

Muistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta syntyvistä mahdollisista taloudellisista vaikutuksista

Kirsi-Maria Halonen¹, Vesa-Heikki Soini², Janne Tukiainen³

5.11.2024

Tiivistelmä

Tässä muistiossa arvioimme kansallista hankintatietovarantoa koskevan valtiovarainministeriön arviomuistion ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Tietovarantoon sisältyy esimerkiksi hankinta- ja ostolaskutietojen yhdistäminen. Arvion ennakoivan luonteen takia, on mahdollista tehdä vain hypoteettisia skenaariolaskelmia. Yleisellä tasolla näemme, että tietovaranto tuottaa mittavia hyötyjä ja säästöjä esimerkiksi siten, että se mahdollistaisi kilpailua lisäävien lainsäädäntö- tai muiden toimenpiteiden vaikuttavuuden seuraamisen, rätätälöinnin ja tehokkaan kohdentamisen, kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen hankintayksiköiden välillä, ja hankintojen valvonnan vahvistamisen ja tehostamisen. Tietovaranto osaltaan edistää yleistä hankintojen tehostamispyrkimystä, jossa on aiemmin arvioitu olevan satojen miljoonien vuosittainen säästöpotentiaali, joskaan tietovaranto ei saa sitä aikaan yksinään. Esimerkiksi tekoälyn kehittyminen tekee tietokannan hyödyntämisestä kustannustehokasta hankintayksiköille, joten on syytä olla optimistinen, että tietokantaa myös hyödynnetään parhaiden käytäntöjen käyttöönotossa käytännön hankintatoimessa. Olemme tässä muistiossa yksilöineet myös tietovarannosta seuraavia suoria säästöjä, jotka skenaariolaskelmiemme perusteella voivat olla useiden kymmenien miljoonien eurojen suuruisia vuositasolla. Nämä syntyvät läpinäkyvyyden lisääntymisestä, ilman tarjoajia jääneiden kilpailutusten vähenemisestä, ja siitä, miten tietokanta vaikuttaa sekä hankintayksiköiden kannustimiin että kykyyn noudattaa kilpailua edistäviä, suunnitteilla olevia lakimuutoksia.

¹ Professori, Oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto.

² Post doc tutkija, Department of Economics and Finance, Hanken School of Economics, ja Taloustieteen laitos, Turun yliopisto.

³ Professori, Taloustieteen laitos, Turun yliopisto. janne.tukiainen@utu.fi.

1. Johdanto ja taustaa

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on useita julkisia hankintoja koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä, joista yksi liittyy julkisia hankintoja koskevan tietopohjan parantamiseen. Täsmällisemmin ohjelmassa on mainittu hankintatietokannan perustaminen, julkisyhteisöjen ostolaskudatan julkinen ja keskitetty avaaminen, kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen, kuten ostolaskutietojen julkisuuden ja oman palvelutuotannon sekä ostopalveluiden vertailukelpoisuuden parantaminen.

Valtiokonttori on pyytänyt meitä arvioimaan kansallista hankintatietovarantoa koskevan arviomuiston (Valtiovarainministeriö 2024) ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Ideaalitapauksessa toimenpiteen taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin satunnaiskokeellisessa asetelmassa, jossa toimenpide olisi jo ollut käytössä testiryhmässä ja siten vaikutuksista olisi jo kertynyt tietoa. Julkisten hankintojen tietovarannon arvioinnin osalta on selvää, että kyse on etukäteisarvioinnista. Koska toimenpidettä ei ole vielä toteutettu, ei ole olemassa mitään asiaan liittyvää suoraa aineistoa, jolla vaikutuksia voisi arvioida. Tämän takia joudumme perustamaan arvion vain olemassa olevaan kirjallisuuteen tai vahvoja oletuksia sisältäviin skenaariolaskelmiin. Mitään arviota ei siten tässä vaiheessa voi pitää luotettavana, vaan nämä ovat vain suuntaa antavia valistuneita arvauksia. Satunnaistetun pilotoinnin puute tulee asettamaan haasteita myös jälkikäteisarvioinnin osalta.

Tässä muistiossa arviomme perustuu kirjallisuuskatsaukseen, missä olemme tiivistäneet mahdollisia vaikutuksia edes epäsuorasti tarkastelevaa kansainvälistä kirjallisuutta, sekä kotimaista aineistoa käsittelevää tutkimusta, jonka avulla voidaan pohtia mahdollisia vaikutusskenaarioita Suomen tilanteen valossa.

Aiemmissa raporteissa on todettu, että nykytilanteessa suomalaisista julkisista hankinnoista kerättävät tietosisällöt ja sisältöjen pirstaleisuus rajoittavat merkittävästi hankintoihin liittyvää tutkimus- ja selvitystoimintaa sekä hankintojen tietojohdantaa (Baulia ym. 2023 ja Pyykkönen ym. 2023). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vuosittain tapahtuvaa kymmenien miljardien eurojen arvoisten julkisten hankintojen ohjaamista ja seurantaan tehdään puutteellista tietoa käyttäen. Meneillään oleva tietovarantohanke on erittäin tervetullut. Toteutuessaan saisimme merkittävästi laadukkaamman aineistoinfrastruktuurin, joka mahdollistaisi dataan pohjaavan tietojohdantamisen.

Tällä hetkellä yksi keskeisimmistä hankinta-aineistojen puutteista on se, että tietoja hankinnan eri vaiheista ei voida yhdistää toisiinsa. Pelkät tarjoukset eivät aina kerro koko totuutta toteutuneista ostoista. Suunniteltu ostolaskujen yhdistäminen hankinta-aineistoon korjaa tämän puutteen. Uusi tietovaranto mahdollistaa sen tutkimisen, millaisia todellisia säästöjä aiheutuu vaikkapa kilpailun lisääntymisen seurauksena tai hankintatapojen muutoksista. Kirjallisuuskatsauksemme ensimmäisessä osiossa tarkastelemme kirjallisuutta liittyen kustannusylityksiin, jotta voimme hahmottaa, kuinka merkittävästä ilmiöstä on kysymys.

Toinen keskeinen hankinta-aineistoihin liittyvä puute on ollut se, ettei kattavia tietoja ole ollut keskitetysti saatavilla. Kattavan tietokannan ansiosta hankintayksiköt voisivat selvittää paremmin, kuinka muut hankintayksiköt toimivat ja mitkä ovat parhaat toimintatavat kullakin alalla. Kattava keskitetty aineisto mahdollistaa vastaamisen esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin: millainen hankintatapa on kussakin tilanteessa tehokas, esimerkiksi milloin ja miten kannattaa pisteyttää laatua? Mitkä ovat eri hankintakriteereiden, esimerkiksi välillisten ympäristö- ja työllistämiskriteerien mahdolliset hyödyt ja haitat? Miten kilpailu hankinnoissa toimii eri maantieteellisillä alueilla ja toimialoilla? Kuinka ylläpitää kilpailua ja tervettä markkinarakennetta pitkällä aikavälillä? Mitä ovat hankintojen todelliset elinkaarikustannukset? Kuinka torjua kartelleja ja korruptiota?

Kirjallisuuskatsauksemme toisessa osiossa tarkastelemme tutkimuksia, jotka koskevat avoimen datan käyttöönottoa.

Kirjallisuuskatsauksemme kolmannessa osiossa käymme läpi aiheeseen liittyvää kotimaista kirjallisuutta sekä listaamme erilaisia hyötyjä, joita tietovarannolla saavutetaan. Lopuksi tarkastelemme myös uuteen tietovarantoon liittyviä juridisia näkökulmia.

2. Kustannusten ylitykset

2.1 Kustannusylityksiin liittyvä teoreettinen kirjallisuus

Morris ja Hough (1987), Caspar ja Leite (1989), Bajari ja Tadelis (2001) selittävät kustannusylityksiä epätäydellisellä tiedolla ja teknisillä rajoitteilla. Näiden tutkimusten mukaan arvioidut ja todelliset projektikustannukset osoittautuvat erilaisiksi yksinkertaisesti siitä syystä, että arviointitekniikat ja tieto ovat puutteellisia. Toisin sanoen viivästymiset ja kustannusylitykset ovat tämän näkemyksen mukaan hallituksen virkamiesten ”rehellisiä” virheitä. Ongelmana tämän teorian suhteen on kuitenkin se, että empiirisen kirjallisuuden mukaan kustannusylitykset ovat erittäin yleisiä, kun taas kustannusallituksia ei havaita juuri lainkaan.

Kustannusylityksiin ja projektin viivästyksiin liittyvää teoreettista kirjallisuutta on olemassa jonkin verran. Ganuza (2007) selittää kustannusylityksiä projektin tilaajan puutteellisella panostuksella projektisuunnitelmaan (project design), jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että hankintailmoituksesta ei käy ilmi vaadittavat yksityiskohdat tarpeeksi tarkasti. Ganuzan tutkimus esittelee teoreettisen mallin, jossa kustannusylitykset syntyvät osapuolten ennakoissa alkuperäisen sopimuksen uudelleenneuvottelua. Mallissa hankkeen tilaaja voi käyttää resursseja hankkeen optimaalisen projektisuunnitelman selvittämiseen. Koska tämä on kallista, tilaaja kuitenkin tarjoaa aluksi projektisuunnitelman, joka poikkeaa optimaalisesta suunnitelmasta. Tämä optimaalinen suunnitelma paljastuu rakentamisen aikana, mikä antaa urakoitsijalle ja tilaajalle kannustimia neuvotella muutoksia alkuperäiseen suunnitelmaan. Kustannusylitykset syntyvät tämän suunnitelman uudelleenneuvottelun seurauksena.

Ganuzan tulokset osoittavat, että tilaajan on itse asiassa optimaalista sijoittaa liian vähän resurssejaan projektisuunnitelman laatimiseen. Tämän tuloksen intuitio on, että vähentämällä panostusta projektisuunnitelmaan tilaaja voi lisätä kilpailua tarjousten jättämävaiheessa. Oletetusti tehokkaimman yrityksen kilpailuetu pienenee ja muiden potentiaalisten urakoitsijoiden mahdollisuudet menestyä hankinnassa näyttävät paremmalta silloin, kun suunnitelmaa ei ole tehty liian yksityiskohtaisesti. Tämä johtaa oletusarvoisesti parempaan hintaan.

Lewis (1986) puolestaan esittelee teorian, jossa urakoitsijalla ei ole tarpeeksi kannusteita kustannusvähennyksiin projektin loppuvaiheissa. Tämän teorian mukaan kustannusylityksiä tapahtuu, koska projektista luopumisen vaihtoehtokustannus kasvaa (katso myös tähän liittyen Arvan ja Leite (1990)). Strategiset syyt on myös usein mainittu syyksi kustannusylityksille (katso esimerkiksi Laffont ja Tirole (1993)).

2.2. Kustannusylityksiin liittyvä empiirinen kirjallisuus

Kustannusylityksistä on olemassa laaja kansainvälinen kirjallisuus. Alla mainittavat tutkimukset ovat osa tätä kirjallisuutta, mutta kattavat ainoastaan pienen osan kaikesta saatavilla olevasta kirjallisuudesta. Kustannusylityksiin liittyvä kirjallisuus tuntuu painottuvan erityisesti suuriin

infrastruktuuriprojekteihin, koska nämä kestävät tyypillisesti useamman vuoden ja kustannusylitykset sekä viivästykset ovat yleisiä.

Kirjallisuudessa mainitaan useita syitä kustannus- ja aikatauluylyityksille. Näistä mainittakoon maan hankintaan liittyvät viivästykset rakennusprojekteissa, tarvittavan laitteiston siirtämiseen liittyvät viivästykset, erilaiset lupa-asioihin liittyvät viivästykset, rahoituksen puute, maan ja muiden tarvikkeiden hankintaan liittyvät oikeudenkäynnit ja sopimusriidat.

Kaiken kaikkiaan infrastruktuuriprojekteihin liittyvät kustannusylitykset ja viivästykset tuntuvat olevan enemmänkin sääntö kuin poikkeus, ja tämä ilmiö on globaali eikä siis rajoitu tiettyihin maihin. Tämä näyttää pitävän erityisen hyvin paikkansa suurissa liikenneprojekteissa, kuten suurissa tie- ja rautatiehankkeissa. Esimerkiksi Flyvbjergin ym. (2003 ja 2004) empiiriset tutkimukset käyttävät dataa useasta maasta ja osoittavat, että liikenneprojektit kärsivät usein kustannusylityksistä. Heidän mukaansa keskimääräiset kustannusylitykset rautatieprojekteille ovat 45%, silta- ja tunneliprojekteille 34% ja tieprojekteille 20%. Myös Flyvbjerg (2007), Kain (1990), Pickrell (1990) sekä Skamris ja Flyvbjerg (1997) ovat tulleet samankaltaisiin tuloksiin. Lisäksi on olemassa lukuisia case-tutkimuksia, jotka kuvaavat infrastruktuuriprojektien viivästysten ja kustannusylitysten laajuutta ja vakavuutta.

Singh (2011) tutkii empiirisesti Intian infrastruktuuriin (erityisesti teihin ja rautateihin) liittyviä julkisia hankintoja varsin laajalla datalla (934 projektia 17:lta sektorilta). Hän pyrkii löytämään empiirisesti syitä kustannusylityksille. Singhin tutkimuksen tulosten mukaan keskimääräiset kustannusylitykset:

- vähenevät, kun projektin suunnittelijat saavat enemmän kokemusta;
- lisääntyvät projektin monimutkaisuuden kasvaessa;
- lisääntyvät viivästymisen eli aikatauluylyityksen myötä;
- ovat korkeampia PPP (Public Private Partnerships)-sopimuksissa kuin IR (Item Rate)- ja FP (Fixed Price)-sopimuksissa; ja
- ovat korkeampia rakennusprojekteissa kuin yksinkertaisissa hankintaprojekteissa.

Norjassa on tehty tutkimusta öljynporauslauttojen rakentamiseen liittyvistä kustannusylityksistä. Tähän liittyen on olemassa kaksi raporttia kustannusylityksistä. Ensimmäinen on Norjan öljy- ja energiaministeriön (2013) toimeksiannosta tehty raportti, joka tarkastelee viittä massiivisen kokoluokan projektia. Toinen on aikaisempi vastaavanlainen Norjan öljy- ja energiaministeriön (1999) raportti. Raporttien eri ajankohdista huolimatta molempien johtopäätökset ovat hyvin samankaltaisia. Kustannusylitykset ovat huomattavia kaikissa tarkastelluissa projekteissa. Raporteissa tarkasteltujen 16 projektin keskimääräinen kustannusylitys oli 50,63 %. Lisäksi raportit toteavat, että kustannusylitykset havaitaan usein jo projektin varhaisissa vaiheissa.

Dahl ym. (2017) analysoivat näitä rakennusprojekteja pitkän ajanjakson aikana syklisten vaikutusten havaitsemiseksi. He löytävät tilastollisesti merkittävän positiivisen suhteen öljyn hinnan kehityksen ja kustannusylitysten välillä sekä positiivisen suhteen sektorin työntekijämäärän muutosten ja kustannusylitysten välillä. Lisäksi he näyttävät, että öljyn hintaan liittyvillä yllätyksillä projektin toteutusvaiheessa on suurempi vaikutus kustannusylityksiin kuin itse öljyn hintatasolla.

Tiivistettynä sekä teoreettinen että empiirinen kirjallisuus viittaa siihen, että kustannusylitykset ovat yleisiä etenkin rakennusalalla. Tämä tarkoittaa sitä, että pelkkään tarjousaineistoon perustuva hinta-analyysi antaa puutteellisen kuvan todellisista hinnoista etenkin rakennusalalla ja muissa monimutkaisissa ja pitkissä hankinnoissa. Tämän takia ostolaskuaineiston yhdistäminen tarjousaineistoon on merkittävä askel eteenpäin halutessamme ymmärtää millaiset toimet todella tuovat säästöjä ja tehostamista hankinnoissa.

3. Avoimeen dataan, tietokantoihin ja hankintojen läpinäkyvyyteen liittyvä kansainvälinen kirjallisuus

3.1 Avoimeen dataan liittyvä kirjallisuus

Duguay ym. (2023) tutkivat, miten avoin hankintadata vaikuttaa hankintamenettelyjen kilpailullisuuteen ja hankintasopimusten toteutukseen tarkastelemalla EU:n TED-tietokannan vaikutuksia. Tästä tietokannasta voi ladata joitain julkisiin hankintoihin liittyviä tietoja vanhoista hankintailmoituksista. Tiedot ovat saatavilla yhtenäisessä ja käyttäjäystävällisessä muodossa ja ne voi ladata yhtenä tiedostona. Vertaamalla julkisia hankintoja, joiden arvo on EU:n kynnysarvojen ylä- ja alapuolella, Duguay ym. havaitsivat, että avoimen datan aloitteen jälkeen hankintaviranomaiset tekevät sopimukset 11 % todennäköisemmin avoimen tarjouskilpailun (open bidding) kautta. Tällä on merkitystä, koska avointa hintakilpailua pidetään parhaana vaihtoehtona kilpailutuksen kannalta. Nämä tutkijat kuitenkin myös toteavat analyysinsä perusteella, että avoin data saattaa johtaa sopimuksiin, joiden toteutuksen suorituskyky on heikompi.

Moderni tietotekniikka mahdollistaa data-analyysin myös tavoilla, jotka eivät aiemmin ole olleet mahdollisia. Tähän liittyen Soylu ym. (2022) pyrkivät kehittämään parempia tapoja hyödyntää hankintadataa käyttämällä moderneja tietotekniikkamenetelmiä (mm. ”machine learning”). He käyttävät esimerkkinä Slovenian hankintadataa, joka sisältää hankinta-, yritys- ja kulutustietoja, jotka yhdistettiin TheyBuyForYou-nimiseen alustaan. Soylu ym. ovat erityisesti kiinnostuneita erilaisten poikkeavuuksien havaitsemisiin käytettävistä tekniikoista. He myös raportoivat joukon ohjeita korkealaatuisen hankintatiedon julkaisemiseksi ja paremman hankinta-analytiikan mahdollistamiseksi. Velasco ym. (2021) tutkimuksessa tutkittiin puolestaan tietoteknisiä mahdollisuuksia erilaisten julkisissa hankinnoissa tapahtuvien petosten havaitsemiseksi.

Laajaj ym. (2017) tutkivat tullijärjestelmien sähköistämisen vaikutusta yritysten tuotantopanosten, investointien ja lisäarvon kasvuun. He tulevat johtopäätökseen, jonka mukaan sähköistämisen käyttöönoton myötä korruptio väheni, ilmoitetut tuonnit ja kerätyt tullimaksut lisääntyivät sekä yritysten kasvu parani.

Okunogbe ja Pouliquen (2022) tutkivat sähköisen veroilmoituksen vaikutusta sääntöjen noudattamiseen liittyviin kustannuksiin, veromaksuihin ja lahjuksiin käyttämällä dataa Tadžikistanista. He havaitsivat heterogeenisiä vaikutuksia: aiemmin veroja vältelleet yritykset maksoivat enemmän veroja, kun taas aiemmin veroja maksaneet yritykset maksoivat vähemmän.

Knack ym. (2019) käyttivät 88 maan yrityskyselyaineistoja yhdistettynä hankintajärjestelmien läpinäkyvyyden mittariin (missä poikkeukset kilpailutuksesta on perusteltava selkeästi) ja tulevat johtopäätökseen, jonka mukaan läpinäkyvämmissä järjestelmissä useammat yritykset osallistuvat julkisiin hankintoihin ja raportoivat maksavansa vähemmän lahjuksia hankintaviranomaisille.

3.2. Muiden maiden (Ukraina ja Georgia) kokemuksia paremmasta aineistosta ja hankintajärjestelmistä

Brasilia, Georgia ja Ukraina ovat pyrkineet parantamaan julkisiin hankintoihin liittyvän datan saatavuutta ja läpinäkyvyyttä. Georgian hankintadatan parantamiseen pyrkivästä prosessista kirjoittaa mm. Gaprindashvili (2015). Georgiassa toteutettu uudistus johti uuden sähköisen tarjouskilpailujärjestelmän käyttöönottoon. Gaprindashvilin mukaan tämä edisti prosessin läpinäkyvyyttä ja loi perustan kilpailullisen ympäristön jatkokehitykselle ja hankintaprosessiin

osallistuvien toimijoiden määrän kasvu johti arvioidun kustannuksen ja todellisen kustannuksen välisen eron pienenemiseen.

Gaprindashvili (2019) kuitenkin toteaa, että uudistuksen yhteydessä on tullut esiin myös ongelmia. Ensinnäkin uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa hankintaorganisaatioiden henkilöstö ei ollut valmis työskentelemään uuden sähköisen järjestelmän kanssa. Tämä heijastui epäonnistuneiden tarjouskilpailujen määrään. Toiseksi hankintakäytäntöihin liittyvän analyysin perusteella Gaprindashvili epäilee, että uudistukseen tiettyihin osa-alueisiin saattaa liittyä korruptiota ja syrjiviä lähestymistapoja. Erityisesti hän mainitsee niin kutsutut ”yksinkertaistetut valtion hankintainstrumentit” (simplified state procurement instruments), joiden yhteydessä valtion laitoksilla on enemmän mahdollisuuksia tehdä subjektiivisia päätöksiä. Vuonna 2018 yksinkertaistettujen hankintamenettelyjen perusteella tehtyjen sopimusten kokonaisarvo oli 19 % kaikista hankintatoimintoihin osoitetuista kustannuksista Georgiassa. Mainittakoon myös, että Gaprindashvilin tutkimukset eivät käytä taloustieteistä tuttuja ekonometrisiä menetelmiä uudistuksen kvantitatiiviseen arviointiin.

Kovalchuk ym. (2019) tutkivat Ukrainan kunnianhimoisen hankintajärjestelmä uudistuksen vaikutuksia kilpailutettujen hankintojen tuloksiin. Uusi julkinen sähköinen hankintajärjestelmä siirsi kaikki maan julkiset hankinnat verkkoon, otti käyttöön huutokaupparuokien oletusarvoisena hankintamenetelmänä ja lisäsi läpinäkyvyyttä. Uudistuksen yhteydessä tapahtui merkittävä lisäys kilpailutettujen julkisten hankintojen osuudessa. Kovalchuk ym. tutkivat uuden hankintajärjestelmän ja uudistuksen vaikutuksia vertaamalla hankintoja sekä ennen uuden järjestelmän käyttöönottoa että sen jälkeen. Tulokset viittaavat siihen, että uusi järjestelmä on lisännyt tarjoajien määrää, tuonut kustannussäästöjä ja lyhentänyt sopimuskäytäntöä. Kenties mielenkiintoisin tulos on se, että sähköinen hankintajärjestelmä on laskenut hintoja 3.5-5.8 %. Ukrainan reformissa muuttui useampi asia kuin pelkkä tietovaranto, joten tulos ei suoraan sovellu Suomen tietovarantomuutokseen. Toisaalta Suomessa tietovaranto pyrkii olemaan hyvin samankaltainen kuin Ukrainassa käytössä oleva.

Psota ym. (2020) tutkivat julkisiin hankintoihin liittyviä korruptionvastaisia toimenpiteitä. Artikkelissa tutkitaan ja analysoidaan myös Ukrainan lainsäädäntöön omaksuttuja uudistuksia ja arvioidaan niiden vaikutusta julkiseen talouteen. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että julkisten hankintojen uudistusten, sähköisten hankintajärjestelmien käyttöönoton, tarjouskilpailujen läpinäkyvyyden sekä vilpillisiin tarjoajiin kohdistuvien toimenpiteiden ansiosta on saatu säästöjä julkiseen talouteen. Samaan aikaan kuitenkin kilpailu pysyy alhaisena johtuen puutteellisesta lainsäädännöstä ja heikosta luottamuksesta virkamiesten rehellisyyteen.

Shkolnyk ym. (2018) arvioivat myös Ukrainan sähköisen hankintajärjestelmän tehokkuutta. Vaikka sähköistä hankintajärjestelmää oli tutkimusta tehtäessä käytetty vasta vähän aikaa, sen käyttöönoton johdosta oli odotuksia merkittävistä säästöistä valtion talouteen. Artikkelissa käytetään Granger-kausaalisuusmenetelmään perustuvaa analyysia, mutta tulokset jäävät varsin epäselviksi, eikä kyseessä ole nimestään huolimatta todellinen kausaalipäätelymenetelmä. Kirjoittajat myös toteavat, että Granger-kausaalisuuden käyttöä säästöjen määrän muutosten analysoinnissa tulisi täydentää laadullisilla parametreilla.

3.3. Läpinäkyvyys ja korruptio julkisissa hankinnoissa

Korruption riski on aina läsnä julkisissa hankinnoissa. Tätä mahdollisuutta on käsitelty lukuisissa akateemisissa artikkeleissa (ks. esimerkiksi Auriol, Straub, & Flochel, 2016; Davis, 2004; Deininger & Mpuga, 2005; Di Tella & Schargrotsky, 2003; Goldman, Rocholl, & So, 2013). Myös OECD:n (2005) julkaisema useiden eri alojen asiantuntijoiden kirjoittama katsaus tunnisti julkiset hankinnat sektoriksi,

joka on erityisen altis korruptiolle. Usein ratkaisuksi korruptiontorjuntaan julkisissa hankinnoissa ehdotetaan hankintaprosessien läpinäkyvyyden lisäämistä. Valitettavasti systemaattista näyttöä hankintaprosessien läpinäkyvyyden lisäämisen vaikutuksesta julkisiin hankintoihin liittyvään korruptioon on kuitenkin niukasti. Poikkeuksena mainittakoon Knackin, Biletskan ja Kackerin (2017) tutkimus, jossa käytetään lähes 34 000 yrityksen tietoja Maailmanpankin Enterprise Surveys -kyselyistä yhdistettynä hankintajärjestelmien tietoihin PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)-arvioinneista. Nämä tutkijat havaitsivat, että maissa, joissa on enemmän läpinäkyvyyttä, yritykset osallistuvat todennäköisemmin julkisiin hankintoihin. Lisäksi suuremman läpinäkyvyyden maissa yritykset ilmoittavat maksavansa vähemmän ja pienempiä lahjuksia virkamiehille (muuta suotuisia tekijöitä ovat tehokkaat ja riippumattomat valitusmekanismit sekä tehokkaammat ulkoiset tarkastusjärjestelmät). Tutkimus myös osoittaa, että paremmilla hankintajärjestelmillä on suuri merkitys erityisesti pienempien yritysten osallistumisen lisääntymiseen julkisissa hankinnoissa.

Bauhr ym. (2020) käyttävät yli 3,5 miljoonan julkisen hankintasopimuksen tietoja vuosilta 2006–2015 ja osoittavat, että hankintamenettelyjen läpinäkyvyys vähentää merkittävästi korruptionriskejä. He tekevät regressioita, joissa havaintoyksikkönä on tietty hankintaorganisaatio tietyssä vuonna. Vastemuuttujana on sellaisten hankintojen, joihin osallistuu ainoastaan yksi tarjoaja, osuus kaikista hankinnoista kyseisessä havaintoyksikössä. Bauhr ym. (2020) muodostavat kolme indeksiä, joita käytetään selittävinä tekijöinä tilastollisissa analyysissä ja jotka mittaavat, kuinka monesta informaatiokentästä puuttuu tieto hankintaan liittyvissä dokumenteissa. Tutkimuksessa käytetyt informaatiokentät ovat kieli, valintamenetelmä, kriteeri, CPV (Common Procurement Vocabulary)-koodi ja kesto. Näin muodostetut indeksit ovat:

- ”ex ante läpinäkyvyys”, joka mittaa sitä, kuinka paljon informaatiota sisältyy kyseiseen hankintailmoitukseen.
- ”ex post läpinäkyvyys”, joka mittaa sitä, kuinka paljon informaatiota sisältyy hankintapäätökseen.
- ”kokonaisläpinäkyvyys”, joka laskee yhteen kaksi edeltävää indeksiä.

Tulokset osoittavat, että hankintojen kokonaisläpinäkyvyydellä on negatiivinen vaikutus korruptionriskeihin. Yhden lisäinformaatiokentän täyttäminen vähentää sellaisten hankintojen, joihin osallistuu ainoastaan yksi tarjoaja, osuutta 0,5–1,2 prosenttiyksikköä riippuen tarkasta regressiomenetelmästä. Kirjoittajat toteavat, että koska yhden tarjoajan hankinnat johtavat keskimäärin 7,1 % kalliimpiin sopimuksiin kuin useamman tarjoajan tarjouskilpailut, tähän liittyvät vuotuiset säästöt koko Euroopassa ovat potentiaalisesti erittäin merkittäviä. Esimerkiksi läpinäkyvyyden lisääminen viidellä lisäinformaatiokentällä (kymmenestä tarkastellusta) voisi vähentää yhden tarjoajan hankintoja 2,5–6 %, mikä tarkoittaa 0,18–0,43 % halvempia sopimuksia, mikä puolestaan vastaa noin 4,5–10,9 miljardin euron säästöjä vuodessa EU-tasolla.

Suomen hankintatietovarantoa voidaan pitää läpinäkyvyyden lisääntymisen kannalta huomattavasti merkittävämpänä uudistuksena kuin muutaman informaatiokentän täyttäminen, koska tietovaranto pakottaa sekä tietojen täyttämiseen että varmistaa niiden näkyvyyden. Näin ollen edellä mainittua 0,18–0,43 % säästöarviota voidaan pitää melko varovaisena Suomen kontekstissa. Jos tämä arvio kerrotaan sillä noin 15 miljardin euron vuosittaisella hankintamäärällä, jotka ylittävät kansalliset ja EU-kynnysarvot ja jotka hankitaan yksityiseltä sektorilta, on kyse jo 27–65 miljoonan euron säästöistä.

Bauhrin ym. (2020) tulokset myös osoittavat, että (hankintailmoituksista lasketulla) ex ante läpinäkyvyydellä on vahvempi vaikutus korruptionriskeihin kuin (hankintapäätöksistä lasketulla) ex post läpinäkyvyydellä. Kirjoittajat toteavatkin, että on tärkeämpää tarjota tietoa tarjousprosessiin osallistuville osapuolille kuin ulkopuolisille tarkkailijoille, kuten yleisölle.

4. Kotimainen kirjallisuus ja mahdollisia taloudellisia vaikutuksia

Jääskeläinen ja Tukiainen (2019) ja Jääskeläinen (2023) tarkastelevat kilpailun määrää ja sen yhteyttä hintoihin. Heidän tulosten mukaan Suomessa vallitsee vakava kilpailun puute. Esimerkiksi vain yhden tarjouksen hankintoja on noin 16%. Lisäksi kilpailun lisääminen on yhteydessä matalampiin hintoihin, etenkin jos sitä onnistutaan lisäämään hankinnoissa, joissa kilpailua on hyvin vähäistä. Jokainen lisätarjous voisi tuoda tuolloin noin 5% säästöt.

Baulia ym. (2024) havaitsivat, että organisaatioiden toimintakulttuuri ja vakiintuneet tavat ohjaavat paljon sitä, millaisia hankintatapoja organisaatiot käyttävät. He näyttävät, että niissä organisaatioissa missä toimitaan vakiintuneiden toimintatapojen mukaan eniten, on myös enemmän tarjouskilpailuja, joihin ei tule yhtään tarjousta. Tämä voi johtua siitä, että tarjouksia ei räätälöidä ostettavan tuotteen tai palvelun mukaan riittävästi. Hankintatietovaranto auttaisi hankintayksiköitä selvittämään, millä tavoin muut yksiköt vastaavia tuotteita ostavat ja kuinka hyvin onnistuvat houkuttelemaan niihin kilpailua. Tämä helpottaisi räätälöintiä, voisi lisätä kilpailua ja osaltaan madaltaisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa kilpailun lisäämisen tavoittelussa.

Baulian ym. (2024) tutkimuksen mukaan organisaatioiden vakiintuneet hankintatavat ja räätälöinnin puute johtavat etenkin siihen, että näillä yksiköillä on enemmän kilpailutuksia mihin ei tule yhtään tarjousta. Tästä koituu hankkijoille monenlaisia kustannuksia. Luultavasti suurimmat kustannukset liittyvät siihen, että tavaran tai palvelun saaminen käyttöön lykkääntyy. Esimerkiksi Helsingin sanomat kuvasi hiljattain epäonnistuneen laitehankinnan seurauksia koulun opetukseen: <https://www.hs.fi/helsinki/art-2000010673217.html>. Näille kustannuksille on vaikea laskea euromääräistä arvoa. Nollan tarjouksen hankinnoista koituu myös turhaa työtä hankintayksikölle. Baulian ym. (2024) tulosten mukaan, jos toimintakulttuurin ohjaavuus laskisi yhden keskihajonnan verran, vähenisi nollan tarjouksen todennäköisyys noin 4%. Tästä voisi tulla säästöjä 0,2 miljoonaa. On kuitenkin selvää, että tämä puhdas työkuukustannuksen säästö on todennäköisesti murto-osa siitä haitasta, mikä lykätyistä ostoista seuraa.⁴ Suuremmat säästöt tulevat kuitenkin siitä, jos kohteen räätälöinnillä saadaan yleisesti kasvatettua tarjousten lukumäärää.

Virtanen (2024) tutkii koneoppimismallien avulla hankintojen räätälöintien mahdollisuuksia. Hän mallintaa ja simuloi kilpailua lisäävän politiikan kohdentamista niihin hankintoihin, joissa politiikan odotettu hyöty on suurin. Lähtökohdaksi otetaan hypoteettinen politiikka, joka houkuttelee keskimäärin yhden lisätarjouksen. Poliitiikan rajattu kohdentaminen tehdään hyödyntäen koneoppimista Cloudian historialliseen hankinta-aineistoon. Tulokset testiaineistossa indikoivat, että kohdentamisen tuottamat hankintakustannussäästöt olisivat maksimissaan jopa 3 %-yksikköä korkeammat verrattuna politiikkaan, joka toteutetaan kaikille hankinnoille. Julkisten hankintojen kansallisessa mittakaavassa puhutaan jopa miljardin lisäsäästöistä, joskin arvioon on syytä lukea paljon tosielämän epävarmuutta ja se perustuu vahvoihin oletuksiin, joten konservatiivisemmin voidaan puhua satojen miljoonien lisäsäästöistä. Tulokset riippuvat myös politiikan toteuttamisen kustannuksista; kohdentamisesta ei ole hyötyä, jos politiikan toteuttaminen on ilmaista (kaikki voivat tehdä siitä muutenkin) tai erittäin kallista.

⁴ Baulian ym. (2024) Cloudia-aineisto koskee vuosia 2010–2017, missä nollan tarjouksen hankintoja oli jopa 30% aineistosta. Jääskeläisen (2023) tuoreempaan Cloudia-aineistoon perustuvan arvion mukaan niitä on noin 6% hankinnoista. Erot johtuvat tavoista tulkita aineistoa. Jälkimmäinen analyysi poistaa epävarmat tapaukset ja ensimmäinen sisältää ne nollaan. Todellinen tilanne on jossain lukujen välissä. Jos oletetaan, että Suomen noin 12 000 vuosittaisesta hankinnasta 10% on nollan tarjouksen hankintoja, 4% prosenttia tästä tarkoittaa noin 50 hankintaa. Jos yhteen hankintaan kuuluu 10 htp hintaan 400 euroa per htp, on säästö 0,2 miljoonaa.

Uusi hankintatietovaranto mahdollistaa tehokkaan kohdentamisen ja esimerkiksi Virtasen mallin kaltaisten koneoppimismallien hyödyntämisen hankintojen suunnittelussa.

Aaltio ym. (2023) osoittavat, että suuret hankintatietokannat mahdollistavat kartellien havaitsemisen. Näin ollen suunniteltu tietovaranto tehostaisi väärinkäytösten havaitsemista ja KKV:n toimintaa. KKV on jo nyt pystynyt hyödyntämään Cloudian tarjoustietokantaa, mikä jo sinällään auttaa kartellien havaitsemiseen tarjousten perusteella. Hankintatietovaranto toivottavasti tuottaa kattavammat tiedot kuin Cloudian tietokanta ja erityisesti kattavamman ostolaskutiedon. Ostolaskutiedot auttavat tarkemmin väärinkäytösten havaitsemisen kuin pelkät tarjoustiedot, esimerkiksi puitesopimusten osalta, missä tarjoustieto ei paljasta keneltä on todellisuudessa ostettu.

Edelleen mahdollisuus kohdentaa ostolaskutiedot sopimuskohtaisesti mahdollistaisi puitejärjestelyiden kokonaisostojen seuranta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu oikeusohje (C-23/20 Simonsen & Weel), jonka mukaan puitejärjestelyä kilpailutettaessa on ilmoitettava puitejärjestelyn enimmäisarvo, joka myös on puitejärjestelyn piirissä tehtävien ostojen sitova maksimi. Jos puitejärjestelyn enimmäisarvo sopimuskaudella ylittyy, ei puitejärjestelyä EU-tuomioistuimen mukaan enää voi käyttää, vaan kyse on tällöin kielletystä suoraankinnasta. Enimmäisarvon seuranta on kuitenkin nykyisellään hyvin vaikeaa etenkin silloin, kun puitejärjestelyä käyttävät lukuisat hankintayksiköt, kuten on asiainlaita esimerkiksi yhteishankintayksiköiden kilpailuttamien laajojen puitejärjestelyiden osalta. Tältä osin hankintatietovaranto parantaa puitejärjestelyiden seuranta yhteishankintayksiköissä, muissa hankintayksiköissä, KKV:n hankintojen valvonnassa ja vähentää kiellettyjen suoraankintojen riskiä.

Halonen ja Tukiainen (2020) Ruotsissa havaitsivat, että se käytetäänkö laatupisteystystä vai pelkän hinnan perusteella tehtävää voittajan valintaa, on yhteydessä kilpailun määrään. Yhteyden luonne riippuu toimialasta. Sellaisella toimialalla, missä laatupisteistyksen käyttö on ylipäänsä yleistä, se on yhteydessä suurempaan tarjouksien määrään, kun taas toimialoilla, missä laatupisteistyksen käyttö on harvinaista, sen käyttö on yhteydessä vähäisempään tarjoajien määrään. Hankintatietokanta helpottaa huomattavasti omalle toimialalle kilpailua lisäävien hankintatapojen havaitsemista. Esimerkiksi rakennusalalla, missä pelkän hinnan käyttö on erittäin yleistä, laatupisteiden käyttö pelkän hinnan sijasta on yhteydessä 0.3 vähäisempään tarjoajaan. Tämä viittaa siihen, että pelkällä hankintamekanismin räätälöinnin voisi saavuttaa merkittäviä kilpailuetuja.

Halonen ja Tukiainen (2020) nostavat esiin Ruotsista esimerkin, missä Nackan kunta onnistui saamaan parempien hankintakäytäntöjen ja aktiivisemmän markkinavuoropuhelun avulla keskimäärin yhden tarjouksen lisää hankintoihinsa. Ottaen huomioon Jääskeläisen ja Tukiaisen (2019) tuloksen kilpailun lisäämisen vaikutuksista, säästöpotentiaali paremmista hankintakäytännöistä olisi 5%. Jos säästöpotentiaali koskisi vain sitä noin 15 miljardin euron hankintamäärää, jossa yksityiseltä sektorilta hankintaan kynnysarvon ylittäviä hankintoja, kyseessä on 750 miljoonaa euroa vuodessa ja yli tuplasti tämä, jos lasketaan kaikista ostoista yksityiseltä sektorilta. Luonnollisesti tietovaranto ei yksin riitä aikaan saamaan parempia käytäntöjä, vaan sitä pitää alkaa tehokkaasti hyödyntämään, ja tehdä muitakin toimia. Mutta tietovaranto mahdollistaa ja edesauttaa parhaiden käytäntöjen leviämistä. Tarkkaa laskelmaa säästöjen ja tehostamisen vaikutuksista on mahdotonta tehdä, eikä tietovaranto yksinään riitä. Mutta jos tutkijat, hankintayksiköt ja viranomaiset sitä tehokkaasti hyödyntävät, se todennäköisesti mahdollistaa satojen miljoonien eurojen säästöt.

Hankintatietovaranto tuottaa näin ollen säästöjä siten, että tietovaranto mahdollistaa:

- Kilpailua lisäävien toimien selvittämisen, räätälöinnin ja tehokkaan kohdentamisen
- Kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin
- Parhaiden käytäntöjen levittämisen

- Väärinkäytösten havaitsemisen
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamisen ja tehostamisen

5. Hallitusohjelman toimenpiteiden ja tietovarannon yhteyden arviointi

Hallitusohjelmassa on useita toimenpiteitä julkisten hankintojen tehostamiseksi. Hankintatietovaranto mahdollistaa ja edesauttaa sekä toimenpiteiden toteuttamista että niiden vaikutusten arviointia.

Toimenpide 1. Todennäköisiltä vaikutuksiltaan tärkein toimenpiteistä on **velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja**. Tämä toimenpiteen vaikutuksia ei voida arvioida ilman kunnollista hankintatietovarantoa. Tarjouspyyntö- ja tarjousaineisto mahdollistaa sellaisten hankintojen tunnistamisen, joihin olisi tullut vain yksi tarjoaja ilman lakimuutosta. Titl (2023) on tehnyt näin artikkelissaan, missä on tarkasteltu vastaavan lakimuutoksen vaikutuksia Tsekissä. Tämä mahdollistaa ns. koe- ja verrokkiryhmäasetelman. Ostolaskuaineisto mahdollistaa sen tarkastelun, miten tarjoushinnassa saadut hyödyt realisoituvat myös todellisissa ostoissa.

Toimenpide 2. **Ohjataan kuntia ja hyvinvointialueita hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja**. Hankintojen keskittäminen tuo kansainvälisten tutkimusten mukaan 5–20 prosenttia säästöä (Baulia ym. 2023). Hankintojen keskittämisessä on kuitenkin riski markkinoiden keskittymisestä. Siksi yhteishankintayksiköiden tulisi huomioida hankinnoissa kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen ja pitkän aikavälin markkinavaikutukset. Hankintatietovaranto auttaa arvioimaan missä hankinnoissa yhteishankintoihin siirtyminen on erityisen hyödyllistä kilpailun, tarjoushintojen, toteutuneiden hintojen ja markkinavaikutusten kannalta.

Toimenpide 3. **Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaa vahvistetaan ja perustetaan hankintatietokanta, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen**. Tässä toimenpiteessä on sekä KKV:n valvontanäkökulma että hankintatietokanta. Koko tämä raportti käsittelee arviomuistiossa esitetyn hankintatietokannan hyötyjä yleisesti, ja sen hyötyjä KKV:n toiminnan kannalta on käsitelty yllä.

Toimenpide 4. **Muutetaan hankintalakia niin, että EU-kynnysarvon ylittävää hankintaa voidaan olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä ja mahdollistetaan ratkaisusta valittaminen**. Hankintojen osiin jakaminen tarkoittaa sitä, että yhden hankinnan sisällä on eri osia, joihin voi tarjota erikseen ja joita eri tarjoajat voivat voittaa. Hankinnan jakaminen osiin todennäköisesti helpottaa pienempien yritysten mahdollisuuksia osallistua hankintamenettelyyn, mutta tiedossa ei ole vaikutusten suuruutta. Hankintatietovaranto helpottaa tämän viranomaisvalvontaa, mikä lisää hankintayksiköiden kannustimia noudattaa velvoitetta, ja siten lisää myös kilpailua hankinnoissa, mutta tämänkin suuruusluokkaa on vaikea arvioida. Pyykkönen ym. (2023) arvioivat koko toimenpiteen säästöpotentialiksi 25 miljoonaa euroa. Jos oletamme esimerkiksi, että hankintatietokannan mahdollistaa 5 % näistä säästöistä, on tietokannan tuoma odotettu säästö 1,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Toimenpide 5. **Velvoitetaan yhteishankintayksiköitä huomioimaan kilpailutuksissaan kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset**. Hankintatietovaranto helpottaa kilpailuolosuhteiden ja markkinavaikutusten arviointia. Ks. lisää kohdasta toimenpide 2 edellä.

Toimenpide 6. **Säädetään julkisyhteisöjen ostolaskudata avoimesti ja keskitetysti julkaistavaksi ilman erillistä pyyntöä**. Kuten aiemmin tässä raportissa on todettu, ostolaskujen saaminen tutkimus- ja viranomaiskäyttöön on olennainen osa hankintatietovarantoa, jotta voidaan arvioida erilaisten

toimenpiteiden todellisia vaikutuksia. Ostolaskujen saatavuuden lisäksi niiden avoimuudesta on esimerkiksi se merkittävä lisähyöty, että myös kansalaiset voivat tehokkaammin valvoa heidän verorahojensa käyttöä.

Toimenpide 7. **Selvitetään mahdollisuutta luoda esimerkiksi hankintavalituslautakuntaan perustuva järjestelmä nopeutetusta muutoksenhausta julkisissa hankinnoissa.** Mikäli hankintatietovarantoon liitetään tiedot markkinaoikeuden hankintaratkaisuksista, voidaan arvioida sitä, vaikuttaako nopeutettu muutoksenhaku siihen, kuinka paljon ja millaisia hankintoja päätyy markkinaoikeuteen. Nopeutettu prosessi esimerkiksi vähentää hävinneiden tarjoajien kannustimia valittaa turhasta.

Toimenpide 8. **Sanktioidaan suorahankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättäminen.** Hankintatietovarannon sopimustietojen ja ostolaskujen yhdistelmä mahdollistaa tämän toimenpiteen kustannustehokkaan valvonnan ja siten luultavasti lisää myös sääntelyn noudattamista merkittävästi. Pyykkönen ym. (2023) arvioivat, että toimenpide voisi tuoda 20 miljoonan euron säästöt, jos sen myötä 10 % nykyisistä suorahankinnoista päätyisi kilpailutuksen piiriin. Jos oletamme, että hankintatietovarannon ansiosta toteutuu esimerkiksi 25 % tästä siirtymästä, on sen tuoma säästö 5 miljoonaa vuodessa.

Toimenpide 9. **Velvoitetaan hankintayksiköitä tekemään yli 10 miljoonan euron hankinnoista analyysi, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoitaan kustannuksia.** Hankintatietovaranto tekee tämän analyysin toteuttamisesta helpompaa ja laadukkaampaa. Pyykkönen ym. (2023) arvioivat toimenpiteen säästöpotentiaaliksi 160 miljoonaa euroa. Jos oletamme esimerkiksi, että hankintatietokannan mahdollistaa 5 % näistä säästöistä, on tietokannan tuoma odotettu säästö 8 miljoonaa euroa vuodessa.

Toimenpide 10. **Lisätään hankintaosaamista ja edistetään innovatiivisten hankintojen käyttöä.** Hankintatietovaranto on olennainen osa hankintaosaamisen kustannustehokasta lisäämistä. Tietovaranto mahdollistaa esimerkiksi sen analysoimisen millaiset tarjouspyynnöt (hankintamekanismit) tuottavat hyvin kilpailua ja vähän kustannusten ylityksiä jälkikäteen. Tietokannan edut kasvavat entisestään tulevaisuudessa, koska hankintayksiköt voivat kustannustehokkaasti hyödyntää tekoälyä apuna tietokannan hyödyntämisessä. Decarolis ym. (2020) havaitsivat yhdysvaltalaisella aineistolla, että kun hankintayksikön osaaminen kasvaa yhden keskihajonnan verran, hankintojen viivästysten määrä laskee 23 %, kustannustenylytykset laskevat 29 % ja uudelleenneuvottelujen määrä laskee puoleen. Tälle hyödyille ei voi laskea euromääräistä hyötyä, koska emme tiedä Suomessa kustannustenylytysten määrää ennen kuin hankintatietokanta perustetaan. Osaamisen kasvattamisella on myös yhteys Nackan kunnan esimerkkiin, jota käsiteltiin edellisessä luvussa. Tietovaranto mahdollistaa myös innovatiivisten hankintojen vaikutusten arvioinnin, kun tietovarantoon tulee tieto siitä, millaisia innovatiivisen hankinnan keinoja kukin hankinta on käyttänyt. Tällöin voidaan vertailla tarjouksia ja toteutuneita ostoja muuten vertailukelpoisten hankintojen välillä, joista toisessa on tuettu innovaatioita. Tietovarantoa voidaan myös yhdistää anonymisti Tilastokeskuksessa esimerkki patenttitietokantoihin, mikä mahdollistaa sen tutkimisen, synnyttävätkö innovatiiviset hankinnat innovaatioita.

Toimenpide 11. **Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %).** Tämän toimenpiteen vaikutusten arviointi edellyttäisi hankintatietovarannon tämän hetken kaavailun tietosisällön lisäksi sitä, että sidosyksiköt antaisivat aiemmat tiedot yksikköhinnoista tutkijoiden käyttöön hankintatietovarantoon.

6. Juridisista lähtökohdista

Hankintadirektiivi 2014/24 ei sisällä varsinaista julkisuussäätelyä, vaan sääntelee hankinta-asiakirjojen avoimuutta ja saatavuutta hankintaprosessin aikana sekä edellyttää hankintailmoitusten julkaisemista hankintaprosessin aikana, sen jälkeen ja myös sopimuskaudella tietyistä sopimusmuutoksista.

Hankinta-asiakirjojen julkisuudesta säädetään meillä julkisuuslailla ja myös hankintalaki sisältää säätelyä niiden hankintayksiköiden osalta, jotka muuten eivät olisi julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Suomessa lainsäädäntö ei edellytä asiakirjojen aktiivista julkaisua, mutta mahdollistaa sen julkisuuslain salassapitosäännökset toki huomioiden. EU-tasolla käydään aika ajoin keskustelua avointen sopimusrekisterien perustamisesta. Muutamassa EU-jäsenvaltiossa (Espanja, Puola ja Romania) on olemassa ns. avoimia sopimus- ja sopimusmuutosrekistereitä, jonne hankintayksiköiden on tallennettava kaikki hankintasopimukset ja niiden muutokset. Myös Alankomaissa on käyty tästä keskustelua, koska julkisten hankintojen avoimuutta on haluttu laajasti lisätä. Toistaiseksi Alankomaiden rekisteriin kuulumisen on hankintayksiköille vapaaehtoista eikä tästä ole lainsäädäntöä (Halonen 2023). Näiden sopimusrekisterien tavoitteena ei ole lisääntyvän läpinäkyvyyden kautta lisätä kilpailua, vaan pikemminkin vahvistaa julkisten hankintojen integriteettiä ja korruptionvastaisia toimia mahdollistamalla yhteiskunnallisen ja yksityisen sopimustenvälön. Julkisia sopimusrekistereitä on kritisoitu talous- ja oikeustaloustieteen saralla erityisesti siksi, että ne mahdollistavat kilpailua vääristävät menettelytavat ja lisäävät kartellien tai yhdenmukaisen hinnoittelun riskiä (Sanchez-Graells 2015; Sanchez-Graells 2014; OECD 2007; Heimler 2012; Weishaar 2013). Avointen sopimusrekisterien riskeiksi on nähty myös se, että ne voivat vähentää yritysten kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuihin, jos sopimukset julkaistaan avoimesti (Halonen 2016).

Hankintatietovarannon perustamisella ei kuitenkaan ole kyse vain tietyn asiakirjatyypin avoimuudesta, vaan koko hankinnan elinkaaren aikaisen tiedon keräämisestä yhteen paikkaan. Tällä on lukuisia etuja hankintojen tehokkuuden, mittaamisen ja johtamisen kannalta ja tietojen kerääminen yhteen helpottaisi myös tutkijoiden työtä ja mahdollistaisi erilaisten toimenpiteiden tai lainsäädäntömuutosten vaikutusten arvioinnin. Kyse olisi ns. hankintojen big datasta, jonka vaikutusten arviointia on toistaiseksi oikeustieteen kentällä tehneet vain muutamat tutkijat. Keskustelu ja riskit hankintojen big datan osalta voidaan tiivistää pääosin kahteen osa-alueeseen: tiedon avoimuus ja salassa pidettävän tiedon suojaaminen (onko tietovaranto avointa dataa vai rajoitettua - joko tiedon sisällön osalta esim. anonymisoitua tai ainoastaan rajatun joukon käytössä; miten liikesalaisuuksia suojataan) ja toisaalta datan julkaisun ajankohdan osalta.

Avoimuus ennaltaehkäisee väärinkäytöksiä ja korruptiota – avoin data parantaa myös kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia tarkastella hankintojen asianmukaisuutta (Halonen 2019). Toisaalta avoimella hankintadatalla voi olla kilpailua vääristäviä, kolluusiota lisääviä tai hinnoitteluun vaikuttavia vaikutuksia. Mahdollisuudet kilpailun tai hinnoittelun manipulaatioon lisääntyvät erityisesti, jos hankintojen big data on yksityiskohtaista ja avoimesti yritysten käytettävissä.

Avoimen datan direktiivi 2019/1024 edellyttää kuitenkin julkisen sektorin tarjoavan käytössään olevan datan avoimesti ja veloituksetta muiden – myös yksityisten - käytettäväksi. Samaan aikaan kuitenkin sekä Avoimen Datan Direktiivi ja Datanhallinta-asetus 2022/868 edellyttävät salassa pidettävän tiedon, hankintojen tapauksessa pääosin liikesalaisuuksien, suojaamista. Albert Sanchez-Graells toteaa uudessa kirjassaan, ettei siksi täysin avoimen, kaiken hankintatiedon sisältävän datan perustaminen ole mahdollista. Tästä syystä hankintatietovaranto on luotava monitasoisen ja eri ehtoihin ja tietoihin rakentuvan pääsyn varaan (Sanchez-Graells 2024). Vaikka avoimen datan julkaisemista voidaan pitää monilta osin lähtökohtana, liittyy julkisiin hankintoihin lain nojalla intressejä, joita on myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suojattava (salassa pidettäviä liikesalaisuuksia

sekä muuta kilpailun kannalta sensitiivistä tietoa), minkä vuoksi tiedon avoimuutta ja tiedon suojaamiseen liittyviä intressejä on tasapainoteltava samanaikaisesti (Sanchez-Graells 2022).

Ratkaisussa C-54/21 Antea Polska todettiin, että julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen päätavoite on hankintojen avaaminen vääristymättömälle kilpailulle ja että tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että hankintaviranomaiset eivät paljasta julkisia hankintoja koskevia sopimusten tekomenettelyjä koskevia tietoja, joiden sisältöä voitaisiin käyttää kilpailun vääristämiseen joko meneillään olevassa sopimuksetekomenettelyssä tai myöhemmissä sopimuksetekomenettelyissä. Koska julkisia hankintoja koskevat sopimusten tekomenettelyt perustuvat hankintaviranomaisen ja talouden toimijoiden väliseen luottamussuhteeseen, viimeksi mainittujen on voitava toimittaa hankintaviranomaisille kaikki hyödylliset tiedot sopimuksetekomenettelyn yhteydessä pelkäämättä, että nämä toimittavat kolmansille tietoja, joiden ilmaiseminen voisi olla mainituille toimijoille vahingollista (kohta 49, myös Varec, C-450/06, 34–36 kohta ja Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, 115 kohta). Näin ollen julkinen sektori voi evätä yrityksiltä pääsyn dataan myös laajemmin kuin vain salassapidettävien liikesalaisuuksien osalta (Antea Polska, kohta 62). Toisaalta EU-tuomioistuimen Antea Polska ratkaisu vaikuttaa myös edellyttävän, ettei ratkaisuja tietojen julkaisemisesta muille markkinatoimijoille voida tehdä automaattisesti. Näin ollen Antea Polskan valossa yrityksille avoimen hankintatietovarannon perustaminen, missä tahansa yksityiskohtaista tietoa sisältävässä muodossa näyttäytyy ongelmallisena. Sen sijaan yrityksille avointa dataa voisivat olla esimerkiksi yhdistettyä tietoa sisältävät aineistot, joista ei voitaisi paikantaa yksittäisen yrityksen yksityiskohtaista tietoa.

Hankintatietovarannon perustaminen on, muun muassa eri lainsäädäntötoimenpiteiden vaikuttavuuden ja julkisen sektorin säästöjen todentamiseksi, välttämätöntä. Hankintojen valtakunnallinen ja alueellinen tehokas ohjaaminen tulee mahdolliseksi tietovarannon perustamisen myötä. Tämä avaisi lukuisia kiinnostavia ja yhteiskuntaa laajasti hyödyntäviä tutkimusmahdollisuuksia ja todennäköisesti houkuttelisi myös julkisten hankintojen tutkijoita Suomeen. Edellä käsitellyt hankintatietovarannon mahdolliset kilpailua vääristävät riskit liittyvät avoimen datan käyttöön markkinatoimijoiden ja kilpailevien yritysten toimesta. Sen sijaan tietovarannon keskeiset hyödyt hankintojen vaikuttavuuden lisääntymisen kautta voidaan saavuttaa saattamalla tieto yhteiskunnallisten toimijoiden ja tutkijoiden käyttöön.

Kirjallisuus

Aaltio, Aapo; Riku Buri; Antto Jokelainen ja Johan Lundberg (2023). "Complementary bidding and cartel detection: Evidence from Nordic asphalt markets" Helsinki GSE Discussion Papers 1/2023.

Arvan, Lanny ja Antonio PN Leite (1990). "Cost overruns in long term projects." *International Journal of Industrial Organization* 8.3: 443-467.

Auriol, E.; S. Straub ja T. Flochel (2016). "Public procurement and rent-seeking: the case of Paraguay" *World Development*, 77, 395-407.

Bajari, Patrick ja Steven Tadelis (2001). "Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts." *Rand journal of Economics*: 387-407.

Bauhr, M.; A. Czibik; J. de Fine Licht ja M. Fazekas (2020). "Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption" *Governance*, 33(3), 495-523.

Baulia, Susmita; Kirsi-Maria Halonen; Ari Hyytinen; Heidi Kuusinen; Oskari Nokso-Koivisto; Matias Pousi; Essi Puhakainen; Markku Siikanen; Janne Tukiainen ja Joosua Virtanen (2023).

”Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:30.

Baulia, Susmita; Kirsi-Maria Halonen; Jan Jääskeläinen ja Janne Tukiainen (2024). ”Organisational Culture in Public Procurement” Unpublished manuscript.

Caspar, Vitor ja Antonio PN Leite (1989). "Selection bias induced cost overruns." *Information Economics and Policy* 4.2: 175-187.

Decarolis, Francesco; Leonardo M Giuffrida; Elisabetta Iossa; Vincenzo Mollisi ja Giancarlo Spagnolo (2020). “Bureaucratic Competence and Procurement Outcomes” *The Journal of Law, Economics, and Organization* 36(3), 537–597.

Dahl, R. E.; S. Lorentzen; A. Oglend ja P. Osmundsen (2017). "Pro-cyclical petroleum investments and cost overruns in Norway." *Energy Policy* 100: 68-78.

Davis, J. (2004). Corruption in public service delivery: experience from South Asia’s water and sanitation sector. *World development*, 32(1), 53-71.

Deininger, K. ja P. Mpuga (2005). ”Does greater accountability improve the quality of public service delivery? Evidence from Uganda” *World development*, 33(1), 171-191.

Di Tella, R. ja E. Schargrotsky (2003). “The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires” *The Journal of Law and Economics*, 46(1), 269-292.

Duguay, Raphael; Thomas Rauter ja Delphine Samuels (2023). "The impact of open data on public procurement." *Journal of Accounting Research* 61.4: 1159-1224.

Flyvbjerg, Bent; Mette K. Skamris ja Søren L. Buhl (2003). "How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?." *Transport reviews* 23.1: 71-88.

Flyvbjerg, Bent; Mette K. Skamris ja Søren L. Buhl (2004). "What causes cost overrun in transport infrastructure projects?." *Transport reviews* 24.1: 3-18.

Flyvbjerg, Bent (2007). "Cost overruns and demand shortfalls in urban rail and other infrastructure." *Transportation Planning and Technology* 30.1: 9-30.

Ganuza, Juan-José (2007). "Competition and cost overruns in procurement." *The Journal of Industrial Economics* 55.4: 633-660.

Gaprindashvili, Giorgi (2015). "Public procurement development stages in Georgia." *International Journal of Business, Human and Social Sciences* ISSN: 2517-9411.

Gaprindashvili, Giorgi (2019). "The Results of State Procurement Reforms in Georgia." *2nd International Conference on Business, Management and Economics. Vienna, Austria.*

Goldman, E.; J. Rocholl ja J. So (2013). “Politically connected boards of directors and the allocation of procurement contracts” *Review of Finance*, 17(5), 1617-1648.

Halonen, Kirsi-Maria (2016). ”Disclosure Rules In EU Public Procurement – Balancing Between Competition and Transparency”, the *Journal of Public Procurement*, Vol. 16, Number 4, 528–553.

Halonen, Kirsi-Maria (2019). “ The Many Faces of Transparency in EU Public Procurement”, in K-M. Halonen, A. Sanchez-Graells & R. Caranta (eds.): *Transparency in EU Public Procurement*. Edward Elgar Publishing, 8–33.

- Halonen, Kirsi-Maria (2023). "Fundamentals of contract modifications in EU procurement law". In Dragos, Halonen, Neamtu & Treumer (eds.) *Contract changes – the Dark Side of EU Procurement Law*, 17-34, Edward Elgar Publishing.
- Halonen, Kirsi-Maria ja Janne Tukiainen (2020). *Competition and Litigation in Swedish Public Procurement*. Uppdragsforskningsrapport 2020:1. Swedish Competition Authority.
- Heimler, A (2012). "Cartels in Public Procurement 8(4) *Journal of Competition Law & Economics* 849-862.
- Jääskeläinen, Jan (2023). Julkisissa hankinnoissa on tehostamisen varaa, mutta toimet on kohdennettava oikein. KKV:n blogi. 5.5.2023.
- Jääskeläinen, Jan ja Janne Tukiainen (2019). "Anatomy of Public Procurement" VATT Institute for Economic Research Working Papers 118.
- Kain, John F. (1990). "Deception in Dallas: Strategic misrepresentation in rail transit promotion and evaluation." *Journal of the American Planning Association* 56.2: 184-196.
- Knack, Stephen; Nataliya Biletska ja Kanishka Kacker (2019). "Deterring kickbacks and encouraging entry in public procurement markets: Evidence from firm surveys in 90 developing countries." *The World Bank Economic Review* 33.2: 287-309.
- Kovalchuk, Artur; Charles Kenny ja Mallika Snyder (2019). *Examining the Impact of E-procurement in Ukraine*. No. 511. Center for Global Development.
- Laajaj, Rachid; Marcela Eslava ja Tidiane Kinda (2017). "Corruption, Custom Reform and Firm Growth: Quasi-Experimental Evidence from Colombia"
- Laffont, Jean-Jacques ja Jean Tirole (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT press.
- Morris, P. ja George H. Hough (1987). "The anatomy of major projects: A study of the reality of project management"
- Norjan öljy- ja energiaministeriö (2013). "Evaluation of projects implemented on the Norwegian shelf." *Norwegian Petroleum Directorate*.
- Norjan öljy- ja energiaministeriö (1999). "NOU 1999:11 Analyse av investeringsutviklingen på kontinentalsokkelen" Utredning fra Investeringsutvalget oppnevnt av Olje- og energidepartementet" *Norwegian Petroleum Directorate*.
- OECD. (2005). *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2007). *Public Procurement: Role of Competition Authorities* 7. <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf>.
- Okunogbe, Oyebola ja Victor Pouliquen (2022). "Technology, taxation, and corruption: evidence from the introduction of electronic tax filing." *American Economic Journal: Economic Policy* 14.1: 341-372.
- Pickrell, Don H. (1990). *Urban Rail Transit Projects: Forecast Versus Actual Ridership and Costs*. No. DOT-T-91-04. United States. Department of Transportation. Federal Transit Administration.
- Psota, Victoriia; L. Chyzhevskia; O. Osyhka; S Zaika ja N. Koval (2020). "Competition in public procurement in the fight against corruption: analysis of an example of Ukraine." *Intellectual Economics* 14.1: 89-112.

Pyykkönen, Jussi, Kirsi-Maria Halonen, Janne Tukiainen ja Anniina Parviainen (2023). Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. Ulkopuolinen selvitys, Valtionvarainministeriö, Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus VN/27190/2022.

Sanchez-Graells, Albert (2014) "Prevention and Deterrence of Bid Rigging: A Look from the New EU Directive on Public Procurement", in G Racca & C Yukins (eds), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts* 171-198, available at <http://ssrn.com/abstract=2053414>.

Sanchez-Graells, Albert (2015). *Public Procurement and the EU Competition Rules, 2nd edn*, Oxford, Hart.

Sanchez-Graells, Albert (2022). New CJEU case law against excessive disclosure: Quid de Open Data (C-54/21, and joined cases C-37/20 and C-601/20), 20.11.2022
<https://www.howtocrackanut.com/blog/2022/11/22/cjeu-case-law-against-excessive-disclosure-quid-de-open-data>

Sanchez-Graells, Albert (2024). *Digital Technologies and Public Procurement*. Oxford University Press.

Shkolnyk, Inna; Alina Bukhtiarova ja Ludmyla Horobets (2018). "The efficiency of electronic public procurement system in Ukraine." *Public and Municipal Finance* 7.3: 43-55.

Singh, Ram (2011). "Determinants of cost overruns in public procurement of infrastructure: Roads and railways." *India Policy Forum*. Vol. 7. No. 1. National Council of Applied Economic Research, 2011.

Skamris, Mette K. ja Bent Flyvbjerg (1997). "Inaccuracy of traffic forecasts and cost estimates on large transport projects." *Transport policy* 4.3: 141-146.

Soylu, Ahmet; O. Corcho; B. Elvesæter; C. Badenes-Olmedo; F. Yedro-Martínez; M. Kovacic ja D. Roman (2022). "Data quality barriers for transparency in public procurement." *Information* 13.2: 99.

Titl, Vítězslav (2023). "The One and Only: Single-Bidding in Public Procurement" U.S.E. Research Institute. Working Paper Series 23-08

Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023

Valtiovarainministeriö (2024). Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta.

Virtanen, J. (2024). "Value of Entry Information in Public Procurement" Unpublished manuscript.

Velasco, Rafael B.; I. Carpanese; R. Interian; O.C. Paulo Neto ja C. C. Ribeiro (2021). "A decision support system for fraud detection in public procurement." *International Transactions in Operational Research* 28.1: 27-47.

Weishaar, S.E. (2013) *Cartels, Competition and Public Procurement. Law and Economics Approaches to Bid Rigging*. Cheltenham, Edward Elgar 28-36.