

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Vaikutusten arviointi painottuu hallinnollisiin kustannuksiin. Arviointia tulisi täydentää markkina- ja kilpailuvaikutuksilla, jotka ovat hankintatietovarannon keskeinen hyötykanava ja realisoituvat vasta tiedon avoimen käytön kautta.

Vaikutusten arvioinnin täydentämistarpeet

Hallituksen esityksessä vaikutusten arviointi painottuu ymmärrettävästi hallinnollisiin kustannuksiin ja hankintayksiköiden prosesseihin. Tämä tarkastelu jää kuitenkin puutteelliseksi, mikäli markkina- ja kilpailuvaikutuksia ei arvioida systemaattisesti.

Hankintatiedon avoimuuden keskeiset hyödyt syntyvät:

- markkinoille tulon kynnyksen madaltumisesta
- tarjousten määrän ja laadun paranemisesta
- pk-yritysten paremmista mahdollisuuksista tunnistaa kysyntää
- hintatason ja sopimusrakenteiden läpinäkyvyydestä

Nämä vaikutukset ovat suoraan linjassa hallitusohjelmassa ja kansallisessa hankintastrategiassa asetettujen kilpailua ja kustannustehokkuutta koskevien tavoitteiden kanssa.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Lakiehdotus on tavoitteiltaan kannatettava. Vaikuttavuus edellyttää kuitenkin laajempaa soveltamisalaa (ml. sidosyksiköt ja muut julkisin varoin toimivat tahot) sekä tietosisältöä, joka mahdollistaa analyysin hankinnan kohteesta liikesalaisuudet huomioiden.

Lausunnonantaja on maamme johtava julkishallinnon ostolaskudatan jalostajana. Yritys kerää, analysoi ja tarjoaa asiakkaidensa käyttöön markkinatiedoksi jalostettua julkissektorin julkaisemaa ostolasku- ja hankintatietoa valtakunnallisesti.

Lausunnon perusteena oleva hallituksen esitys (HE) hankintatietovarannon perustamisesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä on merkittävä edistysaskel, joskin se sisältää useita kohtia, jotka voivat joko haitata olemassa olevia markkinakäytäntöjä tai rajata tarpeettomasti datan jalostamiseen ja rikastamiseen liittyviä markkinoiden kehittämismahdollisuuksia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että markkinoille on syntynyt kaupallisia ostolaskudatan hyödyntämiseen keskittyviä palveluja, mutta esityksessä ei nosteta esiin näiden toiminnan vaikuttavuutta osana lainvalmistelua.

Lakiuudistuksen kannalta on tärkeää varmistaa, että yksityisten tietovarantodataa tuottavien ja hyödyntävien tahojen asiantuntemus markkinatiedon tuottajana ja hyödyntämisessä huomioidaan osana tietoinfrastruktuurin kokonaisuutta.

Yleinen arvio ja lähtökohdat

Lausunnonantaja pitää kansallisen hankintatietovarannon perustamista erittäin tarpeellisena ja ajankohtaisena uudistuksena. Julkisten hankintojen ja ostojen merkitys kansantaloudelle, markkinoiden toimivuudelle ja julkisten varojen tehokkaalle käytölle on niin suuri, että nykyinen hajautunut ja osin suljettu tietopohja ei enää vastaa tavoitteita, joita hallitusohjelmassa, kansallisessa hankintastrategiassa ja avoimen hallinnon toimintaohjelmassa on asetettu.

Tietovarannon keskeinen arvo ei synny pelkästään viranomaisten sisäisestä raportoinnista, vaan siitä, että tieto on kattavaa, vertailukelpoista, yhdisteltävissä olevaa ja avoimesti hyödynnettävissä markkinoilla.

Tietovarannon kautta saadaan yhtenäinen ja laaja tietopohja, jota voidaan jalostaa ja rikastaa edelleen lisäarvoa tuottavaksi palveluksi niin hankintayksiköille kuin niille tuotteita ja palveluja tarjoaville palveluntuottajille.

Kun ostolasku- ja hankintatiedot saatetaan yhtenäiseen, koneellisesti luettavaan muotoon ja julkaistaan rajapintojen kautta avoimena datana, voidaan datan pohjalle luodut lisäarvopalvelut saada laajaan käyttöön kilpailun tehostamiseksi ja säätöpotentiaalin realisoitumiseksi.

Avoimuuden lisääntyminen markkinoilla parantaa niin tarjoajien kuin hankintayksiköiden tiedonsaantia ja mahdollistaa kattavan sekä tasapuolisen tiedonsaannin molemmille markkinaosapuolille hyödyntääkseen tietovarannon dataa oman toimintansa tukena.

Näiden periaatteiden toteutuminen ratkaisee uudistuksen vaikuttavuuden.

Soveltamisala ja kattavuus

Tietovarannon vaikuttavuus edellyttää, että se kattaa kaikki merkittävät julkisin varoin toteutettavat hankinnat ja ostot. Pelkästään valtion virastojen ja kuntien perusorganisaatioiden kattaminen ei riitä muodostamaan luotettavaa markkinakuva.

Soveltamisalaa tulee täsmentää siten, että velvoite koskee myös:

- yliopistoja ja korkeakouluja
- puolustus- ja turvallisuusorganisaatiot
- verovaroin toimivia kirkollisia organisaatioita

- talousarvion ulkopuolisia rahastoja
- julkisia tehtäviä hoitavia yhtiöitä
- sidosyksiköitä

Suljetuilla markkinoilla toimivien sidosyksiköiden osalta esityksessä esitetty odottava lähestymistapa jättää olennaisen osan julkisista ostoista tietovarannon ulkopuolelle. Vähintäänkin tulisi säätää selkeä vaiheistus ja aikataulu, jolla suljetuilla markkinoilla toimivien sidosyksiköiden tiedot tuodaan järjestelmään.

Hallituksen esityksessä on linjattu, että kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat eivät tule tietovarantoon. Tämä linjaus on ymmärrettävä pienhankintojen ilmoittamisen / kilpailuttamisen pirstaloitumisesta johtuen. Hankintayksiköitä ja mahdollisia muita ostolaskudatan toimittajia tulee kuitenkin velvoittaa lainsäädännöllä kaikkien ostolaskutietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon.

Tietosisältö, rivitieto ja liikesalaisuuksien suoja

Tietovarannon tulee mahdollistaa analyysi siitä, mitä julkisilla varoilla tosiasiallisesti hankitaan. Onkin tärkeää, että julkaistava ostolaskudata määritellään kattavasti ja tarkkarajaisesti niin otsikko- ja tiliöintitietojen kuin tuoterivitietojen julkaisemiseksi. Tämä ei edellytä esimerkiksi yksikköhintojen tai muiden liikesalaisuusherkkien tietojen julkaisemista, mutta edellyttää hankinnan kohteen riittävää erittelyä.

Tuoterivitiedon tai siitä johdetun luokittelutiedon julkaiseminen:

- on välttämätöntä markkinavaikutusten syntymiselle
- voidaan toteuttaa liikesalaisuudet ja turvallisuusnäkökohdat huomioiden
- on mahdollista riskiperusteisella mallilla (esim. puolustus- ja turvallisuushankintojen turvallisuusluokitukset)

Yleinen tai kategorinen tietosisällön rajaaminen johtaisi siihen, että tietovaranto jää hallinnolliseksi rekisteriksi ilman merkittävää ulkoista vaikuttavuutta. Mikäli tuoterivitietoja ei julkaista osana hankintatietovarantoa avoimena datana, joskin salattuna esimerkiksi yksikköhintojen osalta, saattaa se johtaa lisääntyviin hallinnollisiin kuluihin johtuen tuoterivitietoihin kohdistuvan tietopyyntövyöryn johdosta.

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?

Muutokset ovat perusteltuja, mutta tietojen yhteentoimivuus ja yhdistettävyyys ostolaskutietoihin on varmistettava, jotta hankinnan elinkaaritavoite toteutuu. Erityisesti pienhankintojen osalta on tärkeää, että ostolaskutiedot sisältyvät tietovarantoon, jotta hankintojen kokonaiskuva ja elinkaaritavoite toteutuvat.

Hallituksen esityksessä on linjattu, että kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat eivät tule tietovarantoon. Tämä linjaus on ymmärrettävä pienhankintojen ilmoittamisen / kilpailuttamisen pirstaloitumisesta johtuen. Hankintayksiköitä ja mahdollisia muita ostolaskudatan toimittajia tulee

kuitenkin velvoittaa lainsäädännöllä kaikkien ostolaskutietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon.

Avoimuus, rajapinnat ja jatkokäyttö

Tietovarannon tiedot tulee julkaista avoimien ja maksuttomien rajapintojen kautta koneluettavassa muodossa säännöllisesti ja viiveettä (esim. kuukausittain tai vähintään neljännesvuosittain). Kaupallinen datan hyödyntäminen, rikastaminen ja jatkokäyttö tulee sallia selkeästi.

Julkaistavaksi määrättävään dataan liittyvät salaus- ja salapitoperusteet tulee määritellä selkeästi ja tarkkarajaisesti ainakin seuraavissa tapauksissa:

- milloin henkilötiedot tai liikesalaisuudet estävät julkaisemisen
- mitä turvallisuusluokituksia sisältävää dataa voidaan kerätä ja julkaista tietovarannossa

Varsinainen analytiikka, vertailu ja markkinoita palvelevat sovellukset syntyvät yksityisten ja tutkimustoimijoiden kehitystyössä.

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

Valtiokonttorin rooli on tarkoituksenmukainen, mutta harkintavaltaa koskevat kriteerit tulee täsmentää ja varmistaa, että viranomaisella on mandaatti kehittää tietomalleja yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Tietovarannon muodostamisessa ja ylläpidossa valtion rooli on tarjota infrastruktuuri:

- tietomallit (tarkkarajaisesti määriteltynä)
- rajapinnat niin datan keräämiseen kuin sen jakeluun avoimena datana
- peruslaatu, mukaan lukien tietovarantoon toimitettavan datan sisältö ja esittämismuoto (esim. päivämääräformaatti, desimaalierotin, kirjanpidon tilikartta, palveluluokan formaatti kustannuspaikkaluettelo, maatunnusten formaatti)

Valtiokonttorin rooli ja harkintavalta

Valtiokonttorin rooli tietovarannon ylläpitäjänä on perusteltu. Lainsäädännössä on kuitenkin varmistettava:

- harkintavallan läpinäkyvyys vapaaehtoisesti toimitettujen tietojen vastaanottamisessa ja julkaisemisessa
- selkeät kriteerit julkaisematta jättämiselle tai aineiston salaamiselle
- raportointi julkaisematta jätetyistä aineistoista

Lisäksi Valtiokonttorilla tulee olla mandaatti kehittää tietomalleja yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Pelkästään "tekniiseen" rooliin rajattu toimivalta estäisi vertailtavuuden ja standardoinnin kehittymisen.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Yksityisten elinkeinonharjoittajien tietojen kategorinen poissulkeminen ei ole yhdenvertaista eikä oikeasuhtaista. Lisäksi tietosuojaa koskevassa sääntelyssä tulisi siirtyä riskiperusteiseen malliin yleisen rajaamisen sijaan.

Yksityiset elinkeinonharjoittajat ja yhdenvertaisuus

Yksityisten elinkeinonharjoittajien tietojen julkaiseminen on ratkaistava yhdenvertaisesti ja tapauskohtaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2025:14 mukaisesti kategorinen poissulkeminen ei ole perusteltua.

Tietojen sulkeminen laajasti pois vääristäisi markkinakuvaa erityisesti toimialoilla, joilla yksityiset elinkeinonharjoittajat ovat merkittävä toimittajaryhmä. Vuositasolla palveluja ja tavaroita julkissektorille vuosina 2023-2024 on tuottanut noin 18 000 – 20 000 (noin 25 % toimittajista), yli 500 eri TOL-luokituksen mukaisilla toimialoilla toimivaa palveluntuottajaa.

Merkittävimmät toimialat vuonna 2024, joilla yksityiset elinkeinonharjoittajat tuottivat palveluja tai tavaroita julkissektorille ovat:

- sosiaali- ja terveystaloudet (3 883 yksityistä elinkeinonharjoittajaa),
- henkilökohtaiset palvelut (2 831 yksityistä elinkeinonharjoittajaa),
- maa- ja metsätalous (2 354 yksityistä elinkeinonharjoittajaa),
- liike-elämän palvelut (2 022 yksityistä elinkeinonharjoittajaa),
- kuljetuspalvelut (1 452 yksityistä elinkeinonharjoittajaa),
- vähittäiskauppa (1 068 yksityistä elinkeinonharjoittajaa)
- rakentaminen (1 052 yksityistä elinkeinonharjoittajaa)

KHO 2025:14 ratkaisun perustelujen mukaisesti laintulkinnan tulisi perustua yksilölliseen haitta-arvioon, ei ennakkolliseen tai kategoriseen salassapitoon, joten julkaisemiseen liittyvät kriteerit voidaan säätää KHO:n ratkaisun perustelujen puitteissa laissa hankintatietovarannosta.

Johtopäätökset

Hankintatietovaranto on infrastruktuuriuudistus, jonka vaikutukset ulottuvat laajalle julkiseen talouteen ja markkinoihin. Sen onnistuminen edellyttää:

- riittävää kattavuutta
- vaikuttavaa tietosisältöä
- avointa saatavuutta
- riskiperusteista tietosuojaa
- ja kilpailuneutraaliteetin turvaamista

Yhteenveto

Hankintatietovarantoa koskeva lainsäädäntö on perustavanlaatuinen uudistus, jonka merkitys ulottuu yksittäisten hankintayksiköiden raportointitarpeita laajemmalle. Sen keskeinen vaikutus

kohdistuu julkisten varojen käytön läpinäkyvyyteen, markkinoiden toimivuuteen ja kilpailun edellytyksiin.

Lausunnonantaja katsoo, että hallituksen esityksen tavoitteet ovat oikeansuuntaisia, mutta niiden toteutuminen edellyttää, että lainsäädäntöä ja sen perusteluja täsmennetään seuraavilta osin:

- Tietovarannon kattavuus on varmistettava siten, että merkittäviä julkisin varoin toimivia toimijoita tai suljetuilla markkinoilla tapahtuvia ostoja ei jätetä pysyvästi järjestelmän ulkopuolelle.
- Tietosisällön vaikuttavuus edellyttää, että hankinnan kohdetta kuvaava tieto (rivitieto tai siitä johdettu luokittelu) on analysoitavissa liikesalaisuudet ja turvallisuusnäkökohdat huomioiden.
- Avoin saatavuus ja rajapinnat ovat edellytys sille, että tietovarannon päälle voi syntyä markkinoita ja tutkimusta palvelevaa analytiikkaa ja vertailua.
- Valtiokonttorin rooli tulee määritellä mahdollistavaksi ja läpinäkyväksi siten, että viranomaisella on riittävä mandaatti tietomallien kehittämiseen, mutta ei markkinoita vääristävää asemaa datan jatkojalostuksessa.
- Yhdenvertaisuus ja oikeasuhtaisuus on turvattava erityisesti yksityisten elinkeinonharjoittajien tietojen käsittelyssä KHO 2025:14 -ratkaisun linjausten mukaisesti.

Hankintatietovarannon onnistuminen ei määräydy yksin sen perustamisen perusteella, vaan sen mukaan, kuinka käyttökelpoinen, vertailukelpoinen ja avoimesti hyödynnettävä tietopohja siitä muodostuu. Tietovaranto, joka jää sisäisen hallinnollisen raportoinnin välineeksi, ei täytä sille asetettuja tavoitteita. Sen sijaan avoimeen ja vaikuttavaan tietosisältöön nojaava ratkaisu vahvistaa julkisten hankintojen tehokkuutta, kilpailua ja markkinoiden toimivuutta pitkällä aikavälillä.

Saariketo Jorma
Handata Oy