

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Hallituksen esityksen keskeinen ehdotus on julkisia hankintoja koskevat hyvin merkittävät taloustilastointitiedonkeruun muutokset. Ehdotettu hankintatietovaranto mahdollistaa ensimmäistä kertaa Suomen julkisten hankintojen tarkastelut yhtenä kokonaisuutena. Nykyinen hyvin sirpaleinen julkisten hankintojen tietopohja on tarkoitus muuttaa yhtenäiseksi tietovarannoksi, joka sisältää tietoja hankinnan elinkaaren ajalta. Muutokset hankintatietojen keruussa, tietojen keskitetyssä käsittelyssä ja kilpailutustunnuksen käyttöönotossa tuovat mukanaan hyötyjä ja väistämättä kustannuksia julkisyhteisöille. Hankintatietovarannon perustaminen itsessään tuo hyötyjä julkisyhteisöille esimerkiksi kustannussäästöjen, tiedon käytettävyyden, hankintojen valvonnan ja julkisten hankintojen tiedolla johtamisen parantumisen kautta. Muutoksesta seuraavat hyödyt eivät toteudu hetkessä, mutta hankintatietojen toimittamiseen, keräämiseen ja kilpailutustunnusten käyttöönottoon liittyvät kustannukset toteutuvat julkisyhteisöille nopealla aikataululla.

Esitystekstin vaikutusarvioiden perusteella julkisten hankintojen tehostumisesta saatavat kustannussäästöt kansantalouden tasolla ovat merkittäviä. Hankintatietovarannon käyttöönotto todennäköisesti tehostaa julkisten hankintojen markkinan toimintaa esimerkiksi tarjoajien määrän kasvuna toistuvissa kilpailutuksissa tai hankintoihin liittyvien tietopyyntöjen vähentymisenä. Suorien vaikutuksien lisäksi tietovaranto mahdollistaa hankintoihin liittyvien uusien politiikkatoimien vaikutusarviot. Uusien sääntelymuutoksien vaikutuksia voidaan arvioida aiempaa merkittävästi monipuolisemmin ja sääntelyä voidaan muuttaa, jos tehdyt toimenpiteet ovat taloudellisesti tehottomia tai eivät saavuta asetettuja tavoitteita. Esimerkiksi muissa vertailukelpoisissa maissa kustannuksia madaltavia toimenpiteitä voidaan kokeilla Suomessa tietäen, että muutoksen vaikutukset esimerkiksi julkiseen talouteen ovat arvioitavissa. Nykytilassa ilman tietovarantoa kyseiset muutokset jouduttaisiin tekemään ilman realistista mahdollisuutta arvioida toimenpiteiden hyötyjä ja haittoja kansantalouden tasolla.

Esitystekstin taloudelliset vaikutusarviot laskelmat ja arviot liittyvät vahvasti aihetta koskeviin aiempiin kotimaisiin selvityksiin (esim Pyykkönen ym. (2023) ja Halonen ja ym (2024)). Ottaen huomioon nykyisiin hankintatietoihin liittyvät puutteet, hallituksen esityksen laskelmat antavat mahdollisen kuvan hankinnoista saatavien säästöjen kokonaisluokasta. Osiosta tosin puuttuu vaihtoehtoiset laskelmat ja tarkka keskustelu laskelmiin liittyvästä epävarmuudesta. Vaihtoehtoiset laskelmat voisivat havainnollistaa, kuinka herkkä julkisten hankintojen säästöpotentiaali on muutoksille laskelmien taustaoletuksissa tai missä julkisten hankintojen osa-alueessa säästöpotentiaali on vastaavasti varminta tai epävarmintä.

Tietovarannon myötä Suomen kansantalouteen voi syntyä myös uutta liiketoimintaa, kun yritykset luovat uusia palveluita tietovarannosta saatavan tiedon ympärille. Uudet palvelut voivat auttaa julkisyhteisöjä tehostamaan julkisia hankintoja ja tästä voi myös seurata julkisen talouden säästöjä.

Taloudellisten hyötyjen käsittelyn kohdalla olisi myös toivonut keskustelua julkisen sektorin kysynnän luonteesta julkisissa hankinnoissa. Jos julkisen sektorin kysyntä hankituille hyödykkeille tai palveluille on joustamatonta, niin tällöin julkinen sektori ostaa tarvitsemansa määrän hinnasta riippumatta. Vastaavasti joustavan kysynnän tapauksessa hinta vaikuttaa hankittuun määrään. Jos julkisten hankintojen säästökeinot johtavat kilpailun lisääntymiseen ja hintojen laskuun julkisissa hankinnoissa, niin säästöt voivat toteutua odotettua vähäisempänä, jos kysyntä on joustavaa. Todennäköisesti merkittävä osa julkisista hankinnoista kohdistuu tuotteisiin tai palveluihin, joiden kysyntä on joustamatonta. Silti olisi tärkeää myös keskustella tilanteesta, missä hinta vaikuttaa julkisissa hankinnoissa hankittuun määrään.

Hallituksen esityksessä kartoitetaan hankintatietovarannon käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Hankintatietovarannon käyttöönottoa tulisi resursoida riittävästi, jotta tietovaranto on mahdollista ottaa käyttöön hallituksen esityksen mukaisena kaikissa julkisyhteisöissä suunnitellulla aikataululla. Esitystekstin laskelmien perusteella suurimmat kustannukset kohdistuvat kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Kunnat ja hyvinvointialueet eivät käytä harmonisoituja tietojärjestelmiä ja tästä syystä hankintatietovarannon käyttöönoton kustannukset ja mahdolliset toiminnan tehostumisvaikutukset voivat vaihdella merkittävästi kuntien välillä. Vaikutusarviot olisivat kaivanneet täydentäviä ja vaihtoehtoisia laskelmia käyttöönoton kustannuksista kuntien ja hyvinvointialueiden kohdalla. Laskelmissa esimerkiksi oletetaan, että kaikki järjestelmien kehittämistoiminta on tehty siinä vaiheessa, kun toimija aloittaa hankintatietojen raportoinnin tietovarantoon. Realistisempaa olisi esimerkiksi olettaa, että kehittämiskustannuksia syntyy vielä muutamina käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Laskelmissa myös oletetaan, että tietovarannon käyttöönoton kulut vähenevät ajassa vakioisella osuudella. Vaihtoehtoiset laskelmat erilaisilla oletuksilla kustannuksien muutoksista ajassa olisivat antaneet nykyistä arviota kokonaisemman kuvan uudistuksen kustannuksien mahdollisesta kokoluokasta.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Hankintatietovarantolaki mahdollistaa kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen. Tietovarannon perustaminen on hyvin kannatettava asia, koska nykytilassa julkisten hankintojen ja julkisia hankintoja koskettavien markkinoiden tarkastelu, valvonta ja kehittäminen

kärsii julkisia hankintoja koskevien tietojen sirpaleisuudesta. Tietovarannon myötä käyttöön otettava kilpailutustunniste on merkittävä uudistus, koska tunniste mahdollistaa hankinnan elinkaaren vaiheiden yhdistämisen toisiinsa. Tietovaranto mahdollistaa hankintojen elinkaaritarkastelut merkittäväällä osalla hankintojen volyymistä, jolloin on mahdollista havaita millaisia hyötyjä ja kustannuksia hankinnoista aiheutuu hankinnan elinkaaren aikana hankintoja toteuttaville julkisyhteisöille. Ehdotettua tietovarantoa hallinnoisi Valtionkonttori.

Tietovarannon piiriin sisällytetään keskeiset julkisyhteisöt ja hallituksen esityksessä on myös huomioitu mahdollisuus, että tietovarannon soveltamisalan ulkopuoliset hankintayksiköt voivat toimittaa tietoja tietovarantoon. Tietovaranto on järkevä rakentaa laajan hankintavolyymin ympärille, koska muuten ei ole mahdollista päästä arvioimaan hankintojen roolia Suomen kansantaloudessa. Tietovarantoon ei sisällytetä tietoja, jotka kuuluvat tiettyihin turvaluokkiin tai ovat salaisiksi luokiteltuja. Näissä tapauksissa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Valtionkonttorille toimitettaisiin vuosittaiset tiedot siitä, miltä osin vuoden aikana on jätetty tietoja toimittamatta tietovarantoon. Julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden vuoksi on järkevää, että Valtionkonttori seuraa ylätasolla tietovarannon ulkopuolelle jääviä hankintoja.

Tietovarannon käyttöönotto ehdotetaan tapahtuvan porrastetusti sen perusteella millaiset valmiudet toimittamisvelvollisilla olisi tietojen toimittamiseen. Valtion virastot ja laitokset aloittaisivat raportoinnin jo 1.1.2027, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät 1.10.2027 ja 1.1.2028 muun muassa kunnat ja kuntayhtymät. Tietojen vapaaehtoinen toimittaminen olisi mahdollista 1.1.2029 jälkeen. Käyttöönoton porrastaminen on järkevää, koska julkisyhteisöjen välillä voi olla eroja esimerkiksi hankintoihin käytettävissä tietojärjestelmissä. Porrastamisessa myös auttaa ymmärtämään tietovarannon käyttöönoton lyhyen aikavälin etuja ja kustannuksia. Käyttöönoton porrastamisen seurauksena osa samankaltaisia hankintoja tekevistä julkisyhteisöistä on uudessa järjestelmässä ja osa on vielä vanhassa järjestelmässä. Lisäksi porrastuksen ansiosta Valtionkonttori ja eri vaiheissa tietovarannon käyttöönottavat julkisyhteisöt pystyvät kehittämään ja oppimaan omia uusia toimintoja, kun kaikki tietovarantoon sisällytettävät julkisyhteisöt eivät yhtä aikaa aloita tietojen raportointia Valtionkonttorille. Käyttöönoton porrastamisesta seuraa luonnollisesti myös se, että käyttöönotosta saatavat hyödyt siirtyvät porrastuksen verran tulevaisuuteen. Tästä syystä käyttöönoton porrastamisen lisäämisellä on todennäköisesti myös negatiivisia taloudellisia vaikutuksia.

Julkisia hankintoja koskevaa tieteellistä tutkimusta ajatellen on tärkeää, että hallituksen esityksessä käsitellään myös tietovarannon hyödyntämistä tieteellisissä tutkimuksissa ja selvityksissä. Esitystekstin perusteella Valtionkonttorin tehtävä on ylläpitää ja toimia tietovarannon rekisterinpitäjänä, mutta Valtionkonttorin tehtäviin ei varsinaisesti kuulu hankintoihin liittyvä kattava selvitys- ja tutkimustoiminta. Jotta nyt luotavasta ainutlaatuisesta aineistokokonaisuudesta saadaan suurin mahdollinen yhteiskunnallinen hyöty, niin tietovarannon hyödyntäminen hankintoihin liittyvässä tutkimus- ja selvitystoiminnassa pitäisi tehdä mahdollisimman helpoksi. Lisäksi Valtionkonttorille tulisi varata rahoitusta tietovarannon tutkijapalveluiden kehittämiseen ja ylläpitämiseen, jotta hallinnolliset viiveet eivät liiallisesti viivästä yhteiskunnallisesti tärkeiden tutkimushankkeiden toteuttamista.

Rekisterinpitäjänä Valtionkonttori vastaa tietovarannon tutkimuslupakäytännöistä ja siitä, että tietoja voidaan luovuttaa tutkijoille Tilastokeskuksen etäkäyttöpalveluihin, jolloin tietoja on mahdollista yhdistää muihin Tilastokeskuksen tutkimusaineistoihin. Hankintatietojen yhdistäminen esimerkiksi Tilastokeskuksen kattaviin yritys-työntekijä rekistereihin tarjoaa uusia mahdollisuuksia julkisiin hankintoihin liittyvien markkinoiden tarkasteluun. Esimerkiksi hankintojen työllisyysvaikutuksien ymmärtäminen ei ole mahdollista pelkän hankinnoista kertyvän aineiston avulla. Tietovarannon täysimittainen hyödyntäminen tutkimuskäytössä käytännössä vaatii, että kerättävien tietojen joukkoon sisällytetään kattavasti tietoja hankintaan osallistuneiden henkilöiden ja yritysten tunnistetietoja esimerkiksi pseudonymisoiduissa muodossa. Tällöin hankintatietojen yhdistäminen muihin rekistereihin helpottuu ja julkisia hankintoja voidaan tarkastella hyvin moninaisista näkökulmista.

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?

Hallituksen esitys ehdottaa muutoksia hankintailmoitusten julkaisemiseen, hankinta-asiakirjojen saataville asettamisesta ja siirtymäsäännöksiä koskevaan lainsäädäntöön. Esitystekstin muutokset mahdollistavat hankintatietovarannon käyttöönoton myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alojen hankinnoissa, kun Valtionkonttorille myönnettäisiin määräyksenantovaltuutus. Valtuutuksen avulla Valtionkonttori pystyisi antamaan määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista ja määräyksien avulla olisi mahdollista reagoida hankinnoista ilmoittamiseen liittyviin tunnistettuihin tietotarpeisiin.

Hallituksen esitys lisäksi helpottaa hankinta-asiakirjojen saatavuutta vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen hankintojen alalla. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa hankinta-asiakirjat ovat suoraan saatavilla ilman tarvetta rekisteröityä tai kirjautua erillisiin järjestelmiin. Ehdotettu muutos on toimiva, koska se lisää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa aiempaa helpomman hankintoja koskevien tietojen keräämisen.

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

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

-

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Siikanen Markku

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus