

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

-

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Julkisyhteisöjen hankinta- ja ostolaskutietojen avoimella ja keskitetyllä julkaisemisella katsotaan voivan tehostaa julkisia hankintoja, saavuttaa kustannussäästöjä ja parantaa julkisten varojen käytön vaikuttavuutta, mikä on kannatettavaa. Esityksen mukaan tällä vahvistetaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa yksittäisissä hankintayksiköissä ja laajemmin julkishallinnossa. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin paljon avoimia kysymyksiä tavoitteiden saavuttamiseen ja lisääntyvän työmäärään liittyen.

Taloudellisia hyötyjä syntyy esityksen mukaan pääasiassa suoramankintojen vähänemisen ja tarjoajien määrän kasvun kautta. Arvioiden mukaan suoramankintoja tehdään nykytilassa perusteetta ja tarjoajia olisi enemmän, mikäli tietoa olisi laajemmin saatavilla. Kunnissa on paljon pientoimittajia ja osa kunnista ovat itsekkin pieniä ja hankinta mittakaavaltaan pientä. Lisäksi kuntia on alueilla, joilla on rajallisesti potentiaalisia toimittajia. Tietojen kerääminen aiheuttaa tällöin huomattavasti enemmän kertaluonteisia ja kiinteitä kustannuksia, kuin niistä saatava hyöty olisi. Esim. järjestelmäkustannukset eivät yleensä korreloi järjestelmässä käsiteltävän volyymin kanssa, päinvastoin. Esityksessä nostetaan esille myös muita hyötyjä, joiden toteutumisen kytkös ostolaskutietojen keskitettyyn julkaisemiseen on kyseenalainen. Hankintoihin liittyvien tiedonkeruun ja vaatimusten kasvattamisessa tulisi huomioida, että muutokset vaikuttavat myös toimittajiin ja lisäävät heidän työtään. Tietoa ei voi lisätä ja raportoida ellei toimittajat vastaavasti tuota tarvittavia tietoja omalta osaltaan.

Mikäli keskeinen ratkaistava ongelma olisi julkisten hankintojen tehostaminen, tämä saavutettaisiin todennäköisesti paremmin lisäämällä tietoisuutta julkisista hankinnoista sekä hankintaosaamisen

kehittämisellä. Hankinta ja ostolaskutietojen julkaiseminen ei itsessään edistä tavoitetta, mikäli julkisella sektorilla ei ole riittävää hankintaosaamista edistää asioita saatavien tietojen perusteella. On myös olemassa riski, että hankintatoimen resursseja joudutaan lisääntyneet tietotarpeen vuoksi kohdistamaan tekniseen tiedonhallintaan sen sijaan, että niitä hyödynnettäisiin hankintojen laadun parantamiseen ja kehittämiseen, eli työn fokus siirtyy vastakkaiseen suuntaan hallitusohjelman tavoitteisiin nähden. Koska osaamisen kehittämisen tarvetta ei mainita esityksen perusteluissa, tavoite tietojen tuottamiselle vaikuttaisi olevan enneminkin valvonnan ja tutkimuksen tarpeiden tyydyttäminen. Nämä johtavat tehostumiseen vain välillisesti ja pitkä mutkan kautta. Mikäli tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta, on tarpeen myös huomioida, millä tavalla keskitetysti hallinnoitavan tiedon hyödyntämistä tullaan keskitetysti tukemaan ja edistämään. Taloudelliset hyödyt realisoituvat vain tietoa hyödyntämällä, ja siihen tarvitaan varmasti kaikilla sektoreilla tukea. Mikäli tukea ei ole saatavilla, hankintayksiköille jää käteen vain kustannukset ja lisääntynyt manuaalinen työ.

Esityksessä todetaan, että ehdotetuilla säädösmuutoksilla on arvioitu olevan useita positiivisia taloudellisia vaikutuksia, joiden kokoluokkaa ei voida arvioida puutteellisen tiedon tai olemassa olevan tiedon heikon laadun vuoksi. Esityksessä ei kuitenkaan ole todettu, että muutoksilla voi olla myös negatiivisia (esim. kustannuksia) vaikutuksia, joiden kokoluokkaa ei voida arvioida. Tunnistamattomien negatiivisten vaikutusten olemassaolo on varmasti yhtä todennäköistä, kuin positiivisten, joten vain toisen esille nostaminen antaa puutteellisen kokonaiskuvan.

Arvioinnissa huomioitavaa on myös se, että siinä keskitytään hankintojen hintoihin ja euromääräisiin kustannuksiin. Hankinnoissa tuotteen tai palvelun laadulla on suuri merkitys ja sen merkitys voi olla hintaa merkittävämpi ja heikompi palvelun laatu voi lisätä muiden resurssin tarvetta. Vertailukelpoinen tieto ei tällöin ole varsinaisesti vertailukelpoista tietoa. Mikäli hankintojen tarkastelu keskittyy vain hintoihin, voi parempaa laatua korkeammalla hinnalla toimittavilla muodostua paine alentaa hintoja ja palveluntasoa.

Lain sisältämät lisävelvoitteet ovat hyvin konkreettisia ja ne lisäävät sekä kustannuksia, että työmäärää. Suurin seuraus ehdotetusta muutoksesta on manuaalisen työn lisääntyminen ostolaskuprosessissa. Viime vuosina julkisella sektorilla on satsattu automatiikan lisäämiseen ja tekoälyn hyödyntämiseen on kasvanut. Teknologian lisäämisellä on nimenomaan tavoiteltu manuaalisen työn vähentämistä, mikä on yleisesti järkevää, mutta paikoin myös välttämätöntä työn tehostamisen näkökulmasta. Vaikka uusien, pakollisten tietojen lisääminen ostolaskuille ei poistaisi automatiikasta ja tekoälystä nyt saatavia hyötyjä, tulee tietojen lisääminen palauttamaan manuaalisia työvaiheita ostolaskujen käsittelyyn. Osa vaiheista (esim. hankintatunnisteen olemassaolon tarkistus) voidaan varmasti vuosien myötä sisällyttää esim. tekoälyn suorittamiin tarkistuksiin, mutta osa (esim. salausten käsittely, puuttuvien tietojen lisääminen) tulee vaatimaan manuaalista työtä jatkossakin. Esityksessä on myös todettu, että kuntien täytyisi tehdä tarvittavat muutokset tuoterivien tallentamiseksi ja toimittamiseksi Valtiokonttorille. Esityksessä todetaan kuitenkin, että kuntien saamat ostolaskut eivät välttämättä sisällä tuoterivitietoa tai sitä ei pystytä raportoimaan. Jää epäselväksi, miten kuntien odotetaan toimittavan tietoa, jota kunnat eivät itse saa tai pysty raportoimaan. Tiedon tuottaminen vain Valtiokonttorin tarpeisiin edellyttäisi merkittävää manuaalista työpanosta, jonka hyötyä ei pystytä konkreettisesti esittämään.

Tarkempien tietojen toimittamiseen ja tietojen kokoamiseen liittyy myös tietoturvariskejä. Julkisuuslaissa ei välttämättä anna selkeitä perusteita salata tietoja yksittäisinä, mutta osana laajempaa kokonaisuutta salaaminen voisi olla perusteltua. Esim. yhden kunnan tasolla tietyn yksityiskohtaisen tiedon salaaminen ei ole välttämätöntä, mutta kun tietoa yhdistetään osaksi laajaa kokonaisuutta, voi tilanne muuttua. Nykyiset tekoälyratkaisut antavat myös mahdollisuuden käsitellä saatavilla olevia tietoja suurempina massoina, jolloin tietojen yhdistelmät muodostavat riskin.

Esityksen mukaisen lain myötä uudet manuaaliset työvaiheet mm. tiedon luokittelun osalta vaatisivat tekijöiltään selkeästi syvällisempää arviointia ja enemmän osaamista kuin ostolaskuihin aiemmin liittyneet manuaaliset tehtävät ovat vaatineet. Manuaalisesti tehtävän työn kustannusten voidaan näin ollen arvioivan olevan suhteessa suuremmat aikaisempaan verrattuna.

Esityksessä todetaan, että kunnissa järjestelmiä, palvelumalleja ja prosesseja koskeva kokonaisuus on hajanainen ja kuntien valmiudessa hallinnoida hankintoihin ja ostolaskuihin liittyvää tietoa on eroja. Kunnissa muutos tulee olemaan haastavampi ja työlämpi kuin esim. valtiolla, jossa on keskitetyt järjestelmät, palvelukeskus ja ohjeistukset. Esitetty aikataulu ei vaikuttaisi huomioivat tätä eroa. Järjestelmämuutokset ja prosessien palauttaminen manuaalisempaan muotoon ja resurssien löytäminen uusiin vaiheisiin vie aikaa. Samalla tulisi huomioida, että ostolasku on aina samalla myös myyntilasku ja muutos voi vaikuttaa toimijoihin molemmista näkökulmista. Esityksessä ei ole otettu kantaa kustannuksiin, jotka liittyvät myyntilaskuihin, vaikka muutokset koskettavat yhtä lailla niitä. Toimittajien on myös muokattava toimintatapoja ja järjestelmiä, mikä vie aikaa ja aiheuttaa kustannuksia. Kunnilla on kuten aiemmin mainittu paljon pientoimittajia, joiden mahdollisuudet vastata vaadittaviin muutoksiin ovat rajalliset. On olemassa riski, että lisääntyneet vaatimukset vähentävät toimittajien kiinnostusta jättää tarjouksia julkisen sektorin hankinnoissa, jolloin tarjouksia ei saadakaan enemmän vaan vähemmän. Lisäksi tarjousten lisääminen voi monessa tapauksessa olla ennemminkin kiinni toimittajien mahdollisuuksien tai rajoitteiden ymmärtämisestä ja huomioimisesta, mikä voidaan ratkaista vain hankintaosaamisen kehittämisellä,

Jotta myyntilaskut sisältäisivät jatkossa vaadittavat tiedot, tulisi toimittajia myös tiedottaa uusista vaatimuksista. Muutosten yhteydessä tiedottaminen vie paljon resursseja, paljon enemmän kuin esim. tietopyyntöihin vastaaminen, jonka kustannuksia on arvioitu säästyvät tietojen julkistamisen myötä. Tiedottamisesta ja toimittajien opastamisesta aiheutuvia kustannuksia ei kuitenkaan ole huomioitu. Toimittajahallinta ja tiedonhallinta tuo uudenlaisia tehtäväkokonaisuuksia kuntaan. Tiedon yhdistäminen mahdollisesti useasta lähteestä ja turvallisuusluokiteltujen tietojen mahdollinen poisto. Virheellisten tai puutteellisten ostolaskujen määrän voi myös arvioivan lisääntyvän alkuvaiheessa, josta koituu lisäkustannuksia. Esityksessä viitataan kyselyihin, joita kunnille on tehty koskien tietojen toimittamisen kustannuksia, mutta niissä ei ilmeisesti ole huomioitu kustannuksia, joita kunnille tulee siitä, että tieto ensin saadaan oikeassa muodossa toimittajilta kuntiin.

Esityksessä todetaan, ettei siinä ehdoteta kunnille uusia tehtäviä, vaan tarkoituksena on koota nykyisiä taloustilastietedonkeruun raportointivelvoitteita teknisesti yhtenäiseen muotoon. Tämä ei pidä paikkansa, koska esityksen myötä kuntien tulee tuottaa tietoa, joita tällä hetkellä ei ole olemassa tai saatavilla tai tietoa ei nykyisin tuoteta. Toteamuksen tavoite vaikuttaakin olevan tarkoitus varmistaa, ettei uudistuksesta koituvia kustannuksia ole tarpeen korvata, vaikka näin tulisi tehdä huomioden siitä aiheutuvat kustannukset ja manuaalisen työn lisääminen epäselvien hyötyjen vuoksi.

Hankintatietovarannon rajapinnat ja käyttöoikeudet tulisi rajata, eikä tiedon tulisi olla avointa kaikille kansallisen tietoturvan näkökulmasta. Rajapintojen ja mahdollisesti palveluväylän hyödyntäminen tuo lisää ylläpitokustannuksia kuntaan. Kunnat ovat hyvin eri asemassa palveluväylän käyttöönottojen osalta.

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?

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Yhteenvedona Porvoon kaupungin näkemys on, että tavoitteiden saavuttaminen esityksen muutoksilla voidaan kyseenalaistaa, tietojen koottuun julkaisemiseen liittyy tietoturvariksejä ja että muutoksen myötä automatisoituihin prosesseihin lisätään manuaalista työtä ja lisätehtäviä, jotka vaativat lisäresursseja sekä kaupungin että toimittajien puolelta. Kuten esityksessä oli mainittu tuo muutokset lisää kustannuksia järjestelmäkehitykseen, talouspalveluiden työtehtäviin, automatisoitaviin tehtäviin, integraatioihin, henkilöstön kouluttamiseen sekä toimittajahallintaan.

Häkkinen Elina
Porvoon kaupunki