

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

1 Yleistä

Esityksen tavoitteet, kuten yhdenmukainen tapa kerätä dataa julkisin varoin toteutetuista julkisista hankinnoista sekä tähän liittyvät tiedolla johtaminen että tiedon saatavuus tutkimusta ja tilastointia varten, ovat kannattavia tavoitteita. Myös esityksen lähtökohdat siitä, että tietoa kerättäisiin suoraan olemassa olevien järjestelmien kautta keskitetysti, on kannatettavaa.

Alla on esitetty Aalto-yliopiston ("Aalto") näkemyksiä koskien säännöskohtaisia perusteluita.

2 Kustannusanalyysit ja tiedonkerääminen

Aallon näkemys on, että saavutettavista hyödyistä, jotka on eritelty esityksen sivuilla 68–69, suhteessa rajoitetun kattavuuden osalta ovat saavutettavissa kevyemmilläkin keinoilla. Esitetyt säästölaskelmat vaikuttavat varsin teoreettisilta ja esitetty laskennallinen hyöty on hyvin pieni, kun esitetyt luvut suhteutetaan sektorikohtaisiin liikevaihtoihin.

Esityksessä on yliopistojen osalta arvioitu kilpailun lisääntymisen tuottavan noin 0,16 M€ säästöt. Yliopistosektorin yhteenlasketun liikevaihdon ollessa noin 3 252 M€ (Lähde: Vipunen, vuosi 2024) esitetty laskennallinen säästö olisi tällöin 0,05 promillea liikevaihdosta, mitä voidaan pitää kustannuksiin nähden varsin mitättömänä. Vastaava säästö on saavutettavissa helposti ja kustannustehokkaasti normaalin toimintaprosessien kehittämisen kautta. Toisaalta ehdotetut toimenpiteet aiheuttavat väistämättömästi ja varmasti kustannuksia, tältä osin Aalto yhtyy Vantaan kaupungin hyvään kiteytykseen "Muutoksesta aiheutuvat kustannukset ovat tosiasiallisia, mutta säästöt välillisiä ja teoreettisia."

Aalto yhtyy lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön huomioihin koskien tietojen kasaantumisvaikutuksia ja siihen liittyviä turvallisuusriskejä sekä tietosuojaa. Liikenne- ja viestintäministeriön nostamat seikat ovat Aallon mielestä myös relevantteja kilpailuoikeudellisista näkökulmista; tiedon keräämisessä tulee huomioida myös markkina- ja kartellivaikutukset. Jos yleisesti ja helposti on saatavilla yksityiskohtainen ja reaaliaikainen tieto hankintayksiköiden hankinnoista ja se yhdistettävissä sopimuksiin, se mahdollistaa eri tuotekategorioiden hintatasojen, toimitusketjujen ja käytettyjen järjestelmien selvittämisen, mikä taas voi altistaa markkinoita esimerkiksi hiljaisille kartelleille.

Tiedonkeräämisen osalta esityksessä on todettu, että "hankintatietovarannon henkilötietojen osalta hankintatietovarantolaissa säädettäisiin henkilötietojen säilytysajasta. Muilta osin hankintatietovarannon tiedot olisivat lähtökohtaisesti pysyvästi säilytettäviä eikä niille ehdotettaisi säädettäväksi erityistä säilytysaikaa arkistolain säännösten mukaisesti." Aalto katsoo, että tietovarannon säilytysaikojen osalta tulisi mahdollistaa organisaatiokohtaisten säilytysaikojen huomioiminen tietovarantoon vietävien tietojen osalta. Huomioiden kuinka paljon tietoa tietovarantoon tulisi kertymään eri hankintayksiköiden hankintojen osalta, voitaisiin tietojen säilyttämisellä myös hallita tehokkaasti tietojen säilyttämisestä syntyviä kustannuksia.

3 Yksityiskohtaisempia huomioita

3.1 Laki hankintatietovarannosta ja Laki Valtiokonttorista

Aalto kannattaa ja pitää hyvänä sitä, että yliopistot on rajattu ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Kuitenkin hankintatietovarannosta annettavan lain 3 §:n osalta Aalto katsoo, että yliopistoja koskevat 3.1 §:n 1–3 kohtia koskeva toimitusvelvollisuus ei saa johtaa velvollisuuksiin yliopistoille, vaan näissä

23.12.2025

Julkinen

kohdissa tarkoitetut tiedot on, kuten Aalto on aiemminkin tuonut esille, kerättävä automaattisesti järjestelmistä rajapintoja ym. hyödyntäen. Tämän osalta Aalto nostaa esille Valtiokonttorista annetun lain muuttamista koskevan 2 e §:n perustelut, joissa todetaan seuraavaa.

*"Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden perusteella kerättäisiin tietoja **ensi sijassa sellaisilta kilpailutusjärjestelmätoimittajilta, joille kertyy paljon tietovarannon kannalta olennaisia tarjoustietoja.** Tietojen **kerääminen tapahtuisi ensi sijassa rakenteisessa muodossa** automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntäen, eikä tietojen täyttämistä manuaalisesti tai luovuttamista yksittäisinä asiakirjoina edellytetäisi. **Valtiokonttori voisi kuitenkin edellyttää kilpailujärjestelmätoimittajaa tai hankintayksikköä toimittamaan tarjoustietoja sisältävät liitteet.** Valtiokonttori toteuttaisi tietojen pyytämisen ja keräämisen siten, että siitä aiheutuisi mahdollisimman vähän työtä kilpailutusjärjestelmätoimittajalle ja hankintayksikölle. Lähtökohtaisesti tietoja pyydetäisiin kerran vuodessa."*

Aalto katsoo, että perustelut jättävät liiaksi epäselväksi tietojen keruu- ja toimittamistavat. Ensinnäkin, Aalto katsoo, että erillisen hankintayksiköitä koskevan toimitusvelvollisuuden tulee tulla kyseeseen ainoastaan siinä tilanteessa, että tietoja ei ole saatavilla rakenteellisessa muodossa tai kilpailutusjärjestelmätoimittajalta. Kuten esityksessäkin on todettu "kilpailutusjärjestelmiä koskeva liiketoiminta pohjautuu käytännössä julkisten hankintojen kilpailutusvelvoitteelle, josta kilpailutusjärjestelmiä toimittavat tahot hyötyvät. Siten voidaan pitää kohtuullisena sitä, että näihin tahoihin kohdistetaan velvoite luovuttaa niille julkisista hankinnoista kertyneitä tarjoustietoja." Aalto katsookin, että tiedonkeruu tulee aina ensisijaisesti kohdistaa kilpailutusjärjestelmätoimittajiin hankintayksiköiden sijaan niissä tilanteissa, joissa tiedot ovat saatavilta niiden kautta. Tätä koskevia perusteita olisi syytä tarkentaa, jolloin säännöskohtaisista perusteluista olisi ilmeistä, kenelle ja missä laajuudessa velvollisuudet kohdistuvat sekä mitkä ovat ensisijaiset toimet ja tavat tietojen keräämiseen.

Toiseksi Aalto katsoo, että lainsäädännöstä kilpailujärjestelmätoimittajille seuraavat velvollisuudet tulee kohdistaa kaikkiin toimijoihin tasapuolisesti; rajanvetoa velvoitteista ei voida tehdä sen perusteella "joille kertyy paljon tietovarannon kannalta olennaisia tarjoustietoja". Tämän velvoitteen on kohdistuttava kaikkiin markkinatoimijoihin tasapuolisesti. Muutoin esimerkiksi riippuen kilpailujärjestelmätoimittajan valinnasta, hankintayksiköille syntyvän (manuaalisen) toimitusvelvollisuuden laajuus saattaisi poiketa, mikäli sen käyttöön valikoituisi pieni tai uusi kilpailujärjestelmätoimittaja, jolle ei olisi vielä kertynyt paljon tarjoustietoja.

Edelleen Valtiokonttorista annetun lain muuttamista koskevan 2 e §:n perustelut koskien tarjouksia koskevaa tiedonsaantioikeutta ja niiden liikesalaisuusluonnetta tulisi arvioida myös laajemmin siten, että salassapitointressi huomioisi muitakin kuin tarjoustietoja ja salassa pidettävien tietojen toimittamista arvioitaisiin kriittisesti. Säännös luettuna yhdessä tietovarannosta annettavan lain 3 §:n kanssa vaikuttaisi jättävän huomiotta sen, että muukin tietovarantoon tallennettava tiedot kuin ostolaskudata saattavat sisältää liikesalaisuuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa Valtiokonttorille toimitetaan rajoitettua tai neuvottelumenettelyä koskeva tarjouspyyntömateriaali, jonka saamisen edellytyksenä on saattanut olla salassapitosopimuksen solmiminen. Myös osa hankintapäätösasiakirjoista voi sisältää tarjoajien asianosaisjulkisia/luottamuksellisia tietoja koskien esimerkiksi tarjoajien/tarjousten poissulkuperusteita. Lisäksi salassapitoperusteen olemassaolon ja laajuuden sekä niitä koskevien velvoitteiden (hankintatietovarantoon tallennettavat tiedot) tulisi arvioida sen osalta, että hankintatietovarannon alkuperäisiä tavoitteita on ollut myös vähentää hankintayksiköille kohdistuvia tietopyyntöjä, johon esitetty salassapitoperuste ei vaikuta vastaavan.

Lisäksi toimitusvelvollisuus liikesalaisuustietojen osalta sisältää riskin siitä, että tietovarannon kautta vuotaa liikesalaisuustietoja, vaikkei "tarjoustietoja ei sisällytetäisi hankintatietovarannon julkaistaviin tietoihin", koska ne ovat kuitenkin osa hankintatietovarannosta annettavan lain 3 §:n perusteella tietovarantoon tallennettavia tietoja. Huomioiden lisäksi säännöksen perusteluissa todettu taannehtivasti sovellettava velvollisuus toimittaa tarjoustietoja myös ennen lain voimaantuloa tehtyjä hankintoja johtaisi merkittävään hallinnolliseen työhön, jolloin tämä tulee toteuttaa yllä esitetysti ensisijaisesti kilpailutusjärjestelmätoimittajien kautta.

3.2 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Aalto toteaa esitettyjen 69 ja 104 §:n muutosten osalta, että säännöksissä todettu ”hankintayksikkö ei saisi edellyttää yksinkertaista sähköistä rekisteröitymistä tai palveluun kirjautumista hankinta-asiakirjojen saamiseksi, vaan asiakirjojen tulisi olla saatavilla ilmoituksessa mainitussa internetosoitteessa ilman minkäänlaista rekisteröitymistä tai kirjautumista” ei saa johtaa markkinoilla olevien kilpailutusjärjestelmien osalta tilanteeseen, jossa hankintayksiköt menettävät näkyvyyden tietoihin koskien sitä, mitkä tarjoajat ovat kulloinkin käyneet tutustumassa hankintailmoitukseen ja tarjouspyyntöön.

Mikäli tämä tieto poistuisi käytöstä, hankintayksiköt menettäisivät näkyvyyden tarjouspyyntöön tutustuneisiin tahoihin ja seuraamaan, että relevantit markkinatoimijat ovat huomanneet hankintailmoituksen. Pahimmillaan tämän tiedon poistuminen saatavilta voi johtaa siihen, että hankintayksiköt joutuvat kilpailuttamaan hankintoja uudestaan huomioiden hankintalain uudistuksessa kaavailtu velvoite uudelleen kilpailuttamisesta, koska tarjoajia ei voida informoida hankintailmoituksista niissä tilanteissa, että relevantit tarjoajat eivät ole huomanneet hankintailmoituksia. Tämän tiedon poistuminen vaikuttaisi negatiivisesti kilpailun edistämiseen kilpailutusjärjestelmien käytössä.

Edelleen esityksestä on epäselvää rekisteröitymisvelvoitteen osalta, että säilyykö tarjoajilla edelleen rekisteröitymisvelvoite tarjousten jättämisen osalta vai tarkoittaisiko rekisteröimättömyysvelvoite, että tarjouksen jättäminen ei myöskään tulisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista, ja miten tämä esimerkiksi suhtautuisi hankintamenettelyiden aikana esitettävien lisätietokysymysten ja muun viestinnän osalta, joka on ollut tapana toteuttaa kilpailutusjärjestelmien kautta hankintailmoituksiin tutustuneille tahoille. Aalto huomauttaa, että mikäli rekisteröintivelvollisuus poistuisi laajemminkin, eivät tarjoajat pysty saamaan järjestelmistä kohdennettuja viestejä esim. lisätietokysymysten vastauksista tai muista hankintamenettelyyn liittyvistä ilmoituksista.

Aalto katsoo myös, että Valtiokonttorille 60 ja 101 §:n osalta annettava määräyksenantovaltuus tulisi asettaa tarkkarajaisemmin koskemaan tarkemmin Valtiokonttorin toiminnan kannalta olennaisia tietoja. Nyt määräyksenanto velvoite on asetettu hyvin laveasti, jolloin sen sisältö, vaikutukset ja käyttötarkoitukset ovat vaikeasti ennakoitavissa, kuten Oulun kaupunkikin on lausunnossaan esittänyt. Aalto toteaa esimerkiksi esityksessä nimenomaisena esimerkkinä nostetun hankintapäätöksen ja perustelumuistion osalta, että tämä on täysin tarpeetonta ja kohtuutonta. Aalto huomauttaa lisäksi, että hankintapäätöskin voi sisältää tarjoajien liikesalaisuustietoja tai olla tapauskohtaisesti vain asianosaisjulkinen, jolloin velvoitteen täyttäminen edellyttäisi erikseen esimerkiksi asianosaisjulkisen ja julkisen hankintapäätöksen laatimisen, joka olisi omiaan lisäämän hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Tämän lisäksi hankintatietovarannosta annettavan lain 3.1 §:n 2 kohta koskee hankinta-asiakirjoja, joihin voidaan perustellusti katsoa sisältyvän myös hankintapäätös ja muut ainoastaan tarjoajille hankintamenettelyn aikana toimitetut asianosaisjulkiset/luottamukselliset asiakirjat niissä tilanteissa, joissa ne on annettu tiedoksi kilpailutusjärjestelmän kautta.