

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Keski-Pohjanmaan liitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Keski-Pohjanmaan liitto pitää hallituksen esityksen tavoitteita kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta sekä julkisten hankintojen tehostamisesta, kilpailun edistämisestä ja kustannussäästöjen saavuttamisesta hyvin kannatettavina. Keski-Pohjanmaan liitto esittää kuitenkin huolensa hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin kattavuudesta, jota Keski-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan ei ole laadittu riittävän kattavasti eikä arviointi kaikilta osin ole realistinen. Arvioidut hyödyt ovat suurelta osin välillisiä, ja esitetty säästöpotentiaali perustuu osin lainsäädäntöesitystä laajempiin toimenpiteisiin, jolloin itse esityksen vaikutuksia on vaikea erottaa muista kehityshankkeista.

Esityksen kustannusarvio aliarvioi veloitteen todellisen laajuuden. Tuoterivitasoisen ostolaskudatan, kilpailutustunnisteiden sekä salassapitoarvioiden tuottaminen ja toimittaminen edellyttävät kunnissa ja hyvinvointialueilla merkittäviä järjestelmäinvestointeja sekä pysyvää lisähenkilöstöä. Erityisesti esitettävät uudet vaatimukset tiedon tuottamiseen eivät ole kaikilta osin toteutettavissa nykyisillä tietojärjestelmillä, mikä lisää huomattavasti manuaalista työtä ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Näiden kustannusten suuruutta ja kohdentumista on esitysluonnoksen perusteella erittäin vaikea arvioida luotettavasti.

Julkisten hankintojen talousdatan yksityiskohtainen ja keskitetty raportointi merkitsee kunnille ja hyvinvointialueille käytännössä uutta tehtävää tai vähintään aiemman tehtävän olennaista laajentamista. Esitetyt muutokset aiheuttavat näin ollen merkittäviä ja pysyviä muutoksia hankintaprosesseihin ja laskujen käsittelyyn sekä huomattavaa hallinnollista lisätaakkaa. Näiden

muutosten vaikutusten arviointi on suppeaa. Lisäksi pitäisi miettiä myös muutoksen vaikutuksia palveluiden tarjoajien järjestelmävaatimusten muutuskustannuksiin, koska yrittäjät laskuttavat asiakkailta näiden muutostarpeiden kustannukset.

Yhteenvedona Keski-Pohjanmaan liitto haluaa todeta, että vaikka hallituksen esityksellä on hankintojen julkisuuteen, kansalaisten tiedonsaannin turvaamiseen ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen liittyviä myönteisiä vaikutuksia, näkee Keski-Pohjanmaan liitto erityisen suurena huolena hallituksen esityksen vaikutukset kuntiin, koska jokaisella kunnalla on oma tapansa käsitellä, taltioida ja asettaa nähtäville tietoja kunnan tekemistä julkisista hankinnoista. Voidaankin perustellusti arvioida, että lakimuutoksen seurauksena kunnille aiheutuu muutoksen seurauksena kerta- ja jatkuvaluonteisia kustannuksia, osaamisvajetta ja henkilöstöresurssitarpeita. Tarpeet tulisi kyetä kompensoimaan kunnille jollain tavalla, joko fiskaalisesti taikka käyttöönottotukea ja koulutusta suuntaamalla kunnalle.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Keski-Pohjanmaan liitto toteaa, että esitys muodostaa kunnille tosiasiaa uuden lakisääteisen tehtävän tai vähintään merkittävän laajennuksen nykyisiin raportointivelvoitteisiin. Tätä ei hallituksen esityksessä tunnisteta eikä käsitellä riittävällä tavalla. Velvoite lisää merkittävästi hallinnollista työtä, heikentää kunnallista itsehallintoa ja keskittää päätösvaltaa Valtiokonttorille, jolle esitetään laajaa toimivaltaa määritellä tiedon sisältöjä kunnille ilman poliittista päätöksentekoa. Tämä asetelma on kuntien itsehallinnon näkökulmasta ongelmallinen eikä sitä ole perusteluissa arvioitu riittävän kriittisesti.

Lakiesityksessä ja sen perusteluissa painottuu kokonaisuudessaan liikaa hankinnan tilaajan vastuu. Hankintaan osallistuvien palveluntuottajien roolia ja vastuuta tiedon tuottamisessa ja oikeellisuuden varmistamisessa ei ole huomioitu riittävästi. Esityksestä syntyy vaikutelma, että vastuu hankintadatan laadusta ja raportoinnista pyritään siirtämään lähes kokonaan tilaajalle. Tämä on epätasapainoinen ratkaisu, sillä luotettava ja vertailukelpoinen hankintadata edellyttää, että koko hankintaketju huomioidaan sääntelyssä.

Keski-Pohjanmaan liitto pitää ostolaskujen tuoterivitietojen toimittamista osana ostolaskuaineistoa ylimitoitettuna ja tarpeettoman raskaana raportointivaatimuksena. Raportoitavien tietojen yksityiskohtaisuus lisää väistämättä inhimillisten virheiden riskiä ja siten mahdollisuutta, että aineistoihin sisältyy niihin kuulumattomia tai arkaluonteisia tietoja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksittäisten henkilöiden nimet tai varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvien hankintojen yksityiskohtaiset tiedot. Vaikka esityksessä mahdollistetaan salassapitomerkitöjen tekeminen laskujen metatietoihin ja esitetään automaattisia tunnistusratkaisuja, näiden oikeellisuus on pitkälti laskujen laatijoiden ja käsittelijöiden varassa. Inhimillisen virheen riskiä ei ole mahdollista poistaa, eikä esitetty automatiikka todennäköisesti tunnista muuta kuin rajattuja tietotyypppejä.

Lakiesityksen voimaantulo- ja siirtymäsäännökset ovat osin epäselviä. Velvoitetta esitetään sidottavaksi ostolaskun tositempävään ilman, että otetaan huomioon sopimuksen voimassaoloa. Keski Pohjanmaan liitto ehdottaa, että säännöstä täsmennetään siten, että velvoite koskisi 1.1.2027 alkaen voimaan tulevia sopimuksia koskevia ostolaskuja. Tämä selkeyttäisi sääntelyn soveltamista ja helpottaisi toimittajien ohjeistamista verkkolaskuille lisättävien tietojen osalta.

Perusteluissa ei myöskään ole arvioitu realistisesti esitettyä aikataulua. Taloushallinnon järjestelmätoimittajien näkökulmasta aikataulu ei ole monin osin toteuttamiskelpoinen, erityisesti tietoturva vaatimukset huomioon ottaen. Kiireellisesti toteutetut muutokset lisäävät merkittävästi tietoturvaloukkausten riskiä ja aiheuttavat taloudellista epävarmuutta myös yrityksille, erityisesti velvoitteiden alkuvaiheessa, jolloin tulkinta- ja ilmoitusepäselvyydet ovat todennäköisiä.

Lisäksi lakiesitys ei huomioi riittävästi meneillään olevaa hankintalain kokonaisuudistusta ja sen aikataulua. Mikäli hankintalain omistussuutta koskevat muutokset toteutuvat, monet kunnat joutuvat kilpailuttamaan talouspalvelunsa samaan aikaan kuin hankintatietovarannon edellyttämiä järjestelmä- ja prosessimuutoksia tulisi toteuttaa. Tällainen päällekkäisyys lisää olennaisesti hallinnollista taakkaa ja toteutusriskien määrää.

Mikäli hankintatietovarantolaki etenee esitetyssä muodossa, kunnille ja muille veloitteen piiriin kuuluville toimijoille aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti. Nykyisillä resursseilla ja taloudellisessa tilanteessa uusien velvoitteiden toteuttaminen ei ole mahdollista ilman lisärahoitusta.

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?

Velvoite julkaista hankintatietoja aiheuttaa vesihuoltolaitoksille merkittävää hallinnollista lisätyötä ja siirtää rajallisia resursseja pois vesihuoltopalvelun ydintehtävistä. Koska rahallisesti suurimmat hankinnat kohdistuvat toimintoihin, joiden yksityiskohtien julkaiseminen ei ole turvallista, hankintatietovarannon hyödyt vesihuollossa jäävät vähäisiksi myös pitkällä aikavälillä.

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

Keski-Pohjanmaan liitto toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa Valtiokonttorille esitettyä oikeutta saada tarjoustiedot hankintayksiköiltä tai kilpailutusjärjestelmiä toimittavilta tahoilta pyynnöstä ja maksutta, on perusteltua arvioida myös käytännön näkökulmasta. Keski Pohjanmaan liitto katsoo, että tarkoituksenmukaisin ja hallinnollisesti kevyin ratkaisu on, että tarjoustiedot toimitetaan suoraan kilpailutusjärjestelmätoimittajien kautta, mikäli se on teknisesti mahdollista. Näin vältetään päällekkäinen manuaalinen työ hankintayksiköissä.

Keski Pohjanmaan liitto pitää tärkeänä ja kannatettavana esitysluonnoksessa esitettyä periaatetta säätää tietovarantoon toimitettavat tarjoustiedot salassa pidettäviksi. Tarjoustiedot sisältävät tyypillisesti yritysten ja tarjoajien liike- ja ammattisalaisuuksia, joiden suojaaminen on edellytys markkinoiden toimivuudelle ja tarjoajien yhdenvertaiselle kohtelulle.

Perustuslain (731/1999) 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lain tasoisesti. Keski-Pohjanmaan liitto yhtyy Kuntaliiton näkemyksen, että esitettyjen tietosisältöjen toimittaminen pitäisi ensisijaisesti toteuttaa automaatiolla sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ilman, että Suomen kaikki tuhannet hankintayksiköt tekevät työn manuaalisesti.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Keski-Pohjanmaan liitto pitää julkisten hankintojen avoimuuden lisäämistä ja tiedolla johtamisen kehittämistä lähtökohtaisesti myönteisenä tavoitteena. Hankintatietovarannon perustaminen voi oikein toteutettuna tukea kilpailun edistämistä, tutkimusta ja julkisen talouden kokonaisuudesta. Nyt lausunnolla oleva esitysluonnos sisältää kuitenkin merkittäviä toteutukseen, kustannuksiin, hallinnolliseen kuormaan sekä tietosuojaan ja oikeudellisiin vastuisiin liittyviä riskejä, joita ei ole riittävästi huomioitu valmistelussa ja tulisi arvioida uudelleen ja tarvittavilta osin kehittää kuntiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi.

Tietopyyntöjen keskittäminen Valtiokonttorille ei tosiasiallisesti poista hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Valtiokonttori ei ota kantaa tarjousaineistojen sisältöihin tai mahdollisesti liikesalaisuuksiksi luokiteltavaan tietoon, minkä seurauksena avoin julkaiseminen voi lisätä tietopyyntöjen määrää entisestään.

Lainsäädännön lähtökohtana tulee olla se, että automaatio on ensisijainen tavoite tiedonsiirrossa. Esityksestä ei saa seurata uusia manuaalisia työvaiheita kunnille ja hyvinvointialueille. Mikäli näitä tunnistetaan, tulee niiden aiheuttamat kustannusvaikutukset kompensoida kunnille. Lähtökohtana tulee olla se, että valtiotoimija vastaa tarvittavien integraatioiden ja järjestelmämuutosten rahoituksesta sekä toteutuksesta kaikilta osin.

Ehdotettu kuukausittainen raportointivelvoite laajentaa merkittävästi nykyisiä taloustietojen raportointivaatimuksia ja lisää henkilöstöresurssien tarvetta. Raportointi tulisi kytkeä enintään neljännesvuosittaiseen aikatauluun, jotta hallinnollinen kuormitus pysyy kohtuullisena.

Laskujen tuoterivitietoja tulee toimittaa vain silloin, kun lasku jo sisältää kyseiset tiedot. Hankintayksiköille ei tule asettaa velvoitetta täydentää laskuja tai tuottaa jälkikäteen tietoja, joita ei alkuperäisessä aineistossa ole. Tämä koskee erityisesti vanhoja sopimuksia, joiden osalta tietojen täydentäminen aiheuttaisi merkittävää manuaalista työtä.

Esitysluonnoksessa esitetty käsitys siitä, että suoramankintojen tehokas valvonta edellyttää laskujen rivi- ja henkilötietoja sekä kansallisia jälki-ilmoituksia, ei ole kaikilta osin perusteltu. Hankintatietovaranto voidaan toteuttaa kevyemmin ja suhteellisemmin.

Mikäli ostolaskulla on jo kansallisen hankintailmoituksen tunnus, on sopimuksen syntyminen todettavissa ilman rinnakkaista ilmoitusmenettelyä. Pällekkäiset velvoitteet lisäävät hallinnollista työtä ilman vastaavaa lisähyötyä.

Yritysten liikesalaisuuksien ja kilpailullisesti arkaluonteisten tietojen suojaaminen on välttämätöntä, jotta yritykset uskaltavat jatkossakin osallistua julkisiin hankintoihin. Ostolaskujen, tuoterivitietojen ja tunnistaiden virheelliset yhdistelmät tai tietojen yhdistäminen muihin tietolähteisiin voivat johtaa henkilötietojen, liikesalaisuuksien ja markkinatietojen paljastumiseen, virheellisiin johtopäätöksiin sekä oikeudelliseen vastuuseen.

Esityksen tulee sisältää selkeät tietoturva- ja salassapitorakenteet sekä riittävät ohjeet tietojen käsittelystä.

Keski-Pohjanmaan liitto korostaa, että käyttöönotossa ja soveltamisalassa tulee huomioida toimijoiden koko ja resurssit. Käyttöönoton tulee olla vaiheittainen, ja pienille toimijoille tulee tarjota kevennettyjä raportointivaatimuksia.

Keski-Pohjanmaan liitto myös toteaa, että siirtymäajat uudistuksen toimeenpanossa ovat välttämättömiä ja tulee olla riittävän pitkiä, sillä nykyiset tietojärjestelmät ja prosessit eivät kykene tuottamaan edellytettöjä tietoja ilman merkittäviä muutoksia. Toivottaa on myös se, että jo toteutetuista piloteista saadut kokemukset aidosti ohjaavat jatkovalmistelua ja toimeenpanoa.

Kaiponen Jyrki
Keski-Pohjanmaan liitto

Lahnalampi Anssi
Keski-Pohjanmaan liitto