

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Yleistä

Hankintatietovarannon yhtenä tehtävänä olisi tehostaa julkisia hankintoja. Parhaillaan käynnissä oleva hankintalain uudistus tulee tuottamaan kunnille lisää töitä mm. sidosyksikköhankintojen muutosten vuoksi juuri samaan aikaan, kun hankintatietovarannon tuomiin muutoksiin pitää varata resursseja. Kumpikin laki tuottaa kunnille samaan aikaan uutta hallinnollista taakkaa sekä järjestelmäkustannuksia.

Oulun kaupungin mielestä hankintatietovarantoa koskeva hallituksen esitys luo käytännössä kaikille kunnille uuden tehtävän tai vähintäänkin muodostaa merkittävän laajennuksen nykyiseen taloustietojen toimittamisvelvollisuuteen. Kunnille jää kustannusvastuu järjestelmämuutoksista ja henkilöstötyöstä. Esityksessä mainittuja kunnille syntyviä kustannuksia on vaikea arvioida ja ne usein arvioidaan liian pieniksi, siksi muutoksesta johtuvat kustannukset tulee korvata toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Nämä kustannukset tulee siis korvata täysimääräisesti kunnille. Mikäli muutuskustannuksia ei korvata, se voi johtaa rahoitusvajeeseen aiheuttaen haasteita kiristyvässä kuntataloudessa.

Vaikutukset kansantalouteen ja yhteiskuntaan

Esityksessä esitetyt vaikutukset kansantalouteen ja yhteiskuntaan on kuvattu myönteisinä, mutta tämän toteutuminen näyttää kuntien näkökulmasta hyvin epävarmalta ja kaukaiselta. Hankintatietovarannon odotetaan parantavan julkisten hankintojen tehokkuutta, mikä luo edellytyksiä tuottavuuden kasvulle ja vahvistaa julkisen hallinnon sekä sen tukipalveluiden

kustannustehokkuutta. Vaikutusten realisoituminen ei kuitenkaan ole automaattista, vaan vaatii organisaatioilta merkittäviä investointeja järjestelmämuutoksiin, muutosjohtamiseen, henkilöstön kouluttamiseen sekä riittäviin henkilöstöresursseihin.

Oulun kaupunki on edennyt hankintojen tiedolla johtamisessa merkittävästi. Kaupungissa on jo käytössä toimintamalli, jossa ostolaskuihin liittyvien tilausten yhteyteen merkitään sopimusnumero. Tämä numero toimii hankintojen kilpailutustunnisteena ja mahdollistaa hankintojen toteuman seurannan sekä analysoinnin. Hankintatietovarantoon toimitettavien ostolaskutietojen vaatimat uudet tiedot, eli kilpailutustunniste ja salassapitomerkitä, tulisi lisätä laskuille ja tämä tuottaa uutta manuaalista työtä, joka mitätöi Oulun kaupungin aiemmasta automatisoinnista saadut hyödyt.

Kaupungin näkökulma suoramankintoihin ja sidosyksikköhankintoihin hankintatietovarannossa

Sidosyksikköhankintojen osalta hankintatietovaranto ei välttämättä tuo kunnille lisäarvoa, jos kunnalla – kuten Oululla – on jo käytössä omat ostolaskupohjaiset raportointiratkaisut (esim. Power BI). Tästä huolimatta voidaan todeta, että sidosyksikköhankintojen osalta hankintatietovaranto toisi kunnille mahdollisuuden verrata omia sidosyksikköhankintojaan muiden kuntien vastaaviin parantaen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellytyksiä seurata, ettei sidosyksikköhankintoja käytetä kilpailutuksen kiertämiseen.

Oulun kaltaisessa kunnassa, jossa sidosyksikköhankinnat ovat jo läpinäkyvästi seurattavissa ostolaskupohjaisesti, hankintatietovaranto ei tuo merkittävää lisäarvoa operatiiviseen johtamiseen. Sen arvo on enemmän kansallisessa vertailussa, sidosyksikköhankintojen valvonnassa ja ohjauksessa.

Suoramankintojen osalta hankintatietovaranto lisää läpinäkyvyyttä ja valvontaa, mikä voi vähentää perusteettomia suoramankintoja ja ohjata hankintayksiköitä kilpailuttamaan hankintoja useammin, parantaen kustannustehokkuutta ja tuoden kunnille säästöjä. Lisäksi kunnissa tehdään paljon pieniä hankintoja kansallisen kynnysarvon alapuolella, ja hankintatietovaranto voi tuoda nämäkin näkyväksi, mikä tosin lisää raportointivelvoitteita ilman merkittäviä säästöjä.

Kokonaisuudessaan uudistus tulisi toteuttaa siten, että hallinnollinen työ ei kasva suhteettomasti ja vie resursseja pois varsinaisista palveluista.

Hankintatietovaranto ja yhteishankinnat

Useassa kunnassa, kuten Oulussa, ostolaskut kerätään ja analysoidaan jo Power BI -työkalulla. Tämä mahdollistaa sen, että päällekkäiset hankinnat yhden y-tunnuksen sisällä voidaan jo tunnistaa,

kunhan hankintayksikkö kehittää omia analysointikyvykkyksiään. Hankintatietovarannon arvo on enemmän valtion ja viranomaisten näkökulmasta (valvonta, vertailu, ohjaus). Tiedolla johtamisessa pidemmälle edenneille kunnille kansallisen hankintatietovarannon tuoma hyöty voi jäädä jopa miinusmerkkiseksi, sillä kunnilla on jo omat ostolaskupohjaiset analytiikkaratkaisunsa. Tällöin tietovaranto ei tarjoa uutta operatiivista lisäarvoa, mutta lisää raportointivelvoitteita ja hallinnollista työtä. Tällöin uudistuksen tuoma lisäarvo kohdistuu enemmän valtakunnalliseen vertailuun ja valvontaan kuin yksittäisen kunnan tiedolla johtamisen edellytysten parantamiseen.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

2 § Ostolaskutietojen toimittaminen tietovarantoon

Kuntien kaikissa ostolaskuissa ei nykyisellään ole kaikkia pykäläesityksessä lueteltuja tietoja. Oulun kaupungin näkemyksen mukaan kuntien nykyisen laskutustiedon ja ostolaskujen rakenteen tulisi olla riittävä hankintatietovarannon tarpeisiin. Kuntien ei tulisi joutua erikseen merkittävästi manuaalisesti muuttamaan laskujensa tuoterivi- tai muita tietoja vain hankintatietovarantolain määritelmien tai vaatimusten vuoksi.

Hankintatietovarantolaissa ei tulisi määritellä yksittäisen ostolaskun tietosisältöä, vaan yhteinen tietosisältö tulee määrittää vain kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä mukaisen menettelyn kautta. Laskujen rivitytiedot tulisi toimittaa vain, jos kunnan saamalla laskulla ylipäänsä on rivitytiedot. Mikäli tuoterivitiedoista olisi tarpeen säätää nimenomaan hankintatietovarantoa koskevassa laissa, Oulun kaupunki kannattaa Kuntaliiton näkemystä, että pykälän edellytys tuoterivitietojen sisällyttämisestä tulee muuttaa ehdolliseksi samoin kuin kilpailutustunnisteen lisäämisvelvoitekin on. Kun kilpailutustunnisteen osalta velvoite on ilmaistu sanamuodolla ”tulee sisältää mahdollinen kilpailutustunniste”, myös tuoterivitietojen tulisi olla ilmaistu sanamuodolla ”ostolaskutietojen tulee sisältää mahdolliset erikseen määriteltävät tuotetiedot”. Tällöin laskuille, joilla tuoterivitietoja ei ole, ei tarvitsisi sellaisia erikseen lisätä.

Hallituksen esityksen mukaan ostolaskuille tulisi lisäksi lisätä kilpailutustunniste. Kilpailutustunnisteen lisääminen tai toimittajan lisäämän kilpailutustunnisteen tarkastaminen tulee olemaan uusi hallinnollinen työ kunnille. Lisäksi osalle näistä laskuista tulee lisätä myös salausmerkintä, mikä on myös uusi hallinnollinen työ kunnille. Kilpailutus- ja salaustunnisteen lisäämisen takia manuaalisen käsittelyn määrä laskutuksessa tulee lisääntymään ja mahdollisesti vähentämään laskujen käsittelyssä nykyisellään varsin laajaa automaatiota.

Vaatimus, että tiedon toimittaja vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta, edellyttää ainakin alkuvaiheessa merkittävää määrää manuaalista työtä. Kuntakentällä on aikaisempaa kokemusta kokeiluista, joilla on pyritty sopimusvelvoittein velvoittaa toimittaja lisäämään erilaisia esimerkiksi sopimusnumerotietoja laskuille. Yrityksistä ja kehotuksista huolimatta tieto ei ole virheetöntä, eivätkä kaikki toimittajat ole viime kädessä ollenkaan onnistuneet lisäämään tietoa laskuille.

Erityisen ongelmallinen kilpailutustunnisteen vaatimus on voimassa olevien hankintasopimusten ostolaskuille. Vanhojen, vuosia aiemmin kilpailutettujen sopimusten ostolaskuille tulee olemaan lähes mahdotonta saada kilpailutustunniste. Hallituksen esityksestä puuttuu täysin tieto, miten voimassa olevien sopimusten ostolaskuja tullaan kohtelemaan kilpailutustunnisteen osalta. On myös täysin epäselvää, miten kilpailutustunniste tulee syntyään jo tehtyihin jälki-ilmoituksiin. Oulun kaupunki katsoo, että kilpailutustunniste lisätään vain hankintatietovarantolain voimaantulon jälkeen voimaan tulleisiin sopimuksiin ja ostolaskuihin.

Oulun kaupungin laskumäärät ovat merkittäviä ja siten muutoksilla on merkittävä kustannusvaikutus mm. järjestelmä uudistusten ja laskutuskäytäntöjen muutoksen myötä.

3 § Tietovarantoon tallennettavat tiedot

Pykälän mukaan Valtiokonttori tallentaa hankintatietovarantoon paitsi kuntien sille toimittamat ostolaskutiedot myös avoimesti saatavilla olevat hankintailmoitus- ja tarjouspyyntötiedot. Oulun kaupunki kannattaa hallituksen esityksen lähestymistapaa kilpailutustietojen keskitetystä hankkimisesta Valtiokonttorin toimesta, jolloin kunnille ei tule tästä lisää hallinnollista työtä.

5 § Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäaika tulee olemaan tiukka, sillä ostolaskutietojen toimittaminen tulee vaatimaan järjestelmämuutoksia talousjärjestelmiin. Siirtymäsäännöksen ja sen perustelujen perusteella toimitusvelvollisuus vaikuttaisi voivan koskea ostolaskuja riippumatta siitä, milloin ostolaskun perusteena oleva hankintasopimus on solmittu. Vanhoissa hankintasopimuksissa ei ole voitu ottaa huomioon esimerkiksi velvoitetta lisätä kilpailutustunnus toimittajan ostolaskuille. Oulun kaupungin mielestä kilpailutustunniste lisättäisiin vain hankintatietovarantolain voimaantulon jälkeen voimaan tulleisiin sopimuksiin ja ostolaskuihin. Ostolaskut vanhoihin sopimuksiin liittyen voitaisiin toimittaa sellaisenaan ilman 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?

60 § Hankintailmoitusten julkaiseminen

Ehdotetun mukaan pykälään lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräyksenantovaltuus. Oulun kaupunki katsoo Kuntaliiton tavoin, että määräyksenantovaltuuden osalta kyse ei ole pelkästään ilmoitusten tietosisällöistä tai teknisistä muutoksista, vaan merkittävästä kuntiin vaikuttavasta uudesta toimivallasta. Perusteluissa kuvatut esimerkkitoimenpiteet muodostaisivat merkittävän hallinnollisen taakan kaikille hankintayksiköille.

Mikäli Valtiokonttorin olisi mahdollista vain määrätä mainitunkaltaisten uusien työvaiheiden lisäämisestä EU:n hankintalainsäädännön edellyttämän hankintamenettelyn ja ilmoituslomakkeen sisällön lisäksi, Valtiokonttorin ei olisi tarpeen esimerkiksi selvittää muutoksen vaikutuksia tai arvioida hallinnollisesta työstä seuraavien kustannusten korvaamista kunnille. Ei ole selvää, onko esitetty mekanismi lainsäädännön ja sen arvioinnin edellyttämän mukainen, sillä perustuslain (731/1999) 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lain tasoisesti. Oulun kaupunki yhtyy kuntaliiton näkemykseen, jonka mukaan esitettyjen tietosisältöjen toimittaminen pitäisi ensisijaisesti toteuttaa automaatiolla sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ilman, että kaikki Suomen tuhannet hankintayksiköt tekevät työn manuaalisesti. Mikäli muutos tulisi kuitenkin toteuttaa hallituksen esityksessä esitetyllä sisällöllä, sitä ei ole mahdollista toteuttaa vain Valtiokonttorin määräyksellä ilman toimenpiteen ja työn sisällön tarkempaa arviota ja kustannusten korvaamista. Näkemys koskee myös hallituksen esityksessä hankintain 104 §:ään esitettyä.

69 § Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Esityksessä ehdotetaan, että tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Hallituksen esityksen tekstissä on virhe siltä osin, että kirjautumisvaatimuksessa kilpailutusjärjestelmiin olisi kyse hankintayksikön edellytyksestä. Hankintayksiköt eivät edellytä kirjautumista kilpailutusjärjestelmiin, vaan kyseessä on kilpailutusjärjestelmien ominaisuus ja kilpailutusjärjestelmätöimittajien edellytys. Kaikki muutokset kilpailutusjärjestelmiin, kuten esim. kirjautumiseen, aiheuttavat kunnille muutuskustannuksia.

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

Oulun kaupunki suhtautuu varauksella Valtiokonttorille ehdotettuun laajaan määräyksenantovaltuuteen koskien hankintamenettelyssä ilmoitettavia tietoja, vakiolomakkeita sekä ilmoitusten sisältöä ja julkaisemista. Tämä voi parantaa hankintatietojen avoimuutta ja vertailtavuutta, mutta samalla se voi lisätä kuntien hallinnollista taakkaa, jos vaatimukset ovat yksityiskohtaisia ja muuttuvat usein. Kuntien näkökulmasta olisi tärkeää, että määräykset laaditaan yhteistyössä hankintayksiköiden kanssa ja että ne tukevat käytännön toimivuutta. Uudet velvoitteet voivat aiheuttaa päällekkäisyyttä jo olemassa olevien paikallisten järjestelmien kanssa (esim. sopimusnumeroiden käyttö). Näin ollen Oulun kaupungin näkökulmasta olisi tärkeää, että Valtiokonttorin määräykset ja ratkaisut eivät heikennä jo toimivia paikallisia ratkaisuja, vaan tukee niiden kehittämistä.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Salassapidettävien tietojen toimittamiseen liittyy suuria riskejä. Riskien minimointi edellyttää oikeita järjestelmäratkaisuja ja riittävää osaamista kunnissa. Salassapidettäviin tietoihin liittyvien riskien huomiointi esitysluonnoksessa on jäänyt liian vähälle huomiolle. Myös kunnilla on merkittävästi salassapidettäviä tietoja mm. toimittajien liikesalaisuuksiin ja kriittiseen infraan liittyen.

Virtasalo Outi
Oulun kaupunki