

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Museovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Museovirasto tukee Kuntaliiton eriävää mielipidettä hankintatietovaranto lakiehdotuksesta.

Museovirasto suhtautuu kriittisesti lakiehdotuksen laskennalliseen säästöarvioon selvityksessä Pyykkönen et al. (2023). Museovirasto huomioi, että kyseessä on laskennallinen arvio ja että reaalin vaikutus markkinoihin ei perustu ainoastaan laskelmiin vaan markkinoiden käyttäytymiseen ja markkinoiden kyvykkyyksiin valtakunnallisesti. Näin ollen mahdollisen lakiehdotuksen tulisi arvioida myös markkinoiden kyvykkyudet tuottaa palveluita valtakunnallisesti, jotta laskennalliset arviot kohtaisivat arvioitujen säästöjen kanssa. Laskennallinen arviointi saattaa antaa eriävän kuvan säästötavoitteista ja säästömahdollisuuksista valtakunnallisesti (esim. eroavaisuudet valtakunnallisesti pääkaupunkiseudun ja varsinaissuomen välillä).

Museovirasto huomioi, että selvityksessä Pyykkönen et al. tutkijat itse toteavat, että selvityksen laskelmat ovat pääosin asiantuntijoiden arvioita ja skenaariolaskelmia eikä varsinaista vaikutusten arviointia. Lisäksi laskelmat todetaan epävarmoiksi ja, että laskelmat ovat tutkijoiden arvioita kustannuksista. Museovirasto haluaa tuoda esille, että lakiehdotuksen tukeutuminen selvitykseen on täten ainakin tietyin määrin spekulatiivista. Selvityksessä esitetyt kansainväliset esimerkit ovat lukuisia, mutta ne eivät arvioi erityisen vahvasti sitä, miten mahdollinen hankintatietovaranto pystyttäisiin implementoimaan Suomen julkisella sektorilla. Lisäksi kun kustannusarviot perustuvat selvityksessä pääosin arvioihin ja skenaariolaskelmiin, niin kansainväliset esimerkitapaukset eivät välttämättä anna lisäarvoa selvitykselle.

Selvityksen tutkijat itsekkin toteavat, että selvityksessä käytettävä materiaali ei anna tarkkaa kuvaa julkisten hankintojen vaikutuksesta julkiseen talouteen. Selvitys luo näin ollen kuvan siitä, että tutkijoiden arvioitavissa olevat kustannukset jättäisivät varan säästää julkisen talouden kustannuksista, mutta tosiasialla nämä johtopäätökset ovat ainakin jokseenkin spekulatiivisia ja ne eivät anna todellista kuvaa julkisen talouden kustannuksista ja tue kustannussäästötavoitteita lakiehdotuksessa. Museovirasto haluaa huomioda, että lakiehdotuksen tukeutuminen spekulatiiviseen, asiantuntijoiden arvioon pohjautuvaan ja teoreettiseen selvitykseen ei välttämättä luo esityksestä päättävälle taholle vahvaa kantaa ja ymmärrystä siitä, miten lakiehdotuksessa ehdotettu tietovaranto käytännössä loisi kustannussäästöjä ja lisämahdollisuuksia kehittää julkisten hankintojen alaa niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Lakiehdotus ei välttämättä paranna kilpailua toivotusti ja lakiehdotuksen mukaisten tietojen hyödyntäminen ei välttämättä luo sellaista tietoa yrityksille ja toimijoille, joita ne tarvitsevat ja jonka avulla tarjoajat pystyisivät parantamaan omia kyvykkyyksiään, luomaan innovaatioita sekä toimittamaan halvempia palveluita/tuotteita. Museovirasto haluaa myös nostaa esiin, että tietovarannossa julkaistava tieto kertoo vain aiemmin toteutetuista hankinnoista ja lähtökohtaisesti tällaisen tiedon hyödyntämiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Varsin todennäköisesti hankintayksikön tarpeet, sen omat käytettävissä olevat resurssit sekä tulevaisuudennäkymät ovat muuttuneet samoin kuin toimintaympäristö, tarjonta ja markkinoilla toimivat tarjoajat ennen mahdollista uutta kilpailutusta. Edellä mainittu vaikuttaa Museoviraston näkemyksen mukaan merkittävästi heikentävästi tarjoajien mahdollisuuksiin hyödyntää tietoja.

Museovirasto huomioi, että mikäli lakiehdotus hyväksytään, niin yritykset ja toimijat, jotka osallistuvat julkisen sektorin eri kilpailutuksiin tulisi ohjata spesifisti hyödyntämään lakiehdotuksen tietokantojen tietoja ja että tälle pitäisi tarjota kattavaa koulutusta, esimerkkitapauksia ja ohjeita hankintayksiköille sekä tarjoajille. Lisäksi median ja kansalaisten mahdollinen lisääntynyt kiinnostus julkaistuja tietoja kohtaan voi johtaa merkittäviinkin väärinymmärryksiin sekä lisääntyneisiin tietopyyntöihin, myös hankintaprosessin niistä osista, joita ei hankintatietovarannossa julkaista. Myös tämä edellyttää selkeää ohjeistusta ja informaatiota tietosisällöstä, sen kertymisestä sekä tiedon tulkinnasta.

Näkemyks työmäärän vähenemisestä tietopyyntöjen vähenemisen seurauksena voidaan myös kyseenalaistaa. Tällä hetkellä tietopyyntöjä hankinnoista esitetään melko harvoin, joten työmäärä tietojen läpikäynnin osalta on ollut maltillinen. Jatkossa hankintayksikölle tulisi sen sijaan uusi velvollisuus käydä jokaisen hankinnan jokainen asiakirja läpi ja määritellä muun muassa niiden mahdolliset salassapitoperusteet, mikä tarkoittaisi huomattavasti suurempaa työmäärää aiempaan verrattuna.

Museovirasto katsoo, että esityksessä ei ole sen mielestä arvioitu tarpeeksi lakiehdotuksen aiheuttamia uusia kustannuksia, jotka lakiehdotus luo julkishallinnolle. Arviot kustannuksista keskittyvät pääasiallisesti potentiaalsiin säästöihin tulevaisuudessa. Esimerkiksi Museovirasto nostaa esille mahdolliset uudet rekrytointikustannukset, koulutuskustannukset, hankintakustannukset ja hallintokustannukset, jotka lakiehdotuksen myötä voivat tulla tarpeeseen.

Työprosessien lisäämisestä ja järjestelmämuutoksista aiheutuvat kustannukset eivät todennäköisesti ole vain kertaluontoisia vaan jatkuvia, sillä manuaalisesti tehtävät työvaiheet lisääntyvät ja järjestelmätoimittajilta edellytetään muutoksia käytössä oleviin järjestelmiin, joiden voidaan olettaa vaikuttavan pysyvästi hinnoitteluun. Lisäksi on myös huomioitava, että sekä laki hankintatietovarannosta että muutokset muuhun lainsäädäntöön määrittävät tulevaisuuden muutosmahdollisuudet niin väljästi, että uusia kertaluonteisiaakin kustannuksia on todennäköisesti myös tulevaisuudessa odotettavissa.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Museovirasto huomioi, että lakiehdotus luo julkisen sektorin virastoille uuden tehtävän ja että tämä luo lisäkustannuksia valtiolle. Museovirasto huomioi edelleen, että julkishallinnon tiedon puute ja tieto julkisista hankinnoista, ei vaikuta sen mielestä julkisten hankintojen tehokkuuteen. Julkisten hankintojen tehokkuutta tulisi mieluummin tukea lakiehdotusten kautta, jotka yksinkertaistavat tarjousprosesseja, kilpailutuksia ja itse hankintoja niin hankintayksiköille kuin tarjoajille. Tämän kaltaiset lakiehdotukset luovat enemmän käytännöllistä hyötyä kaikille osapuolille ja tukevat kilpailua sekä markkinoiden kehittymistä. Lakiehdotusten pitäisi keskittyä lakimuutoksiin, jotka helpottavat julkisiin hankintoihin osallistumista kaikille osapuolille. Tämä ilmenee esim. KKV:n 5.6.2025 julkaistussa tiedotteessa, jossa todetaan, että markkinavuoropuhelujen järjestäminen on liian monimutkaista monelle tarjoajalle otsikolla "Julkisissa hankinnoissa on valtava säästöpotentiaali – KKV kannustaa markkinavuoropuheluun yritysten kanssa - KKV" ja internetselaimella osoitteesta: <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/julkisissa-hankinnoissa-on-valtava-saastopotentiaali-kkv-kannustaa-markkinavuoropuheluun-yritysten-kanssa/>

Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan myös tietovarannon tietojen merkityksen ns. hyvien käytäntöjen siirtämisessä hankintayksiköiden välillä. Tältä osin huomiota tulisi Museoviraston näkemyksen mukaan kiinnittää huomattavasti enemmän siihen, että lähtökohtaisesti jokainen yksittäinen hankinta on erillistapaus, johon ei voi soveltaa toisen organisaation lähtökohtia tai tavoitteita, eikä hankintayksikön ole aina mielekäästä hyödyntää suoraan edes omia aiemmin käyttämiään hankinta-asiakirjoja sellaisenaan. Ilman tarkkoja tietoja hankinnan kokonaisuudesta, hankinnan kontekstista tai hankinnan toteuttaneesta hankintayksiköstä, ei tietojen hyödyntämiselle voida katsoa olevan edellytyksiä. Riittäviä tietoja ei useinkaan ole saatavilla kilpailutusasiakirjoista ja toisaalta niiden yksityiskohtaiseen analysointiin tuskin löytyy hankintayksiköistä resurssia. Tällä hetkellä hankintayksiköt keskustelevat keskenään ja jakavat kokemuksia toteutetuista kilpailutuksista ja tämän mahdollistamiseksi riittää jo nykyisin saatavilla oleva tieto tehdyistä kilpailutuksista, jonka perusteella yhteydenotto voidaan tehdä. Lisäksi tulisi huomioda, että tietovarantoon kertyneet tiedot eivät kerro mitään hankinnan lopputuloksesta tai hankintaprosessin onnistumisesta, vaan ainoastaan sen, mitä on hankittu ja millä kriteereillä. Onko hankinnalla saavutettu haluttu lopputulos tai onko tätä lopputulosta osattu edes määritellä hankinnan kilpailutusvaiheessa, jää tietovarantoon kerättävien tietojen perusteella selviämättä. Lakiehdotuksen oletus, että tietovarantoon kertyvillä tiedoilla saavutettaisiin merkittäviä kustannussäästövaikutuksia ei välttämättä anna kuvaa siitä, että lakiehdotuksessa olisi arvioitu tosiasiallisesti miten julkisia hankintaprosesseja toteutetaan ja miten ne toimivat käytännössä.

Museovirasto tukee lain soveltamisen aloittamisen porrastusta, siinä tilanteessa, että lakiehdotus hyväksytään. Porrastaminen antaa lain soveltamisen alla oleville toimijoille aikaa järjestäytyä lakiehdotuksen mukaisesti.

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?

Museovirasto haluaa huomioida hankintalain lakiehdotuksen muutokseen liittyen, että lakiehdotuksen implementoinnissa, tulisi varmistaa, että hankintatietovarantolakiin liittyvät tarjoajien oikeudet eivät estä, rajoita tai muulla tavalla hankaloita hankintayksikön mahdollisuuksia järjestää kilpailutuksia.

Museoviraston näkemyksen mukaan lakiehdotus rajoittaisi merkittävästi markkinoilla toimivia kilpailutusjärjestelmiä tarjoavia yrityksiä ja niiden palvelutarjontaa, millä olisi vaikutusta niin tarjontaan kuin palveluiden hinnoitteluun. Lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota, että tällä hetkellä julkiselle sektorille ei ole tarjolla vaihtoehtoja, joiden avulla kaikki hankintayksiköiden tarvitsemat, osin myös lakisääteiset, julkisen hankinnan sähköiset prosessit ja palvelut voitaisiin toteuttaa. Esimerkiksi Hilmassa käytössä olevat toiminnot eivät kata riittävästi hankintaan liittyviä sähköisiä prosesseja, jotta hankintayksiköt voisivat luopua yksityisten toimijoiden asiakkuudesta.

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

Museovirasto haluaa huomioida lakiehdotuksen vaikutuksen tietosuojan toteuttamiseen. Lakiehdotuksen myötä, hankintayksiköiden on tehtävä lisää henkilötietojen käsittelytoimenpiteitä ja tämä aiheuttaa lisätöitä ja tehtäviä hankintayksiköille. Hankintatietovarannon myötä, henkilötietoja on käsiteltävä entisestään tietokantaan julkaistavien tietojen yhteydessä ja tämä aiheuttaa lisää henkilötietojen käsittelytoimenpiteitä, joka lisää julkishallinnon työmäärää tietosuojaan liittyvissä työtehtävissä. Käsittelytoimenpiteet ovat jo tässä vaiheessa kattavia julkishallinnon puolella ja lisätoimenpiteiden ja tehtävien implementointi vaatii paljon hallinnollista lisätyötä. Myös tietoturvaloukkausten riski kasvaa, kun tietoja on siirrettävä keskitetysti hankintatietovarantoon ja esimerkiksi mahdollisesti salassa pidettävien henkilötietojen merkitseminen salassa pidettäväksi jää näillä näkymin hankintayksikön suorittamien manuaalisten toimien varaan.

Sama koskee julkisuuslain säännöksiä 6 luvun 24 § liittyen liikesalaisuuksiin sekä muihin salassa pidettäviin tietoihin, joita hankinta-asiakirjat ja erityisesti ostolaskut voivat sisältää. Lakiehdotus luo huomattavan määrän lisää työtä ja haasteita hankintayksiköille liittyen liikealaisuuksien ja muiden salassa pidettävien tietojen rajaamiseen, kun hankintatietovarannon asiakirjat ovat saatavilla julkisesti.

Museovirasto huomioi myös, ettei esitysluonnoksesta nykyisellään käy riittävän selvästi ilmi, miten vastuu jakautuu sellaisissa tapauksissa, joissa Valtiokonttori paljastaisi liikesalaisuuden

hankintayksiköstä riippumattomasta syystä julkaistessaan hankintatietovarannon tietoja julkisesti saataville.

Lisäksi Museovirasto yhtyy Liikenne- ja viestintäministeriön lausumaan koskien tietojen kasaumavaikutusta ja tietosuojaan liittyviin huomioihin. Lisäksi Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että kasautumisvaikutus koskee myös liikesalaisuudeksi katsottavia tietoja. Hankintatietovaranto tulee sisältämään merkittävän määrän yritysten tietoja ja niitä yhdistelemällä saattaa yrityssalaisuuksia paljastua ja vuotaa julkisuuteen.

Kasaumavaikutus ei koske vain esityksessä mainittua turvaluokiteltua tietoa, vaan myös esim. yritysten liikesalaisuuksia. Nyt suunnitellussa hankintatietovarannossa tulee olemaan paljon enemmän tietoa, kuin aiemmin avoimesti julkaistussa ostolaskudatassa ja kilpailutustiedoissa ja näiden uusien tietojen yhdistelemisen avulla voidaan todeta olevan korkea riski yritysten liikesalaisuutena pidettävien tietojen paljastumiselle, esimerkkinä tuote/palveluhinnoittelun määrittäminen suuresta määrästä sopimus- ja niihin suoraan yhdistettävissä olevaa laskudataa. Onko lakiehdotuksessa arvioitu Valtiokonttorin todellista kykyä ja resursseja käydä aineistoa, sillä tasolla läpi jokaisen julkaistavan tiedon osalta, ettei tämä riski toteudu?

Lisäksi lakiehdotuksesta jää epäselväksi, miksi siinä on päädytty laajentamaan lainsäädännön avulla merkittävästi Valtiokonttorin oikeuksia kerätä ja käsitellä tietoja, vaikka voidaan asettaa kyseenalaiseksi, miksi tietoja edes on välttämätöntä Valtiokonttorille toimittaa. Onko lakiehdotuksessa kyseiseen käytäntöön päädytty vain koska se on helpompaa ja nopeampaa, kuin arvioida ja toteuttaa oikeasti tarpeellisen tiedon toimittaminen ja käsitteleminen? On vaikea kuvitella, että hankintatietovarannon avulla pyrittiin tavoitteisiin ei voitaisi päästä myös ilman esimerkiksi turvaluokitellun ja erityisten henkilötietojen toimittamista.

Edellä todettu tekee hankintatietovarannon aineistosta Museoviraston näkemyksen mukaan kiinnostavan kohteen myös rikollisille toimijoille sekä kansainvälisille toimijoille. Laittomasti haltuun saaduista tiedoista voisivat olla kiinnostuneita niin yritykset, jotka haluavat saada tietoja kilpailijoistaan, kuin julkisia organisaatioita vastaan toimivat tahot, joille tiedoista voisi selvitä pahimmillaan esimerkiksi turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittiset toimijat ja näiden palvelut sekä toimituskohteet ja -ajankohdat. On syytä korostetusti kyseenalaistaa, miksi hankintatietovarantoon ylipäättään tulisi kerryttää tietoa, mikä ei ole sille asetettujen tavoitteiden kannalta ehdottoman välttämätöntä, jos riski tietojen päätymisestä väärille tahoille aiheuttaa potentiaalisen uhan ja toimintakykyriskin julkiselle sektorille sekä yhteiskunnalle erityisesti tärkeille yksityisen sektorin toimijoille.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Museovirasto kannattaa ajatusta siitä, että julkisia hankintoja pitäisi pystyä tehostamaan entisestään, mutta se katsoo, että lakimuutosten tulisi ensisijaisesti luoda uusia mahdollisuuksia ja kyvykkyyksiä tarjoajille ja hankintayksiköille julkisten hankintojen järjestämisessä. Uuden julkisen tietokannan luominen ei välttämättä tuota haluttua hyötyä ja aiheuttaa todennäköisimmin vain lisää työtä julkishallinnolle kokonaisuudessaan ja lisää kustannuksia valtiolle.

Tietovarantohankkeen tueksi asetetun työryhmän kuudesta osallistujatahosta kaksi on jättänyt ehdotuksesta eriävän mielipiteen, joka Museoviraston näkemyksen mukaan asettaa ehdotuksen sisällön jossain määrin kyseenalaiseksi.

Työprosessien lisäämisestä ja järjestelmämuutoksista aiheutuvat kustannukset eivät todennäköisesti ole vain kertaluonteisia, vaan jatkuvia ja sekä laki hankintatietovarannosta että muutokset muuhun lainsäädäntöön määrittävät tulevaisuuden muutoksia niin väljästi, että uusia kertaluonteisiakin lisäkustannuksia on todennäköisesti vielä tulossa uusien muutosten/vaatimusten/prosessien myötä.

Porthan Robert
Museovirasto