

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Kuopion kaupunki yhtyy lausunnossaan Suomen Kuntaliitto ry:n esittämiin näkemyksiin ja eriävään mielipiteeseen. Esitys sisältää tavoitteita, joita voidaan sinänsä pitää kannatettavina, kuten julkisten hankintojen avoimuuden ja tiedolla johtamisen edistäminen. Esitetty sääntelykokonaisuus perustaa kuitenkin kunnille uuden tehtävän tai laajentaa olennaisesti olemassa olevia velvoitteita ilman, että kustannusvaikutuksia, rahoitusta ja toimeenpanon edellytyksiä on arvioitu riittävällä tarkkuudella.

Esityksen vaikutusten arviointi on Kuopion kaupungin näkökulmasta puutteellinen ja osin epärealistinen. Hankintatietovarannon käyttöönotto ja siihen liittyvä ostolaskutietojen toimittamisvelvoite muodostavat kunnille uuden tehtävän tai vähintään merkittävän laajennuksen nykyiseen taloustietojen raportointivelvollisuuteen. Tämä ei käy selkeästi ilmi vaikutusarvioinnista, eikä esityksessä ole riittävästi yksilöity kunnille aiheutuvien kertaluonteisten ja pysyvien kustannusten määrää.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että muutoksesta johtuvat seuraavat kertaluonteiset kulut ovat kunnille noin 8,8 miljoonaa euroa ja jatkuvaluonteiset kulut ensimmäisenä vuotena 4,6 miljoonaa euroa, jonka jälkeen jatkuvaluonteiset kulujen on arvioitu laskevan noin 4 miljoonasta vuoteen 2033 mennessä noin 2,7 miljoonaan euroon. Kertakustannuksia aiheutuu uuden sopimuskannan lisäksi vanhojen sopimusten ja tietojen päivittämisestä tietovarannon

vaatimaan muotoon. Kuntaliiton arvion mukaisesti kustannukset kunnille ovat edellä mainittuja arvioita huomattavasti suuremmat sekä tietojärjestelmämuutosten, prosessien uudistamisen että lisääntyvän manuaalisen työn vuoksi. Erityisesti kilpailutustunnisteen ja mahdollisten salassapitomerkintöjen lisääminen laskutukseen sekä rivitietojen toimittamisvaatimus heikentävät nykyistä laskunkäsittelyn automaatiota ja lisäävät hallinnollista taakkaa. Esityksessä esitetty arvio, jonka mukaan jatkuvat kustannukset alenevat nopeasti automaation kehittyessä, ei ole kuntakentän kokemuksen perusteella realistinen.

Lisäksi vaikutusten arviointi painottuu vahvasti oletettuihin epäsuoriin hyötyihin, kuten kilpailun lisääntymiseen ja suorahankintojen vähenemiseen. Näihin liittyy merkittävää epävarmuutta, eikä esityksessä ole esitetty riittävän luotettavaa näyttöä siitä, että hyödyt realisoituisivat kunnille siinä laajuudessa kuin on arvioitu. Kuopion kaupungin näkemyksen mukaan vaikutusten arviointi ei täytä perustuslain ja kuntatalouden näkökulmasta edellytettävää huolellisuutta.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Hankintatietovarannon perustamista koskevaa tavoitetta voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana julkisten hankintojen avoimuuden lisäämisen näkökulmasta. Esityksessä ehdotettu toteutustapa on kuitenkin ongelmallinen.

Erityisen ongelmallista on ostolaskutietojen ja niiden rivitietojen laaja toimittamisvelvoite. Kuopion kaupunki yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että rivitietoja tulisi toimittaa hankintatietovarantoon vain silloin, kun ne sisältyvät laskuun jo valmiiksi. Velvoite tuottaa tai täydentää rivitietoja erikseen tietovarantoa varten on suhteeton suhteessa tiedon hyötyyn ja kohdistuu kohtuuttomasti kuntien hallintoon ja toimittajiin.

Kilpailutustunnisteen pakollinen liittäminen kynnysarvon ylittävien hankintojen laskutukseen aiheuttaa merkittävää lisätyötä sekä kunnille että toimittajille. Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu vaikutuksia laskutusprosesseihin, automaatioon ja virheriskiin.

Lisäksi hankintatietovarannon tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät riskit edellyttävät huolellisempaa arviointia. Keskitetty ja laaja hankintadata muodostaa houkuttelevan kohteen väärinkäytöksille ja kyberuhille. On epäselvää, onko riskienhallinta ja vastuunjako kuvattu esityksessä riittävän selkeästi.

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?

Kuopion kaupunki suhtautuu kriittisesti edellä mainittuihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin. Vaikka muutokset esityksen mukaan ovat pääosin teknisluonteisia ja liittyvät hankintatietovarannon tiedonkeruun mahdollistamiseen, niillä on käytännössä merkittäviä vaikutuksia hankintayksiköiden toimintaan, hallinnolliseen taakkaan sekä hankintaprosessien tehokkuuteen.

Ehdotetut muutokset laajentavat hankintayksiköiden velvollisuuksia toimittaa hankintoja koskevia tietoja keskitettyyn hankintatietovarantoon tavalla, joka tosiasiallisesti muuttaa hankintalainsäädännön soveltamisalaa ja hankintayksiköiden vastuita. Kuopion kaupungin näkemyksen mukaan tällaiset olennaiset velvoitteet tulisi säätää täsmällisesti ja yksiselitteisesti laissa, eikä jättää niiden sisältöä ja laajuutta pitkälti alemman asteisen sääntelyn tai Valtiokonttorin määräysten varaan.

Erityisen huolestuttavana pidetään sitä, että esityksessä ehdotetut muutokset vaikuttavat hankintayksiköiden ja toimittajien välisiin sopimus- ja laskutusprosesseihin. Kilpailutustunnisteen pakollinen käyttö sekä ostolaskutietojen laaja raportointivelvoite heikentävät nykyisiä sähköisiä ja automatisoituja hankinta- ja taloushallintoprosesseja. Tämä lisää manuaalista työtä, virheriskiä ja kustannuksia, erityisesti tilanteissa, joissa toimittajakenttä koostuu pienistä ja keskisuurista yrityksistä.

Kuopion kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten perustelut korostavat oletettuja avoimuus- ja kilpailuhyötyjä, mutta aliarvioivat merkittävästi hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia hankintayksiköille. Perusteluissa ei myöskään riittävästi tarkastella sitä, miten muutokset vaikuttavat hankintayksiköiden lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää toimintansa taloudellisesti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

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

Valtiokonttorille esitetään merkittäviä uusia tehtäviä hankintatietovarannon ylläpitäjänä ja rekisterinpitäjänä. Kuopion kaupunki pitää tärkeänä, että Valtiokonttorin tehtävät, toimivaltuudet ja vastuut määritellään täsmällisesti ja että kunnille aiheutuvat velvoitteet ja kustannukset eivät perustu yksipuolisesti Valtiokonttorin määräyksiin.

Esityksessä ei ole riittävästi selvennetty, miten Valtiokonttorin ja hankintayksiköiden välinen vastuunjako tietojen oikeellisuudesta, salassapidosta ja virhetilanteista käytännössä toteutuu.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Kuopion kaupunki korostaa, että esityksessä ei ole riittävästi selkeytetty sääntelyn siirtymäaikoja eikä sitä, sovelletaanko uusia velvoitteita taannehtivasti jo tehtyihin hankintoihin. Taannehtiva soveltaminen olisi kunnille hallinnollisesti erittäin raskasta, jopa mahdotonta, ja toimittajille kohtuutonta.

Kuopion kaupungin nykyiset järjestelmät eivät mahdollista esityksen mukaista tiedon välitystä eteenpäin järjestelmästä ilman merkittävää manuaalista työtä, jossa yhdistetään kirjanpidon sekä ostolaskun tietoja. Kuopion kaupungin talousjärjestelmän kilpailutusta valmistellaan, mutta muutos uuteen järjestelmään vie joka tapauksessa vuosia, joten esityksen mukainen siirtymäaika tulee aiheuttamaan haasteita Kuopion kaupungin tapaan toimittaa vaadittuja tietoja hankintatietovarantoon. Nykyisen Kuopion kaupungin järjestelmän elinkaari on suunniteltu loppuvan tämän vuosikymmenen lopulla, jonka vuoksi sen järjestelmän kehittäminen ei ole kustannusvaikuttavaa.

Lisäksi Kuopion kaupunki katsoo, että ennen lainsäädännön voimaantuloa tulee varmistaa:

- kunnille aiheutuvien kustannusten täysimääräinen ja ennakolta määritelty korvaaminen,

- riittävän pitkät ja realistiset siirtymäajat,
- velvoitteiden vaiheistaminen sekä
- se, että tietovarannon hyödyt ja kustannukset jakautuvat oikeudenmukaisesti.

Edellä esitetyin perustein Kuopion kaupunki katsoo, että hallituksen esitysluonnosta tulee vielä tarkentaa ja täydentää ennen sen antamista eduskunnalle.

Punkki Marianne
Kuopion kaupunki - Talous- ja omistajaohjaus