

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Itse lainsäädännön muutokset vaikuttavat pieniltä, mutta niiden vaikutukset ovat varsin laajoja hyvinvointialueille. 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.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Pirkanmaan hyvinvointialue pitää kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteita – julkisten varojen käytön avoimuuden lisäämistä, vertailukelpoisuuden parantamista ja tietoperusteisen päätöksenteon vahvistamista – kannatettavina. Pirkanmaan hyvinvointialue kuitenkin katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely, erityisesti ostolaskutietojen tietosisältöä koskevat vaatimukset, sisältävät useita käytännön toteutukseen, tietotuotannon työmääriin ja kustannusvaikutuksiin liittyviä ongelmia, joita ei ole riittävästi huomioitu. Hallituksen esityksessä ehdotettu laaja ja yksityiskohtainen raportointivelvollisuus muodostaa hyvinvointialueille uuden tai vähintään olennaisesti laajentuvan tehtävän. Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta asiaan tulisi tehdä selkeämpi kartoitus lain vaikutuksista ja kustannuksista ennen velvoittavaa voimaantuloa.

Hyvinvointialueita koskevat tiedontoimitusvelvollisuudet ja niitä koskeva muutos

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksessä ei ehdoteta hyvinvointialueille uusia tehtäviä, vaan tarkoituksena on koota nykyisiä taloustilastotiedonkeruun raportointivelvoitteita teknisesti yhtenäiseen muotoon. Hallituksen esityksen mukaan tehtävä on osa hyvinvointialuelain 120§ mukaista velvoitetta toimittaa taloustietoja keskitetysti ja yhteen toimivasti valtiokonttorille ja että esityksessä on kyse nykyisten taloustietojen raportointivelvoitteiden teknisestä yhtenäistämisestä.

Käytännössä kyseessä on kuitenkin hyvinvointialueiden näkökulmasta 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. Kyseessä on näin ollen uusi toimeksianto, uudet tietosisällöt sekä uusi toimitusrytmi, mikä täyttää hyvinvointialueen näkemyksen mukaan uuden tai vähintään olennaisesti laajentuvan tehtävän tunnusmerkit.

Hankintatietovarantoon tullaan keräämään ostolaskudataa nykyisiä vapaaehtoisesti tehtyjä ostolaskudatan avauksia huomattavasti laajemmin ja suunniteltu frekvenssi on huomattavasti tiheämpi kuin tällä hetkellä tai esimerkiksi mitä se on 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.

Ostolaskujen sisältömäärittely, raportointi ja kilpailutustunniste

Hallituksen esityksen luonnoksessa hankintatietovarantolain 2 §:ssä on määritelty pitkälti ostolaskua ja sen sisältöä (nyt tasolla otsikko-, tiliointi- ja tuoterivitiedot). Katsomme, että ostolaskujen 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". Lain tasolla tulisi pitäytyä hyvin ylätasoisessa määrittelyssä.

Pirkanmaan hyvinvointialue pitää ongelmallisena ehdotusta, jonka perusteella ostolaskujen tulee sisältää kilpailutustunniste. Kilpailutustunniste ei nykyisellään kulje kattavasti hankintajärjestelmistä laskutus- ja kirjanpitojärjestelmiin. Jokainen hankinta ja hyvinvointialueen saama lasku ei myöskään ole kilpailutukseen perustuva, joten jokaiseen laskuun tätä tunnistetta ei käytännössä edes voi saada. Käytännössä tunnisteen lisääminen edellyttäisi joko toimittajilta laskutuskäytäntöjen muuttamista tai hankintayksiköiltä manuaalista täydentämistä laskunkäsittelyn yhteydessä. Tämä heikentäisi nykyistä automaatiotasoa ja lisäisi pysyvää hallinnollista työtä.

Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta esityksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida suuret ostolaskuvolyymit, kattava palveluhankintojen osuus sekä inhouse-toimijoiden rooli kilpailutuksissa. Pirkanmaan hyvinvointialue käyttää kilpailutustensa toteuttamiseen merkittävässä määrin inhouse-yhtiöitä ja käytännöt vaihtelevat eri hankintakokonaisuuksissa. Riippuen hankinnasta inhouse-yhtiöiltä ostetaan hankintaan asiantuntijatukea tai kilpailutuksen toteuttaminen kokonaisuudessaan sisältäen myös sopimuksen elinkaaren aikaisen hallinnoinnin. Huomioitavaa on, että Pirkanmaan hyvinvointialueella ei ole nykytilanteessa käytössä yhtenäistä kilpailutusjärjestelmää.

Ostolaskujen tuoterivi- ja tuotemäärätietojen raportointivaatimus on haastavaa. Hallituksen esityksessä tunnistetaan, että tuoterivitiedon saatavuus, laatu ja yhdenmukaisuus vaihtelevat merkittävästi eri hankintayksiköissä ja toimittajamarkkinoilla. Tästä huolimatta esityksessä ei rajata tuoterivitietojen toimittamisvelvoitetta selkeästi vain niihin tilanteisiin, joissa tieto on jo valmiiksi olemassa laskulla, vaan tietosisällön tarkempi määrittely jätetään asetuksella tai Valtiokonttorin

määräyksillä täsmennettäväksi. Tämä muodostaa jo prosessin kehittämisvaiheessa epävarmuutta siitä, millaisilla ratkaisulla hyvinvointialueiden tulisi edetä täyttääkseen niille asetetut velvoitteet.

Esityksessä ei ole myöskään riittävällä tavalla huomioitu toimittajien valmiuksia toimittaa vaadittavia tietoja laskutuksen yhteydessä. Liian raskaat vaatimukset laskutukseen liittyen voivat vaikuttaa toimittajien hallinnollisiin kustannuksiin ja sitä kautta vyöryä tuotteen tai palvelun hintaan. Uudet vaatimukset edellyttävät myös hankintayksiköiltä hallinnollista työtä tietojen varmistamiseksi sekä viestintään ja tuottajien kouluttamiseen. Mikäli laskutustietovaatimuksista muodostuu yrityksille liian raskaita, saattaa sillä olla vaikutuksia julkisten hankintojen houkuttelevuuteen ja hankintayksiköiden saamien tarjousten määrään. Yksikköhintojen julkaisuvaatimuksen osalta olisi hyvä huomioida myös markkinaoikeuden ratkaisut, joiden mukaan yksikköhinnat ja hinnoittelurakenne voivat olla liikesalaisuuksia.

Pirkanmaan hyvinvointialueen hankinnat painottuvat laajasti palveluihin, joissa ei ole vakioituja tuotenimikkeitä, yhtenäisiä tuotekoodeja tai vertailukelpoisia tuotepaketteja. Toimittajien nimikkeistöt vaihtelevat, eivätkä ole keskenään yhteismitallisia. Tuoterivitiedon pakollinen raportointi edellyttäisi laajaa manuaalista työtä, lisäisi henkilötietojen ja salassa pidettävän tiedon käsittelyyn liittyviä riskejä sekä aiheuttaisi merkittäviä pysyviä kustannuksia, jotka eivät ole oikeasuhtaisia saavutettavissa oleviin hyötyihin nähden. Koska tuoterivi- ja tuotemäärätiedot eivät ole yksiselitteisiä ja standardoituja, myös näiden lisäämisestä tietovarantoon saatava hyöty tuntuu kyseenalaiselta ja sen tuottamaa lisäarvoa tulisi edelleen tarkasti pohtia suhteutettuna vaatimuksen aiheuttamaan työmäärään. Esityksessä tulisi arvioida myös nykyistä paremmin ehdotusten vaikutukset hyvinvointialueiden turvallisuuteen ja varautumiseen. Tarkkojen tuoterivitietojen julkaiseminen saattaa johtaa hyvinvointialueella merkittäviin turvallisuusriskeihin. Tästä esimerkkinä ovat muun muassa tilojen valvonnassa käytettävät tuotteet.

Pirkanmaan hyvinvointialue haluaa nostaa esiin huolen suunnitellusta raportoinnin aikataulusta. Pirkanmaan hyvinvointialue on osallistunut Valtiokonttorin kanssa syksyllä 2025 työpajoihin, joissa on tarkasteltu muun muassa kuukausittaisen ostolaskudatan mahdollista raportointiaikataulua. Työpajassa nousi esiin mahdollinen malli, jossa kuukausittainen raportointi tapahtuisi aina seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä. Pirkanmaan hyvinvointialue piti tätä aikataulua liian tiukkana ja on tuonut huolensa aikataulun vaikutuksesta raportoinnin oikeellisuuteen. Erityisesti tilinpäätöshetkellä liian aikainen aikataulu tulisi jättämään raportoinnista pois sellaisia laskuja, jotka kuuluisivat raportoitavalle tilivuodelle. Ne siirtyisivät tältä osin seuraavan vuoden raportointiin ja eroaisivat kirjanpitoliedosta tältä osin. Myös kuukausittaista raportointisykliä pidetään tarpeettomana ja raportointia voisi asetettuihin tavoitteisiin nähden tehdä myös väljemmällä raportointisyklillä.

Kustannukset hyvinvointialueelle ja tietojärjestelmien kehittämisen tarpeet

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Esityksestä aiheutuu ko. organisaatioille lyhyellä aikavälillä kertaluonteisia kustannuksia, mutta se mahdollistaa myös kustannussäästöt pitemmällä aikavälillä. Täysimääräisten hyötyjen saavuttaminen edellyttää toimintatapojen ja -prosessien muuttamista organisaatioissa”. Pirkanmaan hyvinvointialueen arvion mukaan esitetty sääntely aiheuttaa paitsi merkittäviä kertaluonteisia, myös pysyviä kustannuksia erityisesti tietojärjestelmämuutoksista, henkilöstöstä sekä tietojen tarkastamiseen ja salassapitoon liittyvistä velvoitteista. Esityksessä ei huomioida näkemyksemme mukaan tarpeeksi hyvin hyvinvointialueiden merkittävän suurien laskumääriä.

Osa vaadituista muutoksista edellyttää hyvinvointialueelta merkittäviä muutoksia nykyisiin tietojärjestelmiin tai uusien tietojärjestelmien hankintaa. Tietojärjestelmiin tehtävissä muutoksissa tulee huomioida kustannusten lisäksi myös mahdollisten järjestelmien kilpailuttamisen ja käyttöönoton sekä tarvittavien integraatioiden rakentamisen mukanaan tuoma lisäajan tarve. Nykyisten järjestelmien muutostarpeissa tai uusien järjestelmien kilpailutuksissa tarpeet vaatimuksille tulee olla hyvissä ajoin tiedossa, jotta niihin on mahdollista varautua (esim. uudet tietokentät).

Hankintatietovarannon hyödyt hyvinvointialueelle

Hallituksen esityksessä hankintatietovarannon keskeisiksi hyödyiksi esitetään taloudellisen hyötyjen lisäksi muun muassa suorahankintojen väheneminen, tarjoajien määrän kasvu toistuvissa kilpailutuksissa, hankintojen tehostuminen sekä parempi tiedolla johtaminen.

Esityksessä (4.2.1.1) todetaan, että ”suorahankintoja vähentämällä saavutetaan n. 20 milj. euron vuotuiset säästöt, kun suorahankinnoista ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan” ja että suorahankintailmoituksien julkaisemiseminen johtaa avoimuuden ja suuremman kiinnijäämisriskin kautta suorahankintojen vähenemiseen. Pirkanmaan hyvinvointialue ei suosittele sanktioinnin lisäämistä. Pirkanmaan hyvinvointialue julkaisee jo nykytilassa ostolaskutietonsa, mutta emme näe, että ostolaskutietojen julkaisemisella itsessään olisi merkittävä vaikutus suorahankintojen määrään.

Hyvinvointialueiden velvollisuus on jo nykytilassa noudattaa hankintatoiminnassaan hankintalakia. Tämän lisäksi Pirkanmaan hyvinvointialue ohjaa hankintatoimintaa hankintaohjeella, joka määrittelee pienhankinnan yleiseksi kilpailutusrajaksi 15 000 € ja investointihankinnoissa 10 000 €. Pirkanmaan hyvinvointialue pyrkii jo nykytilanteessa seuraamaan tehtyjä suorahankintoja ja tekemään aktiivisesti toimenpiteitä suorahankintojen vähentämiseksi. Esimerkiksi hyvinvointialueen sisäisissä selvityksissä suorahankinnat on todettu tyypillisesti aiheuttavan enemmän kustannuksia, monimutkaistavan sopimusten ja tilausten hallintaa sekä hallinnollista työtä kilpailutettuihin sopimuksiin verrattuna. Pirkanmaan hyvinvointialueen julkaisemassa kaksivuotisessa hankintasuunnitelmassa on listattuna hyvinvointialueen tunnistamat hankintatarpeet mukaan lukien myös suorahankinnat.

Pirkanmaan hyvinvointialue tekee nykytilanteessa myös aktiivisesti toimenpiteitä hankintojen tehostamiseksi ja hankintojen tiedolla johtamisen parantamiseksi. Tietoon perustuvan hankintatoiminta, riittävä järjestelmätuki ja kyvykkyys analytiikan rakentamiseen ja tiedon hyödyntämiseen ovat keskeisiä hyvinvointialueen hankintatoiminnan kehittämisen painopisteitä, jotka on määritelty Pirkanmaan hyvinvointialueen hankintaohjelmassa. Hankintaohjelmalla Pirkanmaan hyvinvointialueen aluevaltuusto ohjaa hyvinvointialueen hankintoja ja niiden kehittämistä.

Laajemmat vertailu- ja analyysihyödyt koko tietovarannon tasolla kohdistuvat ensisijaisesti viranomaisvalvontaan ja tutkimuskäyttöön. Hallituksen esityksen kustannus–hyötyarviot perustuvat oletuksiin, joiden toteutuminen edellyttäisi laajoja toimintatapojen muutoksia ja investointeja hankintayksiköissä, mutta joiden hyödyt eivät nykyisellään kohdistu suoraviivaisesti hyvinvointialueille. Tämän vuoksi raportoinnin mukanaan tuomia esitettyjä taloudellisia välillisiä hyötyjä hyvinvointialueille ei voida pitää luotettavina tai uskottavina

Hallinnon avoimuus

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 sekä hallinnon avoimuus. Esityksessä ollaan kuitenkin keräämässä suljettuun tietovarantoon (salassa pidettävät tuoterivitiedot, salatuksi merkityt tiedot sekä tarjoustiedot) laaja määrä tietoja, joiden käyttäjämäärät tulevat olemaan pieniä ja joiden kohdalla hallinnon avoimuutta ei voida toteuttaa. Näiden tietojen hyödyntämismahdollisuudet tulevat olemaan vähäisiä ja kyseisten tietojen toimittaminen tulee olemaan hankintayksiköille kallista. Hankintatietovaranto voisi aloittaa tiedoilla, joita hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja kunnat jo nyt julkaisevat lisättynä esityksen mukaisella kilpailutustunnuksella.

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?

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.

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

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

Katso vastaukset kysymyksiin 2 ja 3.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Hallitusohjelmassaan ”Hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa.”

Hallituksen esityksessä esitetty taloudelliset vaikutusarviot ovat puutteelliset. Osin oletukseen perustuvat kansalliset säästövaikutukset eivät voi olla perusteena sille, että hyvinvointialueille 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 tavoitteisiin verrattuna kohtuuttomasti.

Tuomisto Kati

Pirkanmaan hyvinvointialue - Mika Kontio, vs. konsernijohtaja