, sillä tarkasteluihin liittyy merkittäviä haasteita käytössä olevien hankinta-aineistojen rajallisuuden ja puutteiden vuoksi. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista varmistaa, kuinka hyvin tulokset yleistyvät tai ovatko yllä olevat tulokset toistettavissa myöhemmin, paremmilla aineistoilla.

Keskittämisen ja kilpailutustavan vaikutus prosessikustannuksiin

Prosessikustannuksia selvitettiin haastattelututkimuksella. Tarkastelun kohteeksi valittiin yhden yhteishankintayksikön ja neljän hankintayksikön siivous- ja muuttokuljetuspalveluhankinnat. Tarkastelluissa hankinnoissa käytettiin niin omaa hankintaa, puitejärjestelyä kuin dynaamista hankintajärjestelmää.

Yhteishankintayksikölle aiheutuvien prosessikustannusten osalta dynaaminen hankintajärjestelmä näyttäytyy puitejärjestelyä edullisempänä hankintatapana kaikissa tarkastelun kohteena olleissa yhteishankinnoissa. Sen sijaan yksittäisten hankintayksiköiden osalta tulokset vaihtelevat. Muuttokuljetuspalveluissa hankintayksikön oma

hankinta näyttäytyy yhteishankintayksikön kilpailuttamaa dynaamista hankintajärjestelmää edullisempänä vaihtoehtona, mutta siivouspalveluissa dynaaminen hankintajärjestelmä osoittautuu itse kilpailutettua omaa hankintaa edullisemmaksi prosessikustannuksiltaan. Dynaamisen hankinnan ja omahankinnan vertailu perustuu kuitenkin vain yhteen hankintaan kussakin palvelukategoriassa.

Hankintayksiköt katsovat, että yhteishankinnoille on paikkansa ja niille on tarvetta. Ne helpottavat hankintayksikön työtä monelta osin, mutta toisaalta kompromissit, joita joudutaan tekemään useiden eri asiakkaiden erilaisista tarpeista johtuen ja niistä seuraavat valinnat kilpailutuksen ehtoihin voivat aiheuttaa haasteita. Myös yhteishankintojen painottuminen pääkaupunkiseudulle ja hankinnan ehtojen laatiminen yhden toimipisteen hankintayksiköitä silmällä pitäen koetaan haasteellisena.

Puitejärjestelyä pidetään prosessina hieman kevyempänä kuin dynaamista hankintajärjestelmää, koska puitejärjestely ei aina edellytä yksittäisten hankintojen kilpailuttamista erikseen. Hankintayksiköt katsovat, että dynaamisessa hankintajärjestelmässä voidaan saada hieman enemmän tarjouksia kuin puitejärjestelyssä. Tästä huolimatta hankintayksiköt kokevat, että usein vanhat tutut toimittajat voittavat kilpailutuksia uusien toimijoiden sijasta. Hankintayksiköt myös kyseenalaistavat uusien ja pienten toimijoiden ymmärryksen ja kyvyn tehdä hyviä tarjouksia dynaamisessa hankintajärjestelmässä.

Yhteishankintayksikkö piti yhteishankintoja hyödyllisinä, tarpeellisina ja moniin tilanteisiin sopivina. Sen mukaan yhteishankinnat helpottavat yksittäisten hankintayksiköiden toimintaa ja voivat tuoda niille ajallista säästöä. Yhteishankintayksikkö tiedostaa kuitenkin myös haasteet, joita hankintayksiköt kokevat yhteishankintoja käyttäessään, kuten välttämättömät kompromissit, joita kilpailutuksen ehtoihin on tehtävä käyttäjäkunnan moninaisuuden vuoksi.

Hankinta-aineistojen puutteet

Suomalaisista julkisista hankinnoista kerättävät tietosisällöt ja sisältöjen pirstaleisuus rajoittavat merkittävästi hankintoihin liittyvää tutkimus- ja selvitystoimintaa sekä hankintojen tietojohdantamista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vuosittain tapahtuvaa kymmenien miljardien eurojen arvoisten julkisten hankintojen ohjaamista ja seurantaan tehdään puutteellista tietoa käyttäen, vaikka merkittävästi laadukkaamman aineistoinfrastruktuurin rakentaminen ja dataan pohjaava tietojohdantaminen olisi hyötyyn verrattuna kohtuullisin kustannuksin mahdollista. Raportissa on esitelty maailmalta yhtä esimerkkiä tällaisesta järjestelmästä.

Yksi hankinta-aineistojen suurimmista puutteista on se, että **tietoja ei kerätä ja hallinnoida yhdenkään viranomaisen toimesta keskitetysti**. Kun olemassa olevia aineistoja ei ensisijaisesti luoda tai kerätä tutkimus- ja selvitystoimintaa varten, vaan hankintayksiköt ja yritykset seuraavat aineistojen avulla vain omaa toimintaansa, syntyy ongelmia muun muassa aineistojen yhdistettävyyteen ja tietosisältöihin liittyen.

Hankinnoista kerättävien aineistojen merkittävin sisällöllinen puute liittyy hankinnan eri elinkaarivaiheiden, esimerkiksi kilpailutus- ja laskutusvaiheen, tietojen yhdistämiseen sekä hankinnan kohteina olevien tuotteiden ja palvelujen tuote- ja hintatietojen keräämiseen. Näiden puutteiden korjaaminen mahdollistaisi sen, että tulevaisuudessa voitaisiin esimerkiksi toimialatasolla selvittää, millaisia kustannuksia tai säästöjä julkisista hankinnoista seuraa ja millaisista tehottomuuksista julkiset hankinnat kärsivät Suomessa. Myös muiden yhteiskunnallisesti kiinnostavien julkisiin hankintoihin liitettyjen ilmiöiden, kuten vaikutukset aluetalouteen ja työllisyyteen, tutkiminen olisi uudella tavalla mahdollista. Lisäksi nykyistä paremmat tietosisällöt mahdollistaisivat hankintayksiköiden sisäisten toimintojen kehittämisen.

Ongelma olisi mahdollista korjata perustamalla esimerkiksi VATT:n Datahuonetta vastaava julkisiin hankintoihin keskittynyt toiminto jonnekin valtionhallintoon. Yksikön tehtäviin kuuluisi hankinnoista syntyvän tiedon kerääminen, hallinta, analysointi ja analyysin tarjoaminen päätöksentekijöille niin yksittäisten hankintojen osalta kuin koko hankintatoimen kehittämisessä. Aineistojen tulisi olla kattavasti tutkijoiden, hankkijoiden ja virkakoneiston saatavilla, tietoturva- ja salassapitovaatimukset asianmukaisesti huomioiden, ja tarvittavia analysointiresursseja tulisi olla riittävästi eri tahoilla.

Johtopäätökset

Kirjallisuuskatsauksen, empiirisen tutkimuksen ja haastatteluiden perusteella näyttää selvältä, että oikein ja oikeassa tilanteessa hyödynnettynä yhteishankinnat laskevat hintoja ja pienentävät prosessikustannuksia. Koska julkisten hankintojen kokonaisvolyymi on valtava, pienetkin hintoja laskevat muutokset hankintatavoissa voivat johdattaa taloudellisesti merkittäviin julkisten varojen säästöihin.

Toisaalta on myös selvää, ettei hankintojen keskittäminen aina johda toivottuihin lopputuloksiin, vaan joissain tapauksissa yhteishankintojen käyttö on jopa omiaan vähentämään kilpailua sekä nostamaan hintoja että prosessikustannuksia.

Selvityksen keskeisimmät johtopäätökset ovat seuraavat:

1. Nykyinen hankintadatainfrastruktuuri ei mahdollista vastaamista moniin kysymyksiin, jotka ovat relevantteja yhteishankintojen hyödyntämisen kannalta.

2. Suureen osaan näistä ja muista tärkeistä kysymyksistä voitaisiin vastata, mikäli datainfrastruktuuri laitettaisiin valtion toimesta kuntoon.
3. Merkittävä osa yhteishankintoihin liittyvään päätöksentekoon tarvittavista tilastoaineistoista tulee jo nyt kerättyä joihinkin olemassa oleviin tietojärjestelmiin.
4. Tarvittava datainfrastruktuuri olisi perustettavissa hyötyyn verrattuna kohtuullisin kustannuksin ja lainsäädännön muutoksin.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

1. Edistetään hankintayksiköiden tietoisuutta yhteishankintojen eduista ja mahdollisista riskeistä sekä edesautetaan näin yhteishankintojen hyödyntämistä tilanteissa, joissa se säästää kustannuksia.
2. Parannetaan nopeasti ja ratkaisevasti julkisten hankintojen tietopohjaa, ja lisätään näin mahdollisuuksia julkisten hankintojen tehostamiseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Jotta hankintojen tiedolla johtaminen voi toteutua ja jotta kustannussäästöjä voidaan tavoitella järjestelmällisesti, on tarpeen kohdentaa riittävästi voimavaroja hankinta-alan tutkimus- ja selvitystyöhön. Tämä on perusteltua tehdä tavalla, joka tekee mahdolliseksi pitkäjänteisen julkisia hankintoja koskevan aineistopohjaisen selvitys- ja tutkimustyön.

Tavoitteen saavuttamiseksi

- i) Luodaan reaaliaikaisesti päivittyvä julkisten hankintojen rekisteri, jossa olevaa tietoa analysoidaan yhdistettynä muuhun reaaliaikaiseen rekisteriaineistoon. Vastaavaa toimintatapaa on onnistuneesti käytetty muilla sektoreilla, josta VATT:in Datahuone on yksi esimerkki (Järvenpää ym. 2022). Rekisteriin kerättäisiin kilpailutusta, hankintasopimuksia ja hankintoihin kohdistuvia ostoja koskevat tiedot hankintojen koko elinkaarelta kaikilta julkisen sektorin toimijoilta. Hankintayksiköille asetettaisiin velvoite kerätä ja toimittaa tietyt standardimuotoiset tiedot kilpailutuksista, hankintasopimuksista, sopimuksille kohdistetuista ostoista sekä muista ei kilpailutetuista tai ei sopimukseen perustuvista ostoista. Toimitetut tiedot on pysyvästi yhdistämään toisiinsa niin, että hankintoja voitaisiin seurata kilpailutusvaiheesta aina sopimuksen päättymiseen asti. Kilpailutusten osaltämä olisi mahdollista esimerkiksi tekemällä Hilma-tunnisteen tai -linkin käyttämisestä pakollista ostotietoja tallentaessa.

- ii) Rakennetaan osaksi valtionhallintoa julkisten hankintojen taloudelliseen merkitykseen nähden riittävän suuri tutkimus- ja data-analyysikapasiteetti, joka tuottaa jatkuvaa analyysiä sekä tarjoaa dataa tehokkaasti hyödyntävän tukipalvelun hankintayksiköille sekä kilpailu- ja hankintavalvonnalle.

Viitteet

- Albano, G.L. & Sparro, M. (2010). Flexible strategies for centralized public procurement. *Review of Economics and Institutions*, 1(2).
- Bandiera, O., Prat, A. & Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99(4):1278–1308,
- Baulia, S., Halonen, K., Hyytinen, A., Kuusinen, H., Nokso-Koivisto, O., Pousi, M., Puhakainen, E., Siikanen, M., Tukiainen, J., Virtanen, J. (2023). *Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:30. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-444-6>
- Brandes, H. (1994) Strategic Changes in Purchasing: Two Main Tracks. *European Journal of Purchasing and Supply Chain Management*, 1(2):86–94.
- Dimitri, N., Dini, F., & Piga, G. (2006). When should procurement be centralized? In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*, 47–81, Cambridge University Press, Cambridge.
- Järvenpää, J., Nokso-Koivisto, O., Toivanen, O., Valkonen, A. (2022). Taloustieteilijät tilannekuvaa luomassa – Helsinki GSE:n Tilannehuone Covid-19-kriisissä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 118 vsk, 2/2022: 151-168.
- Kawai, K., Nakabayashi, J., Ortner, J., & Chassang, S. (2022). Using Bid Rotation and Incumbency to Detect Collusion: A Regression Discontinuity Approach. *The Review of Economic Studies*, forthcoming.
- Lotti, C. & Spagnolo, G. (2021). Indirect Savings from Public Procurement Centralization. *Julkaisematon käsikirjoitus*.
- 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. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>
- Nollet, J. & Beaulieu, M. (2005). Should an Organisation Join a Purchasing Group? *Supply Chain Management: An International Journal*, 10(1):11–17.
- Smart, A. & Dudas, A. (2007). Developing a decision-making framework for implementing purchasing synergy: a case study. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 37(1):64–89.

Lisätietoja:

Professori Janne Tukiainen. Turun yliopiston professori Janne Tukiainen tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa julkiset hankinnat, kuntaliitokset, poliittinen valikoituminen ja äänestäminen.

Lisätietoja: <https://www.utu.fi/fi/ihmiset/janne-tukiainen>

Erikoistutkija Markku Siikanen. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen erikoistutkija Markku Siikasen tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa terveystaloustiede, empiirinen toimialan taloustiede ja julkiset hankinnat.

Lisätietoja: <https://vatt.fi/siikanen-markku>

Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Finanssineuvos Tero Meltti

Valtiovarainministeriö tero.meltti@gov.fi

WTT
VALTION TALOUDELLINEN
TUTKIMUSKESKUS




LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

A? Aalto-yliopisto

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

POLICY BRIEF on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla tietokayttoon.fi.
© Valtioneuvoston kanslia