

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Julkiset hankinnat on tunnistettu kansallisesti, mutta yhtä lailla EU tasolla keinoksi edistää kustannustehokasta talouspolitiikkaa sekä useampia muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Kansallisesti hyödyntämisen mahdollisuuksia heikentävät puutteet julkisia hankintoja koskevassa tietopohjassa ja tiedon laadussa sekä tietojen pirstaleisuus. Tietoa ei kerätä systemaattisesti, eikä sitä näin ollen pystytä hyödyntämään systemaattisesti. Puutteet korostuvat alle hankintalain kilpailutusrajojen toteutetuista hankinnoista ja suora hankinnoista. Julkisia hankintoja koskevaa tietoa ei pystytä hyödyntämään vaikutusarvioinnissa, eikä tutkimuksissa. Tietopohja ei tue ennakointia, ei suunnittelua, eikä toteuman seuranta.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on käytetty selvitystä julkisten hankintojen säästökeinoista (Pyykkönen ym. (2023)). On arvokasta, että kyseinen selvitystyö on toteutettu. Näin esityksen vaikutusten arvioinnissa on pystytty hyödyntämään yhtä hieman tarkempaa analyysiä julkisia hankintoja koskevista taloudellisista vaikutuksista. Tietopuutteiden osalta tilanne on ainakin sote-sektorin osalta turhankin tuttu. Näkyvyys julkisen sektorin (hankintayksiköiden) järjestämiin ja itse tuottamiin palveluihin jää monin paikoin heikoksi. Pelkästään kuluneen hallituskauden aikana toteutetut julkisia hankintoja, hankintayksiköitä ja sidosyksiköitä koskeneet valmistelut ovat paljastaneet karulla tavalla puutteet kokonaisuutta koskevassa tietopohjassa. Kokonaiskuvan ja yksityiskohtaisemman ymmärryksen saaminen julkisista hankinnoista vaatii aina erillisen selvitystyön tai hankkeen käynnistämistä.

On varmasti niin, että 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. Positiivisena vaikutuksena voidaan pitää myös sitä, että läpinäkyvyyden parantumisen myötä erilaisia esimerkiksi suora hankintoihin liittyviä epäselvyyksiä saadaan näkyväksi ja edelleen paremmalle tolalle.

On syytä kysyä, ovatko lakiesitysluonnokseen laaditut laskelmat ylipäättään tarkoituksenmukaisia tässä yhteydessä, kun keskeisenä pulmana on nimenomaan tosiasiallisiin laskelmiin vaadittavien tietojen puute ja esitetyn sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa tällaisten tietojen kerääminen hankintatietovarannon kautta. Olisi perustellumpaa ja selkeämpää jättää pyrkimättä liian pitkälle meneviin johtopäätöksiin vaillinaisiin tietoihin perustuvien oletusten pohjalta. Sen sijaan mahdollisia vaikutuksia voisi kuvata yleisemmällä tasolla.

Yritysvaikutusten osalta mahdollisten muutos- ja investointikustannusten arviointi on varmasti haasteellista. Luonnosesitykseen olisi kuitenkin hyvä tunnistaa niitä toiminta- ja investointikohteita, joita esitys yrityksille tulee aiheuttamaan. Investointitarpeita voi kohdistua esimerkiksi palveluntuottajien käyttämiin erilaisiin tietojärjestelmiin (laskutusjärjestelmät, asiakas- ja potilastietojärjestelmät, jne.). Jos katsotaan, että yksityisille palveluntuottajille ei aiheudu esityksestä kustannuksia, niin tämäkin olisi vaikutustenarviointi -kohdassa syytä todeta.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Suomen osalta julkisia hankintoja koskevan tietopohjan ja tietojen hyödynnettävyyden kehittäminen sekä läpinäkyvyyden parantaminen painottuvat etenkin siitä syystä, että Suomeen rakentuneen yhteiskuntamallin mukaisesti huomattavan iso osa ihmisten perus- ja hyvinvointipalveluista järjestetään julkisilla varoilla. Julkisten hankintojen kokonaisarvo vuositasolla kohoaa useampiin kymmeniin miljardeihin euroihin.

Hankintatietovarantolain perusteluiksi on lausuttavana olevassa luonnoksessa esitetty seuraavia asioita: tehostaa julkisia hankintoja, saavuttaa kustannussäästöjä, parantaa julkisten varojen käytön vaikuttavuutta. Ehdotettu laki hankintatietovarannosta on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa on kyse vastuullisesta julkisten varojen käytöstä. Vastuullisuuden yksi peruslähtökohta on se, että julkisilla varoilla erilaisia tehtäviä ja toimintoja toteuttavat tahot (erityisesti palvelujen järjestäjät) tietävät ja pystyvät riittävällä tarkkuustasolla raportoimaan sen, miten ja mihin varoja on käytetty ja mitä varoilla on saatu aikaiseksi.

Sidosyksiköt

Lausuttava ehdotus lähtee siitä, että hankintayksiköiden käyttämät yhteishankintayksiköt ja sidosyksiköt eivät olisi velvoitettuja toimittamaan ostolaskutietoja hankintatietovarantoon. Poisrajausta perustellaan vaikutusarviossa erityisesti hankintalain muutoksella ja julkisuuslain soveltamisalalla. Yhteishankintayksiköiden ja sidosyksiköiden osalta kyse on merkittävistä toimijoista ns. julkisilla markkinoilla. Sidosyksiköt muodostavat merkittävän osuuden julkisen sektorin hankinnoista. Ne on ehdottoman tärkeää sisällyttää mukaan valmisteltavaan kokonaisuuteen, eikä jättää soveltamisalan ulkopuolelle edes jonkin tietyn siirtymäajan ajaksi.

Sidosyksiköiden ostolaskutiedot auttavat ymmärtämään niiden toimintaa markkinoilla ja tekee läpinäkyvämmäksi niiden sidonnaisuuksia. Sidosyksiköiden sisällyttäminen soveltamisalan piiriin mahdollistaa hankintatietovarannon keskeisiä tavoitteiden (tuotantotapojen kustannustehokkuusvertailu, viranomaisen valvonta ja yhteiskunnallinen avoimuus) toteuttamisen. Hankintayksiköt ja yksityissektorin toimittajat operoivat jo tässä toimintaympäristössä, joten asian ei pitäisi olla ylitsepääsemättömän hankalaa sidosyksiköille.

Yhteishankintayksiköiden ostolaskutiedot on yhtä lailla tärkeää sisällyttää mukaan kokonaisuuteen.

On tärkeää, että kaikki olennaiset toimitettavat tiedot on kirjattu lainsäädännön tasolle tai ne sisältyvät Valtionkonttorille annettavaan määräyksenantomahdollisuuteen. Tämä on tärkeää siksi, että valitettavan usein käy niin, että kokonaan tai osin vapaaehtoisuuden varaan rakentuissa malleissa tavoitteet eivät toteudu.

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?

Kyseisiin lakeihin ehdotetut muutokset, joilla lisätään tietojen toimittamiseen velvoittavuutta, ovat tarpeellisia. On hyvä, että peruslähtökohdat koskien tietojen keräämistä ja avoimuutta tuodaan lakien tasolle. Kuten todettua, vapaaehtoisuus ei tämän kaltaisissa asioissa toimi. Tietojen raportointi hajanaisesti ja epätäydellisesti ei nykytilaa paranna. Jotta esityksen tavoitteita on mahdollista saavuttaa, tarvitaan riittävän laadukasta tietoa, riittävä kattavasti.

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

Määräyksenantovaltuutuksella Valtiokonttorille annettaisiin oikeus antaa tarkempia määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Myönteistä on, että Valtiokonttorin määräyksillä olisi mahdollisuus reagoida hankintoja koskeviin tietotarpeisiin. Kokonaisuus vaatii standardoinnin lisäksi myös tiettyä joutavuutta ja tunnistettaviin tietotarpeisiin reagoimisen, jota alemman tasoinen sääntely ketterämmin mahdollistaa. Määräyksenantovaltuutus on perusteltu.

Yhtä lailla perusteltua on se, että Valtiokonttorille säädetään selkeä velvollisuus seurata ja raportoida hankintatietovarannon tietojen kattavuudesta, laadusta ja hyödyntämisestä sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia sääntelyn ja ohjauksen kehittämiseksi. Valtiokonttorin rooli ei tule olla vain passiivinen datan säilöjä. Koska vain pienellä joukolla toimijoita on pääsy dataan, pitää kerättävää dataa jalostaa aktiivisesti ja toteuttaa analyysijä mm. päätöksenteon tueksi.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

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 laajempaa kansainvälistä avoimuuskehitystä. Julkisen talouden tasapainottaminen tai erikokoisten rakenteellisten uudistusten toteuttaminen (esimerkiksi sote-uudistus) vajavaisen tai jopa joltain osin puutteellisen tietopohjan perusteella on osoittautunut vaikeaksi. Ainakaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden osalta julkisia hankintoja koskevan tietopohjan kehittämisen ja läpinäkyvyyden lisäämisen tarpeet ovat selviä. Lausuttavana olevien ehdotusten osalta lykkäämiselle ei ole perusteita.

Lyhyen aikavälin muutuskustannus ei saa olla peruste jarruttaa avoimuuskehitystä. Samalla on tärkeää, että tietovarannon käyttöönottoon liittyvät kertaluonteiset kustannukset ja muutosvaikutukset tunnistetaan avoimesti ja että valtio tukee erityisesti pienempiä hankintayksiköitä rajapintojen ja tietomallien käyttöönotossa, jotta velvoitteet eivät jää yksittäisten

kuntien ja hyvinvointialueiden kannettaviksi, vaan avoimuuden ja tietojohdamisen hyödyt realisoituvat 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 toimittajien liikesalaisuuksia (yksikköhinnat, hinnoittelumallit ja muut kilpailullisesti sensitiiviset tiedot). Tietovarannon myötä yhteen paikkaan kerätään ja tallennetaan tarjoajia koskevia liikesalaisuuksia, joten tietoturvaan on kiinnitettävä erityistä huomioita.

Perämäki Ulla
Hyvinvointiala HALI