

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Espoon kaupunki antaa Valtiovarainministeriölle asiasta seuraavan lausunnon.

Yleistä

Espoon kaupunki ymmärtää yhteisen hankintatietovarannon (jäljempänä HTV) hyötyajattelun. HTV mahdollistaa onnistuessaan julkista hankintaa koskevan tiedonsaannin yhtenäisessä muodossa, keskitetyssä tietokannassa ja yhdellä tavalla raportoituna. Lisäksi se luonnollisesti vähentäisi tiedonhakukanavien määrää ja parantaisi analytiikkaa hankintojen osalta sekä mahdollistaisi tietojärjestelmien kehittämisen ja saattaa siten vähentää työaikaa ja virheitä pitkässä juoksussa.

Käytännön puolelta HTV kuitenkin lisää merkittävästi hankintayksiköiden ja niiden talousyksiköiden työtä, johon ei ole osoitettuna rahoitusta ja jonka aiheuttamat järjestelmämuutosten kustannukset ovat kokonaisuudessaan erittäin merkittäviä. Lisäksi esitys mahdollistaa viranomaistoiminnan, jossa sanellaan epämääräisillä säännöksillä erilaisia velvoitteita, joista hankintayksiköille aiheutuvien mahdollisten myöhemmin ilmenevien kustannusten määrä on tällä hetkellä vielä täysin epäselvää eikä vaikutuksia ole siten voitu edes arvioida.

Esityksen ehdotukset tulevat aiheuttamaan hankintayksiköille ja tarjoajayrityksille merkittävästi lisätyötä ja lisäkustannuksia sekä vähentävät työhyvinvointia, rajoittavat ja jäykistävät kilpailutusprosessia. Esitetyt velvoitteet voivat olla etenkin pienille hankintayksiköille hyvinkin raskaita ja kuormittaa niitä jopa suhteessa enemmän kuin suurempia hankintayksiköitä, joilla saattaa lähtökohtaisesti olla paremmat edellytykset esim. tietojärjestelmien osalta.

On huomionarvoista, että lainsäädännön valmistelua tehdään tilanteessa, jossa pilottivaihe on yhä kesken eikä sen tuloksia ole vielä käytettävissä. Pilotti koskee myös vain laskudataa ja sen tuottamista ja vastaanottamista eikä siis kilpailutusvaiheen velvoitteita. Tämä tarkoittaa, että pilotin tuomat tiedot ovat vaillinaisia ja päätöksiä ja arvioita tehdään puutteellisin tiedoin ilman käytännön kokemukseen perustuvaa ymmärrystä uuden toimintamallin toimivuudesta tai mahdollisista ongelmakohdista.

Olisi ollut perusteltua odottaa pilotin valmistumista ja sen tulosten analysointia ennen kuin lakiesitystä viedään eteenpäin, jotta valmistelussa voitaisiin hyödyntää konkreettista tietoa ja välttää mahdolliset virheet tai epärealistiset odotukset. Näin varmistettaisiin, että lainsäädäntö pohjautuu mahdollisimman kattavaan ja ajantasaiseen tietoon, mikä edistäisi sekä hankintayksiköiden että muiden toimijoiden luottamusta uudistukseen.

Hankintalain uudistuksen ja samanaikaisesti työstettävän uuden HTV:n jäykkyyttä luovat esitykset eivät lisää ainakaan hankintakentän toivomaa sääntelyn keventymistä ja siten joustavampaa hankintatoimea.

Huomiot vaikutusten arvioinnista

Hallituksen esityksen luonnoksessa arvioidaan, että esityksestä aiheutuu organisaatioille lyhyellä aikavälillä kertaluontoisia kustannuksia. Espoon kaupunki pitää arviota merkittävästi kustannuksia vähättelevänä. Valtiokonttorille jää esityksen mukaan hyvin vapaat kädet viritellä uusia vaatimuksia hankintayksiköille, jotka voivat aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia ja kustannuksia. Edellinen heikentää osaltaan vaikutustenarvioinnin merkitystä.

Hallituksen esityksessä on kulujen korvaamisesta kunnille vain irrallisia kirjauksia, joista ei käy ilmi mitä kustannuksia korvataan ja kenelle. Kunnat joutuvat aloittamaan tietojärjestelmämuutosten tai hankintojen tekemisen heti lainsäädännön hyväksymisen jälkeen. Tämän johdosta muutoksen toteuttamiseksi tarvitaan riittävä siirtymäaika. Lain voimaantulon hetkellä tulee olla selvillä korvausten taso ja aikataulu sekä kertaluontoisten että pysyvien kustannusten osalta. Arvio kustannustasosta tulee siten ilmetä suoraan hallituksen esityksestä.

Esityksen mukaan ostolaskutietojen toimittamisvelvoite aiheuttaisi suurelle osalle hankintayksiköistä tarpeen tehdä muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Esityksessä ei oteta huomioon, että hankintayksiköiden mahdollisuutta tehdä tällaisia muutoksia on rajattu hankintalain 136 §:ssä. Mikäli vaadittuja muutoksia tietojärjestelmiä koskeviin sopimuksiin ei ole mahdollista tehdä, joutuvat hankintayksiköt kilpailuttamaan tietojärjestelmiä uudelleen, mikä tuo entisestään lisäkustannuksia hankintayksiköille.

Vaikutustenarvioinnissa kiinnitetään huomiota säästöjen saavuttamiseksi suoraankintoja vähentämällä. Espoon kaupunki tekee suoraankintoja pienessä määrin ja vain lain sallimissa rajoissa, jonka johdosta esityksen arviot ovat ylimitoitettuja.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Espoon kaupungin näkökulmasta on epäloogista, että hankintatietovarantoa koskevaa lainsäädäntöä (esim. luovutettavien tietojen osalta) on jaoteltu sekä hankintatietovarantolakiin sekä valtionkonttorilakiin. Espoon näkökulmasta tällainen jaottelu ei ole tarkoituksenmukaista. Jaottelu tekee kokonaisuudesta epäselvän ja poukkoilevan.

Hankintatietovarantolaista annetun esityksen 2 §:n mukaan kunta vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta, mutta kunnat ovat lainsäädännön perusteella veloitettuja toimittamaan tiedot osittain vääristyneinä, koska hankintatietovarannossa ei huomioida mahdollisia korjauksia tai hyvityksiä. Velvoite on ristiriitainen. Tiedon toimittamista suunnitellaan lainsäädännössä kuukauden välein. Huomioiden tällöin tietoon liittyvä jo edellä todettu virheellisyys ei näin lyhyen aikavälin tiedon toimittaminen palvele tarkoitustaan. HTV:n tarkoitus ja sen sisältämän tiedon epätarkkuudet tulisi kuvata selkeästi vähintään hallituksen esityksessä sekä poistaa kuntien vastuu mahdollisista seurauksista mitä tiedon epätarkkuudella voi olla. Olisi järkevämpää kerätä tarkkaa tietoa ja asettaa kunnille velvoite toimittaa tiedot esimerkiksi vuosittain jalkikäteen tiettyyn ajankohtaan mennessä.

HTV kerää myös suorastaan massiivisesti tietoa. Tämä aiheuttaa riskejä muun muassa virheellisestä tiedonluovutuksesta ja ylipäättään siitä haluavatko tarjoajat tarjota tietäessään, että heidän tietonsa saattavat vuotaa varannosta. HTV:oon kerätään myös paljon salassa pidettävää tietoa, joka on esityksen mukaan tarkoitettu hyvin pienen joukon käyttöön. Samalla HTV:oon kertyy valtava henkilörekisteri ja mitä ilmeisimmin valtava liikesalaisuuksia sisältävä tietomassa. Tämä on suuri houkutus erilaisille tietomurroille tai vastaaville. Ehdotuksesta ei käy ilmi, kuinka tätä riskiä ja vain hyvin pienen ja rajatun joukon etua on punnittu.

Esityksessä mainitaan kilpailutustunniste EU-kynnsarvon ja kansallisen kynnsarvon ylittävien hankintojen pakollisena yksilöivänä tunnisteena, mutta pienhankintoja ei mainita tässä yhteydessä laisinkaan. On epäselvää, miten pienhankinnat on tarkoitus yksilöidä ilman tunnusta. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, koskevatko pienhankinnat koko ehdotettua HTV:a. Pienhankintojen kirjautuminen HTV:oon ei-kilpailutettuina luo virheellisen kuvan hankintayksikön toiminnasta, joten tulevastakin HTV:sta tulee vähintäänkin käydä ilmi, että kyse ei ole kilpailuttamattomista hankinnoista. Pienhankintojen prosessia ei myöskään tule vaikeuttaa ilman erittäin painavia syitä.

Mikäli esityksen mukaan päädytään pilotoinnissa edellytettävään toimintamalliin, jossa toimittajan tulee lisätä kilpailutustunniste ja salassapitomerkintä ostolaskulle, on Espoon kokemuksen mukaan odotettavissa, että tämä tulee aiheuttamaan merkittävästi virheellistä ja puutteellista tietoa ostolaskudataan. Kyseisten tietokenttien lisääminen toimittajien laskutusjärjestelmiin aiheuttaa myös lisää kustannuksia toimittajayrityksille ja sopimusosapuolten kannalta epäoleellisten

toimenpiteiden vaatiminen voi heikentää toimittajien halukkuutta osallistua tarjouskilpailuihin. Espoon kokemus myös osoittaa, että jo tilausnumeron tai laskutuksen viitetiedon saaminen laskulle oikein ei ole ollut ongelmattonta, vaikka se on ohjeistettu ja sitä on hankintasopimuksessa edellytetty.

Hallituksen esitysluonnoksesta vaikuttaa myös puuttuvan esitykset hankintayksiköille aiheutuvista järjestelmäkustannuksien korvaamisesta. Espoon pilotoinnin osalta kustannusvaikutukset arvioidaan olevan noin 100.000 euroa. Espoo on pyrkinyt välttämään tulevassa järjestelmäratkaisussaan manuaalisen työn osuutta. Jatkuvien kustannusten osuus lienee esityksen mukaisesti noin 15-20 %:ssa kehityskustannuksista.

Esityksen siirtymäsäännöksen mukaan lakia sovellettaisiin kuntien osalta laskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.1.2028 tai sen jälkeen. Siirtymäaika tulee olemaan lyhyt ottaen huomioon, että tietojärjestelmämuutokset ja mahdolliset kilpailutukset vaativat aikansa eikä edellä mainittuihin voi ryhtyä ennen kuin velvoitteet on säädetty.

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?

Espoon kaupunki nostaa seuraavat huomiot ehdotetuista muutoksista hankintalakiin.

Esityksen 60 §:ssä annetaan Valtiokonttorille mahdollisuus antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisesta käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta. Samasta asiasta on kirjattu myös lain 101 §:ään.

Vaikka esityksen mukaan muutokset olisivat teknisiä, on tärkeää huomioida, että ainoastaan välttämätöntä tietoa kerätään, eikä muutoksilla vaadita esimerkiksi sähköisille ilmoituslomakkeille tarpeettomia tietoja, jotka lisäävät hankintayksiköiden manuaalista työtä. Tämän johdosta esitykseen tulee lisätä Valtiokonttorin velvollisuudeksi arvioida tietotarpeita yhteistyössä hankintayksiköiden kanssa, jotta muutosten todellinen tarve ja niiden aiheuttamat mahdolliset kustannukset selvitetään ennen kuin niitä viedään käytännön tasolle. Muutoksilla voi olla todella merkittäviä kustannusvaikutuksia esim. tietojärjestelmätasolla taikka manuaalisen työn kautta. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että viimeisimmät toteutetut lisätietomuutokset aiheuttivat hankinnan ammattilaisille jopa kuuden tunnin lisätyömäärän per hankinta yksittäisissä ja aiemmin selvissä ja nopeissa rutiiniasioissa.

Espoon kaupunki vastustaa Valtiokonttorille myönnettävää esitetyn kaltaista määräysvaltaa velvoittaa hankintayksiköitä jälki-ilmoituksella toimittamaan yksityiskohtaista tietoa tarjoajista ja liittämään hankintapäätöksiä tai -muistioita. Edellisen kappaleen esimerkki liittyi nimenomaan tarjoajia

koskevan tiedon kirjaamiseen jälki-ilmoitukselle. Määräyksenantovaltaa ei siten tule laventaa tämänkaltaisiin asioihin vaan, mikäli valtaa halutaan antaa, se tulee rajata tarkkarajaisesti, kuten lainsäädännössä tulee jo oikeusperiaatteet huomioiden toimia. Kaikki edelliset lisäävät hankintayksiköiden työtä, todennäköisesti nimenomaan manuaalista työtä, jo nyt hyvin kuormittuneessa tilanteessa.

Esityksen 69 §:ssä esitetään, että tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Samaisesta asiasta on kirjattu myös lain 104 §:ään. Esityksen perustelut ovat erikoiset. Hyvin epäselväksi jää miten ehdotus perusteluiden mukaan tukisi hankintojen kehittämistä tai mahdollistaisi tietojen keräämistä HTV:oon tehokkaasti. Sinällään Espoon kaupunki ei vastusta ehdotusta, mutta yksinkertaisen kirjautumisen edellytyksellä on saavutettu käytännössä erinomaisen hyvää tietoa tarjouspyyntöön tutustuneista ja potentiaalisista tarjoajista. Tietoa on voitu hyödyntää hankintayksikön tarjouskilpailujen markkinointiin, tarjouspyyntöön tehtävistä muutoksista informoimiseen ja vaikka tilanteisiin, joissa tarjoukseen tutustuneilta, mutta tarjousta jättämättömiltä on tiedusteltu syitä tähän. Esitys poistaisi hankintayksiköiltä tämän arvokkaan mahdollisuuden.

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

Esityksessä ei avata selkeästi, mihin Valtiokonttori tarvitsee tarjoajien tarjoustietoja hankintayksiköiltä. Epäselväksi jää myös se, mitkä tarjoustiedot ovat tarpeellisia tai olennaisia Valtiokonttorille sen tehtävien hoitamista varten.

Tarjoustietojen toimittaminen vaatii hankintayksiköiltä manuaalista työtä ja aiheuttaa siten huomattavia kustannuksia. Mikäli tarjoustiedot tulee toimittaa, Espoon kaupunki näkee automatisoinnin välttämättömänä edellytyksenä tietojen toimittamiselle. Kuitenkin esimerkiksi Valtiokonttoria koskevaan lakiin ehdotettua uutta 2 e §:ää koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa Valtiokonttorille varattaisiin oikeus edellyttää kilpailujärjestelmän toimittajaa tai hankintayksikköä toimittamaan tarjoustietoja sisältävät liitteet. Tällainen tietojentoimittamisvelvollisuus tarkoittaa väistämättä hankintayksiköille manuaalista työtä. Valtiokonttorin oikeuden, mikäli se katsotaan edes tarpeelliseksi, tulisi kohdistua vain kilpailutusjärjestelmätoimittajiin, joille suuri määrä tietoa kertyy.

Mikäli ja kun kyse on tosiasiallisesti vain kourallisen tutkijoita hyväksi tehtävästä keräystyöstä, esitetyt perusteet eivät ole riittävät näin laajakantoisen ja kustannuksiltaan merkittävän työn teettämiseksi hankintayksiköillä.

Esityksen mukaan Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden perusteella kerättäisiin tietoja ensi sijassa sellaisilta kilpailutusjärjestelmätoimittajilta, joille kertyy paljon tietovarannon kannalta olennaisia tarjoustietoja. Esityksestä ei käy selväksi, miten kohdellaan niitä hankintayksiköitä, jotka käyttävät näitä ns. toissijaisia kilpailutusjärjestelmätoimittajia, joille Valtiokonttorin näkökulmasta ei kertyisi yhtä paljon olennaisia tarjoustietoja. Pyydetäänkö tällaisilta hankintayksiköiltä tiedot suoraan vai

eikö tietoja kerätä lainkaan. Tämä voi johtaa siihen, että hankintayksiköt joutuvat työmääriltään eriarvoiseen asemaan kilpailutusjärjestelmän valinnan perusteella.

Esityksessä tulisi avata tarkemmin, mitä tietoja Valtiokonttori tarvitsee ja mihin niitä käytetään. Lisäksi tulisi perustella, miksi Valtiokonttori tarvitsee tarjoustietoja. Pelkästään lakiviittaus siitä, että Valtiokonttori toimii ylläpidosta vastaavana viranomaisena ei luo eikä voi luoda perustetta tarjoustietoihin. Esityksessä jää osaltaan epäselväksi, koskeeko velvoite toimittaa tarjoustiedot voittanutta tarjousta tai voittaneita tarjouksia, vai kaikkia saatuja tarjouksia.

Esityksen mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus saada tarjoustiedot myös niiltä osin kuin ne koskevat ennen säännöksen voimaantuloa tehtyjä hankintoja. Esitys voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, eikä millään tavoin rajaa Valtiokonttorin oikeuksia. Edellisessä tulee huomioida, että hankintayksiköillä ei ole velvollisuutta säilyttää kaikkea hankintadokumentaatiota ikuisesti. Espoon kaupunki katsoo, että taannehtivuus ei ole tarkoituksenmukaista ja aiheuttaa potentiaalisesti suuren määrän ylimääräistä manuaalista työtä hankintayksiköille.

Lakiehdotuksen 2b §:n yksityiskohtaiset perustelut sisältävät varsin laajan joukon henkilötietoja. Se, että hakua rajataan yksittäisiin hakuihin massa-haun sijaan, ei poista sitä, että henkilötietoja julkaistaan hyvin laajasti yleisessä verkossa. Epäselväksi jää, miten rekisteröidyn oikeuksien toteutumista on punnittu suhteessa tietojen julkaisemisen tarpeeseen julkisessa verkossa.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Esityksessä ei perustella sitä, miksi Ahvenanmaa ja sen kunnat sekä kuntayhtymät on rajattu ulos ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen piiristä. Epäselväksi jää, onko tämä perusteltua hallinnon avoimuuden ja julkisuuden näkökulmasta. Ahvenanmaan poissulkeminen heikentää kokonaisuuden vaikuttavuutta.

Heinonen Karri
Espoon kaupunki