

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Lausuntopyyntöissä on pyydetty vain vastauksia esitettyihin kysymyksiin. Varsinais-Suomen hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää huomioinaan seuraavaa:

Luonnoksessa esitetään perustettavaksi Suomeen uusi kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto. Käytännössä tämä tarkoittaisi ns. laajaa hankintarekisteriä, johon toimitettaisiin hankintayksiköiltä laaja määrä erilaista dataa. Rekisterin perustaminen sisältäisi useita erillisiä vaiheita ja sisältöjä, joista lähes kaikki vaatisivat muutoksia hyvinvointialueiden tai niiden palveluntuottajien prosesseihin ja tietojärjestelmiin muutaman vuoden aikajänteellä. Rekisteriä pitäisi yllä valtiokonttori, jolle se säädettäisiin tehtäväksi. Esitettyyn tietovarantoon tallennettaisiin hankintayksiköiden toiminnassa mm. niiden hankinta-, laskujen käsittely- ja kirjanpitojärjestelmiin muodostuvia tietoja, joista osa syntyisi hankintalain mukaisten kilpailutusprosessien yhteydessä. Lisäksi tietojärjestelmään tallennettaisiin julkisyhteisöjen ostolaskutiedot hankintoja koskevalta osalta.

HE luonnoksen mukaisten lainsäädäntömuutosten vaikutukset hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille ovat laajoja. Luonnoksen mukaan tehtävä on osa hyvinvointialuelain 120 §:n mukaista veloitetta toimittaa taloustietoja Valtiokonttorille. Ostolaskujen tuottamisesta tai keskitetystä toimittamisesta ei kuitenkaan ole olemassa voimassa olevaa sääntelyä eivätkä kyseiset tiedot ole osana nykyistä taloustietojen raportointia. Käytännössä kyseessä on suuri muutos tiedontoimitusvelvoitteisiin, minkä vuoksi Varsinais-Suomen hyvinvointialue katsoo esitettyjen muutosten merkitsevän hyvinvointialueille kokonaan uutta tehtävää tai vähintään merkittävää tehtävän laajennusta. Esitettävät muutokset tullevat aiheuttamaan huomattavaa hallinnollista taakkaa ja pysyviä toiminnan muutoksia hyvinvointialueiden hankintaprosesseihin ja laskujen käsittelyyn. Tämä edellyttää olemassa olevien resurssien uudelleen kohdentamista, mikä on haastavaa nykyisessä taloustilanteessa.

Muutosten toteuttaminen edellyttää merkittäviä muutoksia nykyisiin järjestelmiin, välikappaleiden rakentamista tai jopa järjestelmän vaihtoa. Tämä vaatii järjestelmäintegraatioita, lisää manuaalista työtä sekä sopimusmuutoksia toimittajien kanssa. Yksittäinen uusi integraatio voi maksaa arviolta 20 000–30 000 euroa, ja niitä saatetaan tarvita useita. Lisäksi kehitystyön kesto voi vaihdella päivistä kuukausiin tai huomattavasti pidempään.

Manuaalisen työn lisääntyminen kasvattaa henkilöstökustannuksia, joita on vaikea arvioida, koska tietovarantoon kerättävän tiedon sisältö ja laajuus eivät ole vielä täsmentyneet. Nykyjärjestelmä ei myöskään mahdollista salassapitomerkintöjen tekemistä, eikä automaattisesti kiertoon meneviin laskuihin voida puuttua. Lähtökohtaisesti vastuun tiedon julkisuudesta tulisi olla toimittajalla. Salassa pidettävän tiedon ja kilpailutustunnuksen tunnistaminen laskuilta vaatisi huomattavaa manuaalista työtä.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue on julkaissut ensimmäisen hyvinvointialueena ostolaskudatansa jo vuodesta 2023. Ostolaskudata julkaistaan tällä hetkellä kerran vuodessa Excel-muodossa, ilman laskukuvia ja siten ilman salassa pidettäviä tietoja. Jo tämä vuosittainen julkaisu vaatii runsaasti manuaalista työtä. Tietovaranto-hankkeessa esitetty kuukausittainen tai muu säännöllinen tiedon toimittaminen olisi erittäin haastavaa ja lisäisi työmäärää merkittävästi. Hyvinvointialue ei vastusta ostolaskutietojen avoimuuden lisäämistä, mutta tietojen keräämisen liittyvät yksittäiset toimenpiteet pitää suhteuttaa niillä saavutettavaan hyötyyn.

Jos hyvinvointialueille asetetaan esitysluonnoksen mukainen uusi tehtävä tai merkittävä laajennus aiempaan tehtävään, valtion tulisi korvata esitetystä sääntelystä aiheutuvat pysyvät ja kertaluontoiset kustannukset täysimääräisesti hyvinvointialueille ja -yhtymille. Kustannusten korvausten tason ja aikataulun tulisi myös olla selvillä välittömästi lainsäädännön hyväksymisen jälkeen.

HE luonnoksessa esitetyt vaikutusarviointit ovat puutteellisia ja osin epärealistisia. Arvioidut säästö- ja hyötyodotukset perustuvat teoreettisiin oletuksiin, eivätkä ne välttämättä realisoidu käytännön hankintatoiminnassa. Mahdolliset hyödyt ovat pitkän aikavälin ja välillisiä, kun taas kustannukset ja toimeenpanovastuu kohdistuu välittömästi hyvinvointialueille. Laajemmat vertailu- ja analyysihyödyt koko tietovarannon tasolla kohdistuvat ensisijaisesti viranomaisvalvontaan ja tutkimuskäyttöön. HE luonnoksen kustannus-hyötyarviot perustuvat oletuksiin, joiden toteutuminen edellyttäisi laajoja toimintatapojen muutoksia ja investointeja hankintayksiköissä, mutta joiden hyödyt eivät suoraviivaisesti kohdistu hyvinvointialueille. Tämän vuoksi tietovarannon tietojen mukaan tuomia esitettyjä taloudellisia välillisiä hyötyjä hyvinvointialueille ei voida pitää luotettavina tai uskottavina.

Lakiluonnoksessa esitettyä sääntelyä ja sen vaikutuksia on myös vaikea arvioida täsmällisesti, sillä esimerkiksi alemman tason säännöksiä ja määräyksiä taikka tietojen suunniteltua toimitussykliä ei ole lausunnon antamisen hetkellä tiedossa tai luettavissa esitysluonnoksesta.

HE luonnoksen sivulla 23 luetellaan ostolaskujaan avanneita hyvinvointialueita. Kuten edellä on käynyt ilmi, Varsinais-Suomen hyvinvointialue on vapaaehtoisesti avannut Suomen ensimmäisenä hyvinvointialueena ostolaskudatansa jo vuodesta 2023 lähtien. Ehdotusta on perusteltu myös hankintayksiköille suuntautuvien tietopyyntöjen vähentymisellä. Ainakaan lyhyen aiemman kokemuksen perusteella ostolaskudatan avaaminen ei ole johtanut merkittävään hankintatietoja koskevien tietopyyntöjen vähentymiseen. Lisäksi on huomioitava, että tietovarantoon toimitettavien tietojen laajuus on huomattavasti suurempi kuin nykyiset tietopyyntöaineistot.

Valmistelun aikana on myös esitetty vaihtoehtoja tietovarannon toteuttamiselle. Kuten Varsinais-Suomen hyvinvointialue on aiemmassa asiaa koskevassa lausunnossaan tuonut esiin, tarkoituksenmukaisempaa olisi, että nykyisiä raportointivelvoitteita ei akuutisti laajennettaisi, vaan nyt jo olemassa oleva tieto kerättäisiin yhteen. Tämän tarkastelun perusteella voitaisiin tarkastella hyötyjä ja riskejä huomattavasti tarkemmin. Näiden havaintojen pohjalta tarvittaessa voitaisiin asteittain laajentaa tiedonkeruuta. Jokainen lisättävä tietokohta tulisi arvioida kriittisesti ja tarkastella sen keräämisen hyödyt suhteessa aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Säännösluonnoksessa ei mainita sitä, minkälaisella aikavälillä hankintayksikön tulisi toimittaa tietoja Valtiokonttorille. Tällä on merkittävä vaikutus siihen, minkälaiseksi sääntelyn soveltaminen muodostuisi.

Kilpailutustunnisteen muodostuminen on erilainen prosessi eri järjestelmissä ja moni hankintayksikkö käyttääkin erilaisia järjestelmiä tarjouskilpailuissa. Sääntelyn toimivuuden näkökulmasta tulee varmistua siitä, että HILMAN edellyttämä kilpailutustunnus sekä esimerkiksi tarjouspyyntö- ja tarjousasiakirjat ovat Valtiokonttorin automaattisesti saatavissa ja hyödynnettävissä siten, että hankintayksikön ei tarvitse niitä erikseen lähettää. Myös muiden luonnoksessa ehdotettujen tietojen osalta tulee huolehtia siitä, että riittävä automaatio eri järjestelmien välillä on mahdollinen. Tätä työtä tulisi koordinoida valtakunnallisesti siten, ettei jokaisen hankintayksikön tarvitse käydä samoja neuvotteluja eri järjestelmätoimittajien kanssa.

Ehdotettu sääntely jää vaillinaiseksi esimerkiksi ostolaskujen toimittamisen osalta. Tarjoajan tai toimittajan tulisi vastata toimittamastaan tiedosta ja sen julkisuusuudesta tai salassapidettävyydestä suoraan suhteessa toimittamiinsa ostolaskuihin hankintayksiköstä riippumatta. Hankintayksikön kannalta olisi olennaista, että se ei joutuisi tekemään julkisuuslain edellyttämää arviota ostolaskujen sisältämisestä liikesalaisuuksista tai henkilötiedoista suhteessa kansalliseen tietovarantoon, vaan tämä huomioitaisiin esimerkiksi sääntelyn tasolla eri tahoille asetettujen velvoitteiden ja ostolaskujen muotovaatimusten kautta. Tämä tukisi myös sitä, että Valtiokonttori voi varmistua siitä, että henkilötietojen, turvallisuusluokiteltujen tietojen ja salassa pidettävän tiedon osalta näitä tietoja ei julkaista missään vaiheessa.

Tärkeää on myös se, että salassa pidettävän tiedon osalta Valtiokonttori varmistaa, ettei tietoja luovuteta tutkijoille kuin erityisen painavasta ja perustellusta syystä.

Pykäläkohtaiset huomiot:

2 § Ostolaskutietojen toimittaminen tietovarantoon

Lakiluonnoksen 2 §:ssä todetaan tiedon toimittajan vastuusta. Tiedon toimittajaa kutienkaan määrittellä tarkemmin pykälätasolla. Koska vastuu on kuitenkin tarkemmin määritelty, tulisiko tarkemmin määritelmätasolla myös määrittää, mitä tarkoitetaan tiedon toimittajalla. Tämä selkiyttäisi asiaa lain soveltajalle. Jo luonnoksesta käytävässä keskustelussa on käynyt ilmi, että tiedon toimittajan voidaan ymmärtää tarkoittavan eri asioita.

5 § Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Varsinais-Suomen hyvinvointialue pitää ehdotettua siirtymäaikaa epärealistisena ja kohtuuttoman nopeana, etenkin tilanteessa, jossa velvollisuus ostolaskujen toimittamiseen koskee 1.10.2027 alkaen myös vanhojen, voimassa olevien hankintasopimusten ostolaskuja. Tietojen toimittaminen luonnoksen esittämässä muodossa tulee vaatimaan muutoksia niin hyvinvointialueella käytössä olevissa järjestelmissä kuin myös toimintaprosesseissa. Voimassa olevia sopimuksia, joissa ei ole otettu huomioon hankintatietovarannon vaatimuksia, on merkittävä määrä. Yksin Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle on siirtynyt alueen kunnilta ja kuntayhtymiltä yli 10.000 hankintasopimusta (luvussa ei ole huomioitu asiakaskohtaisia sopimuksia). Tämän vuoksi voimassa olevien sopimusten ostolaskujen muodon yhdenmukaistamiseen on saatava lisäsiirtymäaika tai jatkovalmistelussa tulisi huomioida se, että tiedot tulisi toimittaa vain niistä sopimuksista, joiden osalta tietovarannon edellyttämiä tietoja on saatavilla. Tarkoituksenmukaisempana olisi kuitenkin pidettävä sitä, että sääntelyssä määriteltäisiin ajankohta, jonka jälkeen julkaistuihin kilpailutuksiin liittyvään laskutukseen lisätään kilpailutustunnus. Tätä aikaisemmin toteutettuihin kilpailutuksiin liittyvään ostolaskutukseen ei liitettäisi kilpailutustunnusta.

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?

Pykäläkohtaiset huomiot:

101 §

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettaisiin säädettäväksi asetuksenantovaltuus Valtiokonttorille.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue huomauttaa, että Valtiokonttorin määräyksenantovaltuudesta tulisi poistaa kohta ”mahdollisuus antaa määräyksiä myös hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, mikä mahdollistaisi hankinnoista ilmoittamiseen liittyviin tunnistettaviin tietotarpeisiin reagoimisen”. Kyseinen määräyksenantovaltuus ei ole tarkkarajainen, vaan antaa laajan oikeuden antaa määräyksiä määrittelemättömällä tavalla tunnistettavien tietotarpeiden osalta hankintamenettelyissä ilmoitettaviin tietoihin. Muutokset hankintoihin liittyvissä ilmoitusmenettelyissä lisäävät hankintayksikön taakkaa. Muu osa Valtiokonttorin määräyksenantovaltuudesta on käsityksemme mukaan tarkkarajaista.

104 §

Pykälään lisätään sääntelyä kansallisten hankintojen sähköiseen tietojenvaihtoon liittyen. Kansallisten hankintojen sääntely on ollut joustavampaa kuin direktiiveihin perustuva EU-hankintojen sääntely. Varsinais-Suomen hyvinvointialue huomauttaa, että sääntelyn osalta tulee varmistua siitä, että se ei tosiasiallisesti muodostu tiukemmaksi kuin vastaavissa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Lakiluonnoksessa on mainittu, että hankintayksiköt edellyttävät kirjautumisedellytystä kilpailuttamisjärjestelmiin. Varsinais-Suomen hyvinvointialue huomauttaa, että tällaista ei nimenomaisesti edellytetä, vaan kyseessä on kilpailutusjärjestelmien ominaisuus ja kilpailutusjärjestelmätoimittajien edellytys.

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

Kuten aiemmin kysymyksessä 2 on tuotu esiin, sääntelyn toimivuuden kannalta olisi olennaista, että tarjouspyyntö- ja tarjousasiakirjat ovat automaattisesti Valtiokonttorin saatavissa ja hyödynnettävissä siten, että hankintayksikön ei tarvitse niitä erikseen lähettää. Myös muiden luonnoksessa ehdotettujen tietojen osalta tulee huolehtia siitä, että riittävä automaatio eri järjestelmien välillä on mahdollinen. Tätä työtä tulisi koordinoida valtakunnallisesti siten, ettei jokaisen hankintayksikön tarvitse käydä samoja neuvotteluja eri järjestelmätoimittajien kanssa.

Samoin hyvinvointialue toistaa huomion siitä, että tarjoajan tai toimittajan tulisi vastata toimittamastaan tiedosta ja sen julkisuudesta tai salassa pidettävyydestä suoraan suhteessa toimittamiinsa tietoihin hankintayksiköstä riippumatta. Tällä hetkellä hankinta-asiakirjoja koskevat tietopyynnot ovat lukuisia, mutta eivät kuitenkaan kaiken vuosittaisen hankintatoiminnan kattavia. Luonnoksen mukaan tarjoustietojen salaaminen lakien ja määräysten mukaisesti jäisi hankintayksiköille, jolloin liikesalaisuus- ym. tiedot tulisi käsitellä jokaisen tarjouksen osalta. Tällä hetkellä käytännössä asia tutkitaan vasta mahdollisen tietopyynnön yhteydessä. Hallinnollinen taakka ja työmäärän lisäys olisi merkittävä, jos sääntely toteutuisi ehdotetussa muodossa. Tämän takia olisi olennaista, että sääntelyn tasolla huomioitaisiin eri tahojen velvoitteet tietojen toimittamisessa. Tällöin edellä mainittu automaatiokin olisi käytännössä mahdollinen.

Henkilötietojen käsittelyn osalta tulisi huomioida korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2025:14, jotta pyydyt ja toimitetut tiedot ovat linjassa oikeuskäytännön linjausten kanssa.

Koska sääntely käytännössä aiheuttaisi merkittävää hallinnollista taakkaa hankintayksiköissä, tulisi sääntelyn tasolla varmistua myös siitä, että tiedot ovat laajasti käytössä esimerkiksi ko. hankintayksikköä koskien. Lisäksi tietojen tulisi olla julkaistuja tietoja laajemmin esimerkiksi organisaatioiden itsensä käytössä hankintayksiköiden välistä vertailua varten.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Varsinais-Suomen hyvinvointialue kannattaa Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n eriävässä mielipiteessään esittämiä näkökohtia.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue pitää ymmärrettävänä sitä, että julkisiin hankintoihin liittyy paljon yhteiskunnallisia intressejä ja tiedon tarvetta. Kuitenkin yksittäisen hankintayksikön näkökulmasta on olennaista, että hankintojen menettelyprosessi on mahdollisimman yksinkertainen eikä jo nyt korkeaa hallinnollista taakkaa lisättäisi velvoittavalla sääntelyllä, jolla on osin vielä vaikutusta kilpailutusprosesseihin.

Julkisiin hankintoihin liittyvä julkinen keskustelu on usein virheisiin ja epäkohtiin keskittyvää. Tietovarannon rakentamisessa tulisi huomioida myös se, että miten sen avulla voitaisiin edistää myönteistä yhteiskunnallista keskustelua julkisista hankinnoista ja edistää hyvien käytäntöjen leviämistä. Yleisellä ilmapiirillä on vaikutusta siihen, miten houkuttelevana julkiset hankinnat tarjoajien näkökulmasta koetaan. Tällä taasen on suora vaikutus siihen, miten markkinat toimivat ja paljonko hankintayksikkö saa tarjouksia tarjouskilpailuissa. Myönteisen keskusteluilmapiirin ja houkuttelevuuden kehittäminen on kaikille hankintayksiköille yhteinen yhteiskunnallinen haaste.

Huikko Katariina
Varsinais-Suomen hyvinvointialue