

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Kiitämme mahdollisuudesta lausua luonnokseen hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitykseen sisältyy uusi hankintatietovarantolaki sekä muutoksia hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin sekä valtiokonttorilakiin.

Hankintatietovarannon tavoitteena on edistää hankintojen tietopohjaista kehittämistä kokoamalla hankintatietoja yhteen paikkaan, parantaa seuranta- ja valvontaa sekä lisätä kilpailua. Tavoitteet ovat kannatettavia.

Itse lainsäädännön muutokset vaikuttavat pieniltä, mutta niiden vaikutukset ovat varsin laajoja hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille. Hallituksen esitystä lukiessa on hankalaa ymmärtää, mitä kaikkia muutoksia lainsäädäntö tuottaa toimintaan. Lausunnonantajaa olisi helpottanut, jos ohessa olisivat olleet luonnokset suunnitelluista lakia alemman tason määräyksistä ja asetuksesta.

Tiedontoimitusvelvoitteet ovat uusia ja tehtävä uusi tai laajeneva

Hallituksen esityksessä todetaan, että "esityksessä ei ehdoteta valtion virastoille, laitoksille, rahastoille, kunnille, kuntayhtymille, hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille, Kelalle ja Senaattikonsernin liikelaitokselle uusia tehtäviä, vaan tarkoituksena on koota nykyisiä taloustilastotiedonkeruun raportointivelvoitteita teknisesti yhtenäiseen muotoon. Esityksestä aiheutuu ko. organisaatioille lyhyellä aikavälillä kertaluontoisia kustannuksia, mutta se mahdollistaa myös kustannussäästöt pitemmällä aikavälillä. Täysimääräisten hyötyjen saavuttaminen edellyttää toimintatapojen ja -prosessien muuttamista organisaatioissa."

Hallituksen esityksen mukaan tehtävä on osa hyvinvointialuelain 120§ mukaista velvoitetta toimittaa taloustietoja keskitetysti ja yhteentoimivasti valtiokonttorille. Käytännössä kyseessä on olennaisen suuri muutos tiedontoimitusvelvoitteisiin, joten katsomme sen olevan uusi tehtävä tai vähintäänkin merkittävä tehtävän laajennus. Ostolaskujen tuottamisesta ja keskitetystä toimittamisesta ei ole olemassa aiempaa säätelyä ja kyseiset tiedot eivät ole osa nykyistä taloustiedon raportointia. Kyseisten tietojen kokoamiseksi perustetaan uusi hankintatietovaranto ja annetaan uusi tehtävä Valtiokonttorille.

Hyvä huomauttaa, että hallitusohjelman sivulla 46 on kirjaus, jonka mukaan ”Hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa.”

Hankintatietovarantoon tullaan keräämään ostolaskudataa nykyisiä vapaaehtoisesti tehtyjä ostolaskudatan avauksia huomattavasti laajemmin ja suunniteltu frekvenssi on huomattavasti tiheämpi kuin tällä hetkellä tai esimerkiksi talousraportoinnin osalta. Suunnitelmana on myös lisätä pakollisesti syötettäviä tietoja mm. hankintapäätöksille Valtiokonttorille annettavan määräysvallan perusteella. Osa tietovarantoon sisällytettävistä tiedoista tullaan keräämään hankintayksiköltä tai niiden kaupallisista kilpailutusjärjestelmistä tiedonsaantioikeuden nojalla, osin tietoja tullaan syöttämään Hilma-järjestelmään ja esimerkiksi ostolaskut tultaisiin erillisesti toimittamaan Valtiokonttorille. Osa tietovarannon tiedoista olisi julkisia, osa salassa pidettäviä.

Hankintatietovaranto ja hallitusohjelmataavoitteet voitaisiin toteuttaa huomattavasti esitettyä edullisemmilla keinoilla. Hyvinvointialueet ovat jo nyt julkaisseet ostolaskutietojaan sekä omiin kanaviinsa, että yhteisille alustoille. Hallitusohjelmassa mainitaan ostolaskujen avaaminen ja koonti yhteiseen paikkaan ja hallinnon avoimuus. Esityksessä ollaan kuitenkin keräämässä suljettuun tietovarantoon (salassa pidettävät tuoterivitiedot, salatuksi merkityt tiedot sekä tarjoustiedot) laaja määrä tietoja, joiden käyttäjämäärät tulevat olemaan todella pieniä ja joiden kohdalla hallinnon avoimuutta ei voida toteuttaa. Näiden tietojen hyödyntämismahdollisuudet tulevat olemaan vähäisiä, kyseisten tietojen toimittaminen tulee olemaan hankintayksiköille kallista ja siten esitämme, että kyseisiä laajennuksia ostolaskudatan nykyisiin avauksiin ei tulisi tehdä. Hankintatietovaranto voisi aloittaa tiedoilla, joita hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja kunnat jo nyt julkaisevat lisättynä esityksen mukaisella kilpailutustunnuksella.

Hankintatietovarannon hyödyt

Hankintatietovarannon kokonaiskustannusta ja kustannuksia hankintayksiköille perustellaan tietopohjan laajenemisesta ja hankintojen kehittämisestä saatavalla laajalla säästöpotentiaalilla. Hankintatietovaranto ei tuota suoria taloudellisia hyötyjä hankintayksiköille. Hyödyt ovat välillisiä ja perustuvat erilaisten tutkimusten ja selvitysten kautta tehtyihin oletuksiin hankintatietovarannon vaikutuksista kilpailutuksiin ja julkisten hankintojen kehittämiseen. Näiden toteutuminen on epävarmaa ja riippuu lähes kokonaan hankintayksiköiden ja yritysten kyvystä hyödyntää tietoa.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin säästöpotentiaaleja, jotka eivät suoraan liity käsillä oleviin lainsäädäntömuutoksiin.

Hallituksen esityksessä esitetyt kokonaisarviot säästöistä perustuvat mielestämme osin tätä lainsäädäntöä laajempiin toimenpiteisiin. Arvioita tulisi tarkentaa siten, että vain ne säästötoimenpiteet julkisten hankintojen osalta huomioidaan osana esityksen vaikutuksenarviointia, joiden oletetaan toteutuvan tämän säätelyn muutosten kautta. Esimerkiksi jälki-ilmoituksen laajentaminen kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin on mukana hankintalain uudistuksessa, ei tässä esityksessä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on avattu epäsuoria hyötyjä. Näiden toteutuminen ei ole kiinni hankintatietovarannon perustamisesta, vaan hyödyt saadaan vain hankintayksiköiden toiminnan muutoksilla, joita voidaan hankintatietovarannon tietopohjalla tukea. Erityisen kiinnostavia tietoja hankintoja kehitettäessä olisivat salassa pidettäväksi suunnitellut hinta- ja tarjoustiedot. Näiden osalta hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymillä on oikeus saada vain omat tietonsa, jotka niillä tosiasiallisesti jo onkin. Hankintatietovarannon koko tietopohjaa pystyvät käytännössä hyödyntämään kokonaisuudessaan vain tieteellistä tutkimusta tekevät toimijat ja lakiluonnoksessa määritellyt viranomaiset. Tämä vähentää huomattavasti hyötyä hankintayksiköiden hankintojen johtamiselle.

Kustannusten korvaaminen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille

Hankintatietovarannon perustamisesta ja tietojen toimittamisesta syntyy hyvin varmasti kustannuksia niin tietojärjestelmämuutoksina, että hallinnollisten töiden lisääntymisenä. Koko tietovarannon perustaminen ja ylläpito, tiedon toimitus sekä tästä johtuvat toiminnan muutokset sekä ainakin väliaikainen manuaalisen työn lisääntyminen tulevat maksamaan huomattavasti katsomme, että valtion tulee korvata kustannukset täysimääräisinä hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille. Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät joutuvat aloittamaan tietojärjestelmämuutosten tekemisen heti lainsäädännön hyväksymisen jälkeen, jolloin pitäisi olla selvää myös korvausten taso ja aikataulu sekä kertaluontoisten, että pysyvien kustannusten osalta.

Hankintatietovarannon tarkoituksena ei ole pakottaa uusimaan hyvinvointialueiden laskujen käsittelyjärjestelmiä ja muita niihin liittyviä, tiedon tuottamiseen liittyviä järjestelmiä, vaan tarpeen mukaan riittävän pitkiä siirtymäaikoja tulisi noudattaa tietojen toimittamisen osalta ja muodostaa vaaditusta tietosisällöstä sellainen, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät pystyvät sen nykyisillä järjestelmillä toteuttamaan. Järjestelmien kyvykkyys kehittyy, mutta hankintatietovarantoon toimitettavien tietosisältöjen vuoksi toiminnallisesti kriittisiä järjestelmiä ei tulisi uusia tämänhetkisessä rahoitustilanteessa tai rahoitus tulisi löytyä erillisenä yleiskatteellisen rahoituksen päälle.

Esityksessä todetaan, että ”tietojen hankintatietovarantoon toimittavien omista toimintamenoista tulisi vastattavaksi tiedon toimittajan omiin tietojärjestelmiin tehtävien mahdollisten sovellusmuutosten suunnittelu, määrittely, toteutus ja testaus, tietojen toimittamiseen liittyvät suorat ja välilliset henkilötyökustannukset sekä esimerkiksi tiedon toimittajan omia tarpeita varten tietovarantoon liittyviin palveluihin kehitettävät ominaisuudet tai toiminnallisuudet.”

Kustannusten laskentaa ja summia tulisi myös avata, sekä arvioida tarkemmin hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin kohdistuvat muutuskustannukset sekä pysyvät kustannukset. Esityksestä ei käy ilmi, mihin hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien muutuskustannusten arviointi perustuu ja esityksessä ei arvioida hallinnollisten toimenpiteiden muutoksia rahallisesti ollenkaan. Esimerkiksi kilpailutustunnuksen lisäämistä meneillään oleville sopimuksille ei ole käsitelty kustannusnäkökulmasta ja onkin epäselvää, missä laajuudessa kilpailutustunnus lisätään tämänkaltaisiin hankintasopimuksiin ja niihin liittyviin laskuihin. Yksinkertaisinta olisi, että hankintatunnus lisättäisiin vasta toimitusvelvoitteen alkamisesta syntyviin laskuihin tai määriteltäisiin jokin vuosi, jonka jälkeen tehtyjen sopimusten laskuihin ja muihin asiakirjoihin kilpailutustunnus on lisättävä. Joka tapauksessa ns. vanhoihin sopimuksiin ja niihin liittyviin laskuihin lisättävä kilpailutustunniste on tehtävä käsitöinä. Lainsäädännön muutosten kautta tulee lisää hallinnollista taakkaa ja toiminnan pysyviä muutoksia sekä hankintatoimeen, että laskujen käsittelyyn.

Lakiluonnoksen kustannuslaskennasta ei selviä, millä organisaatiomäärällä kustannukset on laskettu. Näkemyksemme mukaan hallituksen esitykseen lasketut kokonaissummat ovat liian matalia. Hyvinkin mielestä laskennallisesti tulisi huomioida sekä 21 hyvinvointialuetta, HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki sotepe-toimijana sekä muut hyvinvointiyhtymät, jolloin lähtökohtaisesti kustannuksia on laskettu alakanttiin tai pienemmällä organisaatiomäärällä. Kustannuksia nostavasti vaikuttavat sekä laskujen käsittelyjärjestelmiin tietosisällön vuoksi tehtävät muutokset, suuret käsittelymäärät että erityisesti salassapidettävien tietojen merkitsemiseen tarvittavat toiminnalliset ja järjestelmiin liittyvät muutokset. Jatkuvien kustannusten taso hyvinvointialueiden osalta vaikuttaa samoin varsin matalalta, koska luku perustuu kehittämiskustannuksiin ja laskun käsittelyyn liittyviin kustannuksiin perustuen ilmeisesti verkkolaskujen määrään. Hankintatunnisteen lisäämisestä johtuvia kertaluonteisia kustannuksia meneillään olevien sopimusten laskuille ei ole huomioitu mitenkään.

Hankintatietovarantohankkeen tietojen toimittamisen kustannuksia on erittäin haastavaa arvioida hallituksen esityksen perusteella, sillä tietosisällön laajuus ja toimitusten tiheys vaikuttavat suoraan kustannuksiin. Esimerkiksi tuoterivitietojen toimittaminen on osin mahdotonta nykyisillä järjestelmillä ja nostaa kustannuksia verrattuna otsikko- ja tiliointiriveihin. Hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymillä esimerkiksi tuoterivitietoja ei välttämättä ole sähköisessä laskutusformaattissa mukana, vaan nämä tulevat esimerkiksi liitteillä tai kuvina. Näiden tiedostojen lisääminen dataan on osin mahdotonta jo senkin takia, että em. tiedostojen osalta on mahdotonta varmistaa, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia asiakastietoja ei siirtyisi hankintatietovarantoon. Hallituksen esityksessä on käsitelty tietosuojaa em. tietojen näkökulmasta ja todettu, että lähtökohtaisesti näitä tietoja ei haluta tietovarantoon. Toisaalta kuitenkin hallituksen esityksestä on tulkittavissa, että tuoterivitiedot myöhemmän valtioneuvoston asetuksen mukaisen määrittelyn mukaan on

toimitettava, vaikka se ei teknisesti ja tietosuojan näkökulmasta olisi mahdollista ilman uusien järjestelmien hankintaa.

Mikäli kustannuksia ei korvata hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille realistisella tasolla tulee tarkastella uudestaan hallituksen esityksen soveltamisalaa, tietosisältöjä, toimitusaikataulua sekä voimaantuloa. Hallitusohjelmakirjaukset (hankintatietovarannon perustaminen ja ostolaskudatan avaaminen) on toteutettavissa huomattavasti hallituksen esitystä suppeammilla ja edullisemmilla toimenpiteillä, joita jo avasimme.

Lisäksi esityksessä tulisi arvioida kustannukset palveluita tuottaville yrityksille sekä hallinnollisten että tietojärjestelmäkustannusten osalta.

Esityksessä ei ole täydennetty kohtaa 11.2 suhde talousarvioesitykseen riittävällä tavalla.

Esityksestä ei selviä, miten hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien kertaluontoiset ja jatkuvat kulut korvataan. Hankintatietovarantohankkeen perustamisen kautta julkisen hallinnon toimijoille pääosin tiedon toimittamiseen liittyvät ja tietovarannon ylläpidon kustannukset ovat yhteensä v. 2026–2033 välillä yli 50 miljoonaa euroa. Tämä luku ei sisällä Valtiokonttorin tietovarannon perustamiseen kohdistuvia kehittämiskustannuksia.

Muutosehdotukset lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen luonnoksessa hankintatietovarantolain 2 §:ssä on määritelty pitkälti ostolaskua ja sen sisältöä (nyt tasolla otsikko-, tiliointi- ja tuoterivitiedot). Mielestämme tämän sisältömäärittelyn tulisi pysyä lainsäädännössä tasolla ”ostolasku ja hankintaan liittyvä vuokra- tai leasinglasku” ja määrittely toimitettavasta tietosisällöstä tulisi tehdä hyvinvointialuelain 120§ mukaisesti, osana siinä olevia yhteistyömenettelyjä. Kyseistä kohtaa tulisi vähintäänkin lieventää esimerkiksi korvaamalla ”tulee sisältää” sanamuodolla ”voisivat sisältää”.

Uusi tehtävä tai tehtävän laajennus on hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille annettu kyseisen lain pykälän mukaisena ja olisikin loogista, että samalla myös noudatettaisiin mallia, jossa yhteistyöryhmä ja viimekädessä valtioneuvoston asetus ovat ne menettelyt, joissa ostolaskua tai vuokra- ja leasinglaskua tarkempi määrittely, toimittamisen tapa ja tiedon toimituksen frekvenssit tuotettaisiin. Lain tasolla tulisi pitäytyä hyvin ylätasoisessa määrittelyssä. Asetusten muuttaminen on jatkossa helpompi tapa edistää tietosisältöjen tarkoituksenmukaista keräämistä huomioiden kustannus-hyötysuhde kunkin esitetyn tietokentän osalta, kuin lainsäädäntöön kirjoitettu pakko.

Valtiokonttorin määräyksenantovaltuudesta sekä hankintalaista (101§ 4 mom.) että erityisalojen hankintalaista (64§ 6 mom.) perusteluteksteistä tulisi poistaa kohta ”mahdollisuus antaa määräyksiä myös hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, mikä mahdollistaisi hankinnoista ilmoittamiseen liittyviin tunnistettaviin tietotarpeisiin reagoimisen” ja rajata määräyksenantovaltuus vain ns. teknisiin ja lainsäädännöstä tuleviin muutoksiin. 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 mielestämme tarkkarajaista.

Hankintalain 104§:n lisäamassa sääntelyä sähköiseen tietojenvaihtoon liittyen, joka jo itsessään tiukentaa nykyistä käytäntöä. Samalla tulee varmistaa, että kirjaus ei ole tiukempi, kuin vastaavissa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Lakiesityksessä esitetyt taloudelliset vaikutusarviot ovat puutteelliset. Hyvin näkemyksen mukaan osin oletukseen perustuvat kansalliset säästövaikutukset eivät voi olla perusteena sille, että hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille aiheutuvia hallinnollisia ja taloudellisia lisävastuita ja – kustannuksia ei korvattaisi valtion puolelta täysimääräisesti. Lakiesityksen hyväksyminen tässä muodossaan sisältää kansallisesti arvioituna merkittävän kokonaistaloudellisen riskin ja lisää julkisen sektorin hallinnollisen työn määrää tavoitteeseen verrattuna kohtuuttomasti.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

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?

Lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

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

Lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

Menna Hanna
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

