



Lausunto

7.1.2026

VN/2215/2025
VN/2215/2025-VNK-202

Valtioneuvoston kanslian lausunto: luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on kirjaus tarpeesta perustaa kansallinen hankintatietokanta, säätää julkisyhteisöjen ostolaskutiedot keskitetyksi julkaistavaksi sekä parantaa kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen vertailukelpoisuutta. Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa on asetettu tavoitteeksi Suomen edelläkävijyys hankintojen tiedolla johtamisessa ja vaikuttavuuden kehittämisessä.

Lausunnolle tullessa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki hankintatietovarannosta. Tämän lisäksi ehdotetaan muutettavaksi Valtiokonttorista annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (hankintalaki) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (erityisalojen hankintalaki).

19.6.2024 valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta koskevasta arviomuistiosta. Valtioneuvoston kanslia lausui asiasta ja uudistaa osin aiemmassa lausunnossaan esille tuotuja huomiota.

Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua ja lausuu asiassa seuraavaa:

Hallituksen esityksen tavoitteista

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa julkisia hankintoja, saavuttaa kustannussäästöjä ja parantaa julkisten varojen käytön vaikuttavuutta. Esityksessä on todettu, että hankintatiedon parempi saatavuus, yhdisteltävyys ja vertailtavuus luovat edellytyksiä vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arvioinnille ja että se vahvistaisi tietoon perustuvaa päätöksentekoa niin yksittäisissä hankintayksiköissä kuin laajemmin julkishallinnossa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vnk@gov.fi

Periaatteellisesti valtioneuvoston kanslia pitää yleisiä tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Hallituksen esitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ja sillä edistetään hallitusohjelman keskeistä tavoitetta. Tietovarannon avulla muodostetaan tietopohja, joka kattaisi keskeiset tiedot julkisen hankinnan koko elinkaaren ajalta. Tietojohtamisen edellytyksiä vahvistettaisiin kansallisesti ja hankintayksiköitasolla sekä mahdollistettaisiin muun muassa viranomaisen työn toteuttaminen ja kehittämistoimenpiteiden kohdentaminen. Valtioneuvoston kanslia kannattaa hallituksen esille nostamaa tarvetta kilpailun lisäämiseen julkisissa hankinnoissa.

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on kerätä yhteen keskeiset julkisia hankintoja ja ostoja koskevat tiedot julkisyhteisöiltä sekä mahdollistaa tietojen yhdistäminen, vertailu ja jakelu. Tietojen keräämisessä on otettu huomioon tiedon turvallisuuteen ja liikesalaisuuksiin liittyvät erityispiirteet. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan uusia velvoitteita hankintayksiköille ja tietovarannon toteuttaminen merkitsisi muutoksia nykyisiin tietojärjestelmiin.

Valtioneuvoston kanslia tuo esille huolen mahdollisista riskeistä, jotka liittyvät tietojen siirtämiseen uuteen järjestelmään ja julkaisemiseen avoimessa tietoverkossa sekä katsoo, että esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on edelleen osin puutteellinen, sillä hankkeen hallintoon kohdistuvia kustannusvaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kattavasti. Jäljempänä kuvataan ja perustellaan tarkemmin esille noussut huoli esityksen vaikutusten arvioinnista ja mahdollisista riskitekijöistä, joita valmistelussa tulisi arvioida vielä tarkemmin.

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Hallituksen esityksen tavoitteena on mm. saavuttaa kustannussäästöjä. Kuitenkin se, miten säästöjen toteutuminen lasketaan laskudatan julkaisun myötä, jättää edelleen avoimia kysymyksiä. Valtion virastot ja laitokset saavat vuosittain noin 750 000 ostolaskua. Tieto perustuu Valtiokonttorin julkaisemiin verkkolaskutilastoihin. Tietojärjestelmien välisten rajapintojen käyttöönotosta ja ylläpidosta aiheutuu uusia kustannuksia. Taloudellisten vaikutusten laskelmiin hankintatietovarannon hyödyistä sisältyy epävarmuutta ja tehtyihin laskelmiin perusteettomia oletuksia.

Hankintatietovarannosta aiheutuvat kustannukset (kilpailutustunniste ja salassapitomerkintä)

Esitys sisältää uusia kertaluonteisia ja pysyviä velvoitteita hankintayksiköille, kuten kilpailutustunnisteen ja salassapitomerkinnän lisäämistä ostolaskuille. Esityksessä ei kuitenkaan ole huomioitu, että esitetystä ratkaisusta aiheutuu hankintayksiköille pysyvämpää työn määrää kuin vain kertaluontoista. Esityksessä on puutteellisesti arvioitu hankintayksiköille aiheutuva hallinnollinen työmäärä, joka aiheutuu aiempaa monimutkaisemmasta laskujen käsittelyprosessista.

Jo nykyisin toimittajien laskuille edellytettävistä tiedoista esimerkiksi sopimusnumero, hankintasopimuksen tunniste ja tilausnumero voivat puuttua laskulta ja laskujen käsittely edellyttää manuaalisia toimenpiteitä. Näin ollen on odotettavissa, että kilpailutustunnisteen ja salassapitomerkinnän lisääminen entisestään monimutkaistaa menojen käsittelyä ja ilmoitettujen tietojen oikeellisuudessa tulisi todennäköisesti olemaan puutteita.

Esitys aiheuttaa lisää henkilötyötä, kun toimittajia tulee ohjeistaa sisällyttämään laskuille oikeat tiedot ja tietojen oikeellisuutta tulee valvoa yhä useammasta näkökulmasta. Handi-järjestelmän automaatiokohdistus tehostaa työtä vain osin, sillä Handi-automaation ylläpito edellyttää toimittajien ohjeistusta, laskutuksen valvontaa ja virheenkorjausta, jotka nekin vaativat jatkuvaa työtä. Täsmällisesti esityksen aiheuttamia hallinnollisten kustannusten arviointia hankaloittaa se, että Valtiokonttori antaa tarkemmat määräykset valtion viraston ja laitoksen, Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja Kansaneläkelaitoksen

hankintatietovarantoon tallennettavien ostolaskutietojen yksityiskohdista erikseen. Valtiokonttorin määräyk-senantovaltuudella voi olla myös hallinnollisen työn määrää kasvattava vaikutus hankintayksiköille. Hankintatietovarannon muutosten aiheuttamat kustannukset olisivat merkittäviä.

Taloudelliset hyödyt

Esityksessä esitetyt taloudelliset hyödyt suoraan hankintojen vähenemisestä ja tarjoajien määrän kasvu ovat välillisiä ja edellyttävät hankintayksiköiden työtä. Täysimääräisten hyötyjen saavuttaminen edellyttää toimintatapojen ja -prosessien muuttamista organisaatioissa. Esityksen perusteella, uudistuksella ei vaikuttaisi olevan välittömiä taloudellisia hyötyjä hankintayksiköille. Esityksen keskeisenä sisältönä on perustaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto ja parantaa julkisten hankintojen tietopohjaa.

Hallinnollinen taakka suhteessa hyötyyn

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että valmistelussa tulisi edelleen selvittää hallinnollista taakkaa lisäävien ehdotusten hallinnollisen taakan kasvun suuruutta ja erityisesti sen suhdetta saatavissa oleviin hyötyihin.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Salassapitomerkintä

Esityksen mukaan laskun tietoihin olisi tulossa uutena kenttänä salassapitomerkintä. Hankintatietovarantolain 2 §:n mukaan tiedon toimittaja vastaisi toimitettujen tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston kanslia näkee riskin, että esitetyllä ratkaisutavalla hankintatietovarantoon ja yleiseen tietoverkkoon päätyy valtion virastojen ja laitosten turvaluokiteltuja tai salassa pidettäviä ostolaskutietoja, sillä ostolaskutietojen salassapidon arviointiin ja tekniseen toteutukseen liittyy riskejä.

Esityksessä todetaan, että virastot ja laitokset voivat soveltuvilta osin hyödyntää Handi-palvelussa käytössä olevaa ns. lukotus-toiminnallisuutta. Lukotus-toiminnallisuuden tekninen toteutus ei kuitenkaan nykyisellään ole käyttäjäystävällinen ja toimintavarma tapa ostolaskujen salausten toteuttamiseen. Lukotus-toiminnallisuuden pitäisi sisältyä Handi-ostolaskun otsikkotietoihin ja sen pitäisi olla pakollinen täytettävä tieto sekä käyttäjän vaivattomasti lisättävissä, jotta esityksessä ehdotetulle ratkaisulle olisi tekniset edellytykset.

Teknisten parannustoimien ohella lukuisat Handi-käyttäjät tulee myös huolellisesti kouluttaa uuteen toimintatapaan sekä oikeiden salassapitomerkintöjen valintaan, arviointiin ja toteutukseen. Erityisesti organisaation hajautettu laskujen käsittelyn malli ja menojen käsittelyyn käytettävien resurssien niukkuus lisäävät riskejä, että laskujen käsittelyssä ei kiinnitetä riittävästi huomiota laskun salassapidon arviointiin.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, miten vältetään tilanne, jossa salassa pidettävää tietoa voisi siirtyä väärälle taholle.

Tietojen kasautuminen

Esityksessä on todettu, että hankintatietovarannon tiedoista ei arvioida aiheutuvan yhteiskunnan kannalta haitallisia kasautumisvaikutuksia. Turvallisuusluokiteltuja ja salassa pidettäviä tietoja ei esityksen mukaan julkaista yleisessä tietoverkossa, mutta tulisiko vielä harkita, onko kasautumisvaikutuksen näkökulmasta mahdollista julkaista tietoa yleisessä verkossa.

Hallituksen esityksessä myös mainitaan, että Valtiokonttori voisi jättää julkaisematta tiedon, jos sen julkaiseminen yhdistettynä muihin avoimiin tietoihin aiheuttaisi ilmeisen uhan kansalliselle turvallisuudelle, varautumiselle tai esimerkiksi paljastaisi liikesalaisuuden. Valtioneuvoston kanslia haluaa kuitenkin ilmaista huolensa siitä, voiko näin laajalla avoimella tietokannalla olla mahdollisia haitallisia vaikutuksia kansallisen turvallisuuden kannalta.

Arvio siitä, että hankintatietovarannon tiedoista ei aiheudu yhteiskunnan kannalta haitallisia kasautumisvaikutuksia on esityksessä perusteltu pitkälti sillä, että hankintatietovarantoon kerättäisiin korkeintaan TL IV -luokiteltuja tietoja. Kasautumisvaikutus tulisi kuitenkin arvioida laaja-alaisemmin, huomioiden kansallisen turvallisuuden intressit. Yleisesti on tiedossa, että jo kahden eri tietolähteen tietojen yhdistäminen voi johtaa tietovarannon luokituksen nousemiseen ja kasautumisvaikutus tulee huomioida myös turvallisuusluokittelemattoman salassa pidettävän tiedon suojaamisessa. Valtioneuvoston kanslia pitää mahdollisena, että näin laajasta tietoa-aineistosta on mahdollista tehdä päätelmiä Suomen kokonaisturvallisuudesta, vaikka yksittäin tietoa-aineistot olisivatkin julkisia.

On tiedossa, että valtiolliset toimijat voivat hyödyntää avoimia lähteitä ja tietoverkkoihin murtautumista tiedonhankinnassaan. Hankintatietovarannon tarpeellisuuden, hyödyllisyyden ja ratkaisun arvioinnissa tulisi tarkemmin arvioida, onko näin laajaa tietomäärää tarkoituksenmukaista saattaa avoimeen tietoverkkoon saataville maksutta, nykyisessä kiristyneessä turvallisuustilanteessa.

Valtiokonttorin tulisi huolehtia kasautumisriskin poistamisesta julkisessa raportoinnissa ja tietopyyntöihin vastattaessa. Tulisiko valtioneuvoston vielä harkita onko riittävää ja välttämätöntä perustetta kerätä näin laajaa tietomäärää, joka sisältää salassa pidettäviä tietoja.

Tietojen oikeellisuus

Valtioneuvoston kanslian tunnistama riski liittyy laskun toimittajan ilmoittamiin laskun tietoihin. Esityksessä ei ole huomioitu, sisällyttääkö laskun toimittaja laskuilleen edellä mainitut uudet tiedot. Yleisesti on tiedossa, että laskulla toimitettavissa tiedoissa saattaa olla puutteita.

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?

Esityksen 60 § koskee hankintailmoituksen julkaisemiseen liittyvää lisäystä. Pykälän 6 momenttiin lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräyksenantovaltuus. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä yksityiskohtaisemmin uusista sähköisistä hankintojen ilmoittamisen tietokentistä sekä sähköisistä ilmoituslomakkeista. Vaikka muutokset olisivat teknisiä ja niitä toteutettaisiin direktiivin sallimissa rajoissa, olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, etteivät uudet määräykset lisäsi hallinnollista taakkaa. Hankintoihin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet ovat jo nykyisin huomattavan laajoja ja säänneltyjä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on ollut julkisen sektorin normien purkaminen. Hankintalakiin esitettyjen muutosten ja menettelyjen uudistuksien ei siten tulisi lisätä hallinnollista taakkaa ja uusien käytäntöjen tulisi olla hankintayksiköille yksiselitteisiä ja selkeitä.

Valtioneuvoston kanslia ilmoittaa kohteliaimmin, ettei se anna erikseen lausuntoa erityisalojen hankintalakia koskevasta kohdasta.

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

Valtiokonttorin roolia ja tehtäviä on täsmennetty uusilla muutosehdotuksilla lakiin. Turvallisuusluokiteltuja ja salassa pidettäviä tietoja ei julkaistaisi missään tilanteessa. Tietojen julkaisemiseen liittyvän harkintavallan jättäminen Valtiokonttorille voidaan katsoa olevan perustelua. Valtiokonttorille muodostuu hankintatietovarannon tiedoista kokonaiskuva ja säädösmuutoksissa huomioidaan Valtiokonttorin mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa tietojen julkaisemiseen liittyvien turvallisuusnäkökohtien huomioimiseksi. Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä, että muutosehdotuksiin on kirjattu useita selkiyttäviä kohtia arviointimuistion lausuntokierroksen jälkeen. Salassa pidettävien tietojen osalta olisi hyvä vielä harkita, onko niiden käsittely tietovarannossa täysin välttämätöntä.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 e § Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta julkisia hankintoja koskeviin tarjoustietoihin. Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja, jotka ovat tarpeellisia Valtiokonttorille laissa säädetyn hankintatietovarantoa koskevan tehtävän hoitamista varten. Valtiokonttorin laaja tiedonsaantioikeus kohdistuisi hankintayksiköihin ja niille kilpailutusjärjestelmää sopimukseen tai laakisääteiseen tehtävään perustuen toimittaviin tahoihin, joille kertyy tarjoustietoja.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että huoli liikesalaisuuksien, salassa pidettävien tietojen ja tietokasauman paljastumisesta tulee ottaa huomioon vakavasti tietojen siirtämisessä ja tietojen kaikissa käsittelyvaiheissa.

Lisäksi esityksessä mainitaan jatkossa suoritettava kokonaistarkastelu. Tällainen jatkossa suoritettava kokonaistarkastelu olisi tärkeä, koska useampi julkisiin hankintoihin liittyvä sääntelyuudistus etenee rinnakkain ja samanaikaisesti. Myöhemmässä kokonaistarkastelussa tulisi ottaa huomioon mahdollisesti tuleva asetus julkisista hankinnoista ja tuleva komission ehdotuksen pohjalta annettava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi PUTU-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusosalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta) muuttamisesta, eForms-asetuksen edellyttämät muutostarpeet samoin kuin PUTU-hankintojen sääntelyuudistuksen suhde tietovarantohankkeeseen.

Lopuksi

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että hallinnollisen taakan kasvua ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin osittaisia puutteita, kuten esimerkiksi hankkeen hallintoon kohdistuvia kustannusvaikutuksia, tulisi arvioida kattavammin mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Esityksen jatkovalmistelussa hankintayksiköiden esittämät kriittiset arviot olisi myös otettava vakavasti huomioon, kuten myös huomiot mahdollisista riskitekijöistä, joita jatkovalmistelussa tulisi arvioida vielä tarkemmin ja sitä, että onko välttämätöntä kerätä näin laajaa tietomäärää, joka sisältää myös salassa pidettävää ja turvallisuusluokiteltuja tietoja.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Erityisasiantuntija

Marjo Ojala

VM Valtiovarainministeriö

VN/2215/2025-VNK-202

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: