

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Valtiovarainministeriö on 12.11.2025 pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi. KKV pitää erittäin tärkeänä sitä, että hankintatietovaranto toteutetaan vähintään hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaisessa laajuudessa.

Hankintatietovarannon vaikutus hankintojen kehittämiseen ja kilpailun lisäämiseen julkisissa hankinnoissa

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että hankintatietovaranto tulee lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa. KKV pitää kilpailun lisääntymistä hyvin todennäköisenä, mutta korostaa, että syyt kilpailun lisääntymisellä ovat monimuotoisempia kuin esityksessä on kuvattu.

Ensinäkin hankintatietovaranto tulee mahdollistamaan hankintojen kehittämisen tietoon pohjautuen. Kuten edellä on kuvattu, nykytilanteessa ei laaja-alaisesti tiedetä, miten paljon rahaa kuhunkin hankintaan käytetään. Tämä tarkoittaa, ettei nykyään ole mahdollista tutkia, miten esimerkiksi hankinnalle asetetut lisätavoitteet, kuten työllistymis- tai ympäristötavoitteet, vaikuttavat hankinnan toteutuneisiin kustannuksiin. Hankintatietovarannon myötä näitä tavoitteita pystytään kohdistamaan sellaisiin hankintoihin, joissa ne ovat kaikkein vaikuttavimpia samalla vääristään kilpailua mahdollisimman vähän. Tietovaranto mahdollistaa myös nykyistä paremman lainsäädännön kehittämisen. Esimerkiksi kansallisten kynnysarvon tason arviointi tulee mahdolliseksi, kun tiedetään eri hankintoihin käytettävät rahamäärät.

Toiseksi hankintatietovarannon myötä on mahdollista tunnistaa ja korjata huonoja hankintakäytäntöjä, kuten tarpeettomia tarjoamisen estäviä kriteereitä. Esteiden purkaminen lisää kilpailua ja mikä tuo kustannussäästöjä julkisiin hankintoihin. Hallituksen esityksen luonnoksessa viitataan kahteen tutkimukseen, jossa on arvioitu lisäkilpailun tuomia säästöjä. KKV huomauttaa, että aiheesta on myös uudempia, paremmalla menetelmällä tehtyjä tutkimuksia, joissa säästöjen arvio on aiempia tutkimuksia hieman korkeampi.

Kolmanneksi hankintatietovaranto tulee helpottamaan yritysten mahdollisuutta tunnistaa potentiaalisia markkinoita ja tarjota niihin. Avoin tieto siitä, missä hankinnoissa on vain vähän kilpailua voi houkutella yrityksiä sellaisten kuntien hankintoihin, joihin yritykset eivät ole aiemmin ajatelleet tarjoavansa. Tämä lisää kilpailua erityisesti niissä hankinnoissa, joissa lisäyksestä on eniten hyötyä.

Nämä kaikki tulevat lisäämään kilpailua hankinnoissa, mikä mahdollistaa edullisempien ja laadukkaampien hankintojen tekemisen, mikä hyödyttää suoraan kaikkia hankintoja tekeviä julkisia organisaatioita ja suomalaisia veronmaksajia. Hallituksen esityksessäkin mainittu Ukrainalainen ProZorro-hanke osoittaa, että avoin data voi tuottaa merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) raportin mukaan hankintatietojen avaamisen jälkeen markkinoiden kilpailu kasvoi voimakkaasti: julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten määrä nousi merkittävästi, mikä laski hintoja ja tehosti resurssien käyttöä. Avoimuus mahdollisti myös tehokkaan valvonnan, joka ehkäisi väärinkäytöksiä. Lisäksi hankintojen keskittäminen avoimen datan alustalle paransi prosessien tehokkuutta ja vähensi tehotoman hallinnon kustannuksia.

KKV pitää hallituksen esityksen luonnoksen arvioita uudistuksen hyödyistä maltillisina. Edellä on kuvattu, miten moninaisin eri keinoin hankintatietovaranto voi edistää kilpailua julkisissa hankinnoissa. Julkisten hankintojen kilpailullisuuden lisääminen tuo tutkitusti merkittäviä säästöjä. Pitkällä aikavälillä jo marginaalinen keskimääräinen lisäys tarjoajien määrässä toisi vähintään kymmenien miljoonien eurojen vuosittaisen säästön.

KKV korostaa, että laadukkaiden aineistojen kaikkia hyötyjä on hyvin vaikea arvioida etukäteen. Laadukas aineisto tulee todennäköisesti mahdollistamaan tässä listattujen hyötyjen lisäksi uudenlaisia tutkimuksia ja uudenlaisia liiketoimintamalleja, joista voi syntyä pitkäaikaisiakin hyötyjä.

Näiden hyötyjen saavuttaminen täysimääräisesti vaatii kuitenkin hankintatietovarannon systemaattista analysointia. Julkisen sektorin vastuulle voidaankin pitää perusteltuna säätää ainakin sellaisia hankintatietoon ja hankintojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä, joita markkinatoimijoilla ei ole riittäviä kannustimia tuottaa.

Hankintatietovaranto tulee merkittävästi parantamaan KKV:n mahdollisuuksia tuottaa käytännönläheistä julkisten hankintojen tehokkuutta suoraan tukevaa tietoa. Tällainen KKV:n

tuottama tieto on erityisesti kilpailun toimivuutta, hankintakäytäntöjen vaikutuksia ja rakenteellisia esteitä koskeva analyysi sekä näihin perustuva seuranta ja arviointi. Näiden analyysien tuloksia voidaan hyödyntää monipuolisesti lainsäädännön kehittämisessä, valvonnassa ja hankintayksiköiden ohjauksessa. Koska hyödyt ovat luonteeltaan laajoja ja yhteiskunnallisia, niitä ei synny markkinaehtoisesti riittävässä laajuudessa.

KKV pitää siksi tärkeänä, että hankintatietovarannon systemaattiselle analysoinnille varataan riittävät resurssit ja että tietovarantoa hyödynnetään ensisijaisesti kilpailun edistämiseen, kilpailua rajoittavien rakenteiden ja käytäntöjen tunnistamiseen ja purkamiseen.

Osa hankintatietovarannon kustannuksista on välttämättömiä

Hallituksen esityksen yhteyteen jätetyissä eriävissä mielipiteissä sanotaan, että hankintatietovarannosta aiheutuu merkittäviä pysyviä kustannuksia organisaatioille ja että kyseessä on organisaatioille uusi tehtävä.

KKV toteaa, että osassa julkisen sektorin organisaatioita toteutuneita ostoja ei seurata lainkaan tai niitä ei seurata järjestelmällisesti, vaikka tällainen seuranta on välttämätöntä hankintatietovarannosta riippumatta. Ilman riittävää ostolaskujen seurantaan vaarantuvat hankintojen keskeiset periaatteet, sillä kilpailutuksen voittanut toimittaja voi laskuttaa enemmän kuin mihin se on tarjouksessaan ja sopimuksessa sitoutunut, eikä hankintayksiköllä ole keinoja havaita poikkeamia. Tässä mielessä hankintatietovaranto ei tuo näille organisaatioille uutta tehtävää, vaan auttaa niitä täyttämään jo olemassa olevan perusvelvoitteen.

Niiden KKV:n käsityksen mukaan harvalukuisten organisaatioiden osalta, joissa hankintojen ostoseuranta on jo nykyisin järjestetty kattavasti, kustannusvaikutuksia on tarkasteltava kokonaisuutena. Hankintatietovaranto tulee tällöin ainakin osittain korvaamaan nykyisiä seurantajärjestelmiä ja vapauttamaan niihin sitoutuneita resursseja muuhun käyttöön.

Hankintatietovarannon vaikutukset hankintojen lainmukaisuuden valvonnalle

Merkitys Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnalle

Hankintatietovaranto mahdollistaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sen julkisten hankintojen hankintalainmukaisuuteen liittyvän valvontatoiminnan aikaisempaa paremman kohdentamisen sekä tehostaisi valvontatapauksiin liittyvää selvitystyötä virastossa.

Virastossa on vuosittain vireillä useita kymmeniä julkisten hankintojen valvontaan liittyviä tapauksia, joissa valtaosassa hankintayksikölle lähetetään vähintään yksi selvityspyyntö. Suurin osa vireillä olevista tapauksista ei kuitenkaan johda hankintalain mukaisiin toimenpiteisiin. Hankintatietovarannon avulla virasto kykenisi huomattavasti nykyistä paremmin kohdentamaan selvitystoimenpiteitään rahalliselta arvoltaan merkittäviin suorahankintoihin tai sellaisiin hankintayksiköihin, jotka tekevät suhteellisesti tarkasteltuna keskimääräistä enemmän suorahankintoja. Tällöin voidaan arvioida, että koko valvonta kohdistuisi nykyistä paremmin sellaisiin lainvastaisiin suorahankintoihin tai muihin lainvastaisiin menettelyihin, joiden vaikutukset verovarojen tehokkaalle käytölle tai markkinoiden avoimuudelle ja kilpailulle ovat merkittävät. Lisäksi voidaan arvioida, että entistä suurempi osa vireille saatetuista tapauksista johtaisi myös hankintalain 15. luvun mukaisiin toimenpiteisiin.

Edelleen virasto arvioi, että se kykenisi hankintatietovarannon avulla huomattavasti nykyistä tehokkaammin ja luotettavammin arvioimaan esimerkiksi sitä, ylittävätkö viraston tietoon vihjeillä tai toimenpidepyynnöillä saatetut hankinnat hankintalain mukaiset kynnysarvot sekä muutenkin arvioimaan sen tietoon saatettujen lainvastaisuutta koskevien epäilyjen todenperäisyyttä ja vakavuutta sekä niiden merkitystä verovarojen tehokkaalle käytölle.

Hankintatietovarannosta olisi viraston käsityksen mukaan mahdollista saada huomattava osa niistä hankintoja koskevista tiedoista ja asiakirjoista, joita virasto pyytää nykyisin hankintayksiköiltä selvityspyyntömenettelyssä. Viraston arvion mukaan tietovaranto voisi mahdollistaa sisällöllisesti kohdennettumpien selvityspyyntöjen laatimisen, mikä tehostaisi valvontaa ja vähentäisi selvityspyyntöihin liittyvää hallinnollista taakkaa myös hankintayksiköissä.

Lainmukaisuuden valvonnan edellytysten parantumisen hyödyt hankintayksiköille

Virasto pitää todennäköisenä, että hankintatietovaranto tehostaa sen edellytyksiä toteuttaa julkisten hankintojen lainmukaisuuden valvontaa ja tällä voidaan arvioida olevan vaikutuksia laajemmin, kuin vain niiden yksittäisten lainvastaisten menettelyiden osalta, joihin sen valvontatoimenpiteet kohdistuvat. Viraston arvion mukaan sen valvontatoimenpiteet ovat useissa hankintayksiköissä myötävaikuttaneet toimenpiteen kohteena olevaa hankintaa laajemmin organisaatiossa tehtävien hankintojen lainmukaisuuden kehittymiseen esimerkiksi siten, että hankintayksikössä on ryhdytty selvittämään organisaation hankintakäytäntöjä laajemmin tai ryhdytty kehittämään aktiivisesti hankintoihin liittyvää sopimusseurantaa.

Hankintatietovaranto tulee mahdollistamaan hankintayksiköille nykyistä paremman oma-aloitteisen hankintojen seurannan. Hankintayksiköt pystyvät jatkossa esimerkiksi havaitsemaan, kun hankintasopimukselta tehty ostot ylittävät merkittävästi hankintasopimuksen arvon. Myös merkittävät suorahankinnat pystytään havaitsemaan ja kilpailuttamaan ajoissa. Hankintayksiköiden noudattaessa aiempaa paremmin hankintalainsäädäntöä, ja erityisesti lainvastaisten

suorahankintojen vähentyessä, sekä hankintayksiköiden seuratussa aktiivisesti hankintasopimusten toteutumista ehdotetun uudistuksen voidaan olettaa tehostavan verovarojen käyttöä.

Viraston arvion mukaan hankintatietovaranto myös keventäisi viraston valvonnasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa selvityksen kohteena olevien hankintayksiköiden näkökulmasta. Valvontatoiminnassa on havaittu, että lukuisat hankintayksiköt pyytävät lisääaikaa selvityspyyntövastausten toimittamiselle. Lisääaikaa koskevien pyyntöjen yhteydessä on toistuvasti tuotu ilmi, että hankintayksikön itsensä on työlästä koota viraston pyytämiä tietoja ja asiakirjoja esimerkiksi selvityksen kohteena olevien hankintojen toteutuneista arvoista tai hankintojen taustalla olevista sopimuksista. Hankintatietovaranto mahdollistaisi aikaisempaa selkeämpien ja tietotarpeiltaan kohdennetumpien selvityspyyntöjen laatimisen, minkä seurauksena niihin vastaaminen hankintayksiköissä veisi todennäköisesti nykyistä vähemmän aikaa ja resursseja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vuonna 2025 julkaissut katsauksen julkisten hankintojen järjestämisestä kunnissa. Katsauksessa raportoitii Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä aluehallintovirastojen kuntien hankintatoimea koskevan kyselyn tulokset. Kyselyssä tiedusteltiin kunnilta tietoja koskien niiden hankintamenettelyitä, hankintatoimen organisointia ja resursointia. Kyselyn tuloksista käy ilmi, että hankintasopimusten sopimuskauden aikainen seuranta ja sen seuranta, kuinka hyvin yksikön omaa hankintaohjeistusta tai hankintalakia yleisemmin noudatetaan, on hankintayksikössä vaihtelevaa. Kyselyssä saadut tulokset vahvistavat sen käytännön valvontatoiminnassa jo aikaisemmin tehdyn havainnon, että osassa hankintayksiköitä hankintoihin ja niitä koskeviin ostolaskuihin liittyvä seuranta on selvästi puutteellista.

Virasto toteaa, että hankintatietovarannon avulla myös niiden hankintayksiköiden, jotka eivät toistaiseksi ole resursoineet hankintojen seurantaan tai tehneet siihen liittyviä tarvittavia investointeja, on mahdollista tarkastella omia hankintojaan erittäin systemaattisesti ja kattavasti. Viraston arvion mukaan tämä mahdollistaa myös esimerkiksi hankintayksiköiden omalle sisäiselle tarkastukselle mahdollisten julkisiin hankintoihin liittyvien epäkohtien aikaisempaa helpomman havaitsemisen.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

KKV pitää erittäin tärkeänä sitä, että hankintatietovaranto toteutetaan vähintään hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaisessa laajuudessa.

KKV kiinnittää huomioita siihen, että sidosyksiköt ovat jäämässä lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka sidosyksiköt muodostavat merkittävän osuuden julkisen sektorin hankinnoista. KKV pitää tärkeänä, että vähintään suuret, yli 10 miljoonan euron liikevaihdon sidosyksiköt sisällytetään lain piiriin, jotta hankintatietovarannon hyödyt tulisivat koskemaan myös suurten sidosyksiköiden tekemiä hankintoja.

KKV kiinnittää huomiota myös siihen, että hankintatietovaranto ei luonnoksen perusteella tule sisältämään tietoja hankintayksiköiden tekemistä sopimuksista. KKV pitää tärkeänä, että myös tiedot sopimuksista sisällytettäisiin hankintatietovarantoon tulevaisuudessa. Sopimustiedot ovat olennaisessa roolissa erityisesti laittomien suoramankintojen tunnistamisessa, koska ilman sopimustietoja ei voida olla varmoja, koskevatko tietyltä yritykseltä tehdyt ostot yhtä vai useaa eri sopimusta.

KKV huomauttaa, että hankintatietovarannon tuoma lisäarvo perustuu siihen, että jatkossa julkisen sektorin tekemät ostot pystyttäisiin kohdentamaan niihin hankintoihin, joita ostot koskevat. Tämä tulee merkittävästi hyödyttämään koko yhteiskuntaa, mukaan lukien hankintayksiköitä, yrityksiä sekä veronmaksajia. KKV täydentää lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksen vaikutusarviointia erityisesti hankintojen lainmukaisuuden valvonnan ja hankintojen kehittämisen näkökulmasta.

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?

-

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

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

-

Jääskeläinen Jan
Kilpailu- ja kuluttajavirasto