

# Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää

## Johtopäätökset

- Julkisia hankintoja suunnitellessa pitäisi miettiä, onko hankinta kyseisessä tapauksessa parempi toimintatapa kuin oma tuotanto.
- Kilpailutettujen julkisten hankintojen onnistumista ei nykyään systemaattisesti seurata, vaikka hankinnoilla on suuri merkitys koko kansantaloudelle.
- Hankintojen toteuttamistavoilla ja hankinnoille asetetuilla tavoitteilla on vaikutuksia hankinnan onnistumiseen ja hankinnasta muodostuviin kustannuksiin.
- Hankintojen kustannusten nousu yhdellä prosentilla tarkoittaisi nykymenoilla 310 miljoonan euron vuosittaista lisämenoa julkishallinnolle.
- Hankintojen seuranta tulisi kehittää etenkin kustannusten ja hankinnoille asetettujen tavoitteiden vaikutusten osalta. Merkittävä avoin kysymys on se, kenen vastuulla on jatkossa seurata ja kehittää hankintoja.

## Sisällys

<b>1 Mikä merkitys hankinnoilla on kansantaloudelle ja mitä hankinnoista tiedetään.....</b>	<b>2</b>
1.1 Yleisiä periaatteita valinnalle julkisen hankinnan ja julkisen tuotannon välillä.....	4
1.2 Sopimisen haasteita .....	4
1.3 Hankintojen valvonta keskittyy laittomiin suorahankintoihin .....	4
1.4 Hankintaviranomaiset korostavat epäonnistumisten välttelemistä .....	5
1.5 Hankintojen toteutumisesta on vain vähän tietoa.....	6
<b>2 Positiivisia tavoitteita, negatiivisia vaikutuksia – mitä tulee huomioida hankintoja tehdessä? ...</b>	<b>6</b>
2.1 Laadun huomioiminen hankinnoissa .....	7
2.2 Hankintayhteistyö ja hankintojen keskittäminen .....	8
2.3 Monitavoitteiset hankinnat.....	9
<b>3 Hankintojen seuranta auttaa päätöksenteossa.....</b>	<b>11</b>
<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>12</b>

## 1 Mikä merkitys hankinnoilla on kansantaloudelle ja mitä hankinnoista tiedetään

Julkiset hankinnat vaikuttavat niin julkisen sektorin varojen käyttöön kuin myös toimialojen kilpailutilanteeseen sekä kuluttajien saamaan palvelukokemukseen. Hankinnat koskettavatkin välillisesti jokaista suomalaista. Lisäksi julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan Suomen kansantaloudesta. Hankinnoille asetetut erilaiset tavoitteet voivat nostaa hankintojen kustannuksia kansantalouden kannalta haitallisella tavalla. Tämän kirjoituksen tavoitteena on korostaa hankintojen järjestämiseen liittyviä riskejä ja esittää KKV:n huolenaiheet hankinnoille asetettuihin lukuisiin tavoitteisiin liittyen.

Julkiset hankinnat voidaan laajimmillaan mieltää kattamaan kaikki julkisyhteisöjen<sup>1</sup>, seurakuntien ja julkisten erityisalojen yritysten tekemät ostot niin toisiltaan kuin myös julkisen sektorin ulkopuolelta. Yleisemmin julkisilla hankinnoilla kuitenkin tarkoitetaan julkisyhteisöjen verovaroin rahoittamia ostoja toisiltaan ja yksityiseltä sektorilta.

Julkisten hankintojen merkitys Suomen kansantaloudelle on suuri. Valtion- ja paikallishallinnon kokonaismenot vuonna 2018 olivat tilastokeskuksen mukaan noin 111 miljardia euroa, kun taas valtion- ja paikallishallinnon kaikkien ostojen yhteisarvo oli samana vuonna VTT:n tekemän arvion mukaan 38 miljardia euroa.<sup>2,3</sup> Vaikka tarkasteltaisiin vain yksityiseltä markkinalta tehtyjä hankintoja, oli niidenkin arvo vuonna 2018 n. 31 miljardia euroa eli yli neljännes kaikista menoista.

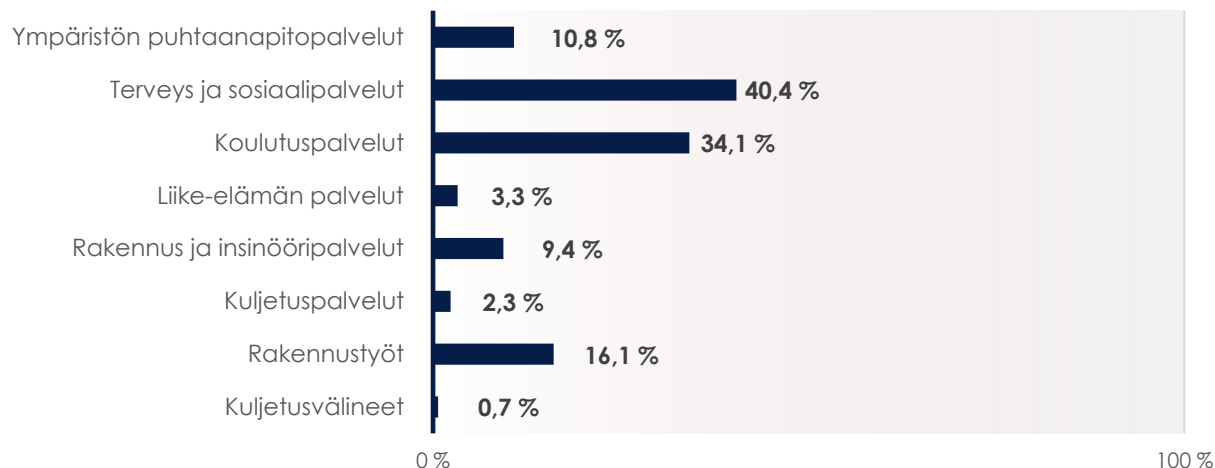
---

<sup>1</sup> Julkisyhteisöt sisältävät kaikki luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden muodostamat yhteisöt, jotka on perustettu lainsäädäntötoimin. Julkisyhteisöihin kuuluvat mm. valtio, kunnat ja ylioppilaskunnat.

<sup>2</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-0593. 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 23.8.2021].  
Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/jmete/2018/jmete\\_2018\\_2020-01-31\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/jmete/2018/jmete_2018_2020-01-31_tie_001_fi.html)

<sup>3</sup> Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>

Julkiset hankinnat keskittyvät valtaosin kuntiin, joissa toimii paikallishallinnon lisäksi aluehallintoa tai joissa tuotetaan keskitetysti julkisia palveluita (esimerkiksi sairaanhoitopiirien keskussairaalat). Julkisia hankintoja kuitenkin tehdään kaikkialla, missä on julkisen sektorin tarjoamia palveluita tai julkisen sektorin toimintaa.



Kuva 1: Hankintailmoitusten arvon osuus toimialan liikevaihdosta. Hankintojen arvot on laskettu Hilmaan ilmoitetuista arvoista. Toimialan liikevaihto on laskettu tilastokeskuksen aineistojen perusteella summaamalla kaikkien kyseisellä toimialalla toimivien yritysten liikevaihdot. Esitetyt osuudet todennäköisesti aliarvioivat hankintojen todellista merkitystä sektorille, koska hankintayksikön ei ole pakko ilmoittaa hankinnalle ennakoitua arvoa Hilma-ilmoituksen yhteydessä.

Julkisten hankintojen merkitystä toimialoille voidaan arvioida vertailemalla hankintailmoitusten arvoja toimialan liikevaihtoon.<sup>4</sup> Odotetusti terveys ja sosiaalipalveluissa sekä koulutuspalveluissa julkiset ostot muodostavat ison osan alan liikevaihdosta. Muissa palveluissa ja toimialoilla merkitys on pienempi. Kuvassa 1 näkyvät osuudet ovat alaraja julkisen sektorin ostojen merkitykselle kyseisellä toimialalla. Merkitys on todennäköisesti tässä näytettyä suurempi, koska toimialojen laskettu liikevaihto sisältää mahdollisesti päällekkäisyyksiä. Esimerkiksi terveyspalveluissa lääkärikeskukset alihankkivat lääkäripalveluita. Lisäksi hankintojen arvo on aliarvioitu, koska arvoa ei saada kaikista ilmoituksista, ja suora hankintoja ei tarvitse ilmoittaa.

Pienilläkin muutoksilla hankintojen tehokkuudessa voi olla isoja vaikutuksia.

Hankintoihin vuosittain käytetty kymmenien miljardien eurojen rahamäärä tarkoittaa, että pienilläkin muutoksilla hankintojen tehokkuudessa voi olla isoja vaikutuksia. Jos yksityiseltä sektorilta tehtyjen hankintojen kustannukset nousevat esimerkiksi yhden prosentin lisävelvoitteita asettavan lakimuutoksen johdosta, tarkoittaa se vuoden 2018 arvoilla laskettuna 310 miljoonan euron vuosittaista lisäkustannusta julkishallinnolle.

<sup>4</sup> Hankinnan arvo perustuu hankintayksikön arvioon, eikä sitä ole pakko ilmoittaa kunkin hankintailmoituksen yhteydessä. Arvo ilmoitetaan noin kolmessa neljästä ilmoituksesta, mutta yleisyys vaihtelee toimialoittain. Työ- ja elinkeinoministeriö: Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto 2016-2019 [sähköinen tietoaaineisto]. Versio 1.0 (2020-02-04). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.

### 1.1 Yleisiä periaatteita valinnalle julkisen hankinnan ja julkisen tuotannon välillä

Ennen tietyn palvelun hankkimista julkisen toimijan on mietittävä, onko hankinta paras ratkaisu kyseisen palvelun tarjoamiseen. Yksityinen sektori tuottaa yleensä tehokkaimmin kuluttajien tarpeisiin sopivat palvelut, ellei ole markkinaepäonnistumisia tai tuottajasopimuksiin liittyviä haasteita. Markkinoiden epäonnistuminen liittyy tilanteisiin, jossa i) markkinoita ei synny lainkaan, ii) markkinarakenne ei ole kilpailullinen tai iii) tuotannosta tai kulutuksesta syntyy merkittäviä ulkoisvaikutuksia. Sopimiseen liittyvät ongelmat taas voivat liittyä siihen, että sopimusten tekeminen on joko kallista tai epätäydellistä.

Valinta hankinnan ja oman tuotannon välillä tehtävä tilannekohtaisesti.

Valinnalle oman tuotannon ja julkisen hankinnan välillä ei ole yksiselitteistä kaikkiin tilanteisiin sopivaa vastausta. Valinnan tulee huomioida potentiaaliset markkinoiden epäonnistumiset ja sopimukseen liittyvän epätäydellisyyden. Jos markkinoilla ei joko jo ole toimijoita tai niitä ei sinne palvelukyynnästä huolimatta tarpeeksi tule, markkinat epäonnistuvat palvelun tuottamisessa. Jos tuottajakandidaatteja on vain yksi ilman kilpailullista painetta, voi julkisen sektorin olla aiheutta tuottaa palvelut itse. Näin voi käydä erityisesti pienillä markkinoilla.

### 1.2 Sopimisen haasteita

Sopimuksilla yhteensovitetaan palvelun tai tuotteen ostajan ja tarjoajan vastakkaiset kannustimet. Kärjistäen voidaan ajatella ostajan haluavan mahdollisimman laadukasta palvelua mahdollisimman edullisesti, kun taas tarjoaja pyrkii saamaan tietyllä laatutasolla mahdollisimman korkean hinnan tai vaihtoehtoisesti tietyllä hintatasolla pyrkii minimoimaan kustannukset (eli tarjoaa minimilaa-tua).

Näitä vastakkaisia tavoitteita tasapainottavan sopimuksen tekeminen voi olla vaikeaa, koska sopimiseen liittyy usein epävarmuuksia. Hankintayksikön tarpeiden tarkkaan määrittelyyn voi liittyä epävarmuuksia, lainsäädäntö on monimutkaista ja/tai hankintaosaaminen voi olla puutteellista. Sopimusten tekemisen vaikeus – oli syy tälle mikä tahansa - nostaa hankinnan epäsuoria kustannuksia ja voi jopa johtaa siihen, että jokin palvelu tuotetaan itse sen sijaan, että se ostetaan yksityisiltä markkinoilta.

Sopimusteoriaa ovat taloustieteessä tutkineet mm. vuonna 2016 taloustieteen Nobel-palkinnon voittaneet Oliver Hart ja Bengt Holmström. Kaksikosta Hart on tutkimuksessaan käsitellyt sopimusten tekoa julkisissa hankinnoissa. Hän esitti vankiloiden yksityistämisen vaikutuksia tutkivassa artikkelissaan Hart et al. (1996), miten yksityisellä vankilanpitäjällä on vahva houkutus laskea omia kustannuksiaan karsimalla sopimuksen ulkopuolisten, ja usein havaitsemattomien, laatuominaisuuksien laadusta. Hankintaviranomaisen voi olla vaikea arvioida, onko yksityistämisestä mahdollisesti koituva rahallinen säästö pienempi vai suurempi kuin ei-ennakoitavissa olevat, laadun tinkimisestä koituvat haitat.

### 1.3 Hankintojen valvonta keskittyy laittomiin suorahankintoihin

Hankintalaki määrittelee ympäristön, jossa hankintojen parissa työskentelevät toimivat. Yksi tärkeimpiä hankintalaissa määrättyjä asioita on velvoittaminen hankintojen kilpailuttamiseen.

Velvollisuus kilpailuttaa hankinta syntyy, kun hankinnan arvo ylittää sen toimialalle määritellyn kynnyksen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on valvonut hankintalainsäädännön noudattamista vuoden 2017 alusta lähtien. Suomessa ei sitä ennen ollut nimenomaista viranomaista tai muuta elintä, joka yleisen edun nimissä kiinnittäisi huomiota hankintalainsäädännön noudattamiseen ja etenkin lainvastaisiin kilpailuttamatta jättämisiin. Julkisten hankintojen valvonta on aikaisemmin toteutunut ensisijaisesti tarjoajien tekemien valitusten kautta muutoksenhakuteitse tuomioistuimissa sekä osana muuta hallinnon valvontaa. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), ylimmät laillisuusvalvojat (oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies) sekä kuntien sisäinen ja ulkoinen valvonta (tilintarkastus, sisäinen tarkastus) ovat kiinnittäneet huomiota myös viranomaisten toimenpiteiden hankintalainsäädännön mukaisuuteen. Lisäksi poliisi on tutkinut hankintojen kilpailuttamatta jättämistilanteita virkavelvollisuuden rikkomisasioina.

KKV:n valvontatehtävän taustalla oli vuoden 2014 hankintadirektiivit, jotka edellyttivät valvontaa koskevan rakenteen luomista. Direktiivien mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista valvotaan. Hankintadirektiivi uudistuksessa edellytettiin, että tuomioistuimeen tehtävän kantelun ohella hankintoja valvotaan tehokkaasti myös muilla keinoin, kuten erillisen valvontaviranomaisen tai muun hallinnollisen elimen toimesta. Jäsenvaltioille jätettiin päätösvalta siitä, miten valvonta käytännössä toteutetaan.

KKV puuttuu valvonnassaan vahingollisimpiin kilpailutusten laiminlyönteihin. Virasto keskittyy selvittämään olennaisia rikkomuksia enemmän kuin vähäisiä muotovirheitä, joilla ei välttämättä ole ollut vaikutusta kilpailutuksen lopputulokseen. Täysin kilpailuttamatta jätetyissä suorahankinnoissa valvonnan tarve on suurempi kuin muissa tilanteissa, eli esimerkiksi kun kilpailutuksen aikana asianomainen katsoo tapahtuneen menettelyvirheen.

Suorahankinnat tulevat lisäksi yleensä kilpailutuksia kalliimmiksi eli kilpailuttamalla säästetään veronmaksajien rahoja. Tämä johtuu siitä, että suorahankinnoissa yrityksillä ei ole painetta antaa parasta hintaa sopimuksen saamiseksi, ja näin ollen riski kalliista hinnasta kasvaa.

### **1.4 Hankintaviranomaiset korostavat epäonnistumisten välttelemistä**

Julkisten hankintojen onnistumisen kannalta avainasemassa ovat julkisten hankintojen kanssa työskentelevät viranomaiset. Hankintadirektiivi ja hankintalaki luovat puitteet heidän työnsä, mutta käytännön tilanteet ovat luonnollisesti moninaisia, joten pelkkä lainsäädännön tavoitteiden tarkastelu ei riitä kertomaan siitä, miten asiat toimivat käytännössä. Siksi KKV toteutti yhteistyökumppaneiden kanssa tutkimuksen, jossa kartoitettiin hankintaviranomaisten ajatuksia omista toimintatavoistaan, mieltymyksistään ja valinnoistaan. Tulosten mukaan hankintaviranomaiset varovat riskejä, ja välittävät enemmän epäonnistumisten välttämistä kuin vastaaviin onnistumisiin pyrkimisestä. Tutkimukseen vastanneet hankintaviranomaiset pitivät esimerkiksi kustannusten alittamista saman arvoisena kuin ennakoidussa kustannustasossa pysymistä.

Hankintojen kustannuksiin liittyvät havainnot voivat osin selittyä sillä, että budjeteilla on suuri merkitys voittoa-tavoittelemattomalla julkisella sektorilla. Budjetin ylittäminen aiheuttaa usein ongelmia ja kiusallisia kysymyksiä hankintoja teettävälle organisaatiolle, kun taas budjetin alittamisesta ei välttämättä ole suoraan nähtävissä mitään konkreettisia hyötyjä etenkin yksittäisen hankintaviranomaisen kannalta. Koska hankinnoilla on tarkoitus päästä kansalaisten kannalta

mahdollisimman hyvään hintalaatu –suhteeseen, olisi syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että realistisen budjetoinnin alittavat kilpailutetut hankinnat tunnustetaan ja tunnustetaan erityisesti hankinnoissa onnistumisiksi.

Tutkimuksessa kysyttiin myös hankinta-ammattilaisten taloudellisista kannustimista ja urakehitykseen liittyvistä vaikuttimista. Vastaajat kokivat, että yksittäisissä hankinnoissa onnistuminen ei erityisemmin edistä heidän uraansa, mikä sopii yhteen myös sen kanssa, että vastaajien työsuhteet olivat yleensä varsin pitkiä. Tämä voi osin selittää tutkimuksessa tehtyä havaintoa siitä, ettei odotusten ylittämislle laiteta kovin suurta painoarvoa.

### 1.5 Hankintojen toteutumisesta on vain vähän tietoa

Hankintaviranomaisten taipumus vältellä epäonnistumisia ja vastaavasti onnistumisten vähäinen merkitys voi johtua siitä, ettei kilpailutettuja julkisia hankintoja juuri seurata.

Silloinkin kun puhutaan hankintojen epäonnistumisesta, tarkoitetaan yleensä laittomia suorahankintoja tai yritysten hankinnasta tekemiä valituksia. Hankinta voi kuitenkin epäonnistua myös muilla tavoin, kuten esimerkiksi taloudellisesti. Hankinnan taloudellinen onnistuminen on laaja käsite, josta harvoin puhutaan siinä kokonaisuudessa, jonka se kattaa. Taloudellinen puoli hankinnoista nousee uutiskynnyksen yli lähinnä silloin, kun suuren ja näkyvän hankkeen kuten Länsimetron kustannukset ylittävät budjetin tai kun julkisyhteisö taloudelliseen tehokkuuteen pyrkiessään suututtaa hankintoihin osallistuvat yritykset, niin kuin kävi Kelan vuoden 2018 kuntoutuspalveluiden hankinnassa<sup>5</sup>

Hankintoihin käytettyä rahamäärää ei seurata riittävästi.

Molemmissa esimerkeissä huomio keskittyy siihen, kuinka paljon hankinta maksaa. Todellisuudessa tähänkään ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota, eikä julkinen sektori aina seuraa hankintoihin käytettyä rahamäärää. Oli esimerkiksi epäselvää kuinka paljon rahaa julkinen sektori käyttää kokonaisuudessaan hankintoihin ennen vuonna 2021 valmistunutta VTT:n tuottamaa VNTEAS-raporttia, joka sekkin esittää vain arvion hankintoihin käytettävästä rahamäärästä.

Yksi tapa seurata hankintojen taloudellista onnistumista on seurata kilpailun määrää hankinnoissa, koska kilpaillut markkinat ohjaavat itse itsensä taloudellisesti tehokkaiisiin lopputulemiin. Kilpailun määrästäkään ei kuitenkaan ole laajasti tietoa saatavilla. Aalto-yliopiston ja VATT:n tutkimuksessa havaittiin, että Suomessa tarjouskilpailuihin tuli keskimäärin vain kaksi tarjousta, kilpailun kannalta hyvän tarjousmäärän ollessa toimialasta riippuen neljästä kuuteen.

## 2 Positiivisia tavoitteita, negatiivisia vaikutuksia – mitä tulee huomioida hankintoja tehdessä?

Julkiset hankinnat muodostavat usein monimutkaisen kokonaisuuden, jonka kokonaistaloudellisia vaikutuksia voi olla vaikea hahmottaa. Tässä luvussa tarkastelemme joitakin julkisten hankintojen

---

<sup>5</sup> Kelan hankinnassa julkista keskustelua aiheutti mm. potilassuhteiden katkeaminen, kun osa fyysioterapiapalveluiden tuottajista jäi yllättäen puitesopimuksen ulkopuolelle.

käytäntöjä ja tavoitteita, kuten hankintatoimen keskittämistä, hankintojen laatua, ja hankintojen monitavoitteellisuutta.

Hankinnoille asetetut tavoitteet vaikuttavat hankinnan onnistumiseen ja sen kustannuksiin.

Hankintojen kehittämiseksi Suomessa perustettiin vuonna 2019 Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelma (Hankinta-Suomi). Toimenpideohjelma on hyvä aloite hankintaosaamisen lisäämiseksi. KKV on kuitenkin huolissaan toimenpideohjelmassa keskenään ristiriidassa olevien tavoitteiden vaikutuksesta julkisiin hankintoihin. Tavoitteiden taustalla on hyvä tarkoitus, mutta niiden toteutukseen liittyy vaikeasti havaittavia riskejä.

## 2.1 Laadun huomioiminen hankinnoissa

Hankitun tuotteen tai palvelun laatu on olennainen osa hankintaprosessia. Laadusta päättäminen, laadun määrittäminen ja toteutuneen laadun seuranta vaihtelevat vaikeusasteeltaan yksinkertaisesta (tulostinpaperi) erittäin vaikeaan (konsulttipalvelut). Lisäksi hankintayksikön täytyy myös päättää, miten se huomioi laadun kilpailutuksessa.

Keskeinen kysymys laadun huomioimisessa on, arvostaako hankintaviranomainen hankinnan laatua yli niin kutsutun tavoitelaadun? Esimerkiksi siivouspalveluiden tapauksessa, jos hankkija on tyytyväinen, kun tiloissa on *hyvin siistiä*, onko hankkija valmis maksamaan ylimääräistä *erinomaisen siististä* siivousjäljestä? Voi olla myös aiheellista miettiä, onko erinomaisesta laadusta maksaminen vastuullista julkisten varojen käyttöä.

Mikäli tavoitelaadun ylittävistä laadusta ollaan halukkaita maksamaan, on teoriassa paras tapa järjestää kilpailutus niin kutsuttuna laatupisteytyskilpailutuksena (scoring auction), jossa voittaja valitaan laadun ja hinnan yhteispisteillä.<sup>6</sup> Jos hankinnassa katsotaan tärkeäksi saavuttaa tietty laatutaso, mutta sen ylittämällä ei ole arvoa, voi laatupisteytyksen käyttäminen kilpailutuksessa olla hankinnan onnistumisen kannalta haitallista. Laatupisteytyksen käyttö on yhdistetty vähäisempään kilpailun määrään etenkin sellaisilla toimialoilla, jotka eivät ole tottuneet tämän kilpailutusmenetelmän käyttöön.<sup>7</sup>

Yksinkertaisissa tapauksissa hankinta onnistuu parhaiten, kun asetetaan tavoiteltava minimilaatu, johon sitouduttuaan yritykset kilpailevat pelkällä hinnalla. Pelkällä hinnalla kilpailemisessa laatutaso kiinnitettynä on etua sekä hankintayksikölle että tarjoajille, sillä molemmat hyötyvät yksiselitteisestä ja läpinäkyvästä kilpailutuksesta. Hankintayksikön onkin syytä oletusarvoisesti kilpailuttaa hankinta hinnan perusteella. Vaaditun laatutason asettamisessa hankintayksikön on kuitenkin hyvä

---

<sup>6</sup> Asiaa ovat tutkineet mm. Asker & Cantillon vuoden 2008 julkaisussaan *Properties of scoring auctions*.

<sup>7</sup> Hankintamenettelyn vaikutuksia kilpailun määrään ovat tutkineet Suomen osalta Jääskeläinen & Tukiainen (2019) ja Ruotsin osalta Halonen & Tukiainen (2020). Molemmissa maissa havaitaan negatiivinen korrelaatio laatupisteytyksen ja kilpailun määrän välillä.

tiedostaa, että liian korkeat vähimmäisvaatimukset saattavat johtaa tarjousten määrän putoamiseen entisestään.

## 2.2 Hankintayhteistyö ja hankintojen keskittäminen

Hankintayksikkö (esim. kunta) voi joko toteuttaa hankinnan itse tai liittyä osaksi suurempaa hankintaorganisaatiota. Hankintojen keskittäminen ja hankintaorganisaatioiden välinen yhteistyö voivat parhaimmillaan tehostaa hankintatointa skaalaetujen kautta sekä parantaa hankintaosaamista, koska etenkin pienellä kunnalla ei välttämättä ole mahdollisuutta palkata hankinta-ammattilaista. Keskitetty hankinta voi myös vähentää epäasiallisia suosimisperusteita, koska suurissa hankinnoissa on epätodennäköisempää, että hankkija ja tarjoaja tuntevat toisensa. Lisäksi markkinalla, jossa toimii pääasiassa suuria yrityksiä, voi hankintojen koon kasvattaminen keskittämisen avulla myös lisätä kilpailun määrää.

Keskittämisellä on kuitenkin myös käänttöpuoli, joka on syytä huomioida keskittämis- tai yhteistyöpäätöstä tehdessä. Hankintojen keskittäminen johtaa hankintojen koon kasvuun ja siten saattaa sulkea pois pienempiä tarjoajia, jolloin kilpailu saattaa vähentyä. Tämän lisäksi on riskinä se, ettei hankinta välttämättä vastaa yhtä hyvin kunkin osapuolen tarpeisiin kuin jos hankinta räätälöitäisiin yksittäisiin tapauksia varten. Esimerkiksi vierekkäisillä kunnilla saattaa olla toisistaan poikkeavat tarpeet tietyn hankinnan suhteen, jolloin hankintojen yhdistäminen voi pahimmillaan tuottaa toiselle kunnalla täysin kelvottoman palvelun.

Hankintojen keskittäminen sopii parhaiten homogeenisten tuotteiden ja palveluiden, kuten tuloslinpaperin tai lentomatkojen, ostamiseen. Keskittämisestä voi olla hyötyä myös suurten, yksittäisen kunnan tapauksessa harvinaisten, projektien kilpailuttamisessa. Yksittäinen kunta ei rakennuta suurta siltaa tai tapahtumakeskusta kuin enintään kerran muutamassa vuosikymmenessä, joten on epärealistista olettaa kunnan hankintaviranomaisella olevan kokemusta sen tyyppisen urakan kilpailuttamisesta. Kokemuksen puute näkyy tyypillisesti oikeustapauksina tai budjetin selkeänä ylittymisenä.<sup>8</sup> Keskitetyllä hankintaviranomaisella vastaavia projekteja saattaa tulla eteen useampi vuodessa, jolloin osaamista kertyy huomattavasti enemmän ja hankinta saattaa siten onnistua paremmin.

Yksi vaihtoehto on myös keskittää hankintaosaaminen, mutta jakaa itse hankinnat pienempiin, kunkin yhteisessä hankintaorganisaatioissa mukana olevan tahon omiin tarpeisiin paremmin soveltuviin kokonaisuuksiin. Tällöin saavutetaan keskittämisen osaamishyöty, mutta skaalaedut saattavat jäädä saavuttamatta. Hankintaosaamista ja yhtenäistettyjä toimintatapoja voidaan kehittää myös hankintojen kategorisoidun johtamisen kautta. Lisäksi osaamista voi vaikeiden hankkeiden kohdalla hankkia väliaikaisesti palkkaamalla ulkopuolista apua hankintaa toteuttamaan. Tämä voi olla hyvä vaihtoehto etenkin keskisuurille hankintaorganisaatioille, joilla on riittävää osaamista yleisien hankintojen tekemiseen, mutta jolta saattaa puuttua osaamista esimerkiksi edellä mainituissa suurissa rakennusprojekteissa.

---

<sup>8</sup> Esimerkiksi kotkassa budjetit ylittyivät reilusti kaupungin tehdessä ainutkertaisen suuria rakennushankintoja. <https://yle.fi/uutiset/3-12134857>



### 2.3 Monitavoitteiset hankinnat

Julkisten hankintojen ensisijainen tavoite on mahdollistaa sellaisen tuotteen tai palvelun tarjoaminen, jota ei julkisen sektorin ole itse järkevää tuottaa. Toinen keskeinen tavoite on julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö. Viime vuosina tehokkuutta on alettu arvioida aiempaa monimuotoisempien tavoitteiden kautta, ja huomiota kiinnitetään yhä enemmän hankintakustannusten ulkopuolisiin tekijöihin.<sup>9</sup> Näitä tekijöitä on lukuisia, ja ne ovat pahimmillaan jopa ristiriitaisia. Hankintalain 2 § määrittää julkisten hankintojen tavoitteiksi kilpailun edistämisen, ilmastonmuutoksen torjumisen, sosiaalisen kestävyuden, yritysten vastuullisuuden sekä innovaatiotoiminnan edistämisen, pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisen ja hallinnollisten kustannusten minimoinnin. Hankintalain ohella myös edellä mainittu Hankinta-Suomi hanke ajaa mm. sosiaalisten ja ekologisten tavoitteiden sisällyttämistä julkisiin hankintoihin. Ongelmana on, ettei kaikkia näitä tavoitteita voida saavuttaa samanaikaisesti. Julkisia varoja ei käytetä mahdollisimman tehokkaasti hyödyntäen yritysten välistä kilpailua, jos hankintayksikkö vähentää yritysten osallistumismahdollisuuksia asettamalla yritysten ydintoimintaan liittymättömiä vaatimuksia hankinnalle. Ottaen huomioon sen, että hankintoihin nykyiselläänkin tulee vain keskimäärin kaksi tarjousta, tarjoajien määrän vähentyminen voisi johtaa jopa merkittävään hankintakustannusten nousuun.

Koska tavoitteet eivät usein ole yhteensopivia, tehokkuutta arvioitaessa joudutaan valintatilanteeseen: mitä tekijää halutaan painottaa? Tätä vaikeuttaa se, että tehokkuuden parantuminen suhteessa yhteen tavoitteeseen saattaa vaikuttaa haitallisesti toiseen. Uusien tavoitteiden lisääminen voi myös vaikuttaa hankinnan kustannuksiin sekä suoraan että epäsuorasti.<sup>10</sup> Tämä on totta esimerkiksi vihreiden hankintojen kohdalla. Ilmastonmuutoksen torjumisesta on tullut merkittävä tavoite, ja vihreitä hankintoja ollaan korostamassa myös Suomessa.<sup>11</sup>

Ympäristötavoitteiden edistäminen tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia. Hankintaprosessi monimutkaistuu, kun sekä hankintayksiköt että tuottajat joutuvat arvioimaan vihreyttä määrittäviä kriteerejä.<sup>12</sup> Tämä voi muodostua ongelmaksi erityisesti pienemmissä hankintayksiköissä, joilla ei välttämättä ole tarvittavaa osaamista tai resursseja arvioinnin toteuttamiseen. Ilmastotavoitteet myös lisäävät hankintojen kustannuksia. Vihreät vaihtoehdot ovat tyypillisesti kalliimpia, ja

---

<sup>9</sup> Dimitri, N. (2013). "Best value for money" in procurement. *Journal of Public Procurement*, 13(2), 149-175.

<sup>10</sup> Halonen, K-M. (2021). Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies*, 7–8/2021. 1113–1135.

<sup>11</sup> Ks. Mélon, L. (2020). More Than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU. *Sustainability*, 12(3)

<sup>12</sup> Lisäksi on varmistettava, että valitut kriteerit todella synnyttävät tavoiteltuja ympäristövaikutuksia. Ks. Lundberg, S., Marklund, P-O., Strömbäck, E., & Sundström, D. (2015). Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis. *Environmental Economics and Policy Studies*, 17. 487-520.

korkeammat vaatimukset vähentävät kilpailua ja johtavat näin epäsuorasti kustannustehokkuuden heikkenemiseen.<sup>13</sup>

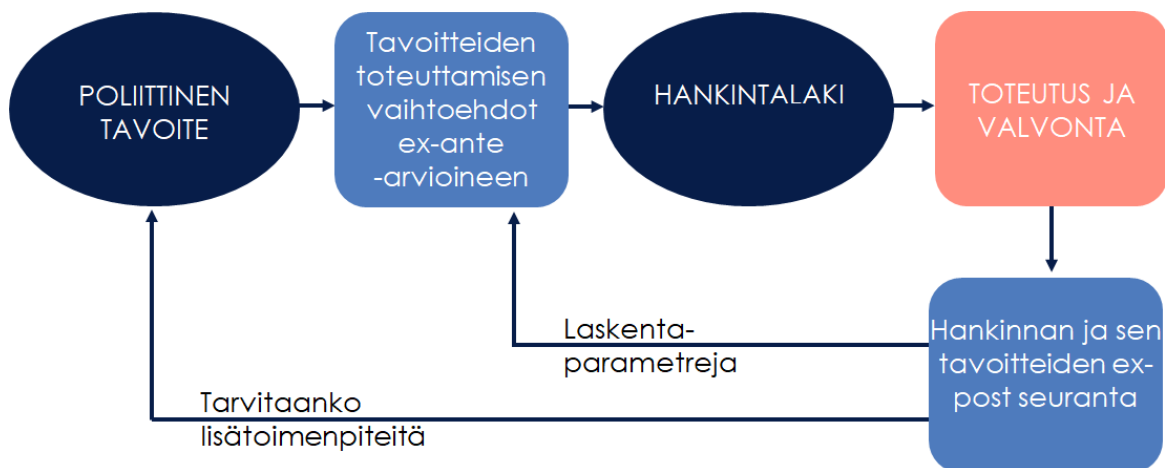
Valtio operoi rajallisilla resursseilla, ja siksi tärkeisiin tavoitteisiin kuten ilmastonmuutoksen pyrkiessä tulisi varmistaa, että siihen osoitetut eurot käytettäisiin mahdollisimman tehokkaasti kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. On todennäköistä, ettei ympäristötavoitteiden lisääminen juuri julkisiin hankintoihin ole paras tapa edistää kyseisiä tavoitteita. Tämän takia myös niissä tapauksissa, joissa vihreä vaihtoehto vähentää huomattavasti negatiivisia ulkoisvaikutuksia, on syytä arvioida, olisiko jokin muu vaikutuskanava hankintoja parempi vaihtoehto.

Hankintasäätelyä harkitessa tuleekin tiedostaa, että erilaisten keskenään ristiriitaisten tavoitteiden toteuttaminen hankinnoilla ei välttämättä johda parempaan lopputulokseen, ja niistä seuraavat kustannukset voivat olla näennäistä suurempia. Hyvä lähtökohta on julkisissa hankinnoissakin seurata talouspolitiikan harjoittamisen yhtenä peruspilarin pidettyä Tinbergen-sääntöä, jonka mukaan kunkin politiikkatavoitteen saavuttamiseen tulisi olla vähintään tavoitteita vastaava määrä politiikkatyökaluja. Tämän lisäksi olisi tärkeää, ettei hankintalakiin asetettaisi sellaisia tavoitteita, joiden toteutumista ja kustannuksia ei voida realistisesti valvoa.

---

<sup>13</sup> Ks. Wang, Q., Zhang, R., Liu, J. (2020) Price/Time/Intellectual Efficiency of Procurement: Uncovering the Related Factors in Chinese Public Authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(3) ja Halonen, K-M. (2021). Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies*, 7–8/2021. 1113–1135

### 3 Hankintojen seuranta auttaa päätöksenteossa



Kuva 2: Esimerkki julkisia hankintoja koskevan poliittisen päätöksenteon kehikosta, jossa hankintojen toteutumista seurataan ja seurannasta kertyvää tietoa hyödynnetään päätöksenteossa.

Julkisiin hankintoihin lisätään liian usein tavoitteita, joiden vaikutuksia tai kustannuksia ei osata arvioida tai edes hahmoteta. Siksi hankintojen toteutumisen seuranta tulisi kehittää niin, että hankintojen onnistumista pystyttäisiin arvioimaan paremmin toteutuneiden kustannusten, laadun ja hankinnalle asetettujen muiden tavoitteiden osalta. Tämä edellyttää hankintoihin käytetyn rahan seurannan kehittämistä ja hankinnan laadun pitkäaikaista tarkkailua. Näistä tavoitteista kustannusten seuranta on todennäköisesti suoraviivaisempi toteuttaa, koska laadun määrittäminen ja seuranta on etenkin palveluiden tapauksissa vaikeaa ja kallista itsessään. Kokonaisvaltaisempi hankintasopimusten toteutumisen seuranta tarjoaisi paremman käsityksen hankintojen onnistumisesta ja mahdollistaisi huomattavasti paremmin kaikkien tässä kirjoituksessa esitettyjen riskien hallinnan.<sup>14</sup> Seuranta voisi myös vaikuttaa hankintaviranomaisten kannustimiin ja toimintatapoihin etenkin sitä kautta, että onnistumiset havaittaisiin ja niistä voitaisiin jopa palkita. Nykyisellään hankintoja tekevät viranomaiset taustoista riippumatta mieltävät epäonnistumisten välttämisen kaikkein tärkeimmäksi asiaksi hankintojen lopputuloksia arvioitaessa.

Ennen kaikkea hankintojen seuranta mahdollistaisi hankinnalle asetettujen tavoitteiden kustannusten havaitsemisen ja siten mahdollistaa politiikatavoitteiden onnistumisen arvioinnin esimerkiksi kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuus-analyseilla. Tämä taas vuorostaan auttaisi julkista sektoria tekemään valistuneita päätöksiä politiikatavoitteiden jalkauttamiskeinoista. Näin saataisiin varmistettua, että esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan ja työllisyyden edistämiseen osoitetut varat käytettäisiin mahdollisimman tehokkaasti nimenomaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

<sup>14</sup> Hankintasopimusten toteutumisen seurantaan läheisesti linkittyvä aihekokonaisuus on hankintojen strateginen johtaminen, joka sekkin on Suomessa vasta kehittymässä. Strategisen johtamisen yksi osa-alue on nimenomaan sopimusten jatkuva valvontaprosessi, jota käytetään hankintojen kehittämisen tukena.

Kuvassa 2 on havainnollistettu päätöskehikko, jonka avulla saataisiin sekä tehokkuudeltaan että vaikuttavuudeltaan parempia hankintoja. Kehittämällä hankintojen ja niille asetettujen tavoitteiden ex-post seuranta mahdollistettaisiin paremmat puitteet poliittiselle päätöksenteolle mm. ex-ante arvioiden kautta. Ei ole esimerkiksi ilmeistä, milloin julkiset hankinnat ovat paras keino toteuttaa politiikkatavoitteita. Jotta tähän pystytään järkevästi vastaamaan, on aloitettava perusasioista eli oltava selvillä aiemmista taloudellisista onnistumisista ja epäonnistumisista.

## Hankintojen seuraaminen ja kehittäminen tarvitsee vastuutahon

Merkittävä avoin kysymys on se, kenen ja miten seuranta tulisi kehittää. Ruotsissa tätä tarkoitusta varten perustettiin vuonna 2015 oma virasto Upphandlings myndigheten, jonka tehtävänä on kehittää julkisissa hankinnoissa käytettyjä menetelmiä sekä tuottaa informaatiota hankintojen toiminnasta. Valtiovarainministeriön Hankinta-Suomi hanke on aloittanut työn tuottamalla tietoa hankintojen strategisesta johtamisesta ja kannustamalla hankintaorganisaatioita julkaisemaan ostoaineistonsa. Tämä ei kuitenkaan yksinään ole riittävää, koska esimerkiksi pelkkä ostoaineisto ei vielä itsessään kerro, miten yksittäinen hankinta on onnistunut ja mitä sille mahdollisesti asetetut tavoitteet ovat onnistuneet ja mitä ne ovat kustantaneet. Suomessa olisikin aihetta aloittaa keskustelu siitä, miten hankinnoista voitaisiin päätöksenteon tueksi kerätä parempaa tietoa ja kenen vastuulla tiedon kerääminen ja hankintojen kehittäminen on.

## Lähdeluettelo

- Asker, J.;& Cantillon, E. (2008). Properties of scoring auctions. *RAND Journal of Economics*.
- Blesse, S.;Bohne, A.;Giuffrida, L. M.;Jääskeläinen, J.;Luukinen, A.;& Sieppi, A. (2021). What are the priorities of bureaucrats? Evidence from conjoint experiments with procurement officials.
- Dimitri, N. (2013). "Best value for money" in procurement. *Journal of Public Procurement*, 149-175.
- Halonen, K.-M. (2021). Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies*, 1113-1135.
- Jääskeläinen, J.;& Tukiainen, J. (2018). Anatomy of Public Procurement. *VATT Working Papers 118*.
- Lundberg, S.;Marklund, P.-O.;Strömbäck, E.;& Sundström, D. (2015). Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis. *Environmental Economics and Policy Studies*, 487-520.
- Mélon, L. (2020). More than a nudge? *Sustainability*.
- Wang, Q.;Zhang, R.;& Liu, J. (2020). Price/Time/Intellectual Efficiency of Procurement: Uncovering the Related Factors in Chinese Public Authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*.