

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Hallituksen esityksessä olevat hyötypotentiaalit perustuvat oletuksiin, eikä vaikutusten arviointia ole tehty riittävän kattavasti. Lisäksi on riski, että väitetyt hyödyt eivät realisoidu kaupungille. Koska esitys aiheuttaa lisäkustannuksia, tulee muutoksesta aiheutuvat kustannukset korvata kaupungille ja muutokselle on annettava riittävä siirtymäaika, koska kyseessä on merkittävä toimintaan vaikuttava muutos.

Vaikutusten arvioinnissa on hallinnollisen työn määrää aliarvioitu sekä tarvittaviin järjestelmä- ja toimintamuutoksiin tarvittavia kustannuksia ei ole oikeellisesti kyetty arvioimaan. Tampereen kaupungin näkökulmasta, vaadittavat muutokset käytössä oleviin vanhoihin järjestelmiin tulevat maksamaan vähintään kymmeniä tuhansia, joiden lisäksi tullaan tarvitsemaan lisää henkilöresursseja prosessin toteuttamiseen ja valvontaan. Näin ollen kokonaiskustannuksissa puhutaan yksittäisen kaupungin kohdalla useista sadoista tuhansista kerta- ja jatkuvien kustannusten osalta, kun huomioidaan aiheutetut kustannukset toimittajakenttään.

Raportoitava tietosisältö on kuvattu vain osittain, joten todellista vaikutusta kaikkiin vaikutuksen piirissä oleviin tahoihin ei ole selkeästi tunnistettu. Ostolaskuille myöhemmin mahdollisesti lisättävä tieto lisää kustannuksia niin hankkivalle yksikölle, kuin myyvälle yritykselle tai yhteisölle, eikä näitä kustannuksia ole esityksessä arvioitu riittävällä tasolla. Jotta vaikutukset voidaan arvioida paremmin, tulee tietosisältö määritellä ennen vaikutusten arviointia ja lakiehdotuksen viemistä eduskuntakäsittelyyn.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole myöskään riittävästi arvioitu tiedon kasautumisvaikutuksia. Myös kaupungin hankinnoista muodostuu kattava määrä tietoa, jolloin häiriötilanteessa voidaan vaikuttaa kaupungin toimintaan epäedullisesti.

Nykyinen esitys aiheuttaa päällekkäistä tiedonhallintaa, epäselvyyttä tietopalvelun järjestämisessä ja lisää myös hallinnollista taakkaa tiedonhallinnan toteuttamisessa. Esitystä on täsmennettävä tietolähteiden, tietopalvelun, säilytysaikojen ja käytännön toimintatapojen toteutuksen osalta, jotta esityksen tavoitteita on mahdollista saavuttaa.

Lisäksi on jätetty huomioimatta riittävästi vaikutukset yritysten toimintaan. Vaadittu tietosisältö ja sen mahdolliset tulevat lisäykset ja muutokset tulevaisuudessa voivat vaikuttaa yritysten tarjoushalukkuuteen. Tämä voi johtaa tarjousten vähenemiseen ja kiinnostuksen vähenemiseen julkisia hankintoja kohtaan. Tämä konkretisoituu erityisesti PK-sektorin mahdollisuuteen vastata raportoinnin vaatimuksiin.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Valtiokonttorille annetaan laaja määräysenantovaltuus tarkentaa mm. ostolaskutietojen yksityiskohtia, teknisiä kuvauksia ja tietojen toimittamiseen liittyviä tapoja. Valtuuden rajat ovat epäselvät, jolloin valtiokonttorilla on mahdollista muuttaa tietosisältöä ilman laajempaa keskustelua tai vaikutusten arviointia. Lisäksi Valtiokonttorille annetaan mahdollisuus määritellä muita tietoja ja tietolähteitä, mitkä on jätetty määrittelemättä. Nämä aiheuttavat sekä kustannuksia, että riskin merkittäviin lisäkustannuksiin tulevaisuudessa julkiselle hankintayksikölle.

Ehdotuksessa ei ole myöskään perusteltu miksi muut kuin henkilötiedot ovat pysyvästi säilytettäviä, eikä miten se säilytys suhteutuu alkuuperäiseen käyttötarkoitukseen tai arkistolakiin.

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?

Ehdotetuista muutoksista tai niiden perusteluista ei käy ilmi riittävällä tasolla, mitä tietosisältöjä voidaan muuttaa sen jälkeen kun laki astuu voimaan. Pakollisten tietojen ja lomakkeiden määrittely on avoin, eikä ole tarkalleen tiedossa mitä tullaan vaatimaan sähköisissä tarjousjärjestelmissä. Epämääräisyyksiä on lisäksi rekisteröimättömyys vaatimuksen, teknisen ja sisällöllisen sääntelyn rajanvedon sekä yhteentoimivuuden ja järjestelmämuutosten vaikutuksista eri järjestelmiin. Näistä johtuen on vaikeaa arvioida, miten suuri hallinnollisen työn muutos tullaan tarvitsemaan jotta lain vaatimukset voidaan täyttää.

Esitys tällaisenaan joka tapauksessa lisää kustannuksia kaupungille. Tämä on vastoin hallitusohjelman tavoitetta hallinnollisen kustannuksen pienentämiseksi.

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

Valtiokonttorin tehtävien ja toimivallan laajuus on kuvattu osittain avoimesti. Laki lisää tehtäviä, mutta siinä ei täsmennetä, miten laajasti Valtiokonttori voi muuttaa tietosisältöjä, tietorakenteita tai tietojen toimittamisen ehtoja ilman laajempaa vaikutusarviointia tai sidosryhmäkuulemista. Määräyksen anto on epäselvä, voiko esimerkiksi Valtiokonttori muuttaa tietosisältöä tai tietojen toimittamisen aikatauluja yksipuolisesti?

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Julkisen hankintatietovarannon kehittäminen on kannatettava ajatus. Tietovarantoon kerättävä tieto tulisi olla kuitenkin saatavilla automaattisesti ilman kehitys- ja jatkuvien kustannusten lisäämistä.

Esitetyllä lailla annettaisiin kunnille uusi tehtävä, josta aiheutuu kunnille selkeästi kustannuksia. Kustannuksia aiheutuu henkilöstökustannusten muodossa sekä mahdollisesti tietojärjestelmien kehittämisen muodossa. Säädöksiä valmisteltaessa tulee tehdä taloudelliset vaikutusarviot sekä valtakunnallisella että yksittäisen kunnan tasolla ja kunnille tulisi korvata uudesta tehtävästä aiheutuvat kustannukset. Kunnille aiheutuu uudistuksesta merkittäviä kertaluonteisia kustannuksia sekä jatkuvia kustannuksia.

Hallituksen esityksen tavoitteissa todetaan, että ehdotettavilla muutoksilla parannettaisiin tarjouspyyntöjen ja muiden hankinta-asiakirjojen avointa saatavuutta sekä mahdollistaisivat tietojen keräämistä tehokkaasti. Sääntelyllä edistettäisiin lisäksi julkisten varojen käytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tarjoamalla jatkossa laajasti tietoja julkisyhteisöjen hankintamenoista sekä kilpailuttamattomista ostoista. Julkisuuslain nojalla tarjouspyynnöt ja hankinta-asiakirjat ovat avoimesti saatavilla kuten myös tiedot julkisten varojen käytöstä. Voimassaolevan lainsäädännön nojalla tavoitteena olevien tietojen avoimuus on turvattu ja tiedot ovat tarpeen mukaan saatavissa ilman nyt esitettävää julkisia kustannuksia osaltaan nostavaa lainsäädäntöä. Arvioinnissa tulisi huomioida arvioitujen kustannusten suhde mahdollisen rajatun käyttäjäkunnan saamaan hyötyyn nähden, huomioiden nykytilassa vallitseva tietojen avoimuus.

Lisäksi vielä huomiona: "Tietolähteiden ja tietovarantojen päällekkäisyys sekä tietopalvelun selkeys"

1. Tietolähteiden kattavuus ja päällekkäisyys

Lakiluonnoksessa hankintatietovarannon tietolähteiksi mainitaan kilpailutus-, sopimushallinta-, taloushallinta- ja kirjanpitojärjestelmät. Asianhallintajärjestelmiä ei kuitenkaan mainita, vaikka käytännössä hankintoihin liittyvää tietoa hallitaan ja säilytetään myös niissä. Tämä voi johtaa siihen, että osa hankintatiedosta jää tietovarannon ulkopuolelle tai sitä joudutaan ylläpitämään kahdessa rinnakkaisessa järjestelmässä.

Lisäksi lakiluonnoksen mukainen toteutus johtaa tilanteeseen, jossa sama tieto on sekä Valtiokonttorin ylläpitämässä tietovarannossa että alkuperäisen tiedon tuottajan rekisterissä. Tämä aiheuttaa päällekkäistä tiedonhallintaa ja lisää kokonaisuudessaan hallinnollista taakkaa.

2. Rekisterinpitäjän rooli ja tietopalvelun järjestäminen

Lakiluonnoksen mukaan Valtiokonttori toimii rekisterinpitäjänä tietovarannon henkilötietojen osalta. On epäselvää, miten tämä vaikuttaa tiedon toimittajan mahdollisuuteen luovuttaa samaa aineistoa kolmansille osapuolille. On selkeästi määriteltävä, voiko tiedon toimittaja jatkossa antaa tietopalvelua esimerkiksi julkisuuslain nojalla, vai rajoittuuko oikeus Valtiokonttoriin.

Hallituksen esityksen mukaan Valtiokonttorin saamat tuoterivitiedot ovat salassa pidettäviä, mutta tämä ei estä tietojen pyytämistä alkuperäiseltä tiedon toimittajalta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaksi eri viranomaista voi antaa tietopalvelua samasta aineistosta, mikä ei selkeytä tiedon käyttäjien ohjeistusta ja voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin.

3. Tietojen säilytysaika ja pysyvä säilytys

Esityksessä todetaan, että tietovarannon tiedot olisivat pysyvästi säilytettäviä, mutta niille ei ehdoteta erityistä säilytysaikaa arkistolain mukaisesti. Pysyvä säilytys on perusteltua vain, jos tiedot ovat tutkimuksellisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaita. Nyt pysyvä säilytys ei perustu alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, ja säilytysaika tulisi määritellä tarkemmin. On myös syytä arvioida, onko säilytysajasta tarpeen säätää lain tasolla.

4. Käytännön toteutus: salassapitomerkinnot ja henkilötiedot

Tiedon toimittajalle jää vastuu salassapitomerkinnotekemisestä sekä henkilötietojen tunnistamisesta. Tämä vaatii järjestelmäkehitystä ja henkilöstön koulutusta. Jos henkilötietoja ei tunnisteta ja merkitä oikein, niitä ei voida poistaa tai anonymisoida 10 vuoden kuluttua, vaikka muu aineisto säilytetään pidempään. Lisäksi tämä on jatkuvaa kustannusta aiheuttavaa lisätyötä.

5. Laskujen yhdistäminen hankintoihin

Esityksessä on tunnistettu, että useaan hankintasopimukseen liittyviä tilauksia voidaan laskuttaa yhdellä ostolaskulla. Käytännössä tämä on hyvin yleistä, erityisesti suurilla toimittajilla. Lakiluonnoksessa todetaan, että tämä ei ole Eurooppa-normin mukaista, mutta käytäntö ei muutu pelkällä säädöksellä. Muutos yhden hankinnan tiedot yhdellä laskulla -malliin tulisi toteuttaa toimittajista käsin, muuten hankintayksiköt joutuvat tekemään päällekkäistä työtä. Muutos taas aiheuttaa kustannuksia laskuttavalle yritykselle, minkä he lisäävät asiakkaan tarjouksiin. Tällöin tietovarannosta väitetty hyödyt vähenevät.

Tietolähteiden määrittelyä tulee laajentaa kattamaan myös asianhallintajärjestelmät, jotta kaikki hankintoihin liittyvä tieto saadaan mukaan tietovarantoon.

Päällekkäisen tiedonhallinnan ja tietopalvelun selkeyttämiseksi tulee arvioida, voidaanko tietopalvelu keskittää yhteen toimijaan tai selkeästi ohjeistaa, kummalta viranomaiselta tietoa tulee pyytää.

Säilytysajan osalta tulee määritellä, mikä on tietojen alkuperäinen käyttötarkoitus ja onko pysyvä säilytys perusteltua. Tarvittaessa säilytysajasta tulee säätää lain tasolla.

Salassapitomerkintöjen ja henkilötietojen tunnistamisen osalta tulee varmistaa, että tiedon toimittajilla on riittävät resurssit ja ohjeistus tehtävän toteuttamiseen.

Paju Kari
Tampereen kaupunki - Hankintajohtaja