

Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa

Kyselyselvityksen tulokset 2023
Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma



Johdanto	4
Tausta ja tavoitteet	5
Kyselyn toteutus	6
Tulokset	9
Yleinen suhtautuminen julkisiin hankintoihin	9
Suurimmat esteet tarjoamiselle	10
Tarjoamista helpottavat tekijät.....	13
Yhteenveto.....	15
Liitteet.....	17
Liite 1: Kyselyn sisältö.....	18

Julkaistu 06/2023



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet

Johdanto

Tausta ja tavoitteet

Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman keskusteluissa on noussut esille tarve selvittää tarjoamisen käytännön haasteita julkisissa hankinnoissa. Koettujen haasteiden selvittäminen on tärkeää, sillä yleisesti tiedetään, että tarjousten määrä vaikuttaa keskeisesti kilpailutusten laatuun ja hintaan. Selvityksen keskeinen lähtökohta on talousteorian näkemys, jonka mukaan todellinen kilpailu johtaa hinnan ja laadun suhteen parempaan lopputulokseen tilaajan kannalta. Onkin tärkeää selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat myönteisesti ja mitkä kielteisesti potentiaalisten tarjoajien päätökseen jättää tarjous tai olla jättämättä.

Selvitys on osa kansallisen hankintastrategian toimeenpanoa. Strategia laadittiin valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisessä Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmassa. Ohjelman tehtävänä on koota julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämistä yhden sateenvarjon alle. Strategiaa toimeenpannaan laajassa organisaatorajat ylittävässä ja koko maan läpileikkaavassa avoimessa yhteistyössä.

Selvitys liittyy kansallisen hankintastrategian osa-alueeseen, jossa edistetään julkisten hankintojen taloudellista kestävyttä. Hankinta-Suomi-ohjelmassa toimenpide on kirjattu seuraavasti: ”Tarjotaan hankintayksiköille tietoa tarjoajien prosessikustannuksista. Tiedon jakamisen myötä tarjoamisen kustannuksia voidaan alentaa ja kilpailutuksiin jätettävien tarjousten määrä kasvaa. Tutkimusten perusteella lisääntyvä kilpailu parantaa tarjousten yleistä laatua.”

Syksyllä 2022 taloudellisen kestävyuden teemaryhmässä kartoitettiin tarjoamisen haasteita yrityksille suunnatun sähköisen kyselyn avulla. Kyselyllä haluttiin selvittää erityisesti, mitkä tekijät vaikuttavat tarjoamishalukkuuteen julkisissa hankintakilpailutuksissa. Kyselyn kohderyhmäksi määriteltiin julkisiin hankintoihin osallistuvat ja osallistumista pohtivat toimijat. Julkisten hankintayksiköiden näkemyksiä asiasta ei kartoitettu. Kyselystä saadun tiedon avulla tarkoituksena on parantaa hankintayksiköiden tietoisuutta tarjoamisen haasteista ja tarjoamisesta johtuvista kustannuksista sekä tarjota työkaluja haasteiden ratkaisemiseksi. Tätä kautta tarkoituksena on tukea julkisten hankintakilpailutusten toteuttamista siten, että lisätään yritysten kiinnostusta ja halukkuutta jättää tarjous.

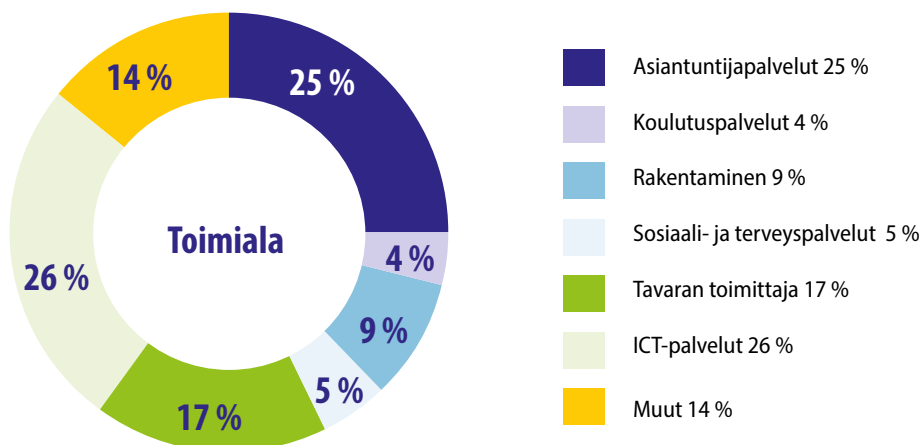
Tämän selvityksen tekijät kiittävät kyselyyn vastanneita yksityisen sektorin organisaatioiden edustajia. Samoin kiitos kuuluu laajalle joukolle suunnittelua, toteutusta ja analyysia kommentoineita hankinnan johtavia asiantuntijoita eri julkishallinnon organisaatioista Suomessa.

Kyselyn toteutus

Julkiset Kysely toteutettiin sähköisenä webropol-kyselynä. Kyselystä tiedotettiin pääasiassa hankintailmoitusten julkaisukanavassa (HILMA) sekä Hankinta-Suomi-ohjelman ja sidosryhmien tilaisuuksissa. Kyselyn vastausaika oli 17.11–20.12.2022. Vastauskieli oli suomi. Kyselylomake on tämän dokumentin liitteenä (Liite 1). Kyselyn tulokset on käsitelty ja analysoitu alkuvuoden 2023 aikana.

Vastauksia jätettiin määräaikaan mennessä 215. Vastausten voidaan arvioida antavan melko hyvän kuvan tarjoamisen esteistä ja haasteista. Joiltakin toimialasektoreilta saatiin kuitenkin suhteellisen niukasti vastauksia, minkä vuoksi tulosten tarkastelu sektoreittain ei ole tarkoituksenmukaista. Vastaajista 56 ilmoitti toimialakseen ICT-palvelut, 55 asiantuntijapalvelut, 36 tavaran toimittamisen, 19 rakentamisen, 11 sosiaali- tai terveyspalvelut, 9 koulutuspalvelut ja 30 ilmoitti edustavansa muita sektoreita (Kuvio 1).

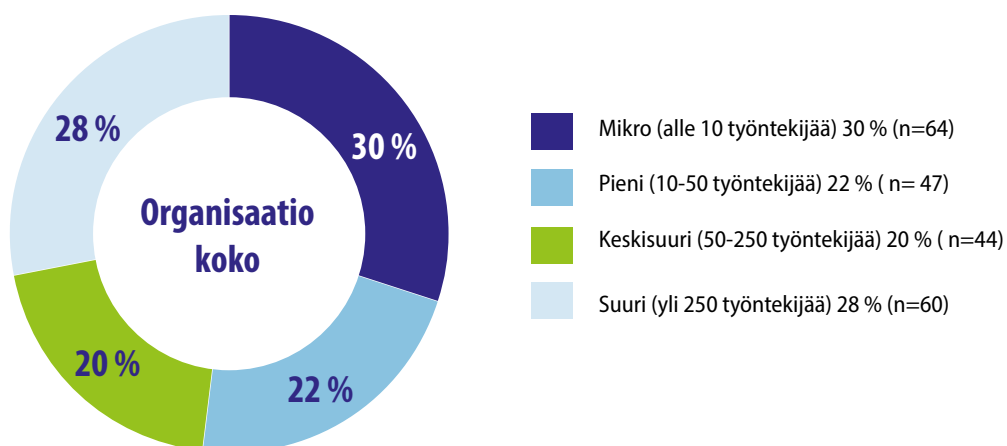
Kuvio 1. Vastaajien edustamat toimialasektorit



Kysely piti sisällään monivalintakysymyksiä, joissa vastaaja pystyi valitsemaan yhden tai useampia vaihtoehtoja. Vastausvaihtoehdot kuvataan raportissa tarkemmin kutakin kysymystä koskevassa osiossa. Vastaamista kaikkiin kysymyksiin ei edellytetty. Vastausmäärät vaihtelevat jonkin verran kysymysten välillä, mikä ei ole merkittävää analyysin luotettavuuden kannalta. Kyselylomakkeeseen sisältyi myös useita avovastauskysymyksiä. Avovastausten analyysi on luonteeltaan laadullista, määrällisiä johtopäätöksiä ei näiden osalta tehdä.

Raportissa tuloksia esitetään kaikkien vastausten osalta sekä vastaajien organisaation kokoluokan mukaan. Kyselyyn saatiin vastauksia kattavasti eri kokoisista yrityksistä. Vastaajien osuudet yritysten työntekijämäärän mukaan on esitetty kuviossa 2 alla tarkemmin.

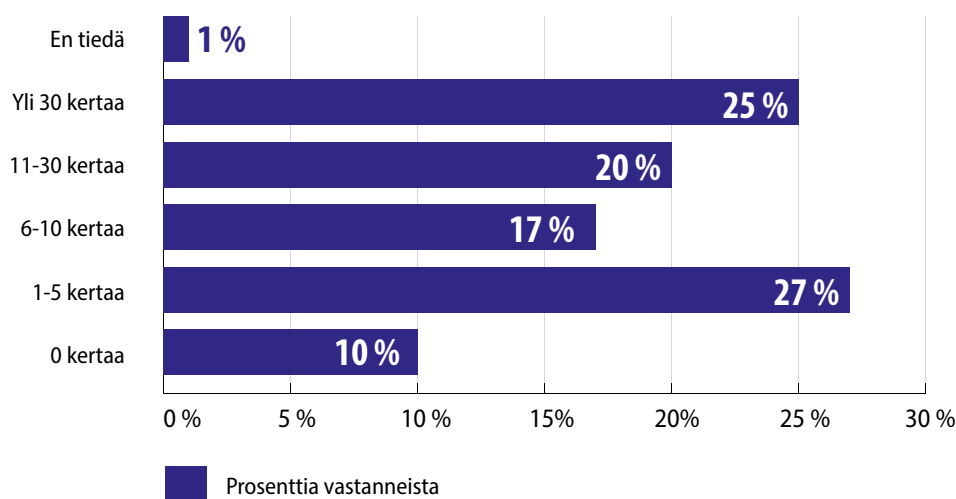
Kuvio 2. Vastaajan edustaman organisaation koko (henkilöstön lukumäärä)



Kyselyvastaajien organisaatioista noin puolessa oli osallistuttu hankintoihin viimeisen vuoden aikana yli 11 kertaa ja kolmanneksessa 1–10 kertaa. Vastauksien perusteella 10 % organisaatioista ei ollut osallistunut julkiseen kilpailutukseen viimeisen vuoden aikana. Vastausten perusteella voidaan arvioida, että noin puolella vastaajien organisaatioista julkisissa kilpailutusprosesseissa toimiminen on vakiintunutta (osallistunut yli 10 kertaa). Noin kolmasosalla vastaajista toimiminen julkisissa kilpailutuksissa on satunnaista tai kilpailutuksiin ei ole osallistuttu viimeisen vuoden aikana. On kuitenkin huomattava, että osallistuminen kilpailutuksiin viimeisen vuoden aikana ei kuvaa tyhjentävästi organisaation osallistumista julkisiin hankintoihin. Osallistumiseen saattaa esimerkiksi vaikuttaa organisaation rooli alihankkijana tai tiettyjen kilpailutusten harva frekvenssi, jolloin yritykselle kiinnostavia kilpailutuksia ei välttämättä toteuteta vuosittain.

Kuvio 3. Osallistuminen kilpailutuksiin viimeisen vuoden aikana (esim. tarjouksen tai osallistumishakemuksen jättö).

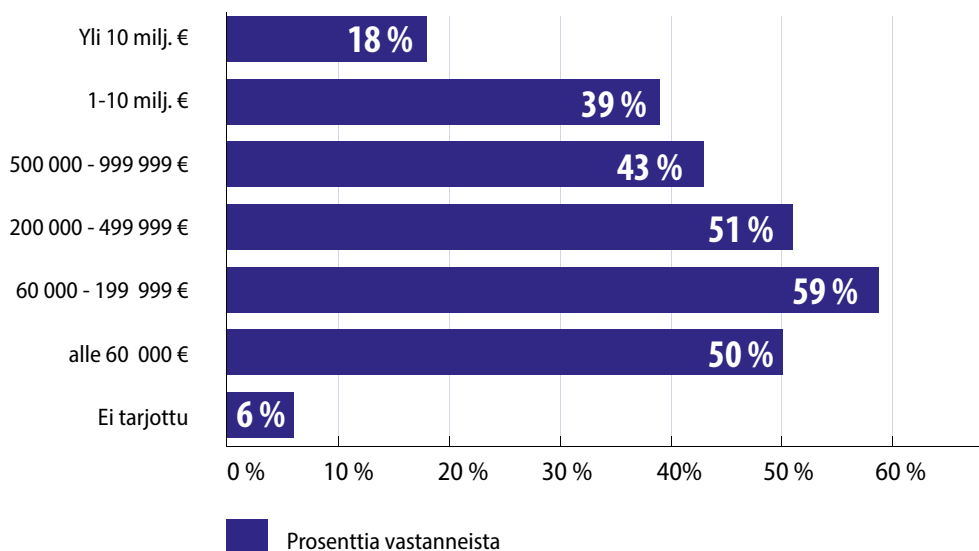
Kuinka monta kertaa vastaaja on osallistunut viime vuoden aikana julkiseen kilpailutukseen



Vastaajien organisaatioista noin puolessa oli osallistuttu viimeisen vuoden aikana pienhankintoihin eli hankintalain palveluille ja tavaroille asettaman kynnyksarvon alittaviin hankintoihin. Palveluissa ja tavaroissa kansallinen kynnyksarvo on 60 000 euroa (alv 0 %). Kuvio 4 alla huomataan, että melkein 40 prosentissa organisaatioista oli osallistuttu yli miljoonan euron ja 18 prosenttia yli 10 miljoonan euron arvoisiin kilpailutuksiin. Kaiken kaikkiaan osallistumisen painottumista hinnaltaan suhteellisen suuriin kilpailutuksiin saattaa osittain selittää se, että julkisissa kilpailutuksissa toimituksiin valitaan usein monia tuottajia. Kilpailutuksissa, joissa valitaan useita toimittajia, tarjouskilpailun kokonaisarvo jakaantuu tehtyjen yksittäisten sopimusten välille. Tästä huolimatta vastauksista on pääteltävissä, että merkittävässä osassa myös kooltaan pienemmissä yrityksissä on osallistuttu hinnaltaan suhteellisen suuriin kilpailutuksiin.

Kuvio 4. Vastaajien arvio osallistumiensa tarjouskilpailuiden arvoista (vastaaja saattoi valita useita vaihtoehtoja)

Tarjousten arvo



Tulokset

Yleinen suhtautuminen julkisiin hankintoihin

Vastauksissa suhtautuminen on melko neutraalia julkisten hankintojen kilpailuttamiseen Suomessa. Vastauksissa keskiarvo on 4. Kyselyssä lähtökohtaiseksi vastausvaihtoehdoksi oli määritelty luku 5 vastausasteikolla 0–10 (vastaus 5 tarkoittaa neutraalia suhtautumista).

Julkisten hankintojen kilpailuttamista ei pidetä vastaajien keskuudessa kovinkaan yritysystävällisenä. Tässä selvityksessä yritysystävällisyyden ymmärretään tarkoittavan sitä, miten helppoa yritysten on toimia ympäristössä, johon kysely kohdistuu. Vastausten keskiarvo yritysystävällisyyden suhteen on 3,4, mikä kuvastaa suhtautumisen olevan melko kriittistä. Vastaukset ovat samansuuntaisia kuin Suomen Yrittäjien toteuttamassa Yrittäjäbarometrissä 2022.

Potentiaalisen tarjoajan kokemus voi esimerkiksi olla, että tarjoaminen on vaikeaa tai/ja kallista. Kriittinen näkemys julkisista hankinnoista potentiaalisten tarjoajien keskuudessa voi vähentää tarjoushalukkuutta ja lisätä osallistumisen kynnystä julkisiin kilpailutuksiin. Kyseeseen jätetyissä joissakin avovastauksissa tuli esille vastaajien näkemys siitä, että tarjoaminen on julkiselle puolelle kallista ja että tarjouspyynnöt on suunnattu tietyille toimijalle.

Sähköisten järjestelmien koetaan tukevan tarjoamisprosessia. Julkisten kilpailutusten tarjousprosessien sähköistyminen on edennyt viime vuosina varsin nopeasti ja tällä hetkellä suurin osa kilpailutuksista toteutetaan erityisiä sähköisiä tarjousalustoja hyödyntäen. Vain harvat vastaajista pitävät sähköisiä järjestelmiä esteenä tarjoamiselle. Sähköisten järjestelmien käyttö tai käytettävyys eivät niin ikään nousseet esiin avovastauksissa. Voidaan olettaa, että sähköisten järjestelmien käyttö on nykyisin yleistä, ja niiden käyttöä pidetään jokseenkin tavanomaisena toimintatapana kilpailutusten toteutuksessa.

Vastauksissa tarjouksen jättämistä yksityisen sektorin hankintakilpailutuksissa pidetään merkittävästi edullisempana kuin julkisen sektorin. Julkisissa kilpailutuksissa tarjoamisen kustannukset voivat paitsi alentaa jätettyjen tarjousten määrää myös muodostaa tarjoushintaan sisältyvän niin sanotun piilokustannuksen. Tarjoamisen kustannukset voivat muodostaa merkittävän esteen tarjouksen jättämiselle julkisessa kilpailutuksessa. Vastausten perusteella hankintayksiköissä on syytä kiinnittää huomiota omien sisäisten kustannusten lisäksi tarjoamisen kustannuksiin hankintaprosesseissa.

Taulukko 1. Vastaukset liittyen julkisten kilpailutusten tasoon ja kustannuksiin Suomessa (vastausvaihtoehdot 0–10, vastausten lähtöarvoksi määritelty luku on 5)

Kysymys	Keskiarvo	Keskihajonta
Kuinka toimivana pidät Suomen julkisten hankintojen kilpailuttamista (0=en pidä toimivana, 10 pidän toimivana)	4	2,5
Kuinka yritysystävällisenä pidät julkisten hankintojen kilpailuttamista Suomessa (0=en pidä yritysystävällisenä, 10=pidän yritysystävällisenä)	3,4	2,3
Tukevatko käytössä olevat sähköiset järjestelmät (esim. Hilma, ClouDia tai Hankintasampo) tarjouksen jättämistä? (0=eivät tue, 10= tukevat)	6,2	2,6
Ovatko kustannukset tarjouksen jättämiselle kalliimmat yksityiselle vai julkiselle puolelle? (0=kalliimpi yksityisellä puolella, 10=kalliimpi julkisella puolella)	7,5	2,1

Organisaation kokoluokalla vaikuttaa olevan merkitystä keskeisimpien tarjoushalukkuutta lisäävien tai vähentävien tekijöiden suhteen. Kokoluokaltaan suurempia yrityksiä edustavissa vastauksissa painottuivat sopimusehdot ja hankinnasta saatavat voittomarginaalit. Pienempiä yrityksiä edustavissa vastauksissa nousivat esille tarjoamisen helppous ja tarjousprosessin keveys.

Riippumatta tarjoajan toimialasektorista ja kokoluokasta, tarjouspyynnön selkeyttä pidettiin keskeisenä tarjouksen jättämisen halukkuutta lisäävänä tekijänä. Julkisissa kilpailutuksissa tarjoamisen työläys on usein merkittävämpi tekijä tarjoamatta jättämiselle kuin itse kilpailutusten vaatimusten sisältö (Kuvio 5 seuraavalla sivulla). Lisäksi tuloksista voidaan päätellä, että vastaajien tiedot ja taidot julkisista hankinnoista vaihtelevat selvästi.

Tarjoamisen haasteiden ymmärtäminen ja huomioiminen hankintaprosessin käynnistämisen osana on tärkeää. Kilpailu luo edellytyksiä tehdä taloudellisesti kestäviä valintoja hankinnoissa. Tässä selvityksessä ei esitetä kattavia ratkaisuja haasteiden ja mahdollisuuksien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa. Sitä vastoin tämä selvitys vahvistaa otaksuman olemassa olevasta käytännön tiedon tarpeesta julkisissa hankinnoissa. Kyselystä saatuja tuloksia voidaan hyödyntää laajemmin pohdittaessa julkisten hankintojen kehittämistä jatkossa, mikä edellyttää myös keskeisten kehittämiskohteiden tunnistamista tarjoajapuolen näkökulmasta.

Suurimmat esteet tarjoamiselle

Monivalintakysymyksellä selvitettiin, mitkä tekijät ovat julkisessa hankintakilpailutuksessa suurimmat esteet tarjoamatta jättämiselle. Kysymyksen sisältämistä ennalta määritellyistä vaihtoehtoista vastaajaa pyydettiin valitsemaan enintään neljä vastausta. Keskimäärin vastaajat valitsivat kolme vaihtoehtoa. Tekstissä myöhemmin valittuihin vaihtoehtoihin viitataan lainausmerkeillä erotetuissa kohdissa.

Keskeisenä haasteena nousee esiin kokemus tarjouspyyntöjen kohdentumisesta tietylle toimijalle. Vastaajista 61 prosentin mukaan hienoisesti suurimpana esteenä tarjoamiselle on se, että ”tarjouspyyntö suosii liikaa tiettyä toimijaa”. Vastausten perusteella osan tarjouspyynnöistä koetaan olevan niin sanotusti räätälöidyn tietylle tuottajalle. Tällaisen käsityksen muodostuminen julkisista hankintakilpailutuksista johtaa tarjousten määrän vähenemiseen, mikä taas vaikuttaa ei-toivotusti kilpailun ja hinnan muodostumiseen.

Tarjouspyyntöjen kohtuuttomiksi koetut vaatimukset vähentävät myös tarjouksiin vastaimista. Vastaajista 60 prosentin mukaan ”kohtuuttomat vaatimukset” muodostavat yhden keskeisen esteen tarjoamiselle. Viittaukset tarjoamiseen liitettyihin kohtuuttomiin vaatimuksiin korostuvat kyselyyn jätetyissä avovastauksissa. Avovastauksissa nostettiin esiin erityisesti hankintakilpailutuksessa asetetut kohtuuttomat referenssivaatimukset tarjoajan kokemukselle ja tarjottavalle henkilöstölle. Referenssivaatimuksia pidetään avovastausten perusteella usein liian vaativina hankinnan arvoon ja vaativuuteen nähden. Lisäksi avovastauksissa kyseenalaistetaan vaatimus siitä, että referenssikohteen tulee olla toteutettu julkiselle sektorille, eikä vastaavanlainen yksityiselle sektorille toteutettu referenssi kelpaa.

Henkilöstölle asetettujen referenssivaatimusten osalta avovastauksissa nostettiin esiin ”korkeana pidetyt kokemusvaatimukset”. Hankintaa toteuttavan henkilöstön referenssivaatimukset saattavat johtaa tilanteeseen, jossa tarjouksissa toteutukseen vaaditaan osoittamaan hyvin kokeneita asiantuntijoita. Tilaajan epärealistiset tai kapeat odotukset referensseistä suhteessa markkinatarjontaan voivat osaltaan vähentää tarjouksia ja kilpailua sekä vaikuttaa hintaan. Avovastauksissa referenssivaatimuksia kohtuullistamalla voidaan edesauttaa vastavalmistuneiden henkilöiden osallistumista julkisten hankintojen toteuttamiseen. Lisäksi toivotaan, että vähän kokemusta omaavien henkilöiden käyttäminen jollakin työpanoksella hankinnan toteutuksessa olisi mahdollista.

Kuvio 5. Suurimmat esteet tarjouksen jättämiselle (vastaaja saattoi valita enintään neljä kohtaa)

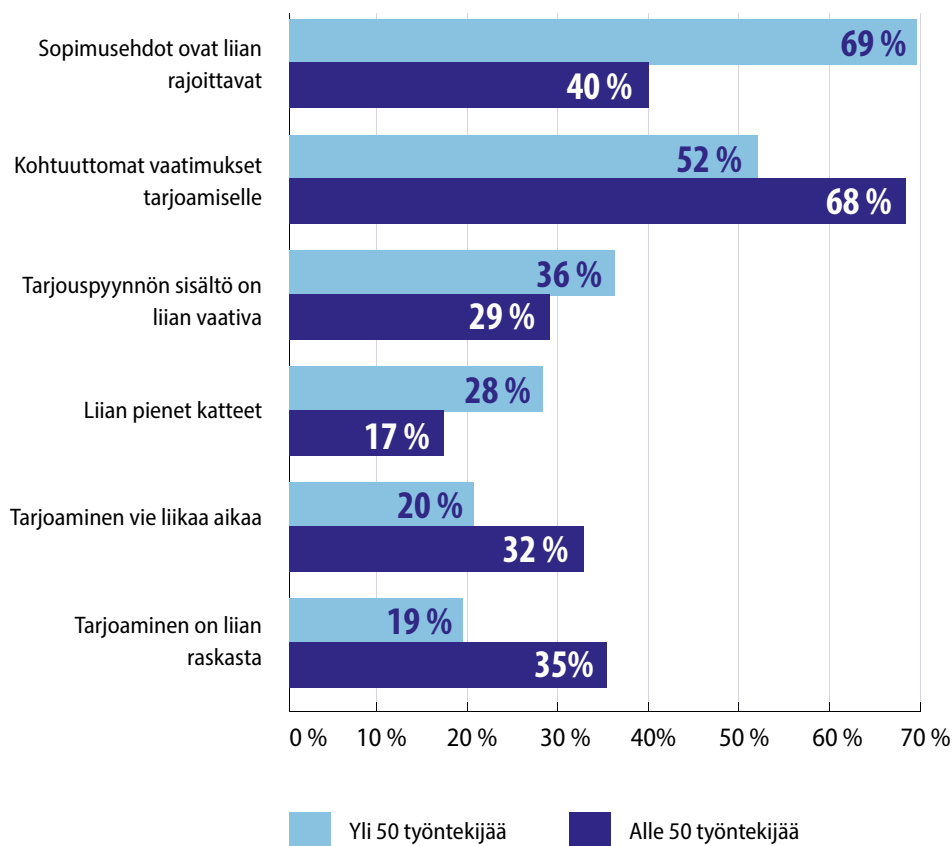
Suurimmat esteet tarjouksen jättämiselle



Eri kokoisten yritysten kokemukset eroavat jonkin verran toisistaan. Tarjoamiseen käytettävä aika sekä tarjoamisen koettu kuormittavuus ja vaatimusten kohtuuttomuus korostuvat haasteina pienemmissä yrityksissä. Suuremmissa yrityksissä haasteina korostuvat tuotantoa rajoittavina pidetyt sopimusehdot ja liian pieninä pidetyt katteet. Voidaan todeta, että julkisen hankintakilpailutuksen tarjoamisen prosessikustannukset ovat merkittävämpi este 50 henkilön ja sitä pienemmissä yrityksissä kuin yli 50 työntekijän yrityksissä.

Kuvio 6. Suurimmat syyt tarjoamatta jättämiselle, organisaation kokoluokan mukaan jaoteltuna (vastaaja saattoi valita enintään neljä kohtaa)

Organisaation vastaukset organisaation työntekijämäärän mukaan



Suositukses julkisten hankintojen toteuttajille:

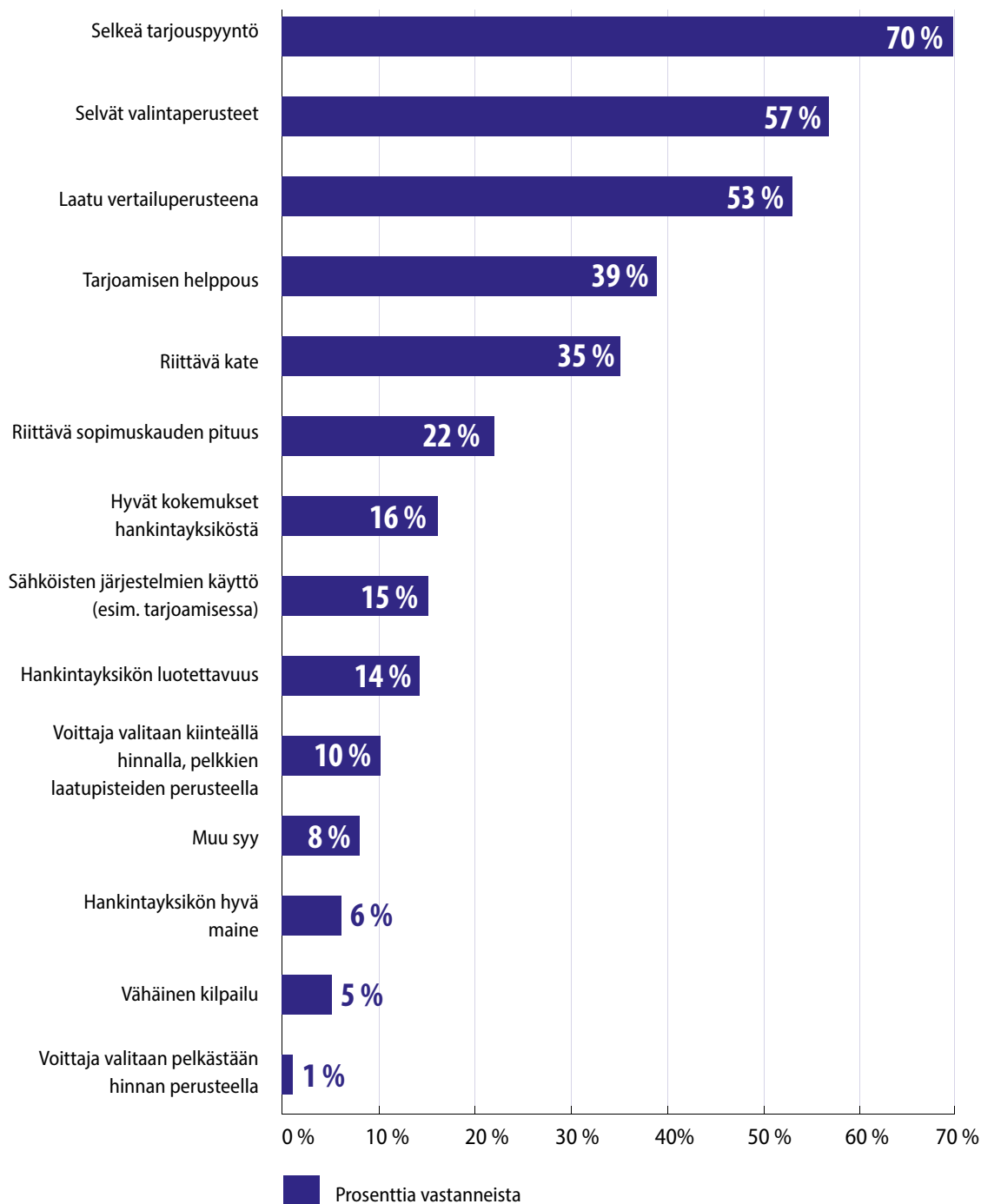
- Arvioi onko tarjouspyynnössä asetettu teknisiä tai toiminnallisia ehtoja, jotka voivat olla tarjoajan kannalta kohtuuttomat?
 - » Arvioi tarjouspyynnön vaatimusten laajuus, sisältö ja selkeys: ovatko vaatimukset hankintayksikön kannalta oleellisia ja kohtuullista tarjoajien kannalta
 - » Kysy markkinakartoituksen kautta potentiaalisten tarjoajien kommentteja ehtoihin
- Tarkista, sisältääkö tarjouspyyntö teknisiä tai toiminnallisia vaatimuksia, jotka voivat suosia tiettyä toimijaa?
 - » Arvioi kyseisten kohtien tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuus
- Arvioi, ovatko sopimusehdot kohtuulliset tuottajan kannalta?
 - » Arvioi riskejä ja vastuita kokonaisvaltaisesti ja niiden vaikutusta kustannuksiin ja tarjoushintaan.
- Arvioi, poiketaanko (alan) yleisistä sopimuskäytännöistä
 - » Onko poikkeaminen sopimuskäytännöistä tarkoituksenmukaista?
- Arvioi asiantuntijakokemuksen tarve kokonaisvaltaisesti
 - » Huomioi, että liian korkeiden vaatimusten asettaminen ei johda parhaaseen lopputulokseen, esim. avustavissa tehtävissä voi hyödyntää erilaista kokemusta
- Arvioi referenssivaatimusten kohtuullisuus ja laajuus
 - » Salli referenssit pitkältä ajalta ja myös keskeneräisten referenssikohteiden hyödyntäminen (huomioi hankintalain asettamat rajoitukset)
 - » Ilmoita selkeästi, mistä lasketaan sallittujen referenssien alkamisajankohta (esim. 1.1.2022 alkaen toteutetut referenssit)

Tarjoamista helpottavat tekijät

Tarjoamista helpottavat tarjouspyynnön selkeys sekä selväsi koetut valintaperusteet. Vastaajista 70 prosenttia pitää tärkeimpänä ”selkeää tarjouspyyntöä”, 57 prosenttia ”selkeitä valintaperusteita” ja 53 prosenttia ”laadun priorisointia tarjousten vertailuperusteena”. Tässä selvityksessä yksinkertaistaen laadulla viitataan muihin valintaperusteisiin kuin tarjoushintaan. Vastauksissa tarjouspyyntöön liittyvien tekijöiden koetaan kannustavan jättämään tarjouksen. Vastausvaihtoehtoina hankintayksikön mainetta ja luotettavuutta ei valittu kovinkaan usein. Myös sopimuskauden pituus, vähäinen kilpailu ja laatu tai hinta valintaperusteena valittiin tarjoamista tukeviksi tekijöiksi melko harvoin.

Kuvio 7. Merkittävimmät tarjoamista helpottavat tekijät vastauksissa (vastaaja saattoi valita enintään neljä kohtaa)

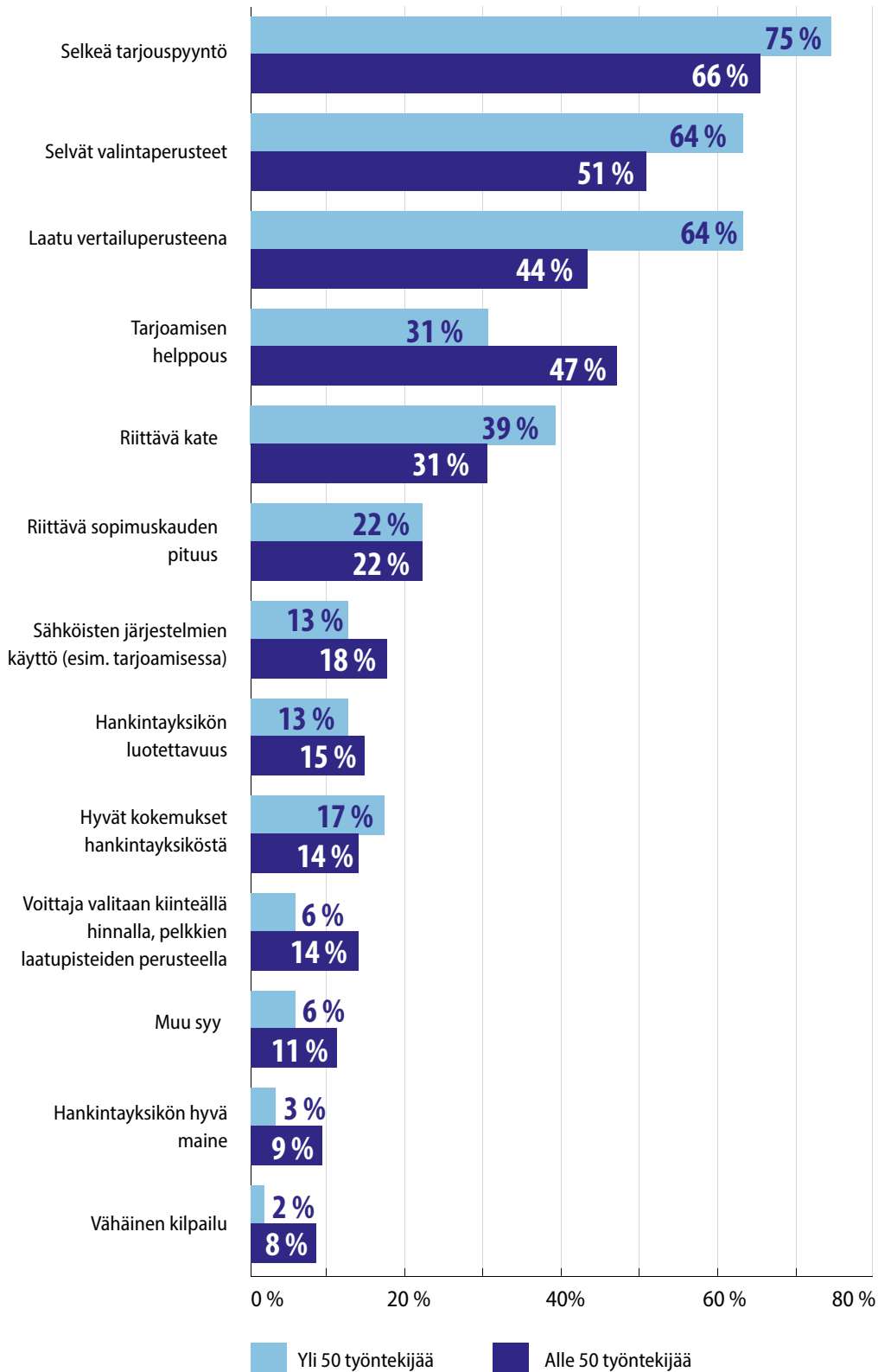
Tarjoamista helpottavat tekijät



Suurimpien organisaatioiden kohdalla vastauksissa painottuvat tarjouspyynnön sisältöön liittyvät tekijät kuten "valintaperusteet, selkeä tarjouspyyntö ja laatu tarjouspyyntöjen vertailuperusteena". Pienimpien organisaatioiden kohdalla "tarjoamisen helppous" on vastausten perusteella merkittävämpi tekijä kuin yli 50 henkilön organisaatioissa.

Kuvio 8. Merkittävimmät tarjoamista tukevat tekijät organisaation kokoluokan mukaan jaoteltuna (vastaaja saattoi valita enintään neljä kohtaa).

Tarjoamista helpottavat tekijät



Suosituksia julkisten hankintojen toteuttajille

- Varmista tarjouspyynnön selkeys.
 - » Ymmärtääkö ulkopuolinen lukija tarjouspyynnön pohjalta, mikä on hankinnan kohde, ehdot ja millä perusteilla voittaja valitaan?
 - » Käy tarpeen mukaan markkinavuoropuhelua ja pyydä kommentteja ja muutosehdotuksia tarjouspyynnön luonnoksiin.
- Arvioi ovatko valintaperusteet selkeät ja merkitykselliset.
 - » Tarkista, että tarjouspyyntö ei pidä sisällään sellaisia pisteytyskriteerejä, joista kaikki tarjoajat saavat käytännössä täydet pisteet.
 - » Arvioi tarjoajalta vaadittavan dokumentaation työmäärä. Onko tarjoajan tarjoamiseen käyttämä aika ja vaiva oikeassa suhteessa hankinnan kokoon nähden?
- Pohdi, onko mahdollista käyttää laatuperusteita osana tarjouspyynnön vertailuperusteita.
- Vastaavasti arvioi takaako puhdas hintakilpailu parhaan lopputuloksen.
- Arvioi, ovatko käytettävät vertailuperusteet kohtuullisia työmäärältään (esim. työnäytteet ja vain tätä kisaa varten vaadittu dokumentaatio).
- Muista, että hankintalaki rajoittaa merkittävästi tarjouspyynnön muuttamista julkaisun jälkeen.
 - » Merkittävät muutokset tulee tehdä keskeyttämällä kilpailutus ja aloittamalla kilpailutus alusta.
 - » Mikäli kilpailutus keskeytetään, on hyvä käytäntö ilmoittaa keskeytettyyn kilpailutukseen kiinnostuksensa osoittaneille tahoille, kun uusi kilpailutus on avattu

Yhteenveto

Vastauksista välittyy melko yhdenmukainen viesti tarjoamista haastavista ja tukevista tekijöistä. Merkittävimpinä esteinä tarjoamiselle pidetään tietyn tarjoajan suosimista, kohtuuttomia vaatimuksia tarjoamiselle sekä rajoittavia sopimusehtoja. On huolestuttavaa, että merkittävimmäksi esteeksi nousi vastaajien kokemus siitä, että tarjouspyynnön sisältö on tehty tiettyä tarjoajaa suosivasti. Toisinaan kyseessä voi olla tilanne, jossa tietyllä toimijalla on kilpailuetu ratkaisuisissa. Tarjouspyyntöjen räätälöinti tietylle toimijalle on keskeinen ratkaistava haaste julkisissa hankinnoissa.

Avovastauksissa yksittäisinä mainintoina nousevat esille hankintayksiköiden asettamat vaatimukset tarjoajan taloudelliselle ja tekniselle kyvykkyydelle, kuten tarjoajan liikevaihto tai luottoluokitus. Useissa vastauksissa korostuivat sen sijaan tarjoajalle asetetut referenssivaatimukset sekä henkilöstölle että yritykselle. Lisäksi mainintoina nousivat esiin työnäytteet ja vaativat tekniset määrittelyt.

Vastausten perusteella voidaan todeta, että julkisissa kilpailutuksissa tarjoamisen kustannus (tarjoamiseen käytettävä aika ja muut resurssit) koetaan usein merkittävämmäksi esteeksi tarjoamatta jättämiselle kuin itse kilpailutuksen sisältöä ja vaatimuksia.

Tarjoamista tukevien tekijöiden vaihtoehtojen joukossa nousivat esiin tarjouspyyntöasiakirjojen yksiselitteisyys ja ymmärrettävyys sekä tarjouspyynnön ja sopimusehtojen selkeys. Lisäksi laatuperusteiden käyttämistä vertailuperusteena koettiin tarjoamishalukkuutta lisäävänä tekijänä. Hankintayksiköissä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tarjouspyyntö on yksiselitteinen ja kieliasultaan selkeä hankintaprosesseissa. Avovastausten perusteella osa potentiaalisista tarjoajista kokee tarjouspyyntöjen olevan byrokraattisia ja sopimusehtojen liian laajoja. Ilmoitus- (Hilma) ja kilpailutusjärjestelmien selkeys ja käytettävyys ovat kohentamista vaativia tekijöitä.

Tässä selvityksessä ei kysytty erikseen julkisten hankintojen vaikutuksesta vastaajan organisaation yritystoimintaan tai merkittävydestä organisaation toiminnalle. Huomion arvoista on, että avovastauksissa ei noussut esiin julkisen kilpailuttamisen pitäminen referenssikohteena, joka edesauttaisi yrityksen innovaation kehittämistä tai pääsyä ulkomaisille markkinoille.

Vastauksista voidaan päätellä, että tiedot ja taidot julkisista hankinnoista vaihtelevat suuresti. Osa vastaajista katsoi tarjoamisen esteeksi asioita, jotka perustuvat suoraan hankintalainsäädäntöön (esim. tarjousten muuttamisen kieltö) ja joihin hankintayksiköt eivät voi vaikuttaa. Lisäksi avovastauksissa nousi esille tarjouspyyntöjen löytämiseen ja yleisiin käytäntöihin liittyviä asioita. Tätä taustaa vasten on syytä arvioida, onko tarvetta lisätä tarjoajien ohjeistusta ja koulutusta julkisten hankintojen kilpailutusprosessista.

Kaiken kaikkiaan tulosten valossa voidaan pohtia kysymystä, kuinka hyvin on onnistuttu toteuttamaan julkisille hankinnoille asetettu tavoite yksityisten markkinoiden ja suomalaisten yritysten kansainvälisen markkinapotentiaalin kehittämisestä. Julkisten hankintojen vaikutus yritysten liiketoimintaan ja kasvumahdollisuuksiin markkinoilla saattaisi olla hyvinkin kiinnostava jatkoselvityksen kohde.

Liitteet

Liite 1: Kyselyn sisältö

Hankinta-Suomen kysely tarjoamisen haasteista. Vastaa alla oleviin kysymyksiin.

Pakolliset kysymykset merkitty tähdellä (*)

1. Edustamani organisaation maakunta *

- Uusimaa
- Pirkanmaa
- Varsinais-Suomi
- Pohjois-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Pohjois-Savo
- Satakunta
- Päijät-Häme
- Etelä-Pohjanmaa
- Lappi
- Pohjanmaa
- Kanta-Häme
- Pohjois-Karjala
- Kymenlaakso
- Etelä-Savo
- Etelä-Karjala
- Kainuu
- Keski-Pohjanmaa
- Ahvenanmaa
- Muu (esim. rekisteröity ulkomaille)

2. Organisaationi toimiala *

- Asiantuntijapalvelut
- Koulutuspalvelut
- Rakentaminen
- Sosiaali- ja terveyspalvelut
- Tavarantoimittaja
- ICT-palvelut
- Muu

3. Edustamani organisaation koko *

- Mikro (alle 10 työntekijää)
- Pieni (10-50 työntekijää)
- Keskisuuri (50-250 työntekijää)
- Suuri (yli 250 työntekijää)
- En tiedä

4. Kuinka usein organisaatiosi on arviolta osallistunut viimeisen vuoden aikana julkisen hankintayksikön hankintakilpailuun (esim. jättänyt tarjouksen tai osallistumishakemuksen) *

- 0 kertaa
- 1-5 kertaa
- 6-10 kertaa
- 11-30 kertaa
- yli 30 kertaa
- En tiedä

5. Jos organisaatiosi on jättänyt tarjouksia hankintayksikköjen kilpailutuksiin, minkä arvoisiin tarjouskilpailuihin olette arviolta osallistuneet (voit valita useamman vaihtoehdon)?

- Alle 60 000€
- 60 000- 199 999€
- 200 000 - 499 999€
- 500 000 - 999 999€
- 1-10 milj.€
- yli 10. milj.€
- Emme ole jättäneet tarjouksia

6. Kuinka toimivana pidät Suomen julkisten hankintojen kilpailuttamista

En pidä toimivana  Pidän toimivana

7. Kuinka yritysystävällisenä pidät julkisten hankintojen kilpailuttamista Suomessa

- Tarjoaminen vie liikaa aikaa
- Tarjoaminen on liian raskasta
- Hankintayksikkö ei ole riittävän luotettava
- Sopimusehdot ovat liian rajoittavat
- Tarjouspyynnön sisältö on liian vaativa
- Tarjouspyyntö suosii tiettyä toimittajaa
- Tarjoaminen on liian kallista
- Sopimuskausi on liian lyhyt
- Liian pienet katteet
- Kohtuuttomat vaatimukset tarjoamiselle (esim. referenssi- tai liikevaihtovaatimus)
- Sähköisten järjestelmien käyttö (esim. tarjoamisessa)
- Muu syy

9. Tähän kohtaan voit kuvata tarkemmin syyn/syyt mitkä rajoittavat tarjomista julkiselle puolelle

10. Tukevatko käytössä olevat sähköiset järjestelmät (esim. Hilma, Cloudia tai Hankintasampo) tarjouksen jättämistä?

Hankaloittavat
tarjoamista



Tukevat
tarjoamista

11. Mitkä asiat kannustavat tarjoamaan (valitse 1-4 vaihtoehtoa)?

- Hankintayksikön luotettavuus
- Riittävä sopimuskauden pituus
- Riittävä kate
- Tarjoamisen helppous
- Vähäinen kilpailu
- Sähköisten järjestelmien käyttö (esim. tarjoamisessa)
- Voittaja valitaan kiinteällä hinnalla, pelkkien laatupisteiden perusteella
- Laatu vertailuperusteena
- Selkeä tarjouspyyntö
- Voittaja valitaan pelkästään hinnan perusteella
- Selvät valintaperusteet
- Hyvät kokemukset hankintayksiköstä
- Hankintayksikön hyvä maine
- Muu syy

12. Tähän kohtaan voit kuvata tarkemmin syyn/syyt mikä kannustaa jättämään tarjouksen

13 Ovatko kustannukset tarjouksen jättämiselle kalliimmat yksityiselle vai julkiselle puolelle?

Yksityiselle
tarjoaminen on
kalliimpaa



Julkiselle
tarjoaminen on
kalliimpaa

14. Mitkä tekijät vaikuttavat tarjoamisen hintaan?

15. Muut mahdolliset kommentit ja huomiot julkiselle puolelle tarjoamisesta

Kuntaliiton tietosuojaselosteeseen pääset tutustumaan seuraavassa osoitteessa:

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaliiton%20asiakasrekisterin%20tietosuojaseloste_SUOMI.pdf



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet