

LIITE

TIETOTARPEEN KUVAUS

Tietotarve liittyy pääasiallisesti kahteen kysymykseen:

- Mikä on Suomen julkisten hankintojen vuotuinen euromääräinen volyymi ja miten se voitaisiin laskea niin, että se olisi toistettavissa vuosittain?
- Mikä on julkisissa hankinnoissa saatujen tarjousten määrä erilaisissa kilpailutuksissa ja mitkä ovat siihen vaikuttavat taustatekijät?

Molempia kysymyksiä on kuvailtu alla laajemmin erikseen, mutta jos tietotarpeisiin liittyvä haku tullaan avaamaan, nämä kysymykset yhdistetään yhdeksi tietotarvekuvaukseksi.

Suomen julkisten hankintojen vuotuinen kokonaisvolyymi tietojohtamisen taustaksi

Julkisia hankintoja tulee johtaa tietoon perustuen. Tällä hetkellä käsitys Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvosta perustuu EU:n tilastokeskuksen vuonna 2015 tekemään arvioon noin 35 miljardin euron vuosittaisesta volyymista. Tarkkaan määriteltyä säännöllisesti toistettavaa ja yleisesti hyväksyttyä menetelmää vuotuisen kokonaisvolyymien laskemiseksi ei ole olemassa.

Tietoa tarvitaan toisaalta koko julkisen sektorin hankintojen analysoimiseen ja ohjaamiseen kansantalouden näkökulmasta ja toisaalta hankintayksiköiden oman toiminnan kehittämiseen. Lisäksi tietoa tarvitaan tutkimuskäyttöön, julkishallinnon avoimuuden edistämiseksi ja erilaisiin kansalaisten, yritysten ja median tarpeisiin. Yritykset saavat datasta tärkeää markkinatietoa, mikä osaltaan voi parantaa markkinoiden toimivuutta. Eri sidosryhmien tarvitsema tieto on muodoltaan ja laajuudeltaan erilaista. Tutkimus on tarpeen kansantalouden tasolla merkittävän julkisen menoerän tilastoimiseksi, seuraamiseksi, kehittämiseksi ja tutkimiseksi.

Tällä hetkellä ei ole täyttä selvyyttä siitä, mitä julkisiin hankintoihin liittyviä tietoja eri tietolähteistä on saatavissa ja mihin eri tarkoituksiin tietoja olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää. Lähtötilanteen selvittäminen on edellytys sille, että julkisiin hankintoihin käytettävien varojen tehokuutta, vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin tarkemmin analysoida ja johtaa.

Julkisten hankintojen arvoa koskeva tutkimustieto auttaa kehittämään julkisia hankintoja tehokkaammiksi ja palvelee siten hankintoja tekeviä viranomaisia niin valtionhallinnon kuin myös kuntasektorin tasolla. Hankintojen tehostaminen palvelee myös laajempaa yhteiskunnallista etua, mikäli sillä onnistutaan luomaan kustannussäästöjä koko julkiselle sektorille. Tietotarve perustuu siihen, että tällä hetkellä tieto on hajallaan tai hankintojen analysoinnin kannalta riittävän yksityiskohtaista tietoa ei ole. Tiedon puuttuessa ei ole myöskään kehittynyt tehokkaita tapoja analysoida ja hyödyntää sitä hankintojen johtamisessa. Olemassa olevan tiedon identifiointi, sen kokoaminen ja analysointi tutkimuksellisia menetelmiä käyttäen synnyttäisi uutta tutkittua ja sovellettavaa tietoa.

Alustavasti tunnistettuja tutkimuskysymyksiä voidaan kuvata seuraavasti:

Mikä on Suomen julkisten hankintojen vuotuinen euromääräinen volyymi?

- Tutkimuksessa tulee syntyä laskelma, joka on toistettavissa säännöllisesti.
- Tutkimuksessa tulee laskea erikseen hankintalain soveltamisalassa oleva volyymi sekä ne hankinnat, joissa hankintaan verovaroin tuotteita tai palveluita, mutta kyseessä ei ole hankintalain soveltamisalassa oleva julkinen hankinta (esim. alle kynnyksarvojen oleva hankinta, sidosyksikköhankeinnot tai kyse ei ole sopimuksesta toisen oikeushenkilön kanssa vaan tehdään omana työnä).
- Jos tätä volyymiä ei ole mahdollista laskea käytettävissä olevan tiedon nojalla tulee tutkimuksesta selvittää mistä tämä johtuu, esittää paras mahdollinen arvio (joka on toistettavissa tulevina vuosina) ja selvittää millä edellytyksillä laskelma olisi mahdollista tehdä (mitä tietoja puuttuu ja miten niitä olisi mahdollista kerätä).

Markkinoiden toimivuus julkisten hankintojen näkökulmasta

Jotta julkisissa hankinnoissa saataisiin syntymään sekä laatu- että hintakilpailua tulee kilpailutukseen osallistua riittävä määrä tarjoajia. Kilpailu voi jäädä joissain tilanteissa vähäiseksi johtuen esimerkiksi markkinasta tai hankintayksikön toimista. Tarvittavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi tulee selvittää ainakin tarjouskilpailuissa saatujen tarjousten määrä, poikkeako se eri maantieteellisillä- tai tuotemarkkinoilla ja tarjousten vähäisyyden taustalla olevat syyt. Syyt saattavat olla rakenteellisia tai ne voivat johtua hankintayksiköiden toimista.

Tuoreen tutkimuksen Anatomy of public procurement (Jääskeläinen & Tukiainen 2019) mukaan Suomessa saadaan julkisissa hankinnoissa noin 50 prosentissa kilpailutuksista vain 0-2 tarjousta. Kyseinen tutkimus pohjautui kuntasektorin tarjouskilpailuihin. Sen havaintojen pohjalta on kuitenkin selvää, että julkisten hankintojen tehokkuuden kehittämiseksi tarvitaan laajempi tutkimus, joka pohjautuu koko julkisen sektorin tietoihin.

Kilpailun puutteen oletetaan johtavan korkeampaan hintaan tai huonompaan laatuun. Julkisiin hankintoihin käytettävän suuren euromääräisen volyymin (arvio 35 mrd. euroa vuodessa) vuoksi pienilläkin tehostumuksilla voi olla merkittävä vaikutus kuntien ja valtion talouteen. Julkisten palveluiden laadun sekä julkisen talouden kestävyyskannalta on tärkeää löytää syyt, jotta ongelmaan voidaan kehittää ratkaisuja.

Tarjousten määrää ja tarjouskilpailuissa menestymistä on tarpeen tarkastella myös erityisesti pk-yritysten osalta. Suurin osa suomalaisista yrityksistä on pk-yrityksiä ja jos julkiset hankinnat eivät ole niiden kannalta houkuttelevia on tarjoajien määrää vaikeaa saada lisättyä.

Tutkimuksen tuloksena tulisi syntyä tietoa hankintamarkkinoiden tilanteesta ja analyysi siitä, mitkä asiat vaikuttavat tarjousten määrään. Tutkimuksessa tulisi ottaa kantaa myös siihen, miten tarjousten määrä vaikuttaa hankintayksiköiden saamien tarjousten hintaan ja laatuun sekä esitettäisiin parannusehdotuksia.

Alustavasti tunnistettuja tutkimuskysymyksiä voidaan kuvata seuraavasti:

1. Kuinka monta tarjousta julkiseen hankintaan saadaan keskimäärin?
 - 1.1 Miten tarjousten määrä vaihtelee markkinoittain (tuote- ja maantieteelliset markkinat)?
 - 1.2 Mistä tarjousten vähäisyys johtuu?
 - 1.3 Miten markkinarakenne vaikuttaa tarjousten määrään?
 - 1.4 Miten tarjousten määrää saataisiin lisättyä?
 - 1.5 Miten tarjousten määrä vaikuttaa tuotteiden/palveluiden laatuun ja hintaan?
 - 1.6 Mitkä yrityskohtaiset tekijät selittävät hankintoihin osallistumista (tarjoajan koko, työntekijöiden määrä/liikevaihto, tarjoajan ensikertalaisuus julkisissa hankinnoissa, onko yritysten mielestä tarjouksen jättämisessä liikaa työtä, yritykset eivät tiedä kilpailutuksesta, liian epäselvä tai tiukkaan rajattu tarjouspyyntö ym.)?
 - 1.7 Miten laatuvaatimukset vaikuttavat tarjoajien määrään?
2. Miten suuri osa tarjouskilpailun voittaneista yrityksistä on pk-yrityksiä?
 - 2.1 Miten suuri osa tarjouspyyntöä katsomassa käyneistä järjestelmään rekisteröityneistä yrityksistä on pk-yrityksiä?
 - 2.2 Miten suuri osa tarjoajista on pk-yrityksiä?
 - 2.3 Onko tarjouspyynnöissä jaettu suuria kokonaisuuksia pienempiin sopimuksiin ja jos ei niin miten tätä on perusteltu (tai onko ylipäänsä perusteltu)?
 - 2.4 Onko hankintalain liikevaihtovaatimuksen maksimi huomioitu ja jos ei niin miten tätä on perusteltu (tai onko ylipäänsä perusteltu)?