

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry ("EK") kiittää mahdollisuudesta lausua hankintatietovarantoa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

EK painottaa, että ehdotettu sidosyksiköiden jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle ei ole kestävää valvonnan, tutkimuksen tai yleisen kansalaisluottamuksen säilyttämisen kannalta.

Huomiot vaikutusten arvioinnista

Esityksen keskeiset tavoitteet: EK pitää hankintatietovarannon perustamista keskeisenä välineenä hankintojen ohjaamisessa, kehittämisessä ja valvonnan tehostamisessa. Nykyinen valvonta perustuu pitkälti laadullisiin menetelmiin ja vihjeisiin, mikä rajoittaa kattavuutta. Hankintatietovaranto mahdollistaa tilastollisten ja data-analytiikkaan perustuvien menetelmien käytön, mikä parantaa valvonnan tehokkuutta ja vähentää laittomia suoramankintoja.

Valvonnan vahvistaminen, julkisten markkinoinnin kehittäminen ja arviointi edellyttävät kattavaa tietopohjaa. Siksi hankintatietovarannon soveltamisalan tulee sisältää myös sidosyksiköt.

Yritysvaikutukset laskutuksessa. Valmistelun taustaksi tehdyn kyselyn perusteella itse verkkolaskun muuttamiseen liittyvä ohjelmointityö ei ole merkittävä, arviot ovat perustuneet muutaman päivän työhön. Haaste on lähinnä pientoimittajien ostolaskudatan kerääminen verkkolaskulla oikeassa muodossa, mikä on tunnistettu haasteeksi myös valmistelussa. Ongelma lienee osittain hankintatietovarantohankkeesta riippumaton, koska nykytilassakin hankintayksiköt joutuvat käsittelemään laskuja manuaalisesti. Tietovarannon vaatimat lisäykset (kilpailutustunnus, uudet rivistöt) toki lisäävät manuaalista työtä.

EK katsoo, että rivitietojen sisällyttäminen tietovarantoon on perusteltua vaikuttavuuden varmistamiseksi. Samalla hallinnollinen taakka voi kasvaa, jos esimerkiksi koontilaskujen käyttö ei ole enää mahdollista. Siirtymävaiheessa tulisi erityisesti tarkkailla ja opastaa parhaissa käytänteissä laskutuksessa. Hallinnollisen taakan arviointia ja riittävää varautumista tulee pitää jatkossakin esillä järjestelmäkehityksessä. Esitys edellyttää kuitenkin myös tarjoajilta uusia toimia esimerkiksi kilpailutustunnisteen muodossa, jotta laskut yhteensopivia uuden tietovarannon vaatimusten kanssa. Myös tarjoajien näkökulmasta on tärkeää, että muutoksiin varataan riittävästi aikaa ja että mahdolliset tarvittavat tekniset muutokset viestitään ajoissa yrityksille ja tarjoajille.

Liikesalaisuuden suoja. Vaikutustenarvioinnissa tunnistetaan tarkeys säilyttää liikesalaisuuden suoja myös hankintatietovarannon yhteydessä. Lailla ei ole tarkoitus muuttaa hankintalain tai julkisuuslain lähtökohtaista määritelmää tai työnjakoa, pois lukien alla selostettua sidosyksikköjen mahdollista sisällyttämistä soveltamisalaan.

Täten edelleen tietopyyntöihin liittyvät, liikesalaisuutta koskevat ratkaisut tehdään ensisijaisesti hankintayksiköissä ja ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimessa. Valtionkonttorin saamat julkisten hankintojen tarjouksia koskevat tiedot säädettäisiin erikseen salassa pidettäviksi, mikä on selkää jo työekonomisista syistä.

Liikesalaisuutena suojattava tietöerä ei ole tyhjentävästi määritelty lainsäädännössä. Hankintatietovarannon kohdalla tiedon raportointiin liittyy myös liikesalaisuuksiin liittyviä erityispiirteitä. Koko aineisto olisi vain esimerkiksi tutkijoiden ja viranomaisten saatavilla. Julkisesti saatavilla olevan tiedon suhteen on syytä varautua hyvin tiedonhallintakäytäntein, ettei yrityssalaisuus vaarannu esimerkiksi yksittäisten tietojen yhdistelmänä. Tietojen julkaisu ei saa johtaa siihen, että yksittäisten hankintojen yksikköhinnat tai muut liikesalaisuudet paljastuvat. Tämä edellyttää huolellista suunnittelua erityisesti kappalemäärien ja volyymiraportoinnin osalta.

Lisäksi erityisesti koulutus- ja tutkimustoiminnan erityispiirteet tulee tunnistaa, esimerkiksi yritysten kanssa tehtävä kehitys ja innovaatiotoiminta saattaa merkittävästikin vaikuttaa osto- ja hankinta-asiakirjojen salassapitoon. Tältä osin myös julkisen raportoinnin osalta tulee kartoittaa mahdolliset jatkotoimenpiteet.

Tietovarantoon on kertymässä huomattava määrä liiketaloudellisesti kiinnostavaa tietoa. On tärkeää varmistaa, että yritysten yksikköhinnat, hinnoittelumallit ja muut kilpailullisesti sensitiiviset tiedot eivät päädy julkisuuteen.

Soveltamisraja julkistamiselle on (yleinen tai asianosaisjulkisuus) yleisesti ollut sopimuksen kokonaisarvo tai tarjoushinta. Kuitenkin kokonaisarvo sisältää usein monia osatoimituksia sopimuksen voimassaoloajan. Yksittäinen lasku voi täten antaa huomattavan paljon tarkempaa tietoa verrattuna kokonaisarvoon, jolloin laskun loppusumma saattaa toimialasta riippuen paljastaa tarjoajien hinnoittelutietoja (arvokkaampi / isompi yksittäinen tuote, jälkihyvitteet tai muut korjaukset/hyvitteet koskien yksittäisiä tuotteita). Laskun loppusumma saattaa siis hyvin olla käytännössä tuoterivitieto. Näitä ei tule kilpailulainsäädännönkään perusteella julkaista kilpailijoille.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Soveltamisala: Ehdotetun 2§:n mukaan sekä yhteishankintayksiköt että sidosyksiköt ovat jäämässä soveltamisalan ulkopuolelle. Poisrajausta perustellaan vaikutusarviossa erityisesti hankintalain muutoksella ja julkisuuslain soveltamisalalla.

Sidosyksiköiden on vireillä samanaikaisesti hankintalain muutos. Sidosyksiköitä koskeva muutos tulee vaikuttamaan markkinan rakenteeseen ja mahdollisesti lisäämään yhteishankintojen määrää. Sidosyksiköiden ostolaskutiedot voivat merkittävästi auttaa ymmärtämään niiden markkinatoimintaa ja sidonnaisuuksia. Kansantalouden kannalta sidosyksiköitä tulisi käyttää vain, jos se on kokonaistaloudellisempi tapa tuottaa palvelu. Vain, jos sidosyksiköt ovat soveltamisalan piirissä, voidaan hankintatietovarannon keskeiset tavoitteet toteuttaa; tuotantotapojen kustannustehokkuusvertailu, viranomaisen valvonta ja yhteiskunnallinen avoimuus. Käänteisesti, sidosyksikön jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle ei ole kestävää valvonnan, tutkimuksen tai yleisen kansalaisluottamuksen säilyttämisen kannalta.

Vaikka markkinamuutosten yksityiskohtia ei voi etukäteen tietään, niin niiden ajankohdan alkaminen on tiedossa etukäteen. Hankintalain muutoksen siirtymäaika on vuonna 2027. Sidosyksiköt voivat jo muutosvaiheessa varautua järjestelyihin ja siirtyä raportoimaan ostolaskuja yhdessä kuntien toimitusvelvollisuuden alkamisen kanssa eli 1.1.2028. Sidosyksikköjen suurin omistajapohja, valtio, kunnat ja hyvinvointialueet, ovat tässä vaiheessa jo siirtyneet toimitusvelvollisuuden piiriin ja järjestelmän käytöstä on jo kokemusta.

Vaikutusarvioinnissa (kappale 5.1.2.) taustoitetaan ehdotettua ratkaisua sidosyksiköiden jättämisestä pois soveltamisalasta. Sidosyksiköihin ei sovelleta julkisuuslakia, vaikka niiden toiminta perustuu täysin julkisen rahan käyttöön, ja ne eivät siten käytä salassapitomerkintöjä. Tämä on omiaan vahvistamaan hankintalain avoimuuden ja julkisuuden periaatteista poikkeavaa menettelyä. Seuraamukset ostolaskuvelvoitteen luovuttamisvelvoitteen ulottamisesta sidosyksiköihin tältä osin olivat lähinnä käytännöllisiä. Valtionkonttorin asiakirjoina ne olisivat julkisuuslain piirissä. Yllä kuvatusta ”työnjaosta” hankintayksiköiden ja Valtionkonttorin välillä siis poikeuttaisiin ja Valtionkonttorista tulisi taho, jolle velvollisuus ja hallinnollinen taakka tietopyyntöjen käsittelystä aiheutuisi. Tämä aiheuttaisi jonkin verran lisäkustannuksia Valtionkonttorille tietopyyntöihin vastaamisen johdosta. Muut hankintayksiköt ja niiden yksityissektorin toimittajat joutuvat jo nyt toimimaan tässä kontekstissa, joten se ei liene ylitsepääsemätöntä myöskään sidosyksiköille.

Sääntelyn ulottaminen sidosyksikköjen ostolaskuihin toisi arvion mukaan jonkun verran soveltamisalan monimutkaisuutta. EK kummeksuu esitettyä perustelua sidosyksiköiden poisjättämisestä soveltamisalasta sillä, että niiden omistajille syntyisi kannustin kiertää keinotekoisesti järjestelyä. Hankintatietovarannon tarkoitus on nimenomaan kasvattaa sekä kansalaisten että viranomaisten tietopohjaa ja auttaa havaitsemaan väärinkäytöksiä ja lain kiertämistä. Käytännön tasolla sidosyksiköiden omistajapohja ei aiheuttane soveltamisalalle haasteita.

Yhteishankintayksiköt eivät luultavimmin tule hankkimaan omaan tarpeeseen suurta volyymia, ja hankintojen toteumaa voidaan seurata loppuasiakkaan ostolaskujen kautta. Yhteishankintayksiköt ovat tällä perusteella vähemmän kriittisiä. EK kuitenkin katsoo, että niiden ostolaskutiedot olisi syytä sisällyttää tiedon yhteneväisyyden vuoksi.

Ehdotettu 2 § sisältää lisäksi mahdollisuuden toimittaa ostolaskutietoja vapaaehtoisesti. Lainvalmistelun aikana julkistoimijoiden puolelta esitetty kritiikki herättää epäilyksiä vapaaehtoisen mallin toimivuudesta. Lisäksi vapaaehtoisuuden suunniteltu voimaantuloaika on huomattavan myöhäinen, jolloin tiedon karttumista saataisiin odotella pitkään. Toki edistyksellisimmät ja avoimuuteen sitoutuneimmat yhteishankinta- ja sidosyksiköt näin voivat tehdä jatkossakin, mutta mahdollisuus avautunee tälle harkinnanvaraisesti vasta myöhemmin.

Pienet, satunnaisesti hankintoja tekevät hankintayksiköt (esim. satunnaisavustuksia saavat yhteisöt) voitaisiin EK:n näkemyksen ainakin tässä vaiheessa rajata pois esityksessä perustellulla tavalla, niiden pienehkö vaikuttavuus ja vaihtelevat valmiudet huomioiden.

Voimaantulo: porrastettu voimaantulo eri toimijoille on perusteltua järjestelmän kestävyys ja hankintayksiköiden valmiusaste huomioiden. Voimaantuloa ei ole syytä pidentää, koska dataa aletaan kerryttää vasta soveltamisalasta eteenpäin.

Puolustusvoimia koskeva poikkeus: EK pitää perusteltuna Puolustusvoimien tarkemmin määriteltyä poikkeusta (julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019, jäljempänä turvaluokitteluasetus) 3 §:n 1 momentin 1) - 3) -kohtien mukaisesti luokiteltuja) että harkinnanvaraista poikkeusta toimittamatta jättämisestä silloinkin, kun ne eivät täytä edellä suluissa olevia julkisuus- ja turvaluokitusasetuksen ehtoja. EK ehdottaa, että säännöstä täsmennetään siten, että molempien kategorioiden osalta toimittamatta jätettyjen tietojen osalta niiden laajuus raportoidaan Valtionkonttorille arviointia varten.

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?

-

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

Ks. huomiot yllä koskien 2§ soveltamisrajausta, ja siinä ehdotettua Valtionkonttorille annettua mahdollisuutta ja velvollisuutta kerätä ja käsitellä myös sidosyksiköitä koskevaa tietoa ja soveltaa niihin julkisuuslakia.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Jatkotyössä ja asetuksella tarkemmin annettavissa säädöksissä on tarkasteltava yhteensovittamista muiden tietolähteiden kanssa. HE:ssä todettu, että tiedon avoimuuden ei ole arvioitu aiheuttavan riskiä muuhun avoimesti saatavilla olevaan tietoon yhdistettynä. HE:n perusteella ei kuitenkaan voi päätellä kuinka tarkalla tasolla tietokannasta pystyy tietoja hakemaan ja yhdistelemään ja pystyykö tätä kautta päättämään kilpailijan hinnoittelukäyttäytymistä. Asiaa on perusteellisesti varmistettava ennen julkaisua.

Koska yhteen paikkaan kerätään ja tallennetaan koko Suomen tarjoajia koskevia liikesalaisuuksia, tietoturvaan on kiinnitettävä erityisen suurta huomiota. Tämä on osittain huomioitu jo soveltamisalan rajauksessa (Puolustusvoimat).

HE-luonnos ei sisällä mainintoja mahdollisuudesta puuttua jälkikäteen virheellisesti julkaistuihin tietoihin. Tarvitaan selkeä, nopea ja yhtenäinen menettely virheellisten tietojen poistamiseksi ja vahinkojen rajaamiseksi. Tämä voitaneen parhaiten hoitaa asetustasoisesti, jos asiassa tarvitaan erityistä sääntelyä.

Bertell Sanna-Maria
Elinkeinoelämän keskusliitto EK