

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Esitys perustaa kunnille uuden tehtävän. Vaihtoehtoisesti kyseessä voi olla nykyisen taloustietoja koskevan toimittamisvelvollisuuden merkittävä laajennus. Uuden tehtävän määritys tai olemassa olevan tehtävän merkittävä laajennus ei ilmene hallituksen esityksestä. Kunnille esitetystä uudesta tehtävästä tai olemassa olevan tehtävän merkittävästä laajennuksesta aiheutuvat pysyvät ja kertaluonteiset kulut tulee korvata kunnille.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että muutoksesta seuraavat kertaluonteiset kulut ovat kunnille noin 8,8 miljoonaa euroa ja jatkuvaluonteiset kulut noin 4,6 miljoonaa euroa vuodessa. Kulut voivat olla esitettyä merkittävästi korkeammat. Kertakustannuksia aiheutuu uuden sopimuskannan lisäksi vanhojen sopimusten ja tietojen päivittämisestä tietovarannon vaatimaan muotoon. Esimerkiksi automatisoitu talousraportointi -hankkeen aiheuttamiksi kustannuksiksi arvioitiin noin 17 miljoonaa euroa. Hankintatietovarantohanke on järjestelmävaikutuksiltaan ainakin vastaavan kokoinen. Hankkeesta aiheutuu lisäksi kunnille pysyviä jatkuvaluonteisia kustannuksia.

Hallituksen esityksessä on kulujen korvaamisesta kunnille vain yksilöimättömiä kirjauksia. Mietinnössä on myös viittaus vuoden 2026 lisätalousarvioon. Kunnat joutuvat aloittamaan tietojärjestelmämuutosten tekemisen heti lainsäädännön hyväksymisen jälkeen. Tällöin tulee olla selvillä korvausten taso ja aikataulu sekä kertaluontoisten että pysyvien kustannusten osalta. Arvio kustannustasosta tulee ilmetä suoraan hallituksen esityksestä. Kuntaliiton arvio muutoksesta johtuvista kaikista hankkeista aiheutuvista kustannuksista seuraavan viiden vuoden ajalta on noin 40–60 miljoonaa euroa ja pelkästään kuntien osalta yli 10 miljoonaa euroa.

Lappeenrannan kaupunki edellyttää, että kunnille korvataan hankkeesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti perustuen realistiseen ja kattavaan kustannusarvioon.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Esityksen mukaan 2§:n 1 momentin mukaan hankintatietovarantoon tulisi toimittaa ostolaskut sekä vuokra- ja leasingsopimusten laskuja koskevat tiedot (ostolaskutiedot). Ostolaskutietojen pitäisi pitää sisällään mahdollinen kilpailutustunniste ja erikseen päätettävät otsikointi- ja tiliöintirivitiedot. Lisäksi ostolaskutietojen tulee sisältää erikseen määriteltävät tuoterivitiedot.

Hankintatietovarantolaissa ei tulisi määritellä yksittäisen ostolaskun tietosisältöä, vaan yhteinen tietosisältö tulee määrittää vain kuntalain 120 a §:ssä mukaisen menettelyn kautta. Kaikilla suuremmillakaan toimittajaorganisaatioilla ei ole ilman järjestelmämuutoksia teknisiä valmiuksia toimittaa kaikkia vaadittuja tietoja laskudatan mukana. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu yrityksille muutoksesta aiheutuvia kustannuksia ja seurannaisvaikutuksia. Toimittajien näkökulmasta raskaat ja tarpeettoman pikkutarkat vaatimukset laskujen tietosisällöille johtavat lisäksi hankintayksiköiltä veloittettavien hintojen nousuun, kun yritykset täysin ymmärrettävästi siirtävät kohoavat hallinnolliset kustannuksensa hyödykkeiden hintoihin. Huomioitava näkökulma on myös liian raskaiden laskutietovaatimusten mahdollinen vaikutus hankintojen houkuttelevuuteen ja siten kilpailutuksiin saatavien tarjousten määriin. Mikäli laskutustyöstä tehdään hallinnollisesti liian vaikeaa ja kallista toimittajille, on hyvinkin mahdollista, että etenkin pienempiin kilpailutuksiin ei enää saada nykyisessäkään määrin tarjouksia, koska julkiset hankinnat muuttuvat toimittajille vähemmän houkutteleviksi. Tämä on ristiriidassa hallituksen tavoitteeseen saada pienet ja keskisuuret yritykset mukaan julkisiin hankintoihin.

Hallituksen esityksen mukaan kunnan tulee toimittaa tietovarantoon tiedot varsin merkittävästä osasta kunnan talouskirjanpitoa. Otsikko- ja rivitietojen toimittamisvelvollisuus koskisi myös laskuja, jotka eivät kuulu hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin. Kuntien kaikissa ostolaskuissa ei nykyisellään ole kaikkia lakiesityksessä lueteltuja tietoja. Laskuja ei tulisi joutua muokkaamaan manuaalisesti vain hankintatietovarantolain määritelmän tai vaatimusten vuoksi.

Hankintatietovarantolain mukaan valtaosassa kuntien maksuliikenteestä tulisi olla jatkossa tuoterivitiedot. Kyseessä on merkittävä laajennus nykyiseen laskutuksen yksityiskohtaisuuteen. Tuoterivitietoja on tarkoitus kerätä, jotta hankinnan sisällöstä ja kilpailutuksen toteutumisesta voidaan tehdä tarkempaa tutkimusta ja analyysiä. Tuoterivitietojen lisääminen valtaosalle kuntien laskuille on merkittävä hallinnollista taakkaa lisäävä toimenpide. Vaikka pääosassa kuntien ostolaskuista esiintyy tuoterivitietoja, osasta laskuja tuoterivitiedot puuttuvat käytännön syistä johtuen.

Esityksen mukaan vain rajatut tahot (KKV sekä muutama muut viranomaiset) pääsevät käsiksi hankintatietovarantoon lähetettyihin tuoterivitietoihin. On kyseenalaista, kuinka paljon lisäarvoa tuoterivitietojen lisäämisen vaatimisella saavutetaan akateemisessa tutkimuksessa tai valvontatoimissa suhteessa sen kunnille aiheuttamaan kustannukseen.

Kuntien nykyisen laskutustiedon ja ostolaskujen rakenteen tulisi olla riittävä hankintatietovarannon tarpeisiin. Kuntien ei tulisi joutua erikseen muuttamaan laskujensa tuoterivitietoja. Laskujen sisältövaatimusten huomattavat laajennukset aiheuttavat muutuskustannuksia ja pysyvää olennaista lisätyötä paitsi kunnille, myös laskujen toimittajille. Ostolaskujen raportointivaatimukset lähtevät olettamasta, että kunnat vastaanottaisivat kaiken ostolaskuaineistonsa sähköisesti. Erityisesti kaikilla mikroyrityksillä ei ole valmiutta toimittaa laskujaan verkkolaskuina esimerkiksi toimintansa pienen mittakaavan vuoksi, vaadittujen tarkemman tason metatietojen laskudataan sisällyttämisestä puhumattakaan.

Kunnat vastaanottavat osan laskuistaan edelleen paperisena. Paperisena vastaanotettavien laskujen metatietojen täydentäminen skannaamisprosessin yhteydessä uusien raportointivaatimusten mukaisessa laajuudessa tarkoittaisi merkittävää lisätyömäärää kunnille jokaisen paperilaskun kohdalla. Toisaalta vain paperi- tai sähköpostilaskun toimittamiseen kykenevien yritysten ja pienyritysten poissulkeminen kuntien toimittajista esimerkiksi pakollisilla kilpailutusvaatimuksilla ei tule kyseeseen, sillä negatiiviset vaikutukset alueen elinvoimalle olisivat huomattavia. Lukuisten pienten yritysten kohdalla kuntien niiltä tekemät hankinnat ovat keskeisessä roolissa niiden koko vuotuisen liikevaihdon näkökulmasta. Monilla näistä yrityksistä ei ole realistista mahdollisuutta siirtyä verkkolaskutukseen, joka täyttäisi esitetyn muutoksen mukaiset tekniset vaatimukset.

Lappeenrannan kaupunki esittää, että tuoterivitietojen toimittamista koskeva velvoite poistetaan esitetystä lainsäädännöstä. Ostoreskontratietojen toi-mittaminen laskun perusteella tehtyjen tiliöintirivien tasolla tuoterivitietojen sijasta tarjoaisi riittävän tarkan tarkastelutason ostolasku- ja hankintadatan käyttäjäkunnalle.

Hallituksen esityksen mukaan ostolaskuille tulisi lisäksi lisätä kilpailutustunniste. Kilpailutustunniste on hankintalainsäädännön mukaisten kynnysarvojen ylittävän hankinnan yksilöivä tunniste. Kilpailutustunniste olisi lähtökohtaisesti pakollinen EU-kynnysarvon ja kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Kilpailutustunnisteen lisääminen tai toimittajan lisäämän kilpailutustunnisteen tarkastaminen tulee olemaan uusi hallinnollinen työ kunnille.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedon toimittaja, eli esimerkiksi kunta, vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta. Vaatimus edellyttää ainakin alkuvaiheessa merkittävää määrää manuaalista työtä. Kuntakentällä on aikaisempaa kokemusta kokeiluista, joilla on pyritty sopimusvelvoittein velvoittaa toimittaja lisäämään erilaisia tietoja, esimerkiksi sopimusnumerotietoja laskuille. Yrityksistä ja kehotuksista huolimatta tieto ei ole virheetöntä, eivätkä kaikki toimittajat ole viime kädessä ollenkaan onnistuneet lisäämään tietoa laskuille.

Erityisen ongelmallinen kilpailutustunnisteen vaatimus on voimassa olevien hankintasopimusten ostolaskuille. Kilpailutustunniste luodaan Hilma-kanavassa jälki-ilmoituksen tekemisen myötä, mutta voimassa olevien hankintasopimusten osalta jälki-ilmoitukset on tehty jo parhaimmillaan vuosia sitten. Vanhojen sopimusten mukaisille ostolaskuille tulee olemaan lähes mahdotonta saada

kilpailutustunniste. Hallituksen esityksestä puuttuu täysin tieto, miten voimassa olevien sopimusten ostolaskuja tullaan kohtelemaan kilpailutustunnisteen osalta. On myös täysin epäselvää, miten kilpailutustunniste tulee syntyään jo tehtyihin jälki-ilmoituksiin sekä varmistamaan, että kilpailutunnisteet ovat valtakunnallisesti erilaisia.

Lappeenrannan kaupunki esittää, että kilpailutustunniste lisätään vain ostolaskuihin, joita koskevat sopimukset on solmittu hankintatietovarantolain voimaantulon jälkeen.

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?

Hankintalain 60 §:ään lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräysenantovaltuus. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä yksityiskohtaisemmin uusista sähköisistä hankintojen ilmoittamisen tietokentistä sekä sähköisistä ilmoituslomakkeista. Ehdotuksen mukaan tällaiset muutokset olisivat teknisiä ja tultaisiin toteuttamaan direktiivin sallimissa rajoissa.

Määräysenantovaltuuden osalta kyse ei ole pelkästään ilmoitusten tietosisällöistä tai teknisistä muutoksista. Mikäli Valtiokonttorin olisi mahdollista vain määrätä uusien työvaiheiden lisäämisestä EU:n hankintalainsäädännön edellyttämän hankintamenettelyn ja ilmoituslomakkeen sisällön lisäksi, Valtiokonttorin ei olisi tarpeen esimerkiksi selvittää muutoksen vaikutuksia tai arvioida hallinnollisesta työstä seuraavien kustannusten korvaamista kunnille. Määräysenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Perusteluissa kuvatut esimerkkitoimenpiteet muodostaisivat merkittävän hallinnollisen taakan. Esitettyjen tietosisältöjen toimittaminen pitäisi ensisijaisesti toteuttaa automaatiolla sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ilman, että Suomen kaikki tuhannet hankintayksiköt tekevät työn manuaalisesti.

Lappeenrannan kaupunki esittää, että hankinta-asiakirjat toimitetaan hankintatietovarantoon vain siten, kuin ne voidaan toimittaa sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä automaattisesti.

Hankintalain 104 §:ään ehdotetaan muutosta kansallisten hankintailmoitusten muotoon ja kansallisten hankintailmoitusten toimittamiseen.

Hankintalain mukaisten EU-hankintojen tulee oletuksena olla sähköisessä muodossa sähköistä tietojenvaihtoa käyttäen. Hankintalain 62 §:n mukaan hankinta-asiakirjoja on mahdollista toimittaa myös muussa kuin sähköisessä muodossa, mikäli tämä on tarpeen.

Kansallisissa hankinnoissa ei ole säädetty pakottavaa sähköistä toimitustapaa hankinta-asiakirjoille, vaan hankintayksikkö on saanut parhaaksi katsomallaan tavalla asettaa tarjouspyyntöasiakirjat tarjoajien saataville. Esitetty muutos 104 §:ään vaikuttaisi edellyttävän kaikkien hankinta-asiakirjojen toimittamista sähköisessä muodossa, jos jokin asiakirja on sähköinen. Esityksen perusteluissa on viitattu hankintalain 62 §:ään, joka mahdollistaisi joustavan tietojenvaihdon, mutta perusteluissa ei esitä asiaa tarpeeksi selkeästi lakia lukevalle.

Lappeenrannan kaupunki esittää, että kansallisten hankintailmoitusten muotoon ei tehdä muutosta.

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

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Esitys pitää sisällään merkittäviä oletuksia saavutettavista taloudellisista hyödyistä. Hallituksen esityksen säästöarviossa mainitaan esimerkiksi 20 miljoonan säästöt, jotka saavutetaan sanktioimalla suora hankintojen ilmoitusvelvollisuus. Hallituksen esityksessä ei ole esitystä sanktioista, eikä tämä luku ole siten säästöjen arvioinnissa relevantti.

Säästöjä on arvioitu syntyvän suora hankintojen vähentymisestä. Hankintatietovarannon perustamisella ja ostolaskutietojen keskittämisellä ei ole suoraa yhteyttä suora hankintojen vähentymiseen. Suora hankinta on yksi hankintalain sallimista laillisista menettelyistä. Suora hankintoja tehdään vuositasolla muutamia vuodessa ja ainoastaan hankintalain mukaisesti. Lappeenrannan kaupungin näkemyksen mukaan hankintatietovarannon perustamisella ja ostolaskujen keskittämisellä ei saavuteta suora hankintojen vähentymistä.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että sopimuseurannalla ja jälki-ilmoituksilla olisi merkittävää kilpailua lisäävää vaikutusta. On varsin kyseenalaista, voidaanko jälki-ilmoituksen tiedoilla olettaa olevan samanlainen vaikutus kilpailun määrään. Jälki-ilmoitus julkaistaan siinä vaiheessa, kun kilpailutus on jo käyty. Markkinatilanne saattaa muuttua merkittävästi kilpailutusten välillä ja hankintayksiköiden markkina-alueet ovat varsin erilaisia. Lisäksi vain osa tehtävistä hankinnoista on toistuvaisluonteisia. Lappeenrannan kaupungin näkemyksen mukaan jälki-ilmoitukset eivät lisää kilpailua.

Hankintatietovarannosta odotetut saavutettavat hyödyt perustuvat olettamuksiin. Arvioitu hyöty on luonteeltaan epäsuoraa. Saavutettuja hyötyjä ei voida suoraan osoittaa ja merkittävä osa epäsuorasta hyödystä kohdistuu muihin tahoihin kuin hankintayksikköön. Hankintayksikölle aiheutuvat kustannukset ovat taas luonteeltaan suoria. Koska hyödyt ovat varsin epävarmalla

pohjalla ja kyseessä on uusi tehtävä tai aikaisemman tehtävän merkittävä laajennus, tulee uudistuksessa aiheutuvat kulut korvata täysimääräisesti.

Lammi Risto
Lappeenrannan kaupunki - Kaupunginhallitus