

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

36

JULKISTEN
HANKINTOJEN
MARKKINOIDEN
AVAUTUMINEN
JA SUOMI

Riku Huttunen*

***Kiitän erityisesti vs. tutkimusjohtaja Rolf Myhrmanilta sekä KTM:n kauppaosastolta saamistani hyödyllisistä kommentteista ja neuvoista.**

ISBN 951-561-047-8

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki

Valtion painatuskeskus

Pasilan VALTIMO

Helsinki 1992

Huttunen, Riku: Julkisten hankintojen markkinoiden avautuminen ja Suomi. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1992. (C, ISSN 0788-5016, No 36) ISBN 951-561-047-8.

TIIVISTELMÄ:

Kansainvälinen kauppa ei ole julkisten hankintojen osalta avautunut yhtä nopeasti kuin yksityisellä sektorilla. Valtiot, kunnat ja muut julkiset yksiköt ovat käyttäneet hankintojaan elinkeinopolitiikan välineinä tukien kansallista tai paikallista tuotantoa. Ulkomaisia tarjoajia diskriminoiva hankintatapa johtaa kuitenkin taloudelliseen tehottomuuteen ja vääristää kilpailua, mihin voidaan puuttua tehokkaasti vain uskottavilla kansainvälisillä sopimusjärjestelyillä. Eta-alueella otetaan käyttöön yhteiset hankintasäännökset, joilla toivotaan olevan huomattava positiivinen vaikutus julkisten hankintojen avautumiseen. Vuoden 1993 alusta Eta-maiden yrityksille on pääsääntöisesti annettava tasapuoliset mahdollisuudet kilpailla julkisista hankinnoista koko talousalueella. Tämä johtaa mm. säästöihin julkisissa menoissa. Suomessa, missä julkisista hankinnoista suhteellisen suuri osa on muutenkin tehty ulkomailta, hankintojen avaamisen vaikutus suuntautuu paljolti yrityspuolelle - vientimarkkinat laajenevat samalla kun kilpailu kiristyy. Monissa tuoteryhmissä uusi hankintatapa vaikuttaa kuitenkin enemmän kotimaan- kuin ulkomaankauppaan.

Avainsanat: julkiset hankinnat, kaupan esteet, integraatio

Huttunen, Riku: Julkisten hankintojen markkinoiden avautuminen ja Suomi. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1992. (C, ISSN 0788-5016, No 36) ISBN 951-561-047-8.

ABSTRACT:

The proportion of international trade in public purchasing has not been rising as substantially as in the private sector. Government procurement (central and local) has been used as a policy instrument to support national or regional firms or industries. Still discriminatory public procurement causes inefficiency and distorts trade. Discrimination can be effectively reduced only by influential international agreements. In the EEA there is a broad denial of discriminatory practises (e.g. on the basis of nationality) when awarding contracts. Significant savings in public expenditure are thus achievable. However, because of the already relatively high share of imports in the Finnish public purchasing, the main effects may be directed to the supply-side. In many sectors the change will be more apparent in local than international trade.

Key words: public procurement, barriers of trade, integration

SISÄLLYS	sivu
1 JOHDANTO	7
2 JULKISTEN HANKINTOJEN ARVO	8
2.1 Kansainvälinen tarkastelu	8
2.2 Julkiset hankinnat Suomessa	9
3 KAUPPATEOREETTINEN LÄHESTYMISTAPA	11
3.1 Kansainvälisen kaupan esteet	11
3.2 Julkinen hankintakäytäntö kaupan esteenä	13
4 HANKINTOJEN AVAAMISEN DILEMMA	14
4.1 Syytä diskriminointiin	14
4.2 Vaikutukset kilpailuun ja tuotannon tehokkuuteen	16
4.3 Prisoner´s dilemma	18
5 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET	20
5.1 Gatt	20
5.2 Efta	21
5.3 Euroopan yhteisö	22
6 JULKISTEN HANKINTOJEN AVAUTUMISEN VAIKUTUKSET	27
6.1 Kansainvälisten säännösten vaikutus hankintakäytäntöön	27
6.2 Hankintojen avaamisen yleiset taloudelliset vaikutukset	29
6.3 Sektorikohtaisten vaikutusten arviointia	30
6.4 Makrotason vaikutuksista	38
7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	39
LÄHDELUETTELO	41
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Eta-sopimukseen liittyen julkiset hankinnat ovat avautumassa kansainväliselle kilpailulle. Tähän asti valtion, kuntien ja muiden julkisten yksiköiden tekemät ostot ovat Suomessa olleet laajalti kansainvälisen sääntelyn ulkopuolella. Käytännössä vain joidenkin valtion virastojen ja laitosten tavarahankinnat ovat kuuluneet kansainvälisen valvonnan piiriin Gattin puitteissa. Eta-sopimuksen myötä julkisten hankintojen valvonta tehostuu ja laajenee huomattavasti useiden julkisia hankintoja koskevien säännösten tullessa voimaan koko talousalueella. Motiivina julkisten hankintojen kansainvälisessä sääntelyssä on erityisesti se, että niitä on käytetty yleisesti kansallisen elinkeinopolitiikan välineinä, mikä on vääristänyt kansainvälistä kilpailua ja kauppaa. Esim. EY-alueella kansainvälisen kaupan osuus julkisista hankinnoista on ollut huomattavasti pienempi kuin yksityisen sektorin kaupasta.

Tässä selvityksessä kuvataan julkisten hankintojen merkitystä sekä hankintakäytännön avaamisen taloudellisia perusteluita ja vaikutuksia. Julkisten hankintojen arvoa niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin (Suomessa) tarkastellaan luvussa 2. Luvussa 3 otetaan kauppateoreettinen lähestymistapa julkisiin hankintoihin - ulkomaisia tarjoajia syrjivä hankintakäytäntö luokitellaan tällöin kansainvälisen kaupan esteeksi. Luvussa 4 eritellään aluksi syitä, jotka houkuttelevat viranomaisia turvautumaan diskriminoivaan hankintakäytäntöön. Tämän jälkeen kysyntäpuolelta siirrytään tarjontapuolelle ja kuvaillaan ulkopuolisia tarjoajia syrjivän hankintakäytännön (rajoitetun kilpailun) vaikutuksia kotimaisiin markkinoihin ja yrityksiin. Luvun lopussa hankintojen kansainvälisen avaamisen ongelmaa tarkastellaan peliteoreettisessa valossa. Luvussa 5 esitellään pääpiirteissään kansainväliset julkisia hankintoja koskevat säännökset. Painopiste on EY:n direktiiveissä, jotka Eta-sopimuksen kautta avaavat koko Länsi-Euroopan julkiset hankinnat kansainväliselle kilpailulle. Luvussa 6 arvioidaan hankintojen avautumisen vaikutuksia niin hankintoja tekevien yksiköiden kuin julkisista hankinnoista riippuvaisten tarjoajienkin kannalta. Ennen johtopäätöksiä esitetään vielä lyhyt kommentti hankintamarkkinoiden avautumisen makrotaloudellisesta merkityksestä.

2 JULKISTEN HANKINTOJEN ARVO

Ei ole olemassa yksiselitteistä tapaa määrittää julkisten hankintojen arvoa. Julkisen ostotoiminnan (public purchasing) piiriin voidaan laskea kaikki julkisten viranomaisten (valtion, kuntien ja keskiportaan viranomaisten), julkisten yritysten sekä toimiluvan tms. turvin julkisten palvelujen tarjonnassa erikoisasemassa olevien yritysten tavara- ja palveluhankinnat. Julkisten hankintojen (public procurement) käsitteen alle lasketaan kuitenkin usein vain ne ostot, jotka ovat muodollisten hankintasopimusten alaisia (European Economy Nr 35 1988 s. 54, W.S. Atkins 1988). Määritelmä on joka tapauksessa täsmeytymätön - se, mitkä ostot kulloinkin katsotaan julkisiksi hankinnoiksi, riippuu sovellettavasta (kansallisesta tai kansainvälisestä) säännöstöstä.

2.1 Kansainvälinen tarkastelu

Julkiset kokonaismenot muodostavat OECD-maissa keskimäärin 40 % BKT:sta ja niiden yhteenlaskettu arvo on yli 20 000 miljardia markkaa. Julkisten kulutusmenojen osuus BKT:sta on puolestaan keskimäärin 17 % ja yhteenlaskettu arvo n. 10 000 miljardia markkaa. Euroopan yhteisön alueella julkisten kokonaismenojen kokonaisarvo on vastaavasti n. 10 000 miljardia markkaa (48 % BKT:sta), josta n. 4 000 miljardia (18 % BKT:sta) suuntautuu kulutusmenoihin. (Ks. liite 2).

Edellä esitetyt luvut antavat kuvaa julkisen sektorin merkityksestä kansantaloudessa. Varsinaisten julkisten hankintojen arvon määrittäminen onkin huomattavasti hankalampaa. Julkisten hankintojen tilastointitapa ja -ala vaihtelee suuresti maittain ja tiedot ovat usein hajanaisia ja puutteellisia. Kansainvälisten vertailujen tekeminen on tästä syystä erityisen vaikeata. EY:n 1980-luvun lopulla W.S. Atkinsin konsulttitoimistolla teettämässä tutkimuksessa (The "Cost of Non-Europe" in Public-sector Procurement, 1988) julkisen ostotoiminnan (public purchasing) arvoksi vuonna 1984 arvioitiin 440 miljardia ecua eli 15 % BKT:sta ja julkisten hankintojen (public procurement) arvoksi vastaavasti 200 - 280 miljardia ecua eli 7 - 10 % BKT:sta. Näiden lukujen pohjalta voidaan julkisen ostotoiminnan arvon EY:ssä arvioida tällä hetkellä olevan yli 3 000 miljardia markkaa, josta "varsinaisten" julkisten hankintojen osuus on 1 500 - 2 000 miljardia markkaa.

Vaikka julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan kansantalouden menoista, ei niiden merkitys kansainvälisessä kaupassa ole ollut erityisen suuri. Kotimaisten tuottajien suosiminen julkisia hankintoja tehtäessä näkyy mm. siinä, että EY:n piirissä vain n. 2 prosenttia hankinnoista tehtiin suoraan ulkomaisista yrityksistä. Tässä luvussa ei tosin näy epäsuorasti kotimaisten välittäjien kautta maahantuodut tuotteet, jotka mukaanlukien tuonnin arvo noussee lähelle kymmentä prosenttia. Maakohtaiset erot ovat kuitenkin suuria johtuen ennen kaikkea mahdollisuuksista hankkia tarvittavia hyödykkeitä kotimaasta. Selvää on, että pienet maat joutuvat pakostakin turvautumaan tuontiin useammin kuin suuret maat, joiden tuotantopohja on laajempi. Esimerkiksi Italiassa ja Iso-Britanniassa vain alle 5 prosenttia julkisista hankinnoista

on suuntautunut ulkomaille, kun taas Belgiassa tuonnin osuus on ollut n. 20 prosenttia (W.S. Atkins 1988 s. 12).

2.2 Julkiset hankinnat Suomessa

Yksi tapa lähteä arvioimaan julkisten hankintojen merkitystä Suomessa on tarkastella julkisyhteisöjen kulutus- ja investointimenoja. Taulukkoon 1 on kirjattu kiinteän pääoman bruttomuodostus julkisessa toiminnassa sekä välituotekäytön osuus julkisista kulutusmenoista vuonna 1991. Kiinteän pääoman bruttomuodostukseen sisältyvät talon-, maa- ja vesirakennus sekä koneet, laitteet ja kuljetusvälineet. Kulutusmenojen välituotekäyttöön lasketaan puolestaan hankitut hyödykkeet eli tavarat ja palvelukset. Esitetyt luvut sisältävät myös sellaisia erää, jotka eivät kuulu kansainvälisten hankintasäännösten piiriin (mm. puolustusvälinehankinnat), mutta toisaalta niistä puuttuvat mm. julkisten liikelaitosten investoinnit (VR:n radanpito on kuitenkin mukana) ja yksityisten utilities-sektorin (vesi, energia, kuljetus, telekommunikaatio) yritysten hankinnat, jotka suurelta osin sisältyvät EY:n julkisia hankintoja koskeviin säännöksiin (ks. luku 5.3). Näin mitattuna julkisten hankintojen kokonaisarvo vuonna 1991 oli n. 64 miljardia markkaa (12,8 % bruttokansantuotteesta).

Taulukko 1: Julkisen sektorin hankinnat kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 1991 (milj. mk)

	Kiinteän pääoman bruttomuodostus	Julkiset kul. menot: välituotekäyttö	Yhteensä
Valtio	7 462	14 650	22 112
Kunnat ja kuntainliitot	10 310	29 257	39 567
Sosiaaliturvarahastot	30	2 480	2 510
Yhteensä	17 802	46 387	64 189

Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

Kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta suuntautui vuonna 1991 julkisella sektorilla n. 8,2 miljardia markkaa talonrakennukseen ja n. 6,9 miljardia markkaa maa- ja vesirakennukseen. Julkiseen rakennustoimintaan suuntautui yhteensä siis n. 15,1 miljardia markkaa, josta kunnallissektorin osuus oli noin kaksi kolmasosaa. Vuosittain arviolta runsaat sata julkista rakennushanketta ylittää Suomessa EY:n rakennusurakkadirektiivin kynnysarvon (5 milj. ecua). Yksin pääkaupunkiseudulla tällaisia hankkeita on 20-30.

Julkisia tavarahankintoja on tilastoitu parhaiten Gattin säännösten piiriin kuuluvien hankintayksiköiden osalta. Niiden tavarahankintojen kokonaisarvo Suomessa oli vuonna 1990 hiukan yli 3 miljardia markkaa, josta n. 320 miljoonaa (10,6 %) suuntautui Gattin kynnysarvon ylittäviin hankintoihin (n. 100 kpl). Vuoden 1988 osalta on koottu tietoa myös Gattin hankintasäännösten ulkopuolella olevien yksiköiden hankinnoista. Kerättyjen tietojen mukaan valtiosektorin tavarahankintojen (pl. puolustusvoimain kalustohankinnat) kokonaisarvo

oli tällöin n. 5,6 miljardia markkaa. Samalla kunnallissektorin tavarahankintojen arvoksi arvioitiin n. 6,3 miljardia markkaa. Arviot EY:n tavarahankintadirektiivin kynnyksarvon (200 000 ecua) ylittävien tavarahankintojen lukumäärästä ovat vaihdelleet, mutta tällaisia hankintoja lienee vuosittain vähintään 500.

EY:n direktiivin mukaisten utilities-sektorin hankintojen suuruuden arviointia hankaloittaa mm. se, että direktiivin soveltamisalaa ei ole vielä tarkasti määritetty. Jonkinlaista kuvaa tilanteesta saadaan kuitenkin kansantalouden tilinpidosta, jonka mukaan kiinteän pääoman bruttomuodostus utilities-toimialoilla oli vuonna 1991 seuraavanlainen:

- sähkö-, kaasu- ja vesihuolto: 5,5 miljardia markkaa
- tietoliikenne: 4,2 miljardia markkaa
- kuljetus ja varastointi: 2,9 miljardia markkaa.

Suomessa, kuten muissakin pienissä avoimissa kansantalouksissa, julkisissa hankinnoissa on suhteellisen paljon "jouduttu" turvautumaan tuontiin. Tämä koskee ennen kaikkea tavarahankintoja - ulkomaisten yritysten käyttö rakennusurakoissa on ollut eri syistä varsin vähäistä. Panos - tuotostaulukoiden mukaan julkisten kulutusmenojen välituotekäytöstä (vrt. edellä) runsaat 10 prosenttia on suuntautunut ulkomaille (Tilastokeskus 1988: Panos - tuotos 1985).

Suomesta Gattille raportoitavat tavarahankinnat suuntautuivat vuonna 1990 yli 70-prosenttisesti kotimaisille toimittajille. Tärkeimpiä tuontialueita olivat EY ja Efta (Taulukko 2). Tulevan Euroopan talousalueen ulkopuolisten maiden osuudeksi hankinnoista jäikin alle 5 prosenttia.

Taulukko 2: Gattille notifioitavien julkisten hankintojen prosenttijakauma toimittajamaittain vuonna 1990

Suomi	71,0 %
EY	19,7 %
Efta	4,7 %
Yhdysvallat	2,2 %
Muut	2,4 %

3 KAUPPATEOREETTINEN LÄHESTYMISTAPA

3.1 Kansainvälisen kaupan esteet

Kansainvälistä hyödykekauppaa voivat rajoittaa ainakin seuraavanlaiset tekijät:

- tullimaksut
- muut kaupan esteet (non-tariff barriers):
 - määrälliset rajoitukset (esim. tuontikiintiöt)
 - kustannuksia kohottavat kaupan esteet
 - rajattu markkinoillepääsy
 - markkinoiden toimintaa vääristävät tukiaiset ja käytännöt.

Perinteisten kaupanesteiden - tullimaksujen ja tuontikiintiöiden - merkitys on viime vuosikymmeninä vähentynyt kansainvälisissä monenkeskisissä neuvotteluissa saavutettujen tulosten myötä. Gattin neuvottelukierroksilla on päästy yhteisymmärrykseen maailmanlaajuisista tariffitason alennuksista ja suppeammilla vapaakauppa-alueilla kaupan esteiden poistamisessa on edetty monilta osin vielä pidemmälle. Erityisen tehokasta kaupan esteiden poistaminen on ollut EY:ssä, missä tullimaksut ja määrälliset rajoitukset on jo muutamia poikkeuksia lukuunottamatta poistettu yhteisön sisäisessä kaupassa (European Economy 35 1988 s. 33-35).

Tullimaksujen ja tuontikiintiöiden merkityksen vähentyessä on erilaisten muuntyyppisten kaupanesteiden (non-tariff barriers) suhteellinen painoarvo vastaavasti kohonnut. Näille kaupanesteille on tyyppillistä "läpinäkymättömyys" (non-transparency) ja hankala mitattavuus. Toisin sanoen niiden taloudellista merkitystä on huomattavasti vaikeampi havaita ja mitata kuin tullimaksujen vaikutusta. Ne ovatkin joissain tapauksissa vähentäneet kaupan vapauttamiseksi tehtyjen kansainvälisten sopimusten tehoa.

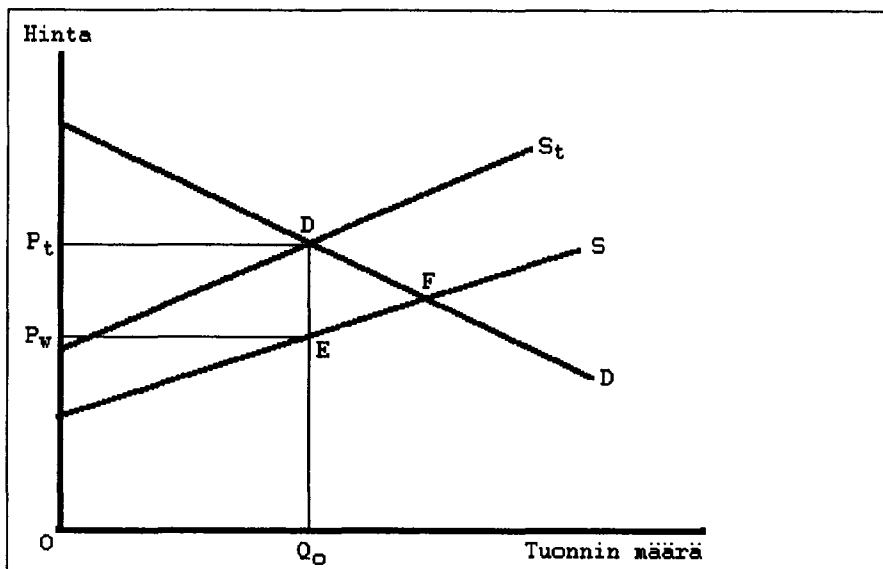
Kustannuksia kohottavia kaupan esteitä ovat mm. maittain vaihtelevat tekniset, hallinnolliset ja tuotevalvontaan liittyvät säännökset. Esim. aikaavievät rajamuodollisuudet sekä vaihtelevat tuotepakkaus- ja markkinointisäännökset kuuluvat tähän luokkaan. Kustannuksia kohottavien kaupan esteiden vaikutukset ovat samantyyppisiä kuin tullimaksuilla aikaansaavat: tuonti- ja kuluttajahinnat nousevat mahdollistaen kotimaisessa tuotannossa tehottomuuden ja/tai ylimääräiset voitot.

Markkinoillepääsyä haittaavana tekijänä voi toimia esim. toimilupajärjestelmä, joka rajoittaa erilaisten palvelujen tarjontaa ja ammattien harjoittamista. Myös palvelujen kaupan rajojen yli estävät säännökset ovat tämäntyyppisiä esteitä. Niiden vaikutukset muistuttavat usein kiintiöjärjestelmää. Mikäli markkinoillepääsy on kokonaan estetty, vastaa tilanne nollakiintiötä (zero quota).

Viranomaisten yrityksille myöntämät rahalliset tuet ja verohelpotukset toimivat samantyyppisenä kaupan esteenä kuin tullit. Kotimaiset yritykset saavat niiden kautta selvää kilpailuetua suhteessa ulkomaisiin tarjoajiin. Kuluttajille aiheutuva lisälasku ei tällöin näy kuitenkaan hyödykkeen lisähintana, vaan lasku tukitoimista lankeaa näille lisääntyvien julkisten menojen ja (yleensä) sitä kautta korkeampien verojen muodossa. Markkinoiden toimintaa vääristävät myös esim. yritysten diskriminoiva hinnoittelutapa (monopoli-, oligopoli- ja kartellitilanteet), hintasääntely ja erityisverot, jotka vaikuttavat kaupan ohella yleiseen taloudelliseen tehokkuuteen.

Kuten edellä huomattiin, voidaan erilaisten kansainvälisen kaupan esteiden vaikutuksia suurelta osin kuvata kahden perustapauksen - tullimaksun ja tuontikiintiön - kautta. Kuviossa 1 on kuvattu tullimaksujen ja määrällisten rajoitusten vaikutuksia hyödyketuontiin (Caves - Jones 1985 s. 247-249). Selkeyden vuoksi kotimainen tarjonnan oletetaan puuttuvan. Vapaan kilpailun oloissa markkinat ovat tasapainossa pisteessä F. Tullimaksun $P_t P_w / P_w O$ asettaminen nostaa tarjontakäyrää ($S \Rightarrow S_t$), jolloin tuontimarkkinoiden tasapaino löytyy pisteestä D. Vastaava tuontikysyntää pienentävä ja hintoja kohottava vaikutus voidaan saavuttaa myös asettamalla tuontikiintiö OQ_0 . Tullimaksun ja tuontikiintiön oleellinen ero on kuitenkin siinä, että tullimaksu vaikuttaa tuontihintaan ja -määrään (markkinoiden tasapainoon) joka tapauksessa, kun taas määrällinen tuonninrajoitus on tehokas vain, mikäli tuontikiintiö on pienempi kuin vapaan kilpailun tasapainon F osoittama tuonnin määrä. Kun F siirtyy kysyntä- ja tarjontakäyrien siirtyessä, muuttuu myös tuontikiintiön suhteellinen vaikutus hintaan. Kun Q_0 on pisteen F vasemmalla puolella, menettää tarjontakäyrä S merkityksensä - hinta (P_t) määräytyy kysyntäkäyrän D perusteella määrän ollessa Q_0 (tilanne on luonnollisesti hiukan toisenlainen, kun on olemassa myös kotimaisia tarjoajia - silloin myös kotimainen tarjonta vaikuttaa hintaan). Sekä tullimaksun että tuontikiintiön vaikutukset (maailman) hyvinvointiin ovat kuitenkin samanlaiset: kuvion 1 tapauksessa hyvinvointitappiota vapaan kilpailun tilanteeseen verrattuna mittaa kolmio DEF.

Kuvio 1: Tullimaksut ja määrälliset rajoitukset tuonnin esteinä



3.2 Julkinen hankintakäytäntö kaupan esteenä

Kotimaisen tuotannon suosiminen julkisia hankintoja tehtäessä on ollut normaali käytäntö useimmissa maissa. Perusteluina tällaiseen menettelyyn ovat olleet mm. työllisyys- ja aluepolitiikka, maksutasenäkökohdat, kehittyvien alojen suojeleminen ja tukeminen sekä strategiset, esim. maanpuolustukseen ja energiantuotantoon liittyvät näkökohdat (ks. tarkemmin luku 4.1).

Ulkomaisia tarjoajia diskriminoiva hankintatapa voidaan talousteorian kannalta nähdä toisaalta markkinoillepääsystä rajoittavana kaupan esteenä ja toisaalta kotimaista tuotantoa tukevana käytäntönä. Monissa tuoteryhmissä julkiset yhteisöt ovat ainoita tai lähes ainoita kysyjä ja ovat siten halutessaan voineet tehokkaasti sulkea ulkomaisten tarjoajien pääsyn markkinoille. Aloja, joilla julkisyhteisöt ovat hallitsevassa asemassa ovat esim. tie- ja vesirakennus, sähkönjakelu ja teletoiminta.

Julkisia hankintoja on voitu käyttää myös eräänlaisena suoran julkisen tuen korvikkeena. Kotimaisten tuottajien tukeminen maksamalla niille "kotimaisuuslisää" on näkymättömämpi keino tukea yrityksiä kuin suorien avustusten maksaminen, joka usein herättää kiusallista kansainvälistä kiinnostusta. Julkisten hankintojen käyttö tukitarkoituksessa auttaa kotimaisia toimittajia myös kilpailussa yksityissektorin asiakkaista.

Kauppareettisesta näkökulmasta diskriminoivaa hankintakäytäntöä voidaan verrata sekä tuontikiintiöjärjestelmään että tariffijärjestelmään. Siinä tapauksessa, että julkisten hankkijoiden periaatteena on tehdä hankinnat joka tapauksessa kotimaasta, muistuttaa tilanne kiintiöjärjestelmää - vain yksityinen kysyntä jää tuontikiintiön piiriin (yksityisen kulutuksen volyyymi toki määräytyy kysynnän ja tarjonnan lakien mukaan). Kun julkiset yksiköt ovat ainoita kysyjä markkinoilla, vastaa tilanne tällöin nollakiintiötä. Silloin, kun julkisissa hankinnoissa on tapana sallia esim. 5 - 10 prosentin "kotimaisuuslisä" muistuttaa tilanne ulkomaisten tarjoajien kannalta tariffijärjestelmää, jossa kotimaista tuotantoa suojellaan vastaavan suuruusella tuontimaksulla. Kummassakin tapauksessa - kuten yleensäkin silloin, kun käytetään kaupan esteitä - aiheutuu kansainvälisen kaupan näkökulmasta hyvinvointitappioita (vrt. kuvio 1).

4 HANKINTOJEN AVAAMISEN DILEMMA

Vapaan kilpailun näkökulmasta julkisten hankintojen kansainvälinen avaaminen on toivottavaa, mutta käytäntö on ollut yleensä toinen. Tässä luvussa eritellään diskriminointiin ja sen poistamiseen liittyvää ongelmakenttää eri näkökohdista. Aluksi eritellään syitä diskriminoivaan hankintatapaan, minkä jälkeen otetaan esille diskriminoinnin kielteiset vaikutukset kilpailuun ja tuotannon tehokkuuteen. Luvun lopuksi hankintojen avaamisen ongelmaa tarkastellaan kansainvälisestä peliteoreettisesta näkökulmasta.

4.1 Syitä diskriminointiin

Julkisissa hankinnoissa harjoitettuun diskriminoivaan, kotimaisia tai paikallisia tarjoajia suosivaan hankintatapaan voidaan löytää erilaisia syitä. Monissa näistä tapauksista se voidaan rinnastaa yrityksille suuntautuvaan elinkeinotukeen - tutkimus- ja tuotekehitystukeen, aluetukeen, työllistämistukeen jne. Tuen suuntaaminen hankintojen kautta on tällöin mahdollista tulkita tavaksi vähentää tuen "läpinäkyvyyttä" (transparency) ja mitattavuutta. Joskus kotimaisen tuotannon suosiminen perustuu myös turvallisuusnäkökohtiin tai "byrokraattisiin" syihin.

Kehittyvien alojen suojeleminen ja tukeminen

Julkisten hankintojen suuntaaminen kehittyvään ja korkeaa teknologiaa hyödyntävään teollisuuteen edistää uuden teknologian käyttöönottoa ja innovaatioita. Tekemällä ensituotteiden tilauksia julkinen sektori kannustaa tutkimusta ja tuotekehittelyä. Julkisten hankintojen merkitys voi olla ensiarvoisen tärkeä uusien tuotteiden tullessa markkinoille - ne mahdollistavat usein varsinaisen tuotannon käynnistämisen ja toimivat myönteisenä signaalina muille potentiaalisille ostajille (vrt. esim. lentokoneteollisuus).

Julkiset hankinnat ovat usein luonteeltaan sellaisia, että ne suosivat suuria yrityksiä (vakiotuotteet, suuret erät). Esim. EY:ssä julkisista hankinnoista vain noin 30 prosenttia suuntautuu pienille ja keskisuurille yrityksille (Selling to Europe 1990 s. 7-10). Hankintoja voidaan kuitenkin käyttää myös pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan edistämiseen mm. osioimalla suuria tilauksia. Tällä hetkellä Ranska on tosin ainoa yhteisömaa, jossa PK-yritysten (alle 500 työntekijää) osallistumista julkisiin hankinnoissa on pyritty edistämään lainsäädännöllä. Kaikkein selkeintä PK-yritysten suosiminen on Yhdysvalloissa.

Työllisyys- ja aluepoliittiset syyt, julkisen talouden tasapaino

Työllisyystilanteen parantaminen saattaa olla tärkeä peruste hankintojen suuntaamiselle kotimaisille tai paikallisille tuottajille. Valtion hankinnoissa tavoitteena voidaan pitää toisaalta kokonaistyöllisyyden hoitoa ja toisaalta aluepoliittisia näkökohtia - julkisia hankintoja suunnataan esim. kehitysalueilla toimiville yrityksille. Kuntien ja kuntainliittojen hankinnoissa

lähtökohta on usein vielä selkeämpi. Kunnat pyrkivät suosimaan omassa kunnassa toimivia yrityksiä tukeakseen paikallista elinkeinotoimintaa ja sitä kautta työllisyyttä.

Kuntien hankinnoissa vaikuttavana tekijänä on myös verotulojen suuntautuminen. Tekemällä hankinnat paikallisilta yrityksiltä, kunta tietää saavansa osan maksamastaan hinnasta takaisin verotuloina. Tämä merkitsee, että omassa kunnassa toimivalle yrityksille ollaan valmiita maksamaan ostettavista hyödykkeistä vaikkapa 5-10 prosenttia korkeampi hinta kuin kilpailijoille. Myös valtion hankintojen suuntaamisessa voidaan käyttää samanlaista logiikkaa: ulkomailta tehdyt hankinnat pienentävät verotuloja ja heikentävät vaihtotasetta (hankintojen kotimaahan suuntaamisen myönteisistä taloudellisista vaikutuksista ks. Kotimaisen työn liitto 1988).

Strategiset syyt

Kansallinen turvallisuus ja kriisitilanteisiin varautuminen ovat selkeitä perusteita tiettyjen hankintojen suuntaamiseen kotimaahan. Valtioiden haluavat normaalisti mm. ylläpitää kotimaista aseellisuutta ja yleensä puolustustalouteen liittyvää tuotantoa sekä suunnitella energiataloutensa niin, etteivät ne ole täysin riippuvaisia ulkopuolisesta tarjonnasta. Kansainvälisissä julkisissa hankintoja koskevissa säännöksissä nämä näkökohdat onkin otettu huomioon rajaamalla strategiset hankinnat ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Esim. puolustushankintojen kansainvälisellä koordinoinnilla voitaisiin kuitenkin saavuttaa merkittäviä säästöjä julkisissa menoissa. Tähän suuntaan onkin pyritty erityisesti Naton piirissä, mutta myös EY:ssä asia on ollut alustavasti esillä.

Byrokratian sisäiset syyt

Diskriminointi julkisissa hankinnoissa voi johtua myös hankintayksikön sisäisistä syistä. Yksi syy kotimaisten tai paikallisten tarjoajien käyttämiseen voi olla yksinkertaisesti hankinnan helppous - ei tarvita laajoja kyselykierroksia ja tarjouskilpailuja, voidaan toimia omalla kielellä, tuottajat ovat usein entuudestaan tuttuja jne. Toisin sanoen hankintayksikkö arvioi sille laajasta kilpailuttamisesta aiheutuvat haitat (hankaluudet) suuremmiksi kuin saavutettavat hyödyt. Merkillepantavaa kuitenkin on, että julkinen hankintayksikkö saattaa arvioida hyötyjä enemmän itsensä kuin yhteiskunnan kannalta ja yksittäisen viraston tai laitoksen etu voi hyvinkin poiketa ns. yleisestä edusta.

Byrokratiateorian (theory of public bureau) hengessä voidaan ajatella, että viranomaiset pyrkivät maksimoimaan hyötyään, joka on positiivisesti riippuvainen (ainakin) kahdesta muuttujasta: viraston budjetin suuruudesta B ja kotimaisille tuottajille suunnatuista menoista E (McLachlan 1985 s. 361-365). Muuttujan B käyttö on tavallista byrokratiämalleissa (ks. esim. Jackson 1982) - tässä tapauksessa sen voidaan ajatella merkitsevän mm. sitä, ettei hankintoihin käytettävien menojen minimointi ole virastojen ensisijainen tavoite. Muuttuja E, joka voidaan tulkita hankinnoissa harjoitettavan diskriminaation funktioksi, vaatii hieman enemmän selvennystä. Viranomaisten hyvinvoinnin positiivinen riippuvuus E:stä voidaan selittää sekä "positiivisilla" että "negatiivisilla" tekijöillä. "Positiivisella" puolella on viranomaisten ja kotimaisten tuottajien läheinen, joskus jopa symbioottinen työsuhde. "Negatiiviselle" puolelle

voidaan toisaalta laskea liikemaailman ja työntekijöiden (äänestäjien) paine viranomaisia kohtaan kotimaisen tuotannon suosimiseksi.

Selvää onkin, että julkisiin hankintoihin vaikuttavat yleisten taloudellisten ja poliittisten tavoitteiden ohella hankinnoista päättävien viranomaisten henkilökohtaiset taloudelliset ja henkiset sidonnaisuudet eri intressipiireihin. Esim. pienen kunnan suurimmilla yrityksillä voi olla varsin suuri epäsuora vaikutus kunnan virkamiesten päätöksiin. Tällaisten tekijöiden merkitystä kokonaisuuden kannalta on kuitenkin mahdotonta arvioida.

4.2 Vaikutukset kilpailuun ja tuotannon tehokkuuteen

Kun julkiset yksiköt hankintoja tehdessään asettavat tarjoajat keskenään eriarvoiseen asemaan, ovat seuraukset usein markkinoiden toiminnan ja taloudellisen tehokkuuden kannalta epäedullisia. Suojatut markkinat suosivat tarjonnan keskittymistä ja toisaalta tuotannon mittakaavaedut jäävät monissa tapauksissa hyödyntämättä. Kilpailun puute voi puolestaan johtaa tehottomaan tuotantoon ja ylisuuriin voittoihin.

Rajoitettu kilpailu

Kansallisten tuottajien suosiminen julkisia hankintoja tehtäessä johtaa helposti pienten, eriytyneiden markkinoiden syntymiseen aloilla, joilla julkisten yksiköiden kysyntä on hallitsevassa asemassa. Markkinat jäävät tällöin usein niin ohuiksi, että kysyntä ei riitä takaamaan toimintaedellytyksiä laajalle kilpailulle, vaan kansallisille markkinoille syntyy monopoleja, kartelleja ja oligopoleja. Tarjonnan monopolisoituminen on tyypillisintä aloilla, joiden tuotannossa syntyy merkittäviä mittakaavaetuja (economies of scale).

Kun kansainvälistä kilpailua rajoittaa julkinen diskriminoiva hankintatapa, voi kansallinen monopoli käyttää tehokkaasti markkina-asemaansa ylimääräisten voittojen keräämiseen. Silloin kun kyse on hankinnoista, jotka on lähes täydellisesti sitouduttu tekemään kotimaasta, on kansallisen tarjoajan asema erityisen edullinen. Strategisesti tärkeillä aloilla, kuten maanpuolustushankinnoissa tämä tulee korostuneesti esille.

Siinä tapauksessa, että kotimaisille tuottajille annetaan hankintoja tehtäessä tietyn suuruinen prosentuaalinen "kotimaisuusetu" ei tilanne ole aivan yhtä dramaattinen - voidaanhan tilannetta verrata tullimaksun käyttöön. Kotimaisuuden suosiminen voi kuitenkin tässäkin tapauksessa johtaa tehottomaan tuotantoon ja resurssien käyttöön.

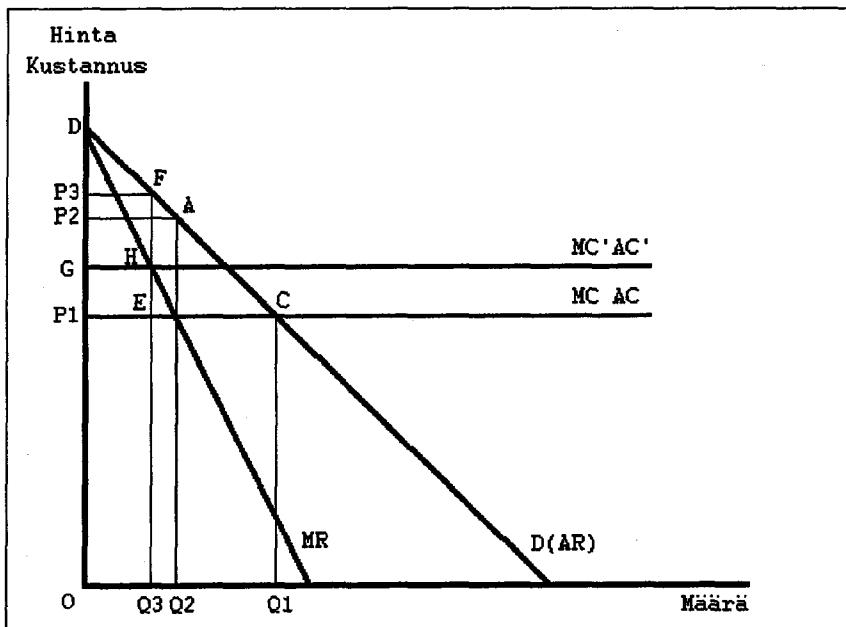
X-tehottomuus

X-tehottomuudella (X-inefficiency) tarkoitetaan tuotantoon yrityksen sisällä liittyvää tehottomuutta. Kun allokatiiivisella tehokkuudella tarkoitetaan resurssien Pareto-optimaalista jakaantumista, viittaa X-tehokkuus siis tarjontapuolen sisäiseen tehokkuuteen (Leibenstein 1966). X-tehottomuus merkitsee sitä, ettei tuotantoa harjoiteta minimikustannuksilla, vaan yrityksessä on esim. ylimiehitystä, tehottomia toimintatapoja tai vanhentunut tekniikka.

Tuotannollinen tehottomuus on vaarana erityisesti silloin, kun kilpailua on rajoitettu - yrityksellä on tällöin kyllä voittojen muodostama "porkkana" vaan ei kilpailijoiden tarjoamaa "keppiä"! Vapaan kilpailun olosuhteissa kilpailijoiden asettama paine vaatii sitä vastoin kiinnittämään erityistä huomiota yrityksen sisäiseen tehokkuuteen.

Kuviossa 2 on kuvattu X-tehottomuutta monopolitilanteessa (Swann 1988 s. 53-56). Monopolin tuotannollinen tehottomuus näkyy rajakustannus/keskimääräiskustannuskäyrässä (MC' AC'), joka on ylempänä kuin siinä tapauksessa, että yritys toimisi X-tehokkaasti (MC AC). Toimiessaan tehottomasti monopoli tuottaa vähemmän ja korkeammalla hinnalla (piste F) kuin tuotannon ollessa tehokasta (piste A) - täydellisen kilpailun markkinoiden tasapaino olisi puolestaan pisteessä C. Monopolin aiheuttama hyvinvointitappio nousee X-tehottomuuden seurauksena määrään EFC. Samalla määrän Q_3 tuottamisesta syntyvät kustannukset ovat nousseet määrän P1GHE. Kuluttajain ylijäämä on puolestaan laskenut määrään P3DF ja monopolivoitot määrään GP3FH.

Kuvio 2: X-tehottomuus ja monopoli.



Edeltävä tarkastelu koskee *staattisia* hyvinvointivaikutuksia. Kilpailun rajoittamisella on toki myös merkittäviä *dynaamisia* vaikutuksia: monopoliasema vähentää insentiivejä innovatiiviseen toimintaan, kun taas kilpailutilanne suosii tuotekehittelyä ja uuden teknologian soveltamista.

Mittakaavaedut ja erikoistuminen

Kansallisten hankintakäytäntöjen pirstomat markkinat voivat olla epäoptimaalisia myös sillä tavoin, että markkinoiden pieni koko ei salli mittakaavaetujen täyttää hyväksikäyttöä. Toimialoilla, joilla esim. korkeiden tuotekehityskulujen vuoksi vallitsee tuotannossa laskevat keskimääräiskustannukset (average cost), on tuotantolaitosten koko usein suljettujen markkinoiden tilanteessa pienempi kuin mitä se olisi laajoilla avoimilla markkinoilla.

Mittakaavaetuihin liittyy läheisesti kysymys kansainvälisestä työnjaosta ja erikoistumisesta. Laajoilla markkinoilla yritykset voivat hyödyntää mittakaavaetuja paremmin kuin pienillä, mikä johtaa yrityskoon kasvuun. Yrityskoon kasvu vähentää yritysten määrää ja lisää kansainvälistä työnjakoa. Yksittäiset yritykset erikoistuvat yhä harvempien hyödykkeiden tuotantoon pitempinä sarjoina. Samalla voidaan vähentää moninkertaista ja päällekkäistä panostusta samantyyppiseen tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan eri maissa. Toisaalta vaarana on tällöin kansainvälisten monopoliin ja kartellien syntyminen.

4.3 Prisoner ´s dilemma

Edellä nähtiin, että julkisissa hankinnoissa harjoitettu diskriminaatio johtaa taloudelliseen tehottomuuteen, Seuraavassa otetaan kansainvälinen peliteoreettinen näkökulma siihen, miksi diskriminaation lopettaminen on niin vaikeaa. Koska ulkomaisia tuottajia diskriminoiva hankintakäytäntö on yksi kansainvälisen kaupan esteistä, pätevät siihen samantyyppiset lainalaisuudet kuin esim. tullimaksuihin tai tuonnin määrällisiin rajoituksiin - kaupan esteiden *yksipuolisesta* poistamisesta voi seurata kansantaloudelle enemmän haittaa kuin hyötyä. Vaikka julkisissa hankintamenoissa saavutetaan säästöjä ja ulkomainen tarjonta lisää kilpailua, merkitsee yksipuolinen hankintojen liberalisointi samalla kauppataseen suhteellista heikentymistä, koska vienti ei tällaisen yksisuuntaisen toimenpiteen vaikutuksesta kasva vastaavasti kuin tuonti.

Kaupan esteiden *monenkeskisellä*, multilateraalilla poistamisella kyetään kuitenkin parantamaan kaikkien osapuolien hyvinvointia ja tuotannon tehokkuutta lisääntyvän kansainvälisen työnjaon ja kilpailun kautta. Julkisten hankintojen avaamiseen, kuten muidenkin kaupan esteiden poistamiseen, liittyvää pulmaa voidaan pelkistetyssä kahden maan tapauksessa kuvata peliteoriasta tutun ns. vangin ongelman (prisoner's dilemma) avulla, joka on esitetty taulukossa 3 (ks. esim. Fudenberg-Tirole 1991). Kummallakin maalla (pelaajalla) on kaksi vaihtoehtoa. Maat voivat joko avata julkiset hankinnat ulkomaiselle tarjonnalle (vaihtoehto A) tai harrastaa diskriminointia (vaihtoehto B). Kun kahden maan tapauksessa molemmat avaavat hankintansa, saavuttavat molemmat hyvinvointivoittoja verrattuna suljetun hankintakäytännön tilanteeseen: $(1,1) > (0,0)$. Ongelmana on kuitenkin ennen kaikkea se, että tilanteessa, jossa vain toinen maa avaa hankintansa kyseinen maa kärsii hyvinvointitappiota toisen hyötyessä. Jos yhteistyötä ei ole, todennäköisin lopputulos onkin hankintojen pysyminen suljettuina.

Taulukko 3: "Vangin ongelma"

		Pelaaja 2	
		A	B
Pelaaja 1	A	(1,1)	(-1,2)
	B	(2,-1)	(0,0)

Tilanteen ollessa tämäntyyppinen korostuu laajojen kansainvälisten järjestöjen rooli kauppaa vapauttavien sopimusten valmistelijoina ja valvojina, yleensäkin yhteistoiminnan "takuumiehinä". Kyse on suurelta osin informaation saatavuudesta. Jos eri osapuolet eivät kykene salaamaan diskriminoivaa hankintakäytäntöä, on kaikkien edun mukaista pyrkiä avoimeen ja tasapuoliseen kaupankäyntiin - etenkin, jos sääntöjen rikkomisesta seuraa vielä ylimääräisiä sanktioita.

Vaikka tässä on esitetty kaupan esteitä kansainvälisestä näkökulmasta, voidaan samaa ajattelutapaa soveltaa myös kotimaan sisällä tapahtuvaan diskriminaatioon. Kun esim. kunnat asettavat hankinnoista päättäessään omalla alueellaan toimivat yritykset muita tarjoajia parempaan asemaan on kyseessä eräänlainen kaupan este. Vaikka yksittäinen kunta voikin laskea hyötyvänsä tällaisesta käytännöstä mm. verotulojen ja paremman työllisyyden muodossa, on tällainen kilpailua rajoittava hankintatapa laajemmin tarkasteltuna omiaan aiheuttamaan hyvinvointitappioita ja tehottomuutta kansantaloudessa.

5 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Kansallisten julkisten hankintojen markkinoiden avaamiseen on pyritty erilaisten kansainvälisten sopimusten kautta. Suurin merkitys on ollut Gattin ja etenkin EY:n piirissä tehdyillä järjestelyillä.

5.1 Gatt

Vuonna 1947 solmittuun Gatt-sopimukseen ei kuulunut suoranaisesti julkisia hankintoja koskevia määräyksiä. Yhdysvallat tosin pyrki alusta asti saamaan myös julkiset hankinnat suosituimmuusperiaatteen piiriin kansainvälisessä kaupassa, mutta hanke kaatui yleiseen vastustukseen, joka perustui mm. haluun varmistaa kansallinen turvallisuus ja suojata kotimaista tuotantoa.

Gattin Tokion neuvottelukierroksella (1973-1979) päästiin kuitenkin yhteisymmärryksen julkisia hankintoja koskevasta erillissopimuksesta (Agreement on Government Procurement). Sopimus tuli voimaan vuoden 1981 alussa ja sen on tällä hetkellä ratifioinut 12 sopimuspuolta: EY, Hong Kong, Israel, Itävalta, Japani, Kanada, Norja, Ruotsi, Singapore, Suomi, Sveitsi ja Yhdysvallat. Sopimus koskee ennen kaikkea valtion hankintoja. Kunkin maan mukaanluettavat hankintayksiköt on listattu sopimuksen liitteessä¹. Luettelot sisältävät tällä hetkellä vain ns. A-kategoriaan kuuluvia yksiköitä eli valtion virastoja ja laitoksia.

Sopimusta sovelletaan vain sellaisiin hankintoihin, joiden arvo on vähintään 130 000 SDR (n. 780 000 mk) ja sen piiriin kuuluvat vain teollisuustuotteet sekä tavaratoimituksiin "välittömästi liittyvät palvelukset", mikäli niiden arvo ei ylitä itse tavaroiden arvoa. Toisaalta tekstiili- ja maataloustuotteet, rautateiden hankinnat, energiatuotanto sekä teletoimintaa palvelevat hankinnat on suljettu hankintayksiköiden rajauksin sopimuksen ulkopuolelle.

Hankintamenettely voidaan toteuttaa kolmella tavalla. *Avoimessa hankintamenettelyssä* kaikki kiinnostuneet myyjät voivat esittää tarjouksensa. *Valikoivassa hankintamenettelyssä* puolestaan tavarantoimittajina voivat tulla kyseeseen ainoastaan päteviksi katsotut toimittajat hankkijan ylläpitämältä listalta tai kutakin hankintaa varten erikseen ilmoitetut ehdot täyttävä toimittaja. Hankintayksikön ylläpitämät luettelot pätevästä toimittajista ja kertatapaukseen liittyvät ehdot on julkaistava. Pätevät myyjät on hyväksyttävä listoille kansallisuudesta riippumatta. *Suorassa hankintamenettelyssä* ei järjestetä lainkaan tarjouskilpailua, vaan hankintayksikkö saa toimia parhaaksi katsomallaan tavalla edellyttäen, ettei menettelyä käytetä sopimuksen periaatteiden kiertämiseen. Suora menettely tulee kyseeseen mm. silloin, kun avoimessa menettelyssä ei ole saatu tarjouksia tai tuotetta voi toimittaa vain yksi tarjoaja.

¹ Suomesta ko. hankintayksiköiden listaan kuuluvat Maatalouden tutkimuskeskus, Merenkulkuhallitus, Ilmatieteen laitos, Valtion painatuskeskus, Oikeusministeriö, Suomen rahapaja, Ilmailulaitos, Metsähallitus, Vesihallitus, Ammattikasvatushallitus, Maanmittaushallitus, Valtion margariinitehdas, Valtion ravitsemiskeskus, Valtion hankintakeskus, Valtion tekninen tutkimuskeskus sekä Pääesikunta erikseen lueteltujen hyödykkeiden osalta.

Tiedonanto tarjouskilpailusta on julkaistava sopimuksen liitteessä kunkin maan osalta mainitussa julkaisussa, joka Suomessa on Virallinen lehti. Vastaavasti on julkaistava myös hankintasopimuksen tekemistä koskeva tiedonanto. Hylätylle tarjouksentekijälle on pyynnöstä annettava tietoa siitä, miksei tarjousta valittu.

Hankintapäätös on aina tehtävä tarjousten keskinäisen edullisuuden perusteella. Lisäkritereinä voivat kuitenkin olla mm. työllistämisaikutus, laatuvaatimukset, toimitusvarmuus tai ympäristövaikutukset. Sopimuksesta aiheutuvia ristiriitaisuuksia käsitellään Gattin julkisten hankintojen komiteassa. Ensisijainen menettely riitatapauksissa on kuitenkin kahdenvälinen neuvottelu. Tarvittaessa komitean on perustettava paneeli tutkimaan asiaa ja neuvottelemaan osapuolten kanssa. Tähän mennessä vain yksi kiista on mennyt paneeliin asti.

Gattin käynnissä olevalla Uruguayn kierroksella on neuvoteltu sekä sopimuksen soveltamisalan laajentamisesta koskemaan myös ns. B- ja C-kategorian yksiköitä (alueelliset ja paikalliset yksiköt sekä yksiköt, joiden hankintapäätöksiin viranomaiset voivat olennaisesti vaikuttaa) että sen ulottamisesta useammille sektoreille (rakennusurakat, utilities-sektorit ja palveluhankinnat) EY:n mallin mukaisesti. Uruguayn kierroksen kohtalo on kuitenkin tällä hetkellä auki, joten säännösten käyttöönotosta ei voida sanoa mitään varmaa.

5.2 Efta

Julkisia hankintoja koskevat säännökset olivat mukana jo Eftan perustamissopimuksessa eli Tukholman konventiossa (1960). Sen 14. artiklan mukaan valtion hankintatoiminnassa ei saa suosia kotimaista tuotantoa. Väljästi muotoillun artiklan tulkinta ja soveltaminen oli kuitenkin vaikeaa ja vuonna 1966 Lissabonin ministerikokouksessa sovittiinkin sitovasta tulkintaohjeesta (ns. Lissabonin tulkinta).

Artiklan soveltamisalaan kuuluvat valtion keskusviranomaiset, alue- ja paikallisviranomaiset sekä valtion omistamat tai valtion vaikutusvallan alaiset organisaatiot ja yritykset, joiden hankintapäätöksiä valtion viranomaiset suoraan kontrolloivat tai joihin viranomaiset voivat merkittävästi vaikuttaa. Soveltamisala on siis hyvin laaja. Koska alue- ja paikallisviranomaisilla on kuitenkin useimmissa maissa autonominen asema, pitäydettiin Lissabonin tulkinnassa toteamaan, että jäsenmaat pyrkivät vaikuttamaan siten, että sääntöjä noudatettaisiin myös paikallistasolla. Pääsääntöisesti artiklan säännöt koskevat vain tavarakauppaa ja niiden mukaan hankintapäätökset on tehtävä liiketaloudellisilla perusteilla.

Vaikka Eftan säännökset ovat suhteellisen kattavat, on niiden merkitys jäänyt käytännössä vähäiseksi vaatimattoman ilmoitusvelvollisuuden ja valvonnan vuoksi. Hankinnoista kehoitetaan ilmoittamaan "riittävän ajoissa", mutta tarkat säännökset puuttuvat. Toisaalta tarjouskilpailun lopputulosta ei valvoiteta ilmoittamaan eikä Eftassa ole EY:n komission kaltaista toimielintä, joka voisi tehokkaasti puuttua epäkohtiin. Eftan säännökset ovat jääneet suurelta osin kuolleeksi kirjaimeksi myös siksi, että Efta-maat Islantia lukuunottamatta ovat mukana myös Gattin julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa.

5.3 Euroopan yhteisö

Vuonna 1957 allekirjoitetussa EEC:n perustamisasiakirjassa, Rooman sopimuksessa, ei ole nimenomaan julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Siihen on kuitenkin kirjattu mm. diskriminoinnin kieltä sekä tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet, joiden voidaan katsoa soveltuvan myös julkisiin hankintoihin.

Ensimmäiset varsinaisesti julkisia hankintoja koskevat säännökset annettiin EY:ssä 1970-luvun alussa. Tähän mennessä julkisten hankintojen sääntelyn piiriin on otettu julkiset rakennusurakat, tavarahankinnat sekä ns. suljetut eli utilities-sektorit (vesi, energia, kuljetus ja telekommunikaatio). Julkisia palveluhankintoja koskevista direktiiveistä toinen on jo hyväksytty ja toinen käsittelyssä. Näin ollen sääntelyn ulkopuolelle ovat pääsääntöisesti jäämässä vain välittömästi kansalliseen turvallisuuteen liittyvät hankinnat, kuten puolustusmateriaaliostot.

Perusperiaatteena yhteisön säännöksissä on, että kaikilla EY-maiden yrityksillä tulee olla tasaveroiset mahdollisuudet kilpailla julkisista hankinnoista. Hankinnoista on ilmoitettava julkisesti ja valintakriteerinä tulee olla joko pelkästään halvin hinta tai ns. kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tarjoajia ei saa asettaa kansallisuuden tai muulla perusteella eriarvoiseen asemaan.

EY:n säännöksiä sovelletaan keskushallinnon sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten hankintoihin. Määräyksiä on sovellettava myös sellaisten yhteisöjen hankinnoissa, jotka ovat pääosin julkisrahoitteisia, toimivat viranomaisvalvonnassa tai joiden johtoelimet ovat viranomaisten nimittämiä. Lisäksi eräät julkista tehtävää hoitavat yksiköt ja yli 50 prosenttia valtiontukea saavat yhteisöt kuuluvat direktiivien soveltamisalaan.

EY:n hankintamenettelyä koskevat säännöt ovat samankaltaisia kuin Gattissa, mutta sääntelyn yksityiskohtaisuus on tähän verrattuna ylivoimainen (ks. Kalliomaa-Puha 1992 s. 64-106). EY:n julkisissa tavarahankinnoissa käytetään pääsääntöisesti *avointa hankintamenettelyä*, jossa kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksia. *Rajoitetussa menettelyssä* vain hankintayksiköiden kutsumat toimittajat voivat tehdä tarjouksia. Rakennushankkeissa ja ns. suljettujen sektoreiden hankinnoissa rajoitetun menettelyn käyttöä ei ole rajattu. Sen sijaan tavarahankintojen osalta edellytetään "oikeuttavaa perustetta", joka voi olla esim. tarve pitää hankinnan arvo ja menettelykustannukset tasapainossa. *Neuvottelumenettelyä* voidaan käyttää vain erityistapauksissa, esim. tilanteissa, joissa avoin tai rajattu menettely ei ole tuottanut haluttua tulosta. Siinä hankintayksiköt ottavat suoraan yhteyttä valitsemiinsa tavaratoimittajiin ja neuvottelevat sopimusehdot yhden tai useamman kanssa. Menettely vastaa pitkälle Gattin suoraa hankintamenettelyä. Ns. suljetuilla sektoreilla voidaan käyttää myös *toimittajarekisteriä* - hankintayksikön hyväksymien toimittajien kirjallista luetteloa. Järjestelmän käyttö edellyttää etukäteisilmoitusta.

Avoimuus on keskeinen tekijä EY:n julkisia hankintoja koskevissa säännöksissä. Erilaisia ilmoituksia ja tiedonantoja tulee laatia automaattisesti hankintaprosessin eri vaiheissa.

Avoimessa menettelyssä tarjouspyyntö julkaistaan EY:n virallisessa lehdessä (Official Journal) ja TED-tietokannassa (Tenders Electronic Daily). Rajoitetussa ja neuvottelumenettelyssä ensimmäisenä vaiheena on ilmoittaa vastaavasti tarjouskilpailusta, jonka jälkeen hankkija lähettää ilmoittautuneista tarjoajakandidaateista valitsemilleen tarjouspyynnöt. Sopimuksen tehtyään hankintayksikön tulee ilmoittaa siitä jälleen ilmoituksella. Ilmoitusten määräajat, mm. minimiajat tarjoajaksi ilmoittautumiselle, on määrätty yksityiskohtaisesti direktiiveissä.

Rakennusurakat

Vuonna 1971 annettu ns. rakennusurakkadirektiivi¹ (71/305/EEC) oli ensimmäinen nimenomaan julkisia hankintoja koskeva EY:n direktiivi. Sitä on muutettu vuonna 1989 (89/440/EEC) ja säännökset oli toteutettava kansallisessa lainsäädännössä 1.7.1990 mennessä lukuunottamatta Kreikkaa, Espanjaa ja Portugalia, joiden määräaika loppui 1.3.1992. Direktiiviä sovelletaan julkisiin työurakoihin poislukien ns. suljettujen sektoreiden rakennusurakat.

Rakennusurakkadirektiiviä sovelletaan julkisiin rakennusurakoihin, joiden arvo ilman arvonnisäveroa ylittää 5 miljoonaa ecua (n. 28 milj. mk). Jos työ jaetaan osaurakoihin, lasketaan niistä kunkin arvo mukaan kokonaisurakan arvoa laskettaessa. Urakoita jaettaessa alle 1 miljoonan ecun (n. 5,5 milj. mk) osaurakat jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikkien osaurakoiden arvo on alle 20 prosenttia kokonaisurakasta. Julkisoikeudellisten yhteisöjen ohella direktiiviä voidaan soveltaa myös eräisiin yli 50-prosenttisesti julkista tukea saaviin rakennusurakoihin (esim. tiet, sillat ja koulut) rakennuttajasta riippumatta. (Ks. esim. Julkisen rakentamisen työryhmän muistio, KTM 1989).

Tavarahankinnat

Julkisia tavarahankintoja koskeva direktiivi² (77/62/EEC) annettiin vuonna 1977. Sitä muutettiin 1980-luvulla kahteen otteeseen (80/767/EEC ja 88/295/EEC). Direktiiviä sovelletaan julkisiin tavarahankintoihin lukuunottamatta ns. suljettuja sektoreita. Sen piiriin kuuluvat näin ollen mm. puolustusvoimien hankinnat siltä osin kuin hankintojen avaaminen ei vahingoita kansallisia turvallisuusetuja.

Tavarahankintadirektiivin piiriin kuuluvat tavarahankinnat, joiden arvo ilman arvonnisäveroa on yli 200 000 ecua (n. 1,1 milj. mk). Gattin julkisten hankintojen sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden tulee kuitenkin noudattaa 130 000 ecun (n. 715 000 mk) kynnyksarvoa. Monissa tapauksissa julkiseen hankintaan sisältyy sekä tavaratoimituksia että rakentamista (esim. asennus- tai kokoamistyö). Tällöin sovelletaan koko hankintaan joko rakennusurakkadirektiiviä tai tavarahankintadirektiiviä sen mukaan, kumpi on suurempi - työn vai tavaratoimituksen arvo. (Ks. esim. Tavarahankintadirektiivityöryhmän muistio, KTM 1990).

¹ Council Directive of 26 July 1971 concerning co-ordination of procedures for the award of public works contracts.

² Council Directive of 21 December 1976 relating to the co-ordination of procedures for the award of public supply contracts.

Ns. suljetut sektorit

Yhtenäisten hankintasäännösten luominen ns. suljetuille sektoreille (vesi-, energia-, kuljetus- ja telekommunikaatiosektoreille) on ollut hankalaa, sillä näitä toimintoja harjoittavat joissakin maissa julkiset yksiköt ja toisissa taas yksityiset yritykset esim. toimiluvan turvin. Toisaalta näiden sektoreiden osalta on usein kyse infrastruktuuriin tai kansalliseen omavaraisuuteen liittyvistä toiminnoista, joiden turvaamiseen valtiolla ja kunnilla on erityisiä intressejä. Suljettuja sektoreita koskeva ns. utilities-direktiivi² (90/531/EEC) annettiin vasta vuonna 1990. Direktiivin määräysten on määrä tulla voimaan 1.1.1993. Espanja, Portugali ja Kreikka ovat kuitenkin saaneet pitemmän siirtymäajan kansallisen lainsäädännön muuttamiseen.

Merkillepantavaa on, että utilities-direktiiviä sovelletaan julkisten viranomaisten ja julkisten yritysten ohella myös muihin yrityksiin, mikäli viranomainen on myöntänyt ko. yksiköille erioikeuden tai yksinoikeuden johonkin direktiivin soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan (ks. Aila 1991 s. 55-59). Telekommunikaatioalan osalta säännösten soveltamisalaan kuuluvat yli 600 000 ecun (n. 3,3 milj. mk) arvoiset tavarahankinnat. Muiden direktiivissä mainittujen toimialojen kohdalla tavarahankintojen kynnsarvo on vastaavasti 400 000 ecua (n. 2,2 milj. mk). Rakennusurakkasopimuksissa sovelletaan näilläkin aloilla rakennusurakkadirektiivistä tuttua 5 miljoonan ecun (n. 28 milj. mk) kynnsarvoa.

Muista julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä poiketen utilities-direktiiviin on otettu eräitä "Buy European" -säännöksiä, joilla suositaan EY-maiden yrityksiä. Mikä tahansa tavarahankintasopimuksen saamiseksi tehty tarjous voidaan hylätä, jos sen sisältämien valmistettujen tuotteiden kokonaisarvosta yli 50 % on valmistettu EY:n ulkopuolella. Lisäksi EY-yrityksille annetaan 3 prosentin hintaetu, jos valittavana on EY:stä tai sen ulkopuolelta olevan yrityksen tarjous³. Eta-sopimuksen myötä myös Efta-maiden yrityksiin sovelletaan tätä 3 prosentin preferenssisääntöä.

Palveluhankinnat

Palvelut ovat tähän asti olleet julkisia hankintoja koskevan sääntelyn ulkopuolella. EY:ssä on kuitenkin tänä vuonna hyväksytty palveluhankintadirektiivi⁴ (92/50/EEC), joka avaa myös julkisten palveluhankintojen markkinat 1.7.1993 lukien. Utilities-sektoreille tulee oma palveluhankintadirektiivi, joka on tarkoitus hyväksyä vielä vuoden 1992 aikana (ehdotus COM(91)347final).

Palvelut on säännöksissä jaettu kahteen ryhmään - "ensisijaisten palveluiden" (priority services, artikla 8) osalta noudatetaan sääntelyä täydellisesti, kun taas "muiden palveluhankintojen"

² Council Directive of 17 September 1990 on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

³ Utilities-direktiiviin liittyvä 3 prosentin hintaetu eurooppalaisille tuotteille voidaan nähdä eräänlaisena EY:n Gatt-neuvottelujen varten ottamana "pelivarana", jota vastaa Yhdysvaltain "Buy American Act".

⁴ Council Directive of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts.

(residual services, artikla 9) kohdalla riittää, että hankinnoissa noudatetaan avoimuus (transparency) -sääntöjä. Ensisijaisiin palveluihin kuuluvat mm. siivous- ja huoltopalvelut, maantie- ja ilmakuljetuspalvelut, tietyt rahoitus- ja vakuutuspalvelut, tietokone- ja ohjelmistopalvelut, tutkimuspalvelut, arkkitehti- ja insinööripalvelut, mainonta sekä painopalvelut. Muiden palvelujen ryhmään kuuluvat puolestaan mm. hotelli- ja ravintolapalvelut, kuljetuspalvelut sekä terveys- ja sosiaalipalvelut (liite 1).

Sääntelyn piiriin kuuluvat pääsääntöisesti palvelusopimukset, joiden arvo ilman arvonnisäveroa ylittää 200 000 ecua (n. 1,1 milj. mk). Julkisten rakennushankkeiden suunnittelun osalta kynnysarvo on 5 miljoonaa ecua (n. 28 milj. mk). Vakuutuspalveluissa kynnysarvona on 100 000 ecun (n. 550 000 mk) suuriset vakuutusmaksut sekä pankki- ja rahoituspalveluissa vastaavasti 200 000 ecun palvelumaksut (palkkiot, toimitusmaksut yms.). Huomattavaa on kuitenkin, että julkisen hankintayksikön itse tuottamat palvelut eivät kuulu sääntelyn piiriin.

Riitojen ratkaisu ja hallinnointi

Vaikka tavarahankinta- ja rakennusurakkadirektiivit hyväksyttiin jo 1970-luvulla, eivät niiden säännökset ole riittäneet avaamaan julkisten hankintojen markkinoita sisämarkkinaohjelman edellyttämällä tavalla. Direktiiveistä puuttuivat tarpeeksi yksityiskohtaiset keinot tehokkaan täytäntöönpanon takaamiseksi. Hankintaviranomaiset eivät ole pitäneet sanktiouhkaa merkittävänä ja kattavan valvonnan puuttuessa kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettu vain satunnaisesti. EY:n komissio onkin viime vuosina kiinnittänyt erityistä huomiota tähän epäkohtaan. Säännöstenvastaisia hankintamenettelyjä vastaan on alettu nostaa oikeusjuttuja ja samalla on kehitetty riitojen ratkaisua ja hallinnointia koskevia säännöksiä. Ns. oikeuskeino I -direktiivi¹ (Remedies I, 89/665/EEC) hyväksyttiin vuonna 1989. Sen tarkoituksena on turvata tavarahankinta- ja rakennusurakkadirektiivien sekä mahdollisesti myös palveluhankintasäännösten tehokas soveltaminen. Utilities-sektoreille hyväksyttiin oma oikeuskeino II-direktiivi² (92/13/EEC) keväällä 1992.

Oikeuskeino-direktiivit jättävät ensisijaisen vastuun sääntöjen valvonnasta jäsenvaltioille, mutta komissiolle varataan oikeus puuttua "selkeään ja ilmeiseen yhteisön julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen". Jäsenvaltioiden on kuitenkin taattava, että jokaisella, jolla on tai on ollut intressiä valintamenettelyssä ja joka on kärsinyt tai tulee kärsimään vahinkoa väitetystä direktiivien rikkomisesta, on mahdollisuus saattaa valintamenettely uudelleen käsiteltäväksi. Komission puuttuessa asiaan on jäsenvaltion kolmen viikon kuluessa joko ilmoitettava, että asia on korjattu tai että

- asia on vireillä asianmukaisessa valituselimestä tai
- tarjousprosessi on keskeytetty.

¹ Council Directive of 21 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts.

² Council Directive of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

Oikeuskeino II -direktiiviin on otettu myös muita keinoja kuin tuomioistuinkäsittely - tarkistusmenettely ja sovittelumenettely - riitojen ratkaisemisen järjestämiseksi.

Suomi ja EY:n lainsäädäntö

Eta-sopimus velvoittaa Suomen ja muut Efta-maat saattamaan EY:n direktiivien mukaiset hankintamääräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä (UM 1992: Artikla 65, Liite XVI). Välittömästi Eta-sopimuksen myötä voimaansaattettavia ovat ne EY:n säännökset, jotka on hyväksytty ennen 31.7.1991. Tämä merkitsee julkisten hankintojen direktiivien osalta mm. sitä, että palveluhankintadirektiivit on vielä hyväksyttävä erikseen Eta-maiden osalta.

Tähän asti julkisia hankintoja ei ole Suomessa säännelty laintasoisilla säädöksillä, vaan asetuksilla (1070/79, muutos 827/87) sekä muilla määräyksillä ja ohjeilla. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on Etaan liittyen valmisteltu lainsäädännön uudistamista vastaamaan EY:n julkisten hankintojen säännöksiä (Julkisten hankintojen toimikunnan muistio, KTM 1991). Julkisia hankintoja tullaan säätelemaan puitelaila, jota täydentävät sektorikohtaiset asetukset. Uudistukset on tarkoitus saada voimaan vuoden 1993 alusta.

6 JULKISTEN HANKINTOJEN AVAUTUMISEN VAIKUTUKSET

Luvun aluksi kuvataan uusien kansainvälisten säännösten vaikutusta hankintakäytäntöön - ilmoitusbyrokraatiaan, valvontaan jne. Tämän jälkeen siirrytään taloudellisten vaikutusten tarkasteluun, joka tapahtuu niin yleisellä kuin sektorikohtaisellakin tasolla. Lopussa esitellään lyhyesti makrotaloudellisia näkökohtia.

6.1 Kansainvälisten säännösten vaikutus hankintakäytäntöön

Ilmoitusbyrokraatia ja valvonta

Gattin ja EY/Etan piirissä hankintasäännösten noudattamisen valvonta perustuu ilmoitusvelvollisuuteen. Tietyn kynnyksarvon ylittävät hankinnat on asetettava avoimeen tarjouskilpailuun riippumatta siitä, onko realistista odottaa niiden herättävän kansainvälistä kiinnostusta. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena onkin varmistaa informaation kulku - mikäli kansainvälisten tarjouskilpailujen tarpeen arvioiminen jätettäisiin yksittäisten maiden vastuulle, tulkinnanvaraisuus voisi synnyttää tarpeetonta epävarmuutta ja salailua.

Lisääntyvät ilmoitusvelvollisuudet ja yleistyvät tarjouskilpailut pidentävät jonkin verran hankinta-aikoja sekä lisäävät hankintayksiköiden byrokraatiaa ja aiheuttavat näin lisäkustannuksia. Yksi kustannuksia lisäävä tekijä on käännöstyö. EY:ssä hankintailmoitukset tulee julkaista jollakin yhteisön virallisista kielistä EY:n virallisessa lehdessä ja TED-tietokannassa. Lisäksi niistä laaditut lyhennelmät on julkaistava kaikilla EY:n virallisilla kielillä, joskin vain alkuperäinen teksti on sitova. EY:n käännöstoimisto huolehtii lyhennelmien kääntämisestä. Suomen ja muiden Efta-maiden hankintayksiköiden osalta Eta-säännökset määräävät vastaavasti, että myös niiden ilmoitukset on julkaistava jollakin EY:n virallisella kielellä, esim. englanniksi.

Uusien velvollisuuksien myötä hankintakäytäntöä onkin syytä rationalisoida ja tehostaa nykyisestä. Suunnitteilla onkin mm. keskitettyjen käännös- ja neuvontapalvelujen järjestäminen hankintayksiköille (KTM 1991). Hankintoja voitaisiin tehostaa myös mm. lisäämällä yksiköiden välistä yhteistyötä ja hankintojen koordinoitua. Vähintään yhtä paljon kuin tarpeesta muuttaa hankintatapoja on kuitenkin kyse uudesta asennoitumisesta. EY:n direktiivien mukaan hankintapäätöksiä tehtäessä ohjenuorana saavat olla ainoastaan ennakkoon ilmoitetut taloudelliseen edullisuuteen vaikuttavat perusteet kuten hinta, toimitusaika, käyttökustannukset ja laatu. Olennaista on, että kaikkien hankintapäätökseen vaikuttavien tekijöiden tulee olla objektiivisesti mitattavissa ja ennakkoon kaikkien tarjoajien tiedossa.

Tehokkaasti järjestetty valvonta ja sanktiojärjestelmä ovat keskeisiä hankintasäännösten noudattamisen kannalta. EY:n oikeuskeino-direktiiveissä ensisijainen valvontatehtävä on uskottu jäsenvaltioiden viranomaisille (Kalliomaa-Puha 1992 s. 108-115). Jäsenvaltioiden tulee taata, että jokaisella, jolla on tai on ollut intressiä valintamenettelyssä ja jonka etua väitetty rikkomus on loukannut tai saattaa loukata, on mahdollisuus saattaa valintamenettely uudelleen

käsiteltäväksi. Se, mikä viranomaisen ratkaisumenettelyn tekee, voidaan kussakin jäsenvaltiossa ratkaista itse. Oikeuskeino-direktiivien mukaan kansallisilla viranomaisella on mm. oltava valta keskeyttää epätyydyttävä hankintamenettely mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, kumota lainvastaisesti tehty päätös ja määrätä vahingonkorvauksia diskriminoivasta hankintapäätöksestä kärsineelle osapuolelle.

Vaikka jäsenmaat hoitavat valvonnan pääsääntöisesti itse, on EY:n komissiolle varattu oikeus puuttua "selkeään ja ilmeiseen yhteisön julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen". Komissio voi tehdä aloitteen hankinnan saattamiseksi tutkintamenettelyyn jäsenvaltiossa. Tarvittaessa komissio voi myös viedä asian EY:n tuomioistuimeen. Esimerkki tällaisesta tapauksesta on Ison-Beltin maantie- ja rautatiesillan rakennusurakka Tanskassa. Tarjouskilpailussa suosittiin alunperin tanskalaisia yrityksiä, mistä ranskalainen kilpaileva suuryritys sai aiheen ilmoittaa tyytymättömyytensä. Komissio päättikin haastaa Tanskan EY:n tuomioistuimeen, minkä jälkeen riidassa päästiin kompromissiin. Tanskan valtio veloitettiin mm. maksamaan korvauksia edullisempia tarjouksia tehneille ulkomaalaisyrityksille (Aila 1991 s. 37).

Efta-maiden osalta Eftan julkisten hankintojen säännösten noudattamista tulee valvomaan kansallisia viranomaisia ylempänä tahona Efta Surveillance Authority, ESA. Suomessa kansallisiksi valvontaviranomaisiksi on kaavailtu mm. lääninoikeuksia, jotka käsittelevät nykyisinkin kuntien hankintapäätöksistä tehtyjä kunnallisvalituksia. Valtion hankintapäätöksistä ei ole tähän asti voinut valittaa, vaan ainoastaan kannella oikeuskanslerille. Eta-sopimus muuttaa käytännön avoimemmaksi tässäkin suhteessa.

Mahdollisuuksia kiertää hankintasäännöksiä

Vaikka kansainväliset hankintasäännöt vievät julkisyhteisöiltä mahdollisuuden harrastaa suoranaista diskriminaatiota hankinnoissaan, on näillä silti joitakin mahdollisuuksia säännösten periaatteiden kiertämiseen. Ehkä tärkein näistä on kansallisten tuotestandardien ja laatuvaatimusten käyttö. Vaikka kaikki tarjoajat asetettaisiin periaatteessa samalle lähtöviivalle, antaa kansallisten standardien käyttö kotimaisille tarjoajille selvän kilpailuedun ulkomaisiin nähden. Tämä korostuu etenkin sellaisilla markkinoilla, joilla tarjonnan (tuotannon) sopeuttaminen erilaisiin standardeihin on kallista. Esim. erot rakennusvaatimuksissa ja sähkötekniikan alan standardeissa voivat muodostua tehokkaiksi kansainvälisen kaupan esteiksi.

Eta-alueella talousaluesopimus tuo kuitenkin muassaan velvoitteita käyttää eurooppalaisia teknisiä normeja ja standardeja. Myös julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä on määräyksiä siitä, miten ns. tekniset eritelmät on laadittava. Niillä pyritään varmistamaan yhtenäisten normien käyttö. Eurooppalaiset tekniset normit ja standardit laatii Euroopan standardisoimisjärjestö CEN (sähkötekniikan osalta CENELEC). Käytännössä eurostandardien laadinta ja kansallinen käyttöönotto vie kuitenkin vielä runsaasti aikaa. Harmonisoinnin hitaus merkitsee pitkää siirtymäkautta, jonka aikana Euroopassa on vielä käytössä erilaisia kansallisia standardeja. Esim. rakennusalan eurostandardien laadinta on monilta osin vasta alussa. Epäyhtenäiset standardit hankaloittavatkin Länsi-Euroopan sisäistä kauppaa vielä vuosia.

Julkisia hankintoja voidaan pyrkiä suuntaamaan oman maan yrityksille myös hankintaerien suuruutta säätelemällä. Hankintojen keinotekoinen pilkkominen EY:n kynnysarvot alittaviksi on tosin säännöksissä kielletty, mutta määräysten yksityiskohtainen tulkinta voi viime kädessä jäädä EY-tuomioistuimen ratkaistavaksi. Hankinta- ja yleensä kilpailusäännösten henkeä loukkaa myös sellainen tilanne, jossa hankintaerän koko on asetettu niin suureksi, että se rajaa potentiaalisia tarjoajia pois kilpailusta kapasiteettirajoitusten vuoksi. Yksittäisten hankintojen koko olisikin syytä mahdollisuuksien mukaan asettaa sellaiseksi, että se antaa mahdollisuuden laajaan tarjouskilpailuun aiheuttamatta liikaa rasitteita hankintayksikölle.

Valtion hankintakeskuksen asema

Valtion hankintakeskus on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen budjettisidonnainen liikelaitos, jonka tehtävänä on mahdollisimman edullisesti toteuttaa asiakkaidensa tavara- ja palveluhankintoja. Sen asiakkaita ovat ennen kaikkea valtion virastot ja laitokset sekä valtion liikelaitokset, joiden yhteenlaskettu osuus 2,6 miljardin markan liikevaihdosta on 70 prosenttia. Hankintakeskuksen tärkein toimintamuoto on välitysmyynti, jossa se neuvottelee hinnat ja ostoehdot tavarantoimittajan kanssa. Tukkukaupan periaatteilla toimivan varastomyynnin merkitys on huomattavasti pienempi.

EY:n hankintasäännösten voimaantulo ei muuta olennaisesti Valtion hankintakeskuksen toimintaideaa - hankintojen keskittäminen ja sitä kautta syntyvät suuret ostomäärät mahdollistavat usein edullisemmat hinnat ja paremmat ostoehdot kuin pienet kertahankinnat. Eta-sopimukseen liittyvät velvoitteet vaikuttavat silti hankintakeskuksen toimintaan ennen kaikkea kansainvälisten ilmoitusvelvollisuuksien ja tarjouskilpailujen lisääntymisen kautta. Hankintakeskukseen ollaan perustamassa myös palveluyksikköä, joka asiakkaiden toimeksiannosta suorittaa tarvittavat ilmoitusmenettelyt, pyytää tarjoukset ja tarvittaessa tekee sopimukset sekä hoitaa jälki-ilmoitukset ja tilastoinnin viranomaisille. Tämäntyyppinen palvelu on tarkoitettu erityisesti sellaisille virastoille ja laitoksille, joilla ei ole omaa hankintahenkilöstöä ulkomailta tapahtuviin hankintoihin - henkilöstön palkkaaminen ja kouluttaminen harvoja kansainvälisen ilmoitusvelvollisuuden alaisia hankintoja varten olisi monessa pienessä hankintayksikössä kannattamatonta.

6.2 Hankintojen avautumisen yleiset taloudelliset vaikutukset

Avaamalla julkisten hankintojen markkinat kansainväliselle kilpailulle voidaan saavuttaa säästöjä ainakin seuraavista syistä (W.S. Atkins 1988):

- "staatinen hintavaikutus": julkiset yksiköt tekevät hankintansa edullisimmalta tarjoajalta (joka on usein ulkomaalainen), mikä alentaa hankintakustannuksia
- kilpailuvaikutus: yritykset, jotka ovat aiemmin toimineet suojatuilla markkinoilla, joutuvat kohtaamaan kansainvälistä kilpailua - kilpailu lisää paineita uudelleenorganisointiin ja uuden teknologian käyttöönottoon ja nostaa sitä kautta ajan myötä yritysten tuotannollista tehokkuutta

- tuotantorakenteen muutokset: laajenevat markkinat mahdollistavat pitemmällä aikavälillä mittakaavaetujen hyödyntämisen ja tuotantorakenteen erikoistumisen.

Julkisten hankintojen avaaminen hyödyttää näiden vaikutusten kautta julkisten hankkijoiden lisäksi myös yksityisiä ostajia siltä osin kuin nämä hankkivat samoja tuotteita. Kasvavalla kilpailulla on myös myönteisiä dynaamisia vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn lisääntyvien innovaatioiden, investointien ja kasvun myötä.

Markkinoiden avautumisen vaikutukset yrityksen toimintaan ovat yleensä sitä pienemmät, mitä enemmän se on kohdannut kilpailua jo suljetuilla markkinoilla. Yleisesti ottaen julkisten hankintojen avautumisen vaikutusten voidaankin odottaa olevan erityisen suuria silloin, kun:

- julkiset viranomaiset ovat olleet markkinoilla ainoita ostajia (monopsoni-tilanne) tai markkinakysyntä on muuten vahvasti riippuvainen julkisista yksiköistä
- suljetuilla markkinoilla ei ole ollut tehokasta kilpailua (esim. monopoli- tai oligopolitilanne)
- mittakaavaetujen merkitys toimialalla on suuri (mikä on osaltaan voinut johtaa monopoli- tai oligopolitilanteeseen)
- tuotteet ovat "kauppakelpoisia" (kuljetuskustannukset eivät ole kohtuuttomia) ja aiemmin suljetut markkinat ovat riittävän suuret houkuttellakseen ulkomaisia tarjoajia.

Tuotannon rationalisointi markkinoiden laajetessa ja kilpailun kiristyessä merkitsee monissa tapauksissa tuotantolaitosten tai kokonaisten yritysten sulkemista kannattamattomina. Kilpailukykyisimmille yrityksille se merkitsee vastaavasti tuotannon laajentamista avautuvien vientimarkkinoiden nostaessa kysyntää. Tuotantorakenteen muuttuminen ja erikoistuminen voi näkyä paitsi yritystasolla myös tuotevalikoimissa - yritykset pienentävät myymiensä tuotteiden valikoimaa ja pidentävät tuotantosarjoja pyrkiessään hyötymään suurtuotannon eduista. Ajoneuvoteollisuus on tyypillinen esimerkki tuotannonalasta, jolla laajat markkinat ovat jo mahdollistaneet tehtaiden pitkällevedyn erikoistumisen ja pitkät tuotantosarjat.

6.3 Sektorikohtaisten vaikutusten arviointia

EY:n piirissä tehtyjä arvioita

W.S. Atkinsin konsulttitoimiston vuonna 1988 tekemässä tutkimuksessa arvioitiin julkisten hankintojen ja niiden avaamisen merkitystä Euroopan yhteisössä. Tutkimuksessa hyödynnettiin viidestä EY-maasta - Belgiasta, Britanniasta, Italiasta, Ranskasta ja Saksasta - kerättyä aineistoa. Eräiltä osin selvityksessä käytettiin myös Yhdysvalloista saatua vertailuaineistoa, joka auttoi arvioimaan suurten sisämarkkinoiden vaikutusta mm. yrityskokoon ja markkinoiden rakenteeseen. Tarkastelun kohteena olivat ennen kaikkea teollisuustuotteet.

Tutkimuksessa arvioitiin hankintojen avaamisen vaikutuksia sekä tuotantorakenteeseen että hintoihin. Menetelminä olivat hintavertailut sekä lähinnä haastattelumenetelmällä toteutetut toimialakohtaiset selvitykset (case studies), joiden tarkoituksena oli ennen kaikkea hahmottaa markkinoiden avaamisen vaikutuksia tuotantorakenteeseen.

Rakennemuutostoimialat

Eniten rakenteellisia muutoksia kokemaan joutuvat toimialat jaettiin karkeasti kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat heikkenevät tai staattiset teollisuudenhaarat, joilla on strategista merkitystä:

- hiilentuotanto
- rauta- ja teräsputket, erikoisteräkset
- raskas terästeollisuus
- generaattorilaitteistot (voimalat)
- laivanrakennus
- rautatiekalusto.

Toiseen ryhmään kuuluvat puolestaan uudet, strategiset teollisuudenhaarat, joilla tarvitaan voimakasta tutkimus- ja tuotekehityspanostusta:

- ydinpolttoaineen prosessointi
- tietokoneet
- telekommunikaatio
- optoelektronikka, erityisesti laserit
- lentokoneet
- ilmailu.

Toimialakohtaisten selvitysten kohteeksi otettiin em. kahdesta ryhmästä seuraavat teollisuudenalat: hiilentuotanto, höyrykattilat, turbiinigeneraattorit, sähköveturit, suurtietokoneet, puhelinvaihteet, puhelimet ja laserit. Tarkemman selvityksen ulkopuolelle jouduttiin jättämään mm. puolustusvälineitä valmistava teollisuus (W.S. Atkins 1988 Part II s. 48-53). Toisaalta puolustushankintojen tavoin myöskään energiahankinnat eivät varsinaisesti kuulu EY:n hankintasäännösten piiriin, mikä on syytä huomata hiilentuotannon kohdalla.

Toimialakohtaisten tutkimusten tuloksia on kirjattu liitteessä 3. Tutkituille toimialoilla on yleensä ylikapasiteettia (pl. puhelimet ja tietokone-teollisuus) ja yhteisön sisäinen kauppa on lähes olematonta (poikkeuksena lähinnä tietokoneet ja puhelinvaihteet). Yritysten lukumäärän vertailu EY:n ja Yhdysvaltain kesken osoittaa, että monilla tutkituista teollisuudenaloista EY:ssä on enemmän yrityksiä kuin Yhdysvalloissa. Näiden tuotteiden - höyrykattiloiden, turbiinigeneraattoreiden, sähkövetureiden ja puhelinvaihteiden - kohdalla mittakaavaedut ovat erityisen tärkeitä, mikä selittää tuotannon keskittymisen laajoilla avoimilla markkinoilla. Julkisten hankintojen avaaminen näillä aloilla merkitsee fuusioita ja tehtaiden sulkemisia. Tuotannon keskittämisellä voidaan vähentää päällekkäistä T&K-toimintaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia. EY:ssä on esimerkiksi olemassa seitsemän erilaista puhelinvaihdetarjontajärjestelmää,

joista viisi on kehitetty EY-maissa julkisten hankintojen ja elinkeinotukien antaman tuontisuojaan turvin. Kustannukset puhelinlinjaa kohti olivatkin EY-maissa tutkimusajankohtana moninkertaiset Yhdysvaltoihin verrattuna (EY: 225-500 dollaria, Yhdysvallat: 100 dollaria).

Monilla tutkituista toimialoista löydettiin siis merkittäviä julkisten hankintojen avaamisella saavutettavia säästöjä. Toisaalta etenkin tietokone- ja laserteollisuuden osalta hankintojen avaamisella ei ole dramaattisia vaikutuksia. Syynä tähän on aloilla vallitseva suhteellisen korkea kilpailutaso ja avoimemmat markkinat - näillä aloilla julkiset viranomaiset eivät ole hankkijoina yhtä hallitsevassa asemassa kuin muilla tutkituilla toimialoilla.

Hintavertailut

W.S. Atkinsin selvityksessä tehdyillä hintavertailuilla pyrittiin analysoimaan markkinoiden avaamista seuraavaa "staattista hintavaikutusta" ts. yksinkertaisesti sitä kustannussäästöä, jonka hankkijat saavuttaisivat ostamalla sieltä, missä tuotteet ovat edullisimpia. Hintavertailussa ei siis ole otettu huomioon edellä kuvattuja tuotantorakenteen muutoksesta aiheutuvia säästöjä. Vertailussa oli mukana kymmeniä tuotteita kaikkiaan 17 eri tuoteryhmästä. Potentiaalisia säästöjä laskettaessa otettiin huomioon se ulkomaankaupan kynnyks, jonka mm. kuljetuksiin, kaupankäyntiin ja hankintamenettelyyn liittyvät kustannukset aiheuttavat. Potentiaalisista säästöistä on siis vähennetty nämä "kynnyskustannukset". Havaituista potentiaalisista säästöistä voidaan esimerkkeinä mainita (W.S. Atkins 1988 Part A s. 26-32):

- lääkeaineet: Saksa 52 %, Britannia 40 %
- konttorikoneet ja instrumentit: Italia 27 %, Ranska 12 %
- sähkölaitteet: Belgia 17 %, Saksa 15 %, Ranska ja Italia 14 %
- moottoriajoneuvot: Ranska 13 %, Italia 10 %.

Toisaalta joidenkin tuotteiden - esim. sementin - osalta potentiaaliset säästöt olivat olemattomia. Lukuja tarkasteltaessa on myös syytä muistaa, että tällaisesta hintavertailusta saatavat luvut ovat luonnollisesti vain suuntaa-antavia mm. tuotedifferentaation, standardi- ja laatuerojen sekä valuuttojen vaihtuvan arvon vuoksi. Ongelmana voi olla pelkästään "oikean" vertailuhinnan arvioiminen silloin, kun hinnat yhden maan sisälläkin vaihtelevat suuresti. Samalla on syytä huomata, että hinnanerot voivat monessa tapauksessa johtua paitsi tuotannon tehokkuuseroista maiden välillä myös esimerkiksi yrityksille suuntautuvasta julkisesta tuesta. Tällöin mekaaninen hintojen vertailu antaa liioitellun kuvan potentiaalisista säästöistä - suhtautuuhun EY erityisen kielteisesti kansainvälistä kauppaa vääristävään elinkeinotukeen.

Raaka-aineet, palvelut ja rakentaminen

Edellä kuvatuissa toimialatutkimuksissa ja hintavertailuissa keskityttiin teollisuushyödykkeisiin, mikä onkin perusteltua, koska niiden osalta julkisten hankintojen kansainvälisellä avaamisella saavutettavat säästöt lienevät kaikkein suurimmat.

Raaka-aineiden kauppa on jo tällä hetkellä suurelta osin hyvin kansainvälistä ja kilpailullista. Toisaalta julkisten viranomaisten raaka-ainehankinnat ovat hyvin pieniä suhteessa yksityisen teollisuustoiminnan tarpeisiin.

Myöskään palvelujen osalta julkisten hankintojen avaaminen ei monessakaan tapauksessa tuo merkittäviä säästöjä, mikä johtuu ennen kaikkea niiden tyypillisesti paikallisesta luonteesta - palvelusten myyminen pitkien välimatkojen päähän on monessa tapauksessa kannattamatonta. Eräillä aloilla kaupan laajentamiseen on kuitenkin selkeitä mahdollisuuksia. Tällaisia aloja ovat W.S. Atkinsin mukaan mm. tietokone- ja arkkitehtipalvelut.

Julkisen rakentamisen kuten yleensäkin rakennusurakoiden osalta kansainvälisen kaupan lisääntymistä ehkäisevät pitkät välimatkat. Rakennusvienti onkin todennäköisintä rajaseuduilla sekä erityisosaamista vaativissa urakoissa, kuten tunneli- ja lentokenttärakentamisessa sekä energiasektorin rakennusurakoissa (suurvoimalat, öljynjalostamot, kemialliset tehtaot). Tällä hetkellä kansainvälisen rakennustoiminnan osuus on laajastikin ymmärtäen vain noin 4 prosenttia Länsi-Euroopan rakennusurakamarkkinoista¹. Englantilaisen konsulttiyhtiön tekemän selvityksen mukaan rakennusurakoinnista 14 - 20 prosenttia voisi olla tulevaisuudessa avoinna todelliselle kansainväliselle kilpailulle (Bain & Company 1991).

Puolustushankinnat

Varsinaiset puolustushankinnat eivät ainakaan toistaiseksi kuulu kansalliseen turvallisuuteen liittyvinä asioina EY:n julkisia hankintoja koskevien säännösten soveltamisalaan eivätkä ne kuuluneet myöskään W.S. Atkinsin selvityksen piiriin. Aseteollisuuden kansainväliseen rationalisointiin ja järjestelmien standardisointiin Länsi-Euroopassa liittyvät seikat ovat sen sijaan Naton alaisen IEPG:n (Independent European Programme Group) mielenkiinnon kohteena.

Puolustushankintojen avaamisella ja työnjaon lisäämisellä voitaisiinkin saavuttaa huomattavia säästöjä. Pelkästään suoranaisiin asehankintoihin käytetään EY-maissa vuosittain n. 30 miljardia ecua. Kun T&K-kulujen osuus aseiden hinnasta on n. 25 % (sotilaslentokoneiden osalta jopa 40 %), tuotannon keskittämällä saavutettavat säästöt olisivat ilmiselviä. Potentiaalisia säästökohteita ovat lentokoneiden ohella mm. panssaroidut ajoneuvot ja tavanomaiset ammuksiset (European Economy 35 1988 s. 59-60). Puolustushankintojen saaminen laajasti kansainvälisten hankintasäännösten piiriin on kuitenkin varsin epätodennäköistä.

Sektorikohtaiset vaikutukset Suomessa

Kansainvälisissä selvityksessä tehdyt päätelmät hankintojen avaamisen vaikutuksista pätevät pitkälti myös Suomen kohdalla. Euroopan yhteisön ydinalueisiin verrattuna Suomi on kuitenkin eräissä suhteissa toisentyypisessä asemassa. Suomen markkinat ovat kansainvälisten tarjoajien

¹ Kansainvälisellä rakennustoiminnalla tarkoitetaan tässä sellaisia rakennusurakoita, joissa ulkomainen rakennusyritys on tavalla tai toisella mukana: rakentajana, yhteistyökumppanina tai rakentamisesta vastaavan paikallisen yrityksen osa- tai pääomistajana (Rakennusmarkkinat 1991-1992 s. 66-67).

silmissä pienet ja kaukaiset, mikä vähentää kansainvälisen kilpailun painetta varsinkin korkeat kuljetuskustannukset omaavien tuotteiden osalta. Toisaalta pieni markkina-alue on jo aiemmin johtanut siihen, että suomalaisista julkisista hankinnoista merkittävä osa tehdään ulkomailta - Suomessa ei yksinkertaisesti valmisteta monia tarvittuja hyödykkeitä. Suomalaisille valmistajille julkisten hankintojen avaaminen voi merkitä laajempien markkinoiden saavuttamista tai jäämistä ulkomaisen tarjonnan jalkoihin - ratkaisevaan asemaan nousee yritysten kilpailukyky.

Rakentaminen

EY:n julkisia rakennusurakoita koskevan direktiivin kynnysarvo 5 miljoonaa ecua (n. 28 milj. markkaa) ylittyy Suomessa vuosittain noin sadassa julkishallinnon rakennusurakassa, joista 20-30 sijoittuu pääkaupunkiseudulle (KTM 1991, YTV 1991:8). Vuonna 1991 valtionhallinnossa oli budjetoitu 14 talonrakennushanketta ja noin 20 tiehanketta, joihin sovellettaisiin EY:n ilmoitusmääräyksiä. Kuntasektorilla kynnysarvon ylittävät rakennushankkeet keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin ja kuntainliittoihin.

Julkisen rakentamisen kansainvälinen kilpailu tulee ensisijassa koskemaan sivistystoimen, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon hankkeita, mikä tarkoittaa käytännössä koulujen, kulttuurirakennusten, urheilu- ja ulkoilulaitosten, vanhainkotien, palvelutalojen sekä erilaisten hoitolaitosten rakentamista (KTM 1989). Tällaisessa "tavanomaisessa" rakennustoiminnassa korostuu rakennusmarkkinoiden paikallisuus. "Paikallista läsnäoloa" pidetäänkin ulkomaiselle rakennusyriykselle lähes välttämätöntä tällaisten urakoiden saamiseksi. Käytännössä ulkomaisten rakentajien markkinoilletulo voi siksi tapahtua lähinnä kahta tietä: hankkimalla enemmistö- tai vähemmistöosakkuus suomalaisesta rakennusyriyksestä tai hakeutumalla projektikohtaiseen yhteistyöhön paikallisen rakentajan kanssa. Paikallisen läsnäolon suuri merkitys perustuu mm. rakennustekniikassa ja -vaatimuksissa maiden välillä vallitseviin eroihin, joista osa toki poistuu yleistyvien eurostandardien myötä, mutta jotka usein perustuvat myös ilmasto- ja kulttuurieroihin. Tavanomaisessa rakennustoiminnassa ei toisaalta juurikaan synny sellaisia mittakaavaetuja, jotka johtaisivat markkinoiden suureen keskittymiseen ja kansainvälisten rakennusjättiläisten syntyyn. Itse asiassa keski-eurooppalaiset kansalliset rakennusmarkkinat ovat markkinaosuuksilla mitattuna vähemmän keskittyneet kuin suomalaiset. Suomessa suuret rakennuskonsernit hallitsevat suhteellisen laajaa osaa markkinoista. Vuonna 1990 suurimpien konsernien markkinaosuudet olivat koko maan osalta seuraavanlaiset: Haka 10%, Polar 8%, YIT-yhtymä 7%, Lemminkäinen 4% ja Puolimatka 4% (Rakennusmarkkinat 1991-1992).

Kansainvälisten urakoitsijoiden voidaankin odottaa olevan kiinnostuneita osallistumaan tarjouskilpailuun ennen kaikkea tavanomaista suuremmissa tai erityisosaamista vaativissa rakennushankkeissa. Tavanomaisemmissa hankkeissa, esim. tienrakennuksessa, ulkomainen mielenkiinto on vähäisempää - niiden osalta kilpailua voivat kiristää lähinnä pohjoismaiset, erityisesti ruotsalaiset yritykset.

Ison-Beltin maantie- ja rautatiesiltahanke Tanskassa on hyvä esimerkki pienen maan rakennusprojektista, johon on kohdistunut myös suurta kansainvälistä mielenkiintoa. Suomessa

ulkomaisten rakentajien kiinnostusta voivat herättää erityisesti eräät energiasektorin hankinnat, kuten mahdolliset maakaasuverkon laajennustyöt tai voimalaitosurakat (esim. ydinvoimalat). Julkisten rakennushankkeiden avautuminen antaa myös suomalaisille rakentajille lisää mahdollisuuksia kilpailla rakennusurakoista ja alihankintatöistä Länsi-Euroopassa. Mahdollisuudet rakennusviennin lisäämiseen näyttävät kuitenkin tässä suhteessa rajallisilta.

Varsinaista rakennustoimintaa enemmän markkinoiden avautuminen vaikuttaa rakennusaineteollisuuteen, jonka kansainvälistymisaste on muutenkin korkeampi. Rakennusmateriaalihankinnoissa kuten yleensäkin rakentamisessa taloudelliset suhdanteet ovat vaikuttaneet Suomessa merkittävästi hintoihin viime vuosina. Nopean taloudellisen kasvun kausina markkinat "ylikuumenevat" ja tekevät rakennustarvikkeiden tuonnin monessa tapauksessa kannattavammaksi kuin hitaan rakentamisen kausina, jolloin kotimainen tarjonta on kilpailukykyisempää. Tästä kertoo osaltaan Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimiston Euro-hankintaprojekti, jonka tarkoituksena oli mm. selvittää ulkomaisten rakennustarvikkeiden ja -materiaalien hankkimisen edellytykset sekä siitä saatavat kustannussäästöt. Kokeilukohteena oli 100 asunnon kiinteistöyhtiön rakentamisurakka, jonka kaikki hankinnat kilpailutettiin kansainvälisesti. Tarjouspyyntöjä lähetettiin kaikkiaan 418 koskien 33 eri nimikettä, joista 16 kohdalla päädyttiin ulkomaiseen toimittajaan (11 eri maasta). Saavutetut säästöt - n. 1 prosentti kokonaishinnasta, 6 prosenttia ulkomailta hankittujen tuotteiden osalta - eivät olleet kuitenkaan kovinkaan suuria johtuen arvioiden mukaan suurelta osin rakennustuotannon lamasta Suomessa (projekti toteutettiin 1990-1991). Projektin loppuraportissa arvioitiinkin, että nopean taloudellisen kasvun ja korkean kapasiteetin käyttöasteen aikana säästö olisi hyvinkin voinut olla 5-10 prosenttia asuntojen hinnoista. Halvemman ulkomaisen työvoiman käytöstä syntyviä kustannussäästöjä projektissa ei voitu kokeilla työministeriön kielteisen kannan vuoksi. (Euro-hankintaprojekti, raportti 30.1.1992.)

Eurohankintaprojektiin liittyen kartoitettiin myös yleisesti tuonnin esteitä rakennustoiminnassa. Tuontia hankaloittaviksi tekijöiksi havaittiin tällöin:

- normit ja standardit
- viranomaisvalvonnan hitaus ja kankeus
- kuntien hankintakäytäntö (paikallisten tavaratoimittajien suosiminen)
- työlupajärjestelmä
- toimintatapojen ero maiden välillä
- kieliongelmat
- rakennuttajien ja rakentajan asennekysymykset
- varaosa- ja huoltokysymykset
- uusien ja ennen kokeilemattomien tarvikkeiden ja materiaalien käyttöön liittyvät riskit
- Suomen heikko kiinnostavuus markkina-alueena (pienet markkinat, kaukainen sijainti)
- kansainväliset lisenssi- ym. sopimukset (esim. yksinmyyntiedustukset).

Kommenttina voidaan sanoa, että luetelluista tuontia rajoittavista tekijöistä valtaosa on sellaisia, joiden merkitys vähenee tai jopa häviää taloudellisen integraation myötä (normit ja standardit, hankintakäytäntö, työlupajärjestelmä, varaosa- ja huoltokysymykset, yksinmyyntiedustukset) tai oppimisprosessin kautta (viranomaisvalvonnan kankeus,

toimintatapojen ero, kieliongelmat, asennekysymykset, uusien hyödykkeiden riskit). Perustavamman laatuista ulkomaista tarjontaa heikentäviä asioita ovat Suomen pienet markkinat ja kaukainen sijainti, jotka toimivat tehokkaana (luonnollisena) tuonnin esteenä esim. raskaiden ja kuljetuksissa tilaa vievien rakennusmateriaalien kohdalla.

Teollisuustuotteet

Gattin piirissä tehtyjen sopimusten vuoksi valtion virastojen ja laitosten tavarahankinnat ovat olleet jo vuodesta 1981 suurelta osin kansainvälisen ilmoitusvelvollisuuden alaisia. Ilmoitusvelvollisuuden kynnyksisarvo on lisäksi alhaisempi kuin EY:n tavarahankintadirektiivissä (130 000 SDR/200 000 ecua). Valtiosektorin tavarahankintojen osalta Eta- ja EY-jäsenyydet eivät tuokaan suuria periaatteellisia muutoksia hankintakäytännön avoimuuteen. Sen sijaan muiden julkisen sektorin yksiköiden sekä utilities-sektorilla viranomaisten myöntämien erioikeuksien turvin toimivien yritysten tavarahankinnat avautuvat Eta-sopimuksen myötä. EY:n tavarahankintadirektiivissä määritelty ilmoitusvelvollisuuden kynnyksisarvo - n. 1,1 milj. markkaa - merkitsee, että eräissä tapauksissa pienemmissäkin kunnissa joudutaan soveltamaan kansainvälisiä hankintasäännöksiä. Myös Gattissa on päämääränä sopia hankintasäännösten soveltamisalan laajentamisesta EY:n malliin alueellisiin ja paikallisiin yksikköihin sekä utilities-yrityksiin. Gattille ilmoitettavia tavarahankintoja on Suomessa tällä hetkellä vuosittain n. 100. Eta-sopimuksen myötä kansainvälisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulee vähintään 500 tavarahankintaa vuosittain.

Julkisten hankintojen kansainvälinen avautuminen merkitsee monien suomalaisten teollisuusyritysten kannalta vientimarkkinoiden ja -mahdollisuuksien laajentumista, mutta myös kilpailutilanteen kiristymistä kotimaassa. Koska Suomen "linja" julkisissa hankinnoissa on jo tällä hetkellä varsin liberaali ja tuonnin osuus julkisista hankinnoista verrattain suuri (johtuen tosin paljolti tuotantopohjan pienuudesta), lienevät vaikutukset teollisuustuotteiden tuontiin yleisesti ottaen maltillisia. Yksittäisille toimialoille ja yrityksille lisääntyvä ulkomainen tarjonta voi kuitenkin merkitä rajuakin muutosta kilpailuasetelmiin.

Kuten aiemmin (luku 6.2) todettiin, julkisten hankintojen avautumisen vaikutukset ovat erityisen suuria toimialoilla ja yrityksissä, jotka ovat hyvin riippuvaisia julkisesta kysynnästä ja jotka eivät ole kohdanneet tehokasta kilpailua suljetuilla markkinoilla. Tällaisilla "rakennemuutostoimialoilla" kilpailun kiristymisen merkitsee tuotannon uudelleenjärjestelyjä. Tehokkaat ja kilpailukykyiset tuottajat voivat hyödyntää laajempien markkinoiden avulla mittakaavaetuja, samalla kun huonommin kannattavat yritykset poistuvat markkinoilta lopetusten ja fuusioiden kautta.

Aloja, joilla julkisten hankintojen avautuminen voi merkitä suurimpia muutoksia ovat mm.

- tietoliikenne
- erikoiselektroniikka
- kunnallistekniset laitteet (lämpö, vesi)
- voimalaitostekniikka
- rautatiekaluston valmistus
- erikoisalusten valmistus.

Erityisesti "rakennemuutoslistalla" korostuu utilities-toimialojen (vesi, energia, kuljetus ja telekommunikaatio) sekä niillä tarvittavien, usein korkeaa teknologiaa edustavien laitteiden suuri osuus. Tämä johtuu siitä, että utilities-toimialoilla julkiset viranomaiset sekä näiden myöntämien toimilupien turvin toimivat yritykset ovat usein markkinakysyjinä hallitsevassa asemassa. Suuntaamalla hankintoja kotimaisille tarjoajille on pyritty erityisesti tukemaan korkeaa teknologiaa hyödyntävien yritysten toimintaa.

Julkisten tavarahankintojen avautuminen Eta-sopimuksen myötä vaikuttaa mahdollisesti enemmän kotimaan sisäiseen kuin ulkomaan kauppaan. Syynä tähän on mm. se, että alue- ja paikallistason yksiköt tulevat nyt ensi kertaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ilmoitusvelvollisuuden kynnsarvo on lisäksi määrätty varsin alhaiseksi. Uudistuvat säännökset velvoittavat kunnat käytännössä lisäämään kilpailuttamista sekä tekemään hankintansa edullisimman tarjouksen tehneeltä tarjoajalta. Pienten ja keskisuurten kuntien hankintojen osalta kansainvälisten tarjoajien merkitys jäänee suhteellisen pieneksi hankintojen pienen arvon vuoksi, mutta lisääntyvät tarjouskilpailut ja tehostuva tiedonsaanti houkuttelevat varmasti kotimaisia tarjoajia. Näin ollen mahdollisuudet suosia oman kunnan yrityksiä vähenevät ja kilpailu kiristyy myös aluetasolla.

Palvelut

Kaikki julkiset hankintasopimukset, jotka eivät kuulu EY:n muiden hankintadirektiivien soveltamisalaan, luetaan lähtökohtaisesti palvelusopimuksiksi. Palveluhankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle ovat jäämässä lähinnä vain maanpuolustukseen liittyvät palvelut sekä kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät palvelut. Koska direktiivien soveltamisala on laaja (ks. liite 1) ja kynnsarvo varsin alhainen (pääsääntöisesti 200 000 ecua) kuuluu niiden piiriin varsin runsas ja kirjava joukko erilaisia viranomaisten ja utilities-yritysten ostamia palveluja. EY:nkin piirissä on kuitenkin ilmaistu, että on vaikeata määritellä selkeästi julkisten palveluhankintojen avaamisesta koituvat hyödyt, vaikutukset kilpailuun jne. (European Report 19.2.1992 s. IV:10-11).

Suurin osa palveluista on joka tapauksessa sellaisia, että niiden tarjoaminen ja myyminen valtiosta toiseen on hankalaa ja kallista (esim. siivous-, ylläpito- ja huoltopalvelut, juridiset palvelut, terveys- ja sosiaalipalvelut) ja joiden suhteen uusiutuvien hankintasäännösten merkitys jää vähäiseksi. Niiden palvelujen osalta, jotka eivät ole yhtä tiukasti paikkaan sidottuja, julkisten palvelujen avaaminen voi kuitenkin merkitä kansainvälisen kaupan lisääntymistä (esim. pankki- ja sijoituspalvelut, vakuutuspalvelut, arkkitehtipalvelut).

Palveluhankintojenkin avaaminen vaikuttaneekin Suomessa eniten alue- ja paikallistasolla, erityisesti sellaisissa kunnissa, jotka turvautuvat laajasti ostopalveluihin (hankintayksiköiden itse tuottamat palvelut eivät kuulu EY:n säännösten piiriin). Mm. puhtaanapito- ja huoltopalvelujen kilpailuttaminen lienee tulevaisuudessa yhä tavallisempaa. Esim. koulutuspalvelut ja terveydenhoitopalvelut jäänevät kuitenkin valtaosaltaan julkisten yksiköiden itse hoitamiksi ja siten tarjouskilpailujen ulkopuolelle. Kaiken kaikkiaan palveluhankintadirektiivien vaikutukset ovatkin selvästi riippuvaisia siitä, kuinka paljon julkisia palveluja ylipäänsä kilpailutetaan.

6.4 Makrotason vaikutuksista

Julkisten hankintojen kansainvälisen avaamisen kansantaloudellisten vaikutusten suuruuden arvioiminen on monessa mielessä hankalaa. Hankintojen avautumiseen liittyy monta muuta integraatiokysymystä kuten tuotestandardointi ja työvoiman vapaa liikkuvuus. Toisaalta hankinnoissa harjoitetun diskriminoinnin määrää on vaikea arvioida. Varmoja ei voida olla myöskään kansainvälisten säännösten todellisesta tehosta - varsinaiset näytöt siitä tulevat EY:ssäkin vasta vuonna 1993 ja sen jälkeen.

Cecchinin kokoomaraportissa (Cecchini 1989) esitettiin julkisten hankintojen avautumisen keskipitkän aikavälin makrotaloudellisesta vaikutuksista Euroopan yhteisössä seuraavanlaisia arvioita:

- bruttokansantuote kasvaa 0,5 prosenttia
- kuluttajahinnat laskevat 1,4 prosenttia
- työllisyys kasvaa 350 000 hengellä
- myönteiset vaikutukset budjettitasapainoon (0,3 % BKT:sta) ja vaihtotaseeseen (0,1 % BKT:sta).

Arviot ovat keskimääräisiä (sisältävät varsin suuren vaihteluvälin) ja perustuvat luonnollisesti siihen, että myös muu integraatiokehitys toteutuu suunnitellulla tavalla. Kaiken kaikkiaan sisämarkkinaohjelman toteutuminen EY:ssä merkitsee Cecchinin mukaan mm. arviolta 4,5 prosentin kasvua bruttokansantuotteeseen ja työllisten määrän lisääntymistä 1,8 miljoonalla.

Julkisten hankintojen avaamisen makrotaloudellisia vaikutuksia Suomessa on vaikea arvioida täsmällisesti. Hankintakysyntää on Suomessa perinteisesti suuntautunut prosentuaalisesti enemmän ulkomaille kuin esim. suurissa EY-maissa, joten "staattisen hintavaikutuksen" (vrt. luku 6.2) merkitys voi olla suhteellisesti pienempi kuin EY-alueella. Sen sijaan lisääntyvän kansainvälisen kilpailun ja työnjaon vaikutukset voivat olla verrattain suuria: Etassa yritykset pääsevät (ja joutuvat) samalta lähtöviivalta kilpailemaan pienten kotimarkkinoiden sijasta koko Länsi-Euroopan laajuisilla julkisten hankintojen markkinoilla. Toki käytännön vaikutukset voivat monilla huonosti kansainväliseen kauppaan soveltuvien hyödykkeiden (non-tradeable goods) markkinoilla olla vähäisiä. Joka tapauksessa julkisten hankintojen avaamisen vaikutukset kohdistuvat Suomessa verrattain vahvasti yrityspuolelle.

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Etan myötä Suomessa voimaantulevat EY:n hankintadirektiivit ovat ensimmäiset kansainväliset säännökset, joiden voidaan odottaa vaikuttavan tehokkaasti julkisten hankintojen avautumiseen kansainväliselle kilpailulle. Tähänastisten säännösten suurimpana ongelmana ovat olleet heikot valvonta- ja sanktiomääräykset.

Vaikka uudet säännökset ovat aiempaa tehokkaampia, on kuitenkin selvää, etteivät niiden vaikutukset näy välittömästi täydellä voimallaan kansainvälisessä kaupassa. Yksi syy tähän on kaupan laajenemisessa välttämätön oppiminen: yritysten täytyy löytää uudet potentiaaliset markkinat, jotka ovat aiemmin olleet niiltä suljettuja. Samalla niiden pitää sopeuttaa tuotantonsa uudessa kilpailutilanteessa. Toisaalta julkisyksiköiden täytyy hankinnoissaan oppia noudattamaan uusia säännöksiä, mihin vaikuttaa oleellisesti valvonta- ja sanktiojärjestelmän käytännön toimivuus. Myös kesken oleva standardointi hankaloittaa vielä kansainvälistä kauppaa.

EY-maissa julkisista hankintasopimuksista vain 2-3 prosenttia on tähän asti tehty ulkomaisen toimittajan kanssa. Suomessa hankinnat ovat suuntautuneet kuitenkin suhteellisesti enemmän ulkomaille johtuen monia muita (suurempia) maita kapeammasta tuotantopohjasta. Suomessa hankintojen kansainvälinen avautuminen merkinneekin pikemmin yritysten vientimarkkinoiden laajentumista kuin ulkomaisten tarjoajien ryntäystä. Toisaalta esim. rakennustuotannossa ja hankalasti kuljetettavien hyödykkeiden kaupassa Suomen Länsi-Euroopan näkökulmasta etäinen sijainti rajoittaa kauppaa muodostamalla luonnollisen kaupan esteen. Suurinta sopeutumistarve on toimialoilla, jotka ovat eniten riippuvaisia julkisesta kysynnästä ja varsinkin niissä yrityksissä, jotka menettävät hallitsevan markkina-aseman kotimaassa. Toimialoilla, joilla mittakaavaetujen merkitys on suuri, kehitys johtaa entistä suurempaan tuotannon keskittymiseen Länsi-Euroopassa. Menestys laajenevilla markkinoilla perustuu ennen kaikkea tuotannon tehokkuuteen ja sopeutumiskykyyn.

Yleisiä motiiveja paikallisen tuotannon suosimisessa julkisia hankintoja tehtäessä ovat mm. alue- ja työllisyyspoliittiset näkökohdat, kehittyvien alojen suojeleminen sekä kansalliseen turvallisuuteen perustuvat syyt. Näistä vain viimeksimainitut ovat pääsääntöisesti hyväksyttäviä EY:n puitteissa. Näin esim. asehankinnat (joiden koordinoimisella voitaisiin saavuttaa huomattavia säästöjä) ovat kansainvälisten säännösten ulkopuolella.

Ulkomaisia tuottajia syrjivä hankintakäytäntö voidaan luokitella kansainvälisen kaupan esteeksi ja toisaalta kotimaahan suuntautuvaksi elinkeinotueksi. Samoin kuin muiden kaupan esteiden myös syrjivän hankintakäytännön poistaminen voi käytännössä onnistua vain monenkeskisillä ja vastavuoroisilla sopimuksilla, jotka laajentavat markkina-aluetta ja lisäävät sitä kautta kansainvälistä työnjakoa ja tehokkuutta. Yksi näkökohta julkisten hankintojen avaamiseen on myös se, että syrjivän hankintakäytännön kautta kotimaisille yrityksille suuntautuva tuki on huonon läpinäkyvyytensä (transparency) ja mitattavuutensa vuoksi erityisen ongelmallista vapaan kilpailun kannalta.

Diskriminoiva hankintakäytäntö on paitsi kansainvälisen kaupan este myös kotimaan kaupan este. Monissa tuoteryhmissä vaikutukset ovatkin todennäköisesti suurempia paikallistasolla kuin kansainvälisesti. Erityisesti tavara- ja palveluhankintojen melko alhaiset kynnyksarvot ovat omiaan lisäämään kilpailuttamista myös kuntien ja kuntainliittojen hankinnoissa. Palveluhankintojen kohdalla merkitsee paljon se, missä määrin kunnat turvautuvat ostopalvelujen käyttöön - itsetuotetut palvelut eivät kuulu hankintasäännösten piiriin.

EY:n piirissä julkisten hankintojen avaamisen on arvioitu merkitsevän 2-5 prosentin säästöä hankintamenoissa (W.S. Atkins 1988). Suomessakin, missä julkisten hankintojen vuotuinen arvo on yli 60 miljardia markkaa, tämä merkitsisi miljardiluokan säästöjä. Kuten sanottu, hankintamarkkinoiden avautumisen täysi vaikutus paljastuu kuitenkin vasta sopeutumiskauden jälkeen.

LÄHDELUETTELO

- Aila M. (1991): EY-ETA julkiset hankinnat, Teollisuuden keskusliitto.
- Caves R. E. - Jones R. W. (1985): World Trade and Payments, 4th ed., Little, Brown and Company.
- The "Cost of Non-Europe" in Public-sector Procurement, WS Atkins Management Consultants in Association with Eurequip SA-Roland Berger & Partner-Eurequip Italia, Commission of the European Communities, Luxembourg 1988.
- Euro-hankintaprojekti raportti 30.1.1992, Helsingin kaupunki, Asuntotuotantotoimisto.
- European Economy 35, March 1988, Commission of the European Communities.
- European Report No 1745, February 19, 1992.
- EY-direktiivien vaikutus julkiseen rakennuttamiseen, YTV, Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 1991:8.
- Fudenberg D. - Tirole J. (1991): Game Theory, MIT Press.
- Jackson P. M. (1982): The Political Economy of Bureaucracy, Philip Allan.
- Kalliomaa-Puha L. (1992): Julkisten hankintojen kansainvälinen sääntely, Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 3.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1989): Julkisen rakentamisen työryhmän muistio.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1990): Tavarahankintadirektiivityöryhmän muistio.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1991): Julkisten hankintojen toimikunnan muistio.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1992): Suomalaisten yritysten kilpailumahdollisuudet julkisissa hankinnoissa Euroopan talousalueella, Julkiset hankinnat -työryhmän raportti.
- Kotimaisen työn liitto (1988): Kotimaisen hankinnan tulo- ja työllisyysvaikutukset.
- Leibenstein H. (1966): Allocative Efficiency vs. X-efficiency, American Economic Review 56, s. 392-415.
- Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos (1988): Kuntasektorin hankinnat ja niiden kotimaisuus.

Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos (1990): Länsi-Euroopan taloudellinen integraatio ja suomalaiset yritykset.

McLachlan D. L. (1985): Discriminatory Public Procurement, Economic Integration and the Role of Bureaucracy, *Journal of Common Market Studies*, Volume XXIII, No 4, s. 357-372.

Nordiska ministerrådet: Hur görs inköp/upphandling i några amt, fylkeskommuner, kommuner, landsting och städer i Danmark, Finland, Norge och Sverige, Köpenhamn 1990.

Offentlig upphandling i ett nytt Europa, Utrikesdepartementet, Stockholm 1990.

Public Procurement and Construction - Towards an Integrated Market, European Documentation, Luxembourg 1989.

Rakennusmarkkinat 1991-1992, Rakennusteollisuuden viestintäkeskus Oy 1991.

Selling to Europe, National Economic Development Office, London, December 1990.

Swann D. (1988): *The Retreat of the State*, Harvester Wheatsheaf.

Ulkoasianministeriö (1992): Sopimus Euroopan talousalueesta sekä siihen liittyvät muut sopimukset osat I-III, UM:n julkaisuja 6-8/92.

Liite 1

EY:N PALVELUHANKINTADIREKTIIVIIN (92/50/EEC) SISÄLTYVÄT PALVELUT

Services within the meaning of Article 8 ("ensisijaiset palvelut")

- 1 Maintenance and repair services
- 2 Land transport services, including armoured car services, and courier services, except transport of mail
- 3 Air transport services of passengers and freight, except transport of mail
- 4 Transport of mail by land, except rail, and by air
- 5 Telecommunications services
- 6 Financial services
 - a) Insurance services
 - b) Banking and investment services
- 7 Computer and related services
- 8 R&D services
- 9 Accounting, auditing and book-keeping services
- 10 Market research and public opinion polling services
- 11 Management consulting services and related services
- 12 Architectural services; Engineering services and integrated engineering services; Urban planning and landscape architectural services; Related scientific and technical consulting services, Technical testing and analysis services
- 13 Advertising services
- 14 Building-cleaning services and property management services
- 15 Publishing and printing services on a fee or contract basis
- 16 Sewage and refuse disposal; sanitation and similar services

Services within the meaning of Article 9 ("muut palvelut")

- 17 Hotel and restaurant services
- 18 Rail transport services
- 19 Water transport services
- 20 Supporting and auxiliary transport services
- 21 Legal services
- 22 Personnel placement and supply services
- 23 Investigation and security services, except armoured car services
- 24 Education and vocational educational services
- 25 Health and social services
- 26 Recreational, cultural and sporting services
- 27 Other services

Liite 2

JULKISET MENOT OECD-MAISSA (% BKT:sta)

	Kokonaismenot*	Kulutusmenot**
Belgia	55,5	14,3
Espanja	40,5 (1988)	15,2
Hollanti	56,0	14,8
Iso-Britannia	40,9	19,9
Irlanti	50,4 (1988)	15,7
Italia	51,7	17,3
Kreikka	47,7	21,2
Luxembourg	51,0 (1986)	16,3
Portugali	41,7	16,7
Ranska	49,7	18,0
Saksa (Länsi-Saksa)	45,1	18,4
Tanska	58,7	24,8
EY yht.	47,8	17,9
<i>Suomi</i>	<i>38,4</i>	<i>21,1</i>
Ruotsi	60,1	27,1
Norja	54,6	21,0
Islanti	..	18,7
Itävalta	49,6	18,0
Sveitsi	29,9	13,3
Jugoslavia	..	17,6
Turkki	..	19,4
OECD-Eur. yht.	47,6	18,2
Yhdysvallat	36,1	18,1
Kanada	44,3	19,8
Japani	31,5	9,0
Australia	34,8	17,8
Uusi-Seelanti	..	16,5
OECD yht.	39,7	16,8

*Total outlays of government, 1989

**Government final consumption expenditure, 1990

Lähde: OECD National Accounts, Economic Outlook.

Liite 3

Julkaisten bankintojen avaamiseen EY:ssä liittyviä näkökohtia eräiden toimialojen osalta

Toimiala	Arvioidut EY-markk. käyttöaste (1986)	Kapasit. sisäinen kauppa* (1986)	EY:n sisäinen kauppa* (1987)	Yrityksiä EY:ssä (1987)	Yrityksiä USA:ssa (1987)	Skaalaedut* SR LR	Potentiaaliset säästöt (esim.)	Tarvittava rakennemuutos	Luonteenpiirteitä
Hiihen tuotanto	20 000	-	0	10 suurta	3 000	-	Saksa 50 %, Britannia 25 %	Kaivosten sulkeminen	Heikkenevä toimiala, strateginen resurssi
Höyrykattilat	2 000	20 %	0	12	6	20 %	olemattomia	Fuusiot ja tehtaiden sulkeminen	Perinteinen toimiala, muuttuva tekniikka
Turbiini-generaattorit	2 000	60 %	0	10	2	10 %	Belgia, Ranska ja Italia 5-20 %	Fuusiot ja rationalisointi	Perinteinen toimiala, muuttuva tekniikka
Sähköveturit	100	50-80 %	0	16	2	13 %	Belgia, Saksa ja Italia 10-20 %	Fuusiot ja tekninen yhteistyö	Oligopolistinen toimiala, hi-tech lisäänty
Suurtietokoneet	10 000	80 %	30-100 %	5	9	0	olemattomia	Tuotevalikoiman rationalisointi	Korkea teknologia, ulkoiset uhkat
Puhelinvaihteet	7 000	n. 70 %	15-45 %	11	4	10 %	kaikissa tutk. maissa 40-70 %	Keskittyminen ja rationalisointi	Korkeat T&K-kulut, nopea tekn. muutos
Puhelimet	5 000	90 %	0	12	17	0	Ranska ja Saksa 40 %, Belgia 20 %	Sulkeminen ja rationalisointi	Pieni yksikköarvo, korkea volyymi
Laserit	500	50 %	korkea	yli 1 000	yli 1 000	suuret suuret	olemattomia	Luonnonlinen kasvu ja vakautuminen	Uusi tuote, korkea innovatiivisuus, strategista merkitystä

* 0 = käytännössä olematon

SR = lyhyt aikaväli (pääoman määrä vakio, ei uusia investointeja)

LR = pitkä aikaväli (tuotannossa myös uusia investointeja)

Lähde: W.S. Atkins 1988