

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Hankintatietovarannolle on määritelty ehdotetussa laissa hankintatietovarannoksi (1 §) kolme keskeistä tehtävää: a) mahdollistaa hankinta- ja ostolaskutietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen, b) parantaa hankinta- ja ostolaskutietojen yhdenmukaisuutta, avoimuutta ja analysointia sekä c) tehostaa julkisia hankintoja ja hallinnon toimintaa sekä edistää oikeaan ja riittävään tietoon perustuvaa julkisten hankintojen kehittämistä ja päätöksentekoa. Ehdotetun lain yleisenä tarkoituksena on koota mahdollisimman laajasti tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa. Ehdotettu uusi laki, sen tarkoitus ja keskeiset tehtävät, ovat kannatettavia.

Julkiset hankinnat on tunnistettu kansallisesti, mutta yhtä lailla EU tasolla keinoksi edistää kustannustehokasta talouspolitiikkaa sekä useampia muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Julkisten hankintojen laadukas toteuttaminen ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin luotettavaa kansallista ja hankintayksikkötasoisista tietopohjaa muun muassa hankintojen volyyymeista, kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta. Kuten lausuttavana olevan esityksen perusteluista selvästi tulee esille, merkittävä rajoite julkisten hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnissa on laadukkaan tiedon puute ja tiedon pirstaleisuus. Julkisia hankintoja koskevaa tietoa ei ole saatavilla laajamittaisesti, avoimesti tai helposti yhdestä tietolähteestä, mikä vaikuttaa mahdollisuuksiin hyödyntää tietoja vaikutusarvioissa ja tutkimuksissa. Kuten esityksen useammassa kohdassa tuodaan esille, on julkisten hankintojen ennakointi ja suunnittelu sekä toteuman seuranta hajautetuilla tai puuttuvilla järjestelmillä vaikeaa.

Käytettäessä julkisia varoja julkisiin hankintoihin ja ostoihin kymmeniä miljardeja euroja vuodessa, lienee selvää ja välttämätöntäkin, että kokonaisuus herättää kiinnostusta. Olisi toivottavaa ja oletettavasti kaikkien yhteinen etu, että laadukkaan tietopohjan avulla julkisten hankintojen ja ostojen kokonaisuutta pystytään seuraamaan ja kehittämään. Voidaan perustellusti kysyä, miksi nyt valmisteltava lainsäädäntö ei ole ollut voimassa jo pidempää tai miksi asioita ei ole kehitetty jollain muulla tavoin nyt valmisteltuun suuntaan jo aikaa sitten?

Kuntoutustoimialan näkökulmasta julkisin varoin toteutettujen palvelujen tietopohjan puutteet ovat harmillisen tuttu asia. Aiemmin kuntasektorin ja nyt hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevista kuntoutuspalveluista (itse tuotetut tai ostetut) on saatavissa tietoa varsin heikosti. Se, että julkisen sektorin julkisia hankintoja ja ostoja koskevassa sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjassa on puutteita (eivätkä tiedot ole yhdisteltävissä tai vertailtavassa muodossa), ei ole erityinen poikkeus vaan osa laajempaa tunnistettua kehittämisen kokonaisuutta.

Huolestuttavaa on se vastustus, joka tulee valitettavan usein esille, kun yhteisten verovarojen käytön läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta ja edelleen tehokkaampaa käyttöä halutaan edistää. Kuluneella hallituskaudella tämä on näkynyt etenkin hyvinvointialueiden yksikkökustannusten julkaisemisen vastustamisena. Yhtä lailla tietopohjan heikkoudet ja muutosten vastustaminen ovat tulleet näkyviksi sidosyksiköiden asemaa koskevassa valmistelussa. Valitettavasti nyt näyttää siltä, että myös tämä esitys kohtaa kuntasektorin ja hyvinvointialueiden tahoilta vastustusta.

Esityksessä on pyritty arvioimaan ehdotuksen vaikutuksia. Vaikutusten arviointi on hankalaa. Arvioitavasta kokonaisuudesta ei ole käytettävissä riittävän kattavaa ja laadukasta tietopohjaa. Tässä tapauksessa selkeämpää ja riittävää on tunnistaa niitä asioita eri tahojen toiminnoissa, joihin esityksellä on vaikutuksia. Olipa kyse sitten toimintatapojen uudistamisesta ja/tai investointitarpeista. Nostaa esille ja kuvata puutteita sekä mahdollisia vaikutuksia yleisemmällä tasolla ja jättää pyrkimättä liian pitkälle meneviin johtopäätöksiin väistämättä vaillinaisiin tietoihin perustuvien oletusten pohjalta.

Valmisteltu esitys tulee edellyttämään esityksen piiriin kuuluvilta hankintayksiköiltä ja Valtiokonttorilta toimintojen kehittämistä sekä vaatimaan kehittämiseen liittyviä kustannuksia. Etenkin alkuvaiheessa syntyy kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Esityksellä on kuitenkin tunnistettu olevan lukuisa määrä positiivisia vaikutuksia. Näitä kohdistuu eri tavoin mm. julkisten varojen tehokkaampaan käyttöön sekä yritystoimintaan. Myönteisenä asiana voidaan pitää myös mm. sitä, että läpinäkyvyyden parantumisen myötä erilaisia esimerkiksi suoraan hankintoihin liittyviä epäselvyyksiä saadaan näkyväksi ja edelleen paremmalle tolalle.

Vaikutusten arvioinnin osalta jää epäselväksi, millaisiin mahdollisiin asioihin esityksellä on vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien osalta. Esimerkiksi missä määrin esitetyt muutokset tulevat vaatimaan järjestelmä- ja toimintatapamuutoksia kilpailutuksiin osallistuvilta yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Kustannusvaikutusten arviointi on todennäköisesti hankalaa, mutta esitykseen olisi hyvä nostaa niitä asioita, joihin todennäköisesti kohdistuu muutos- ja investointitarpeita.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Ehdotettavassa hankintatietovarantolaissa säädettäisiin ostolaskutietojen toimittamisveloitteen soveltamisen voimaantulosta tiedon toimittajien osalta. Soveltamisvelvollisuus tulisi porrastetusti voimaan sen mukaan, millaiset valmiudet toimittamisvelvollisilla käytännössä on tietojen toimittamiseen. Toimittamisvelvoite tulisi voimaan ostolaskun tositepäivän mukaan alkaen 1.10.2027 (hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät) tai 1.1.2028 (kunnat ja kuntayhtymät, Senaatti-kiinteistöjen liikelaitokset, Kela toimintakuluja ja muita etuuspalveluja kuin kuntoutuspalveluja koskevat ostolaskut). Edellä ehdotetut tiedon toimittamisen voimaantuloajat ovat perusteltuja, mutta siten varsin riittäviä, että toimitusveloitteen käynnistymiselle ei tule antaa tätä enempää valmisteluaikaa.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden osalta ostolaskujen toimittamisvelvoitteelle ei ole annettu soveltamisajankohtaa. Esityksessä todetaan, että Kelan kuntoutuspalveluja koskevien ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuudelle ehdotettava pidempi säännöksen voimaantuloaika johtuu kuntoutuspalveluja koskevasta erillisestä ostolaskujärjestelmästä, jonka uudistaminen siten, että sen kautta voidaan toimittaa tietoja hankintatietovarantoon, edellyttää normaalia pidempää siirtymäaikaa. Kuntoutuspalvelujen kokonaisuudessa Kelan järjestämät kuntoutuspalvelut ovat merkityksellinen kokonaisuus. Huomattavaa on myös se, että Kela ei itse tuota kuntoutuspalveluja vaan kilpailuttaa valtaosan järjestämisvastuullaan olevista kuntoutuspalveluista. Tämä Kelan järjestämä kokonaisuus on tärkeää saada ripeästi osaksi hankintatietovarannon tietopohjaa. Tavoitteena tulee olla Kelan kuntoutuspalvelujen osalta sama 1.1.2028.

Sidosyksiköt

Sidosyksiköt ovat merkittäviä toimijoita julkisilla markkinoilla. Sidosyksiköt ja yhtä lailla yhteishankintayksiköt on perusteltua sisällyttää valmisteltavaan kokonaisuuteen. Niitä ei ole syytä jättää soveltamisalan ulkopuolelle edes jonkin tietyn erillisen siirtymäajan ajaksi. Esitys lähtee siitä, että sidosyksiköt ja hankintayksiköiden käyttämät yhteishankintayksiköt eivät olisi velvoitettuja toimittamaan ostolaskutietoja hankintatietovarantoon. Poisrajausta perustellaan parhaillaan valmistelussa olevalla sidosyksiköitä koskevalla hankintalain muutoksella sekä julkisuuslain soveltamisalalla.

Sidosyksiköiden ostolaskutiedot auttavat ymmärtämään niiden toimintaa markkinoilla ja tekevät läpinäkyvämmäksi niiden sidonnaisuuksia. Sidosyksiköiden sisällyttäminen soveltamisalan piiriin edistää hankintatietovarannon keskeisten tavoitteiden (tuotantotapojen kustannustehokkuusvertailu, viranomaisen valvonta ja yhteiskunnallinen avoimuus) toteuttamista. Sidosyksiköiden toiminta perustuu julkisten varojen käyttöön, mikä on yksi vahva peruste saada ne avoimuuden ja julkisuusperiaatteiden piiriin. Yhtä lailla yhteishankintayksiköiden ostolaskutiedot on tärkeää sisällyttää mukaan kokonaisuuteen tiedon kattavuuden ja yhteneväisyyden vuoksi.

3. Huomionne ehdotetuista muutoksista julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin sekä edellä mainittujen lakien perusteluista?

Ehdotetut muutokset julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin ovat kannatettavia. Etenkin pykälien 69 ja 104 avoimuutta lisäävät kirjaukset ovat kannatettavia. Lähtökohtana se, että hankinta-asiakirjojen saaminen ei saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista, on hyvä. Pyrkimys tukea ehdotetulla muutoksella avoimuuden ja yhdenvertaisuuden lisäksi hankintojen kehittämistä parhaiden käytäntöjen tunnistamisen kautta sekä mahdollistaa tietojen keräämisen tehokkaasti hankintatietovarantoon kansallisista hankinnoista, on kannatettava.

Esitetyt muutokset lisääisivät hankintayksiköille tietojen toimittamiseen velvoittavuutta. Tämä on tarpeen. On hyvä, että peruslähtökohdat koskien tietojen keräämistä ja avoimuutta tuodaan lakien tasolle. Vapaaehtoisuus ei valitettavasti tämän kaltaisissa asioissa yleensä toimi eli tietojen raportointi jää hajanaiseksi ja epätäydelliseksi. Jotta esityksen tavoitteita on mahdollista saavuttaa, tarvitaan riittävän laadukasta tietoa, riittävä kattavasti.

4. Huomionne ehdotetuista muutoksista Valtiokonttorista annettuun lakiin ja niiden perusteluista?

On hyvä, että hankintatietovarannon ylläpitotehtävä säädetään selkeästi yhdelle taholle. Ylläpitotehtävä on moninainen. Se sisältää mm. tietojen keräämiseen ja säilyttämiseen liittyviä tehtäviä, seurantaan ja raportointiin liittyviä tehtäviä sekä kokonaisuuden kehittämiseen liittyviä tehtäviä. On tärkeää, että Valtiokonttorin rooli ei supistu vain passiiviseksi datan säilöjäksi. Vain varsin rajatulla joukolla toimijoita tulisi olemaan pääsy hankintatietovarantoon kerättävään dataan, ja siksi on tarpeellista, että dataa jalostetaan aktiivisesti ja sen avulla toteuttaa analyysyjä mm. päätöksenteon tueksi.

Ehdotetun uuden 2 e pykälän mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja, jotka ovat tarpeellisia Valtiokonttorille laissa säädetyn hankintatietovarantoa koskevan tehtävän hoitamista varten. Valtiokonttorin saamat tarjoustiedot olisivat salassa pidettäviä, mikä on välttämätön lähtökohta valmistelulle. On selvää, että Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden nojalla saamiin tarjoustietoihin tulisi sisältymään merkittävä määrä salassa pidettävien liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja koskien esimerkiksi hinnan muodostumista, yksikköhintoja ja muita kaupankäynnin yksityiskohtia.

Valtiokonttorille annettaisiin määräyksenantovaltuudella oikeus antaa tarkempia määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Määräyksenantovaltuutus on perusteltu. Myönteistä on, että Valtiokonttorin määräyksillä olisi mahdollisuus reagoida hankintoja koskeviin tietotarpeisiin. Julkisista hankinnoista kerättävien tietojen osalta on kuitenkin syytä varmistaa, että Valtiokonttorille ei synny mahdollisuutta, eikä ainakaan velvoitteita kerätä päällekkäisiä tietoja. Tietyistä teknisistä sekä sisällöllisistä asioista on säädetty jo lain tasoisesti toisaalla.

On tärkeää, että kaikki olennaiset toimitettavat tiedot on kirjattu lainsäädännön tasolle tai vähintään Valtiokonttorilla on määräyksenantomahdollisuus.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Ne asiat, joita nyt lausuttavalla esityksellä pyritään parantamaan, ovat olleet tiedossa jo pidempään. Pekka Lith toteutti noin vuosi sitten Kuntoutuksen toimialayhdistykselle selvityksen ”Kuntoutusalan markkinat 2024” (11/2024). Selvitystyön yhtenä osakokonaisuutena ovat julkiset hankinnat. Lithillä on pitkä kokemus julkista hankinnoista ja julkisen sektorin ostoista etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalta. Julkaisun kohdassa 8.4 Hankintatilastojen kehittäminen (s. 87) Lith toteaa mm. seuraavaa:

"Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että Suomen talouden rakenteita kuvaavat tilastot jäävät pahasti vajavaisiksi ilman tietoa julkisten hankintojen määrästä, arvosta ja niiden suuntautumisesta. Edes lainsäätäjät ei tarkasti tiedä, kuinka laki on toteutunut etenkin EU:n kynnysarvot alittavien hankintojen osalta. Asiantuntijoiden mukaan tilastotietoja puuttuu ihan perusasioista (Esimerkkinä voidaan mainita julkiset hankintayksiköt, joista ei ole olemassa kattavaa listausta). Julkiset hankinnat ovat silti merkittävän osan bkt:sta ja niiden kansantaloudellinen merkitys on suuri. Pääosa hankinnoista suuntautuu kotimaahan ja ne ovat tärkeä markkina-alue yrityksille."

"Sosiaali- ja terveyshuollossa, kuten esimerkiksi kuntoutuspalveluissa, julkisia hankintoja koskevien laadukkaiden tilastotietojen tarve on korostunut entisestään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Uudistus keskitti järjestämisvastuuta ja vähensi hankintayksiköiden lukumäärää.

Hyvinvointialueet ovat uusia julkisia hankintayksiköitä ja niiden järjestämisvastuulle siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä myös niihin läheisesti liittyvien tukipalvelujen määrä on paljon suurempi kuin useimmilla yksittäisillä kunnilla tai kuntayhtymillä oli aiemmin."

"Hankintapäätöksiä koskevat tilastot voitaisiin luokitella täsmällisesti hankintayksikön ja hankintayksikkötyypin (hyvinvointialue, Kela, yms.), hankinnan kohteen (tavara, palvelu ja rakennusurakka) ja hyödykeluokituksen (CPV-luokka), hankintapäätöksen toteutuneen tai arvioiden rahamääräisen suuruuden ja käytetyn hankintamenettelyn mukaan. Tällä hetkellä hyödykeluokituksen mukaiset tiedot ovat HILMA:ssa liian karkealla tasolla ja osin jopa harhaanjohtavia. Myös hankinnan arvoa koskevia tietoja puuttuu tai niiden hakeminen hankintailmoituksista on työlästä."

"Hyvä kokonaiskuva edellyttää, että hankintapäätöksiä koskevat tilastot sisältäisivät myös ostot julkisten hankintayksiköiden sidosyksikköyhtiöiltä ja muilta eriytettyä liikekirjanpitoa laativilta toimintayksiköiltä, kuten liikelaitoksilta, vaikka palveluja ei tarvitse kilpailuttaa voimassa olevan hankintalain mukaan. Sidosyksikköhankintojen taloudellinen merkitys on kasvanut, kun hyvinvointialueet aloittivat toimintansa. Hankintojen seurannan kannalta on myös tärkeää saada tiedot hankintayksiköstä ja toimittajasta sekä hankinnan kohteesta riittävällä tarkkuustasolla."

Selvitys "Kuntoutusalan markkinat 2024" löytyy kokonaisuudessaan täältä:

https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2025/03/raportti_kuntoutusalan-markkinat-2024_lith_30112024.pdf

Valmistellulla uudistusten kokonaisuudella (ml. uusi laki hankintatietovarannosta) tavoitellaan muutoksia useammalla tavalla puutteelliseen nykytilaan. Tavoitteisiin pääseminen edellyttää sitoutumista, toimintatapojen uudistamista ja investointejakin. Kyse on kuitenkin sellaisista uudistuksista, jotka olisi pitänyt toteuttaa jo useita vuosia sitten, ja jotka ovat osa tarpeellista avoimuuskehitystä. Julkisen talouden tasapainottaminen tai erikokoisten rakenteellisten uudistusten toteuttaminen (esimerkiksi sote-uudistus) vajavaisen tai joltain osin jopa puutteellisen tietopohjan perusteella on osoittautunut vaikeaksi. Ainakaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden osalta julkisia hankintoja koskevan tietopohjan kehittämisen ja läpinäkyvyyden lisäämisen tarpeet ovat ilmeisiä. Lausuttavana olevien ehdotusten osalta lykkäämiselle ei ole perusteita.

Lyhyen aikavälin muutuskustannukset eivät saa olla peruste jarruttaa avoimuuskehitystä. Avoimuuden ja tietojohdamisen hyödyt pitää saada realisoitumaan koko julkisessa taloudessa.

Muita huomioita:

- Tarjouspyynnön ja liiteasiakirjojen saattaminen saataville ilman rekisteröitymistä kilpailutusjärjestelmiin on kannatettava muutos
- On erityisen tärkeää varmistaa, että tietovarannon myötä julkisuuteen ei siirry salassa pidettäviä tietoja kuten yksityisten palveluntuottajien liikesalaisuuksia (yksikköhinnat, hinnoittelumallit ja muut kilpailullisesti sensitiiviset tiedot).

Kuntoutuksen toimialayhdistys